



/ PD-Perspektiven /

Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen

Eine Reformagenda, heute zu beginnen

Juni 2024

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Inhaltsverzeichnis

/	Überblick	3	5	Unser Beitrag zu einer zukunftsfähigen Verwaltung	36
/	Vorwort	5	/	Anhang	37
/	Management Summary	6	/	Kontakt	38
1	Der dringende Reformbedarf der öffentlichen Hand	7			
2	Ein Zielbild für die öffentliche Hand von morgen	12			
3	Vier Reformbereiche zur Erreichung des Zielbilds	15			
4	Der Weg zum Ziel – Organisation und Vorgehen für die Transformation	29			

Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen

Eine Reformagenda, heute zu beginnen

Bei gleichbleibendem Anteil der öffentlichen Hand am Erwerbspersonenpotenzial wird die Verwaltung mit 0,8-1,1 Millionen Beschäftigten weniger im Jahr 2040 arbeitsfähig sein müssen – eine Lücke von circa 20 Prozent gegenüber dem heutigen Personalbedarf.

Die Notwendigkeit zur Transformation der öffentlichen Hand muss auf ein **Zielbild für die öffentliche Hand von morgen** ausgerichtet sein. Darin wird der angestrebte Zustand einer gestaltenden und innovativen Verwaltung im nächsten Jahrzehnt entlang von neun Zielen in den drei Feldern **Gemeinwohl- und Serviceorientierung**, **Handlungsfähigkeit** und **Effektivität und Effizienz** dargelegt.



1. ... stellt die **Bedarfe der Bürger:innen, der Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft kundinnen- und kundenorientiert ins Zentrum**.
2. ... stellt ein **höchstmögliches Vertrauen** von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in **staatliches Handeln** sicher.
3. ... steuert und handelt **vorausschauend mit einem integrierten Blick auf ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit**.



4. ... **leitet Prioritäten transparent und nachvollziehbar** aus der Politik ab.
5. ... besitzt die **Fähigkeiten zur Umsetzung priorisierter Maßnahmen** sowie zur **schnellen Anpassung** an veränderte Prioritäten.
6. ... **stellt die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sicher**.



7. ... maximiert **Effizienz durch Automatisierung, Kooperation und Konsolidierung**.
8. ... steuert ihre **internen Ressourcen effizient**.
9. ... ist **auftraggeber- und projektfähig** und setzt externe Ressourcen **wirkungsorientiert und effizient** ein.

Um das Zielbild zu erreichen, sind Einzelmaßnahmen nicht mehr ausreichend, sondern es ist ein **ganzheitlicher Ansatz** nötig. Die PD empfiehlt, **vier große Reformbereiche integriert** zu adressieren.

Demnach muss die öffentliche Hand:

- die **Verwaltungslandschaft restrukturieren**,
- ihr **Personal entwickeln und motivieren**,
- einen **neuen Modus Operandi etablieren** und
- die **Produktivität erhöhen**.

Die Reformbereiche gliedern sich in mehrere umzusetzende Maßnahmen auf:

- **Konsolidierung des Behördenzuschnitts** entlang von Zukunftsthemen („Prioritäten“) und Herausforderungen
- Einführung eines zeitgemäßen **Ressortprinzips** mit einer Restrukturierung der ministeriellen Aufbau- und Ablauforganisation
- Etablierung eines **neuen Ordnungs-, Steuerungs- und Strukturrahmens** für die **Verwaltungsdigitalisierung**
- **Etablierung neuer Netzwerkorganisationen und Projektteams** zur Umsetzung von Veränderungsprojekten mit Fokus auf **Ergebnisverantwortung**
- Verpflichtung zur **Nutzung organisationsübergreifender Synergien**
- Festlegung **eindeutiger Verantwortungen, Aufgabenverteilungen und Durchgriffsrechte** im Sinne der effizienten **Aufgabenwahrnehmung**



... die **Verwaltungslandschaft restrukturieren**

- Stärkung des Skill- und Mindsets für **Transformations-, Lern- und Anpassungsfähigkeit** sowie **Kooperation** und **Nutzendenzentrierung**
- **Attraktives Arbeitsumfeld** und Sicherstellung eines **leistungsfähigen Personalkörpers**
- Hierarchieübergreifende Stärkung von **Führungsrollen** und **Fähigkeiten** sowie deren Verankerung in Personalprozessen
- Etablierung eines **strategischen Personalmanagements** und **Steuerung des Belegschaftseinsatzes mit möglichst nicht-wachsendem Anteil am Erwerbspotential**
- **Grundlegende Reform** des Berufsbeamtentums und Tarifvertragsrechts



... das **Personal entwickeln und motivieren**

Um das Zielbild zu erfüllen, **muss die öffentliche Hand ...**

... **einen neuen Modus Operandi etablieren**



- **Wirkungssteuerung** durch konsequente Definition und Evaluation von Wirksamkeitszielen
- **Standardmäßige Kooperationen** über Länder- und föderale Grenzen bei politischen Themen und anschließend gebündelte Umsetzung, „Einer für Alle“-Prinzip (EfA)
- **Aktive Einbindung der Zielgruppen** für nutzendenzentrierte Angebote und Kommunikation
- „**LegOps**“ – **Wissen aus der Umsetzung** in die Normenformulierung
- **Moderne Zentralabteilung (Z)** für strategische Funktionen wie Priorisierung inkl. entsprechendem Portfoliomanagement und Nutzung empirischer Daten

... die **Produktivität erhöhen**



- **Produktivitätsziel**: Abbau von 1-2 % des bestehenden Stellenvolumens p. a.
- **Aufgabenkritik** inkl. Zweck- und Vollzugskritik
- **Ende-zu-Ende-Prozessautomatisierung und Dunkelverarbeitung** von Vorgängen
- **Aufbau von Shared Services Centern** und **Pooling von Kompetenzen** zur Realisierung von Synergieeffekten
- Etablierung einer **strategischen Beschaffung**
- **Aufbau eines digitalen Regel- und Prozesshauses** zur Analyse von Optimierungspotenzialen

Die **Umsetzung** dieser Reformbereiche betreffen **institutionelle Rahmenbedingungen** der öffentlichen Hand (bspw. gesetzliche Rahmen) ebenso wie **einzelne Behörden**. Beides muss zusammen gedacht und umgesetzt werden, wobei eine Plattform zur Erarbeitung eines Zielbildes als Ausgangspunkt dienen kann. Gleichzeitig können erste Sofortprogramme Abhilfe schaffen und den Erfolg der öffentlichen Hand von morgen unterstreichen. Ein breit akzeptiertes **Zielbild** und eine darauf abgestimmte, kohärente Reformagenda bilden die Grundlage der Reform.



Dr. Peter-Roman Persch
Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Dominik Böllhoff
Senior Advisor

Sie möchten mehr erfahren?



pd-g.de/reformagenda

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstr. 149, 10117 Berlin

pd-g.de/

Vorwort

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland steht vor großen Herausforderungen: Die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre gehen sukzessive in den Ruhestand, was den aktuell schon bestehenden Fachkräftemangel in den Behörden in den kommenden Jahren noch weiter verschärfen wird. Die Zuspitzung der demografischen Lage im Personalkörper und in der Gesellschaft als Ganzes bedingt eine nie dagewesene Handlungsnotwendigkeit, auf die bisher keine belastbaren Antworten seitens Politik und Verwaltung gefunden wurden. Gleichzeitig wird sich die schwierige Lage der öffentlichen Hand durch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Kommunen weiter zuspitzen. Wenn der Staat und die Verwaltung immer weniger Handlungsspielraum haben, hat dies auch Auswirkungen auf das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft in das demokratische Gemeinwesen in Deutschland. Denn dieses Vertrauen setzt eine handlungsfähige und effektive öffentliche Verwaltung voraus.

Das Betriebsmodell der öffentlichen Verwaltung bedarf also einer grundlegenden Erneuerung, damit sie ihre Aufgaben auch in zunehmend schwierigen, von multiplen Krisen geprägten Zeiten bewältigen kann. Es stellt sich die Frage:

Wie wird die öffentliche Hand in Zukunft (wieder) leistungsfähig?

Die Antwort darauf kann aus unserer Sicht nur lauten: **Die heutige öffentliche Verwaltung muss fundamental reformiert werden – und zwar in einem Maße, wie es seit Jahrzehnten nicht geschehen ist.**

Die Beantwortung dieser Frage ist auch das Anliegen des PD-Strategiepapiers „Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen“. In einer Vielzahl von Projekten hat die PD als Inhouse-Beratung der öffentlichen Hand Impulse zur Veränderung der öffentlichen Verwaltung geben und gemeinsam mit ihr die Umsetzung begleiten können. In vielen dieser Projekte wurde und wird ein grundlegender Reformbedarf sichtbar.

Mit dem hier vorliegenden Strategiepapier „**Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen**“ entwerfen wir ein Zielbild, das als Grundlage für die nachhaltige Weiterentwicklung der öffentlichen Hand dienen kann. Dabei verfolgen wir – den aktuellen zu engen Fokus auf Verwaltungsdigitalisierung erweiternd – einen ganzheitlichen Reformansatz und schlagen tiefgreifende Transformationen für die kommenden Jahre vor – sowohl auf der Ebene einzelner Behörden als auch in Bezug auf die strukturellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand. Der Reformansatz wird durch anschauliche Beispiele konkretisiert und ergänzt. Schließlich erläutern wir, wie die Umsetzung gelingen kann.

Es ist uns ein großes Anliegen, die hier vorgestellten Überlegungen mit Akteurinnen und Akteuren der öffentlichen Hand auf Entscheidungs- wie Fachebene zu diskutieren und weiter zu konkretisieren. Zugleich leiten wir als Inhouse-Beratung der öffentlichen Hand daraus das Ziel ab, die Beratung und Durchführung von Projekten wirkungsorientiert, das heißt auf echte Veränderungen hin auszurichten. Sie sollen nicht zuletzt auch einen Beitrag zur Umsetzung des Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern vom 6. November 2023 leisten.

Wir freuen uns auf weitere Impulse für die öffentliche Hand von morgen und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.



Stéphane Beemelmans

Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH



Claus Wechselmann

Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Management Summary

Eine handlungsfähige und effektive öffentliche Verwaltung ist Grundvoraussetzung für einen modernen und fortschrittlichen Staat sowie die erfolgreiche Bewältigung der vielfältigen und komplexen politischen Herausforderungen und Krisen der heutigen Zeit. Aktuell sind sich viele Bürger:innen, Vertreter:innen der Wirtschaft und Entscheider:innen in Politik und Verwaltung jedoch einig, dass die öffentliche Verwaltung in Deutschland den Ansprüchen nur teilweise genügt.

Vor dem Hintergrund von steigendem Spardruck in den öffentlichen Haushalten, dem anstehenden Ruhestand der „Babyboomer“ in den nächsten Jahren sowie steigender Erwartungshaltung der „Kundinnen und Kunden“ an die Services der öffentlichen Verwaltung wird sich die Situation weiter zuspitzen. Um die nötigen, substantiellen Fortschritte zu erreichen, sind **grundlegende Transformationen – statt bloßer Symptombekämpfung oder Einzelreformen** – notwendig. Die PD als Inhouse-Beratung der öffentlichen Hand stellt, basierend auf ihrer umfassenden Projekterfahrung, hierzu Vorschläge für **wirkungsvolle Reformen** vor.

Ausgehend von einer **Analyse der Personal- und Haushaltsressourcen der öffentlichen Hand** im Kontext ihrer aktuellen Aufgaben beschreiben wir den daraus resultierenden **Handlungsbedarf für grundlegende Modernisierungsmaßnahmen**. Bei gleichbleibendem Anteil der öffentlichen Hand am Erwerbspersonenpotenzial wird die Verwaltung im Jahr 2040 mit 0,8-1,1 Millionen Beschäftigten weniger arbeitsfähig sein müssen – eine Lücke von circa 20 Prozent gegenüber dem heutigen Personalbedarf.

Aus der Notwendigkeit zur Transformation heraus entwickeln wir in diesem Dokument ein **Zielbild für die öffentliche Hand von morgen**. Darin wird der angestrebte Zustand einer gestaltenden und innovativen Verwaltung im nächsten Jahrzehnt entlang von **neun Zielen** in den drei Feldern **Gemeinwohl- und Serviceorientierung, Handlungsfähigkeit und Effektivität und Effizienz** dargelegt.

Um das Zielbild zu erreichen, sind Einzelmaßnahmen nicht mehr ausreichend, sondern es ist ein **ganzheitlicher Ansatz** nötig. Die PD empfiehlt, **vier große Reformbereiche integriert** zu adressieren. Demnach muss die öffentliche Hand:

- die **Verwaltungslandschaft restrukturieren**,
- ihr **Personal entwickeln und motivieren**,
- einen **neuen Modus Operandi etablieren** und
- die **Produktivität erhöhen**.

Die Umsetzung dieser Reformbereiche betreffen **institutionelle Rahmenbedingungen** der öffentlichen Hand (bspw. gesetzliche Rahmen) ebenso wie **einzelne Behörden**. Beides muss **zusammen** gedacht und umgesetzt werden. Das jeweilige Vorgehen und eine wirksame Vernetzung der **Transformationen** werden letztlich den Erfolg der Verwaltung von morgen bestimmen. Im abschließenden Kapitel dieses Strategiepapers wird daher das **Vorgehen für eine „nachhaltige Transformation“** und die (Wieder-)Herstellung der öffentlichen Handlungsfähigkeit in einer **Reformagenda** skizziert. Ergänzt wird das Kapitel um ein **Sofortprogramm für Hausleitungen**, das diese dabei unterstützen soll, nachhaltige Reformen zeitnah einzuleiten.

Die Reformagenda betrachtet vorrangig die Handlungsbedarfe und Maßnahmen auf der Bundes- und Landesebene. Die Themen mit kommunalem Bezug werden lediglich skizziert und sollen später in geeigneter Art und Weise ergänzt werden.¹

¹ Die spezifischen Implikationen für die öffentliche Verwaltung durch EU-Recht und Europäisierung der Verwaltung sind nicht Teil der Analyse.

1 Der dringende Reformbedarf der öffentlichen Hand

Ein Hauptcharakteristikum der aktuellen öffentlichen Verwaltung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist ihre Beständigkeit und Rechtssicherheit. Als vor allem „**bewahrende Verwaltung**“ soll sie sich durch eine überwiegend hohe Leistungs- und Prozessstabilität in ihren Bestandsaufgaben auszeichnen.

Auch und vor allem in den aktuellen Zeiten starker Veränderungen, Umbrüche und Krisen dürfen die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erwarten, dass die öffentliche Hand² stabilisierend agiert. Insbesondere jedoch beim Management von Krisen, bei der Umsetzung von Initiativen für die eigene Modernisierung sowie bei großen politischen und gesellschaftlichen Transformationsaufgaben sind diese Fähigkeiten jetzt schon begrenzt (Abbildung 1). Es zeigen sich **Tendenzen einer „Mangelverwaltung“**, gekennzeichnet durch eine unzureichende beziehungsweise nicht effizient genutzte (Ressourcen-)Ausstattung, fehlende strategische Voraussicht und mangelnde Produktivitätssprünge sowie eine Überforderung im Umgang mit Komplexität, Tempo und Umsetzungsstringenz.

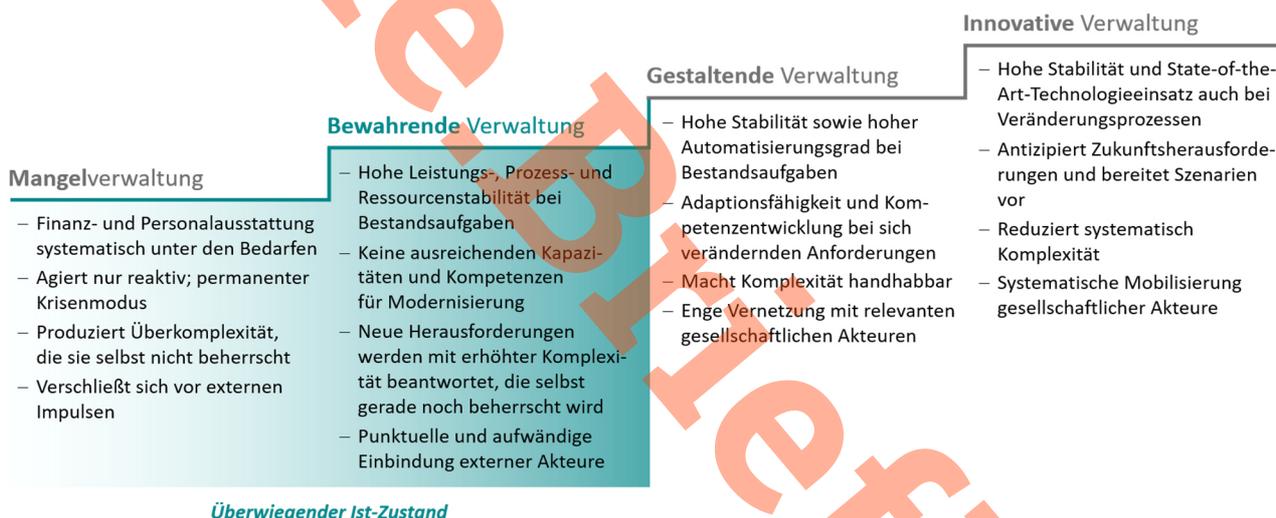


Abbildung 1: Reifegrade der öffentlichen Hand

Gleichzeitig führt das Aufkommen neuer digitaler Technologien dazu, dass die **Erwartungen** von Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern und Zivilgesellschaft **an die Servicequalität und Verfahrensgeschwindigkeit der Verwaltung steigen**. Erstmals steht Verwaltung auch im Wettbewerb – so können sich Fachkräfte, Gründer:innen oder internationale Unternehmen aussuchen, in welchem nationalen und regulatorischen Umfeld sie sich entfalten wollen. Darüber hinaus werden der Verwaltung durch Entscheidungen der Politik auf nationaler und europäischer Ebene immer **neue Aufgaben übertragen, ohne sie gleichzeitig von Aufgaben zu entlasten**. Es zeigt sich ein **stetiges, ungebremstes Staats- und Verwaltungswachstum**, verbunden mit

² Unter der „öffentlichen Hand“ wird der gesamte öffentliche Sektor, das heißt Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen), die Sozialversicherungen und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts verstanden.

einem Stellenbedarf, der in der aktuellen Arbeitsmarkt- und Demographie-Situation mit einem Wachstum unbesetzter Stellen korreliert.³

Der tradierte Lösungsmechanismus, **jeder neuen Aufgabe mit neuen Stellen zu begegnen**, ist mit dem demographischen Wandel nicht mehr haltbar.

Diese Herausforderungen werden in einem Maße zunehmen, dass es **fraglich** erscheinen lässt, **ob die öffentliche Hand ihre Aufgaben mit ihren heutigen Strukturen und Arbeitsweisen im nächsten Jahrzehnt bewältigen** kann. Eine nicht mehr beziehungsweise nicht mehr gut funktionierende Verwaltung ist dabei nicht einfach nur ein Ärgernis für Nutzer:innen öffentlicher Dienstleistungen und die Steuerzahler:innen, sondern ein **grundlegendes Risiko** für die Gesellschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das **Vertrauen der Bürger:innen in den Staat** – und damit auch in seine demokratischen Institutionen – **geht zunehmend verloren**.⁴ In Deutschland hat laut einer aktuellen Studie nur noch jede:r Dritte Vertrauen in den Staat.⁵ Insgesamt büßt der Standort Deutschland aufgrund des **Modernisierungsrückstands der öffentlichen Verwaltung** auch an Attraktivität für Unternehmen und Fachkräfte ein.⁶

Personalmangel in Behörden:

Aufgrund des hohen Anteils unbesetzter Stellen und manueller Arbeitslast in deutschen Behörden – so zum Beispiel Ausländerbehörden – bestehen ein Stau bei der Bearbeitung von Anträgen und Umsetzungsdefizite bei der Gesetzesanwendung. Um diese Mangelverwaltung zu bewältigen, haben die Ausländerbehörden eine bürokratische Zwischenwelt geschaffen, die „Fiktionsbescheinigung“ – eine Bestätigung dafür, dass ein Aufenthaltstitel aktuell nicht bearbeitet werden kann. 2022 wurden so viele Fiktionsbescheinigungen ausgestellt, dass die Bundesdruckerei mit der Produktion nicht nachkam. Um der Arbeitsbelastung Herr zu werden, bedarf es unter anderem einer systematischen Ablösung durch digitalisierte und datengetriebene Prozesse⁷.



³ Bundesrechnungshof (2022): Bericht des BRH an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Stellenmehrung und Stellenschiere in der Bundesverwaltung, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/stellenschiere-bundesverwaltung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 23. November 2023.

⁴ Die Vertrauenswerte in den öffentlichen Sektor sind in den letzten Jahrzehnten stark gesunken. Vgl. OECD (2021): Building Trust to Reinforce Democracy – Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, <https://www2.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-en.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. April 2024. Eine deutliche Mehrheit der Befragten einer aktuellen Umfrage ist der Auffassung, der Staat sei angesichts seiner Aufgabenfülle überfordert. Vgl. dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst (2023): https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/230815_dbb_Buergerbefragung_2023_final.pdf, zuletzt abgerufen am 22. April 2024.

⁵ Eine weitere repräsentative Studie konstatiert, dass 59 Prozent den Kontakt mit Behörden und Ämtern als sehr anstrengend empfinden. Das Vertrauen in den Staat sinkt im Vorjahresvergleich weiter auf lediglich 35 Prozent. Auch die Leistungsfähigkeit des Staates wird als gering wahrgenommen. Vgl. Initiative D21 und TU München (2023): eGovernment MONITOR 2023, https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2023/egovernment_monitor_23.pdf, zuletzt abgerufen am 22. April 2024.

⁶ Deutschland verliert an Standortattraktivität bei Unternehmen und landet in einer ZEW-Studie nur auf dem 18. Platz unter 21 Industrieländern. Gründe sind insb. die Qualität der öffentlichen Verwaltung sowie Aufwand und Kosten staatlicher Regulierung. Vgl. Stiftung Familienunternehmen (2023): Länderindex Familienunternehmen 9. Auflage, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/laenderindex-familienunternehmen-2023/a7b017f9fa-1700136063/laenderindex-2022_studie_stiftung-familienunternehmen.pdf, zuletzt abgerufen am 22. April 2024.

Insbesondere die **Entwicklung der Personal- und Haushaltsressourcen** verdeutlicht den Pfad, auf dem sich die öffentliche Hand befindet. Im Jahr 2040 werden der öffentlichen Hand auf allen Ebenen (ohne die Sozialversicherung) **circa 0,8-1,1 Millionen Beschäftigte weniger** zur Verfügung stehen, wenn der Anteil der öffentlich Beschäftigten an der Gesamtheit aller Erwerbstätigen gleichbleibt. Das entspricht im Vergleich zum heutigen Personalbedarf einer **Lücke von circa 20 Prozent**. **Bund und Kommunen** sind dabei besonders von Personalengpässen betroffen – hier werden die Lücken **circa 30 Prozent beziehungsweise circa 26 Prozent betragen**. Auf **Länderebene** wird sich eine Leerstelle von **circa 12 Prozent auf**tun, wobei in absoluten Zahlen gemessen die Länderebene stärker betroffen ist als der Bund. Abbildung 2 verdeutlicht dies: Die Altersstruktur der Beschäftigten in absoluten Zahlen im Jahr 2021 (jeweils hell dargestellt) zeigt vor allem bei Bund und Kommunen einen Aufwärtstrend in der Altersgruppe ab circa 48 Jahren. Die Prognose⁷ verdeutlicht, dass genau diese Altersgruppe im Jahr 2040 im Ruhestand sein wird und nur in Teilen durch Neueinsteigende ausgeglichen werden kann – wobei es der Bund bei der Personalgewinnung tendenziell leichter hat als die Länder und Kommunen. Darüber hinaus wird sich die Personallücke, bezogen auf verschiedene Fähigkeiten und Fachrichtungen, unterschiedlich entwickeln: Gerade im technisch-planerischen sowie im IT-Bereich ist sie bereits heute schwerwiegend und wird noch schwerer zu schließen sein als bei anderen Fachrichtungen.

Gleichzeitig ist zu erwarten, dass **die Personallücke** bei einem „Weiter so“ weiter steigt, aufgrund neuer umfangreicher staatlicher Aufgaben auf allen föderalen Ebenen, beispielsweise bei Klimaschutz, im Bereich der Cybersicherheit oder beim akuten Krisenmanagement. Dies zeigt anschaulich die Entwicklung des Erfüllungsaufwands der öffentlichen Hand, der trotz der „One in, one out-Regel“⁸ in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen ist.⁹ Die Kombination aus sinkenden personellen Ressourcen und gleichzeitig zunehmenden Aufgaben und Komplexität spitzt den Reformbedarf der öffentlichen Hand auf ein noch nie dagewesenes Maß zu.

⁷ Die Prognose beruht auf dem derzeitigen Personalbestand und den derzeitigen Beschäftigtenanteilen des öffentlichen Diensts an der Gesamtbevölkerung (Datenstand 2021) und schreibt diese in die Zukunft fort. Anhand von Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts wird das künftige Beschäftigtenpotenzial des öffentlichen Dienstes abgeschätzt. Im Vergleich zu 2021 wird für 2040 ein um ein Jahr nach hinten verschobenes Renten- und Pensionseintrittsalter angenommen. Eine Schätzung für das Jahr 2040 ergibt einen zu erwartenden Rückgang der Beschäftigtenzahlen in der deutschen Verwaltung von ca. 600.000. Diese Zahl schwankt bei Verwendung verschiedener Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung bis 2040 zwischen ca. 400.000 und ca. 700.000. Eine Schätzung der Personalbedarfe anhand der potentiell neu zu übernehmenden Aufgaben wird nicht vorgenommen. Beschäftigte in den Sozialversicherungen und in der Verteidigung sind nicht berücksichtigt.

⁸ Die Regel besagt, dass jedes Regelungsvorhaben, das die Wirtschaft belastet (*in*) spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe (*out*) kompensiert werden muss. Ziel ist es, einen steigenden Erfüllungsaufwand systematisch zu verhindern. Siehe: Bundesregierung (2014): Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/393606/c409f5b8a20d4466002547347f7e6399/15-03-25-one-in-one-out-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 23. November 2023.

⁹ Nationaler Normenkontrollrat (2022): Bürokratieabbau in der Zeitenwende, Jahresbericht 2022, S. 42 ff., <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2022-jahresbericht.pdf?blob=publicationFile&v=6>, zuletzt abgerufen am 23. November 2023.

Entwicklung der Personalressourcen

Anzahl Beschäftigte

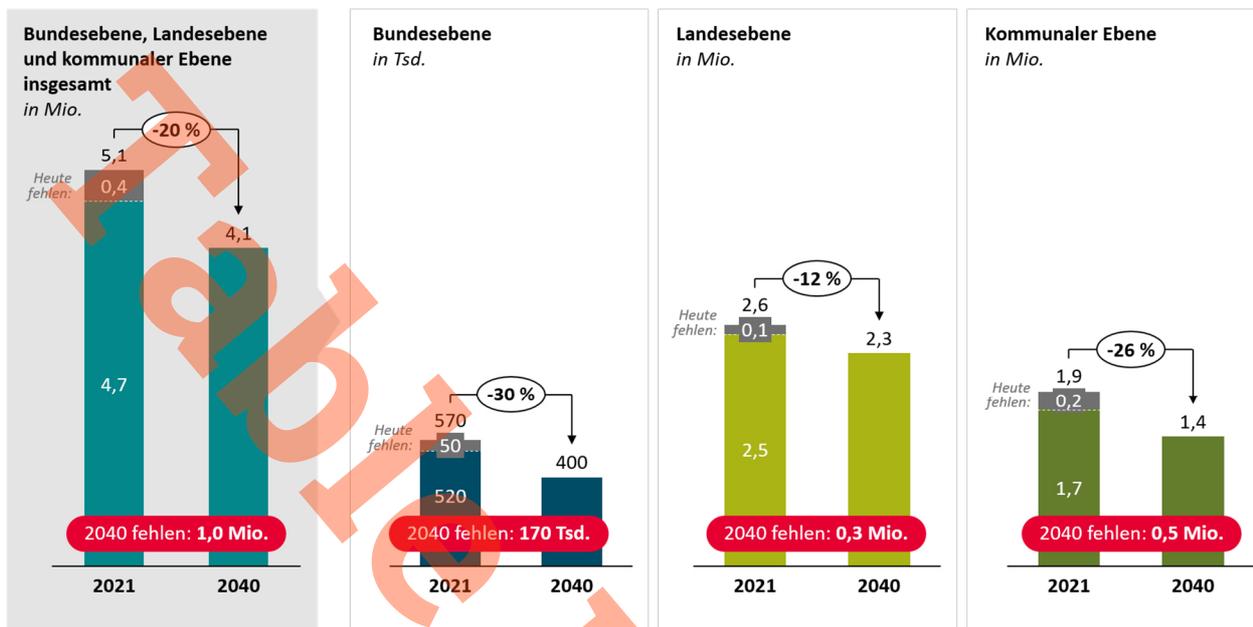


Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen bis 2040 von Bund, Ländern und Kommunen

Neben der Personalsituation zwingt auch die **Haushaltssituation die öffentliche Hand zum Umdenken**. Aufgrund der Krisen der vergangenen Jahre hat der deutsche Staat finanzielle Mittel in einem historisch unvergleichbaren Ausmaß mobilisiert – unter anderem im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung 2015 und erneut seit 2022, der Corona-Pandemie sowie der Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine – mit sichtbaren Spuren in den öffentlichen Haushalten. Steigende Pensionslasten in Folge der demografischen Entwicklung und von Tarifabschlüssen sowie das höhere Zinsniveau und die damit einhergehenden steigenden Aufwendungen für die öffentliche Verschuldung **belasten die fiskalische Tragfähigkeit des deutschen Staates** zusätzlich. Mit Blick auf die **Schuldenstandsquote** wird laut des Tragfähigkeitsberichts 2024 des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) das **Maastricht-Kriterium als zentraler EU-Referenzwert dauerhaft nicht eingehalten**. Das Finanzierungssaldo, das die Zinslast berücksichtigt, verschlechtert sich sukzessive und bleibt ebenso dauerhaft negativ (siehe Abbildung 3).

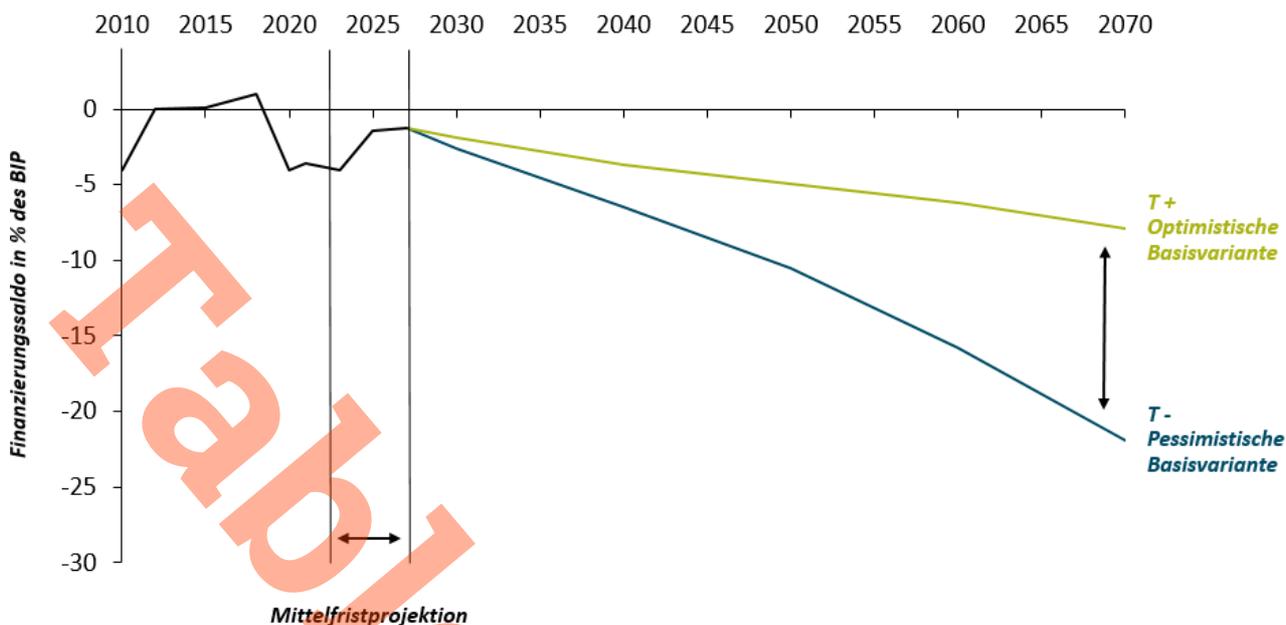


Abbildung 3: Gesamtstaatliche Finanzierungssalden in der optimistischen und pessimistischen Basisvariante¹⁰

Solche Defizite führen zwangsläufig zu **Einspardruck** und schränken die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand weiter ein. Aufgrund des steigenden Erfüllungsaufwands bei gleichzeitig sinkenden personellen und finanziellen Ressourcen **wird die öffentliche Hand mit ihren heutigen Strukturen und Arbeitsweisen quantitativ und qualitativ nicht mehr all ihre Aufgaben erfüllen können**. Es droht stärker als aktuell schon, eine „Mangelverwaltung“ (siehe Abbildung 1). Um diesen Tendenzen und Entwicklungen erfolgreich zu begegnen, muss die öffentliche Verwaltung hin zu einer „gestaltenden“ beziehungsweise „innovativen Verwaltung“ weiterentwickelt werden. Grundlegende Transformation und Strukturreformen – nicht allein Symptombekämpfung – sind jetzt notwendig.

Bei weniger Ressourcen wird es zwingend erforderlich werden zu definieren, welche Aufgaben der Staat zukünftig in welchem Umfang mit welcher Priorität – und mit welcher Verwaltungskapazität – erfüllen will und soll. Hierfür ist es auch notwendig, dass sich Staat und Gesellschaft auf ein übergreifendes Staatsleitbild verständigen, das den Wirkungsraum staatlichen Handelns klar absteckt und auf die Erreichung eines klar definierten Zielzustands fokussiert. Ein solches Staatsleitbild ist nicht Gegenstand dieses Papiers, jedoch ergibt sich unabhängig von der Ausgestaltung des Staatsleitbilds die Notwendigkeit einer öffentlichen Hand, die dieses erfüllen kann.

¹⁰ Die Tragfähigkeitsanalyse operiert mit pessimistischen und optimistischen Szenarien, die sich aus der Kombination diverser Annahmen ergeben (bspw. Fortschreibung von Ausgabenkategorien mit unterstellter Wachstumsrate des BIP und Gegenrechnung der Einnahmen). Bundesministerium der Finanzen (2024): 6. Tragfähigkeitsbericht der öffentlichen Finanzen 2024, S. 42 (nach Werding u.a. (2023)), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/tragfaehigkeitsbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt abgerufen am 22. April 2024.

2 Ein Zielbild für die öffentliche Hand von morgen

Im Zentrum der Transformation der öffentlichen Hand steht ein übergreifendes **Zielbild**, das Prämissen definiert und Antworten auf die zentrale Frage ermöglicht: „**Wie wird die öffentliche Hand in Zukunft (wieder) leistungsfähig?**“. Dabei nimmt es drei zentrale Zielfelder in den Fokus: die **Gemeinwohl- und Serviceorientierung**, die **Handlungsfähigkeit** sowie die **Effektivität und Effizienz** (siehe Abbildung 4).



Abbildung 4: Zielbild der öffentlichen Hand von morgen

Das Zielfeld „**Gemeinwohl- und Serviceorientierung**“ wird durch die folgenden drei Ziele konkretisiert:

1. „**Die Verwaltung stellt die Bedarfe der Bürger:innen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft ins Zentrum.**“ Dort, wo die Verwaltung Dienstleistungen für die Bürger:innen erbringt, ist sie sensibilisiert und fokussiert auf die Bedarfe ihrer Zielgruppen. Als Dienstleisterin stehen für sie die Adressatinnen und Adressaten im Zentrum der Aktivitäten. Die Zielgruppen werden im Sinne der Orientierung an den Adressierten zielgerichtet und leicht verständlich angesprochen. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung werden sie als Beteiligte frühzeitig eingebunden, beispielsweise in die Produktentwicklung.
2. „**Die Verwaltung stellt ein höchstmögliches Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in staatliches Handeln sicher.**“ Ein maßgebliches Ziel bei einer Reform der öffentlichen Verwaltung muss es sein, verlorenes Vertrauen wiederherzustellen. Grundlage hierfür ist, dass die Verwaltung effizient, transparent und nachvollziehbar agiert: Regeln und Entscheidungen werden erläutert und Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und Zivilgesellschaft werden die eigenen Rechte transparent gemacht. Dafür ist entscheidend, dass die politischen Entscheider:innen auf allen Ebenen die Umsetzung ihrer Politik ebenso in den Blick nehmen und begleiten wie den Prozess der Politikformulierung.

3. **„Die Verwaltung steuert und handelt vorausschauend mit einem integrierten Blick auf ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit.“** Für das Gemeinwohl in Deutschland ist es von zentraler Bedeutung, dass die gesellschaftliche Transformation hin zu **ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit gelingt**. Aufbauend auf übergeordneten politischen Abwägungen muss die öffentliche Hand **in der Lage sein, komplexe und querschnittlich angelegte Handlungsprogramme**, zum Beispiel für die Klimawende, erfolgreich **zu steuern**, in der Umsetzung Zielkonflikte auszutarieren oder Lösungen zu finden, die verschiedene Anforderungen gleichzeitig abdecken. Es gilt für die Politik, transparent die Auswirkungen und Querbezüge von anstehenden Entscheidungen aufzuzeigen, aber auch geeignete **Managementsysteme und Akteursnetzwerke zu etablieren** und über Legislaturperioden hinweg eine Umsetzung zu ermöglichen.

Das Zielfeld „**Handlungsfähigkeit**“ wird durch die folgenden drei Ziele konkretisiert:

4. **„Die Verwaltung leitet Prioritäten transparent und nachvollziehbar aus der Politik ab.“** Klare politische Ziele sind die Grundlage für viele Handlungen der Verwaltung. Die öffentliche Hand operationalisiert politische Ziele **proaktiv**, kommuniziert diese nach innen und außen und fordert bei Bedarf eine eindeutige Priorisierung ein. Dabei behält sie den Überblick über relevante Zielzusammenhänge und -abhängigkeiten auf Grundlage einer Risikoabschätzung. Es ist jedoch zu beachten, dass das Ziel der effizienten Steuerbarkeit von Vorhaben auch bei deren Formulierung eine stärkere Rolle spielen muss. Die aktuelle Tendenz zu immer **detaillierteren Vorgaben** erschwert die notwendige Steuerbarkeit erheblich.
5. **„Die Verwaltung besitzt die Fähigkeiten zur Umsetzung priorisierter Maßnahmen sowie zur schnellen Anpassung an veränderte Prioritäten.“** Die öffentliche Hand ist in der Lage, zentrale Kernergebnisse für die zuvor abgeleiteten Prioritäten zu definieren und ihr Handeln am Erreichen dieser Ergebnisse auszurichten.¹¹ In diesem Sinne stellt sie statt der Fachzuständigkeit vor allem die Ergebnisverantwortung ins Zentrum ihrer Aktivitäten und schöpft im Rahmen einer regelmäßigen Vollzugskritik Potenziale einer wirkungsorientierten Effizienzsteigerung aus. Vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses als lernender Staat baut die öffentliche Hand das Erfahrungswissen und die Fähigkeit auf, im Falle kurzfristiger notwendiger Anpassungen unmittelbar und resilient reagieren zu können. Priorisierungen schließen Depriorisierungen ein.
6. **„Die öffentliche Hand stellt die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sicher.“** Die Fähigkeit, einen langfristig auskömmlichen Ressourcenrahmen für die zu leistenden Aufgaben zu definieren und durch eine leistungsfähige Steuerverwaltung sicherzustellen, ist Kernkompetenz der öffentlichen Hand. Dies umfasst insbesondere ihre Fähigkeit, eine langfristige Personalbedarfsplanung (Quantität und Kompetenzen) für eine effizienzorientierte Aufgabenerfüllung zu etablieren. Durch ihren Auftritt als attraktive Arbeitgeberin schafft sie es, das in geringerem Umfang auf dem Arbeitsmarkt verfügbare Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Auch vor dem Hintergrund des ohnehin bestehenden Fachkräftemangels tritt die Verwaltung nicht nur in Konkurrenz um die besten Fachkräfte, sondern muss auch mit deutlich weniger Personal auskommen, um diese nicht über Gebühr der freien Wirtschaft und somit dem Wirtschaftsstandort Deutschland zu entziehen. Die darüber hinaus notwendige Bedarfsplanung, also insbesondere die Frage danach, wie – beziehungsweise – ob neue Aufgaben

¹¹ Der Umfang von Koalitionsverträgen (Anzahl Wörter) und die hierfür notwendigen Sondierungsgespräche (Anzahl Tage) stiegen in den vergangenen Jahrzehnten um ein Vielfaches. Beispielsweise bestand der erste Koalitionsvertrag 1961 aus etwa 2.000 Wörtern, ein Dreißigstel der heute üblichen Länge.

Vgl. Wiese, Rebekka (2021): Die To-do-Liste der Regierung, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-11/koalitionsvertraege-parteien-regierungsprogramm-vereinbarung-demokratie>, zuletzt abgerufen am 23. November 2023.

mit aktuell vorhandenen Ressourcen abgedeckt werden können, muss vor der Übernahme der Aufgabe geklärt werden. Sind zusätzliche Ressourcen zur Erbringung der Aufgabe notwendig, muss die öffentliche Hand sich so organisieren, dass diese effektiv und nachhaltig beschafft beziehungsweise an anderer Stelle eingespart werden können.

Das Zielfeld „**Effektivität und Effizienz**“ wird durch die folgenden drei Ziele konkretisiert:

7. **„Die Verwaltung maximiert Effizienz durch Automatisierung, Kooperation und Konsolidierung.“** Die Verwaltung definiert eine zu erzielende „Standardisierungs- und Digitalisierungsrendite“ und erreicht diese. Im Aufgabenvollzug werden die vorhandenen Automatisierungspotenziale genutzt, um die Aufgabenerfüllung schneller, nutzungszentrierter und möglichst ressourcenschonend erbringen zu können. Verwaltungsprozesse werden hierfür vertikal und horizontal Ende-zu-Ende optimiert, digitalisiert und Künstliche-Intelligenz-(KI)-Anwendungen systematisch geprüft. Dies wird durch die konsequente Bereitstellung von Standards sowie den Auf- und Ausbau einer leistungsfähigen, modularen digitalen Infrastruktur begünstigt. Kooperationen über föderale Ebenen und Länder hinweg werden geschaffen, um teure Dopplungen zu verhindern und mit den knappen Ressourcen bestmögliche Ergebnisse zu erzielen. Zentral ist dabei, die Qualität und Effektivität von Verwaltungshandeln nicht zu verringern.
8. **„Die Verwaltung steuert ihre internen Ressourcen effizient und effektiv.“** Die Fähigkeit, die vorhandenen Ressourcen effizient einzusetzen und zu steuern sowie die politischen Ziele effektiv zu erreichen, ist hierfür unabdingbare Voraussetzung. Die Einrichtung einer proaktiven, evidenz- und datengetriebenen Entscheidungsfindung und Steuerung sichert das Erreichen von Wirkungszielen.
9. **„Die Verwaltung ist auftraggeber- und projektfähig und setzt externe Ressourcen wirkungsorientiert und effizient ein.“** Die öffentliche Hand besitzt die Kompetenz, auch komplexe Aufgaben und Projekte im Rahmen eines Portfolios selbst professionell zu steuern, nachhaltige und moderne Arbeits- und Projektstrukturen aufzubauen sowie externe Expertise und Kapazitäten zielgerichtet zur Unterstützung einzusetzen. Der externe Ressourceneinsatz erfolgt hierbei zielgerichtet und effizient; die Sicherung des Projektwissens wird über die Einsatzdauer Externer hinaus sichergestellt. Des Weiteren baut die öffentliche Hand strategische Partnerschaften zu relevanten Akteurinnen und Akteuren auf, durch die ihre Wirkungsorientierung und Effizienz verbessert werden.

3 Vier Reformbereiche zur Erreichung des Zielbilds

Zur Erreichung des beschriebenen Zielbilds innerhalb des nächsten Jahrzehnts sind weitreichende Veränderungen notwendig. Insgesamt lassen sich **vier Reformbereiche bilden: Verantwortung, Befähigung, Service und Effizienz**. Diese Reformbereiche sind interdependent und entfalten nur gemeinsam ihre volle Wirkung.

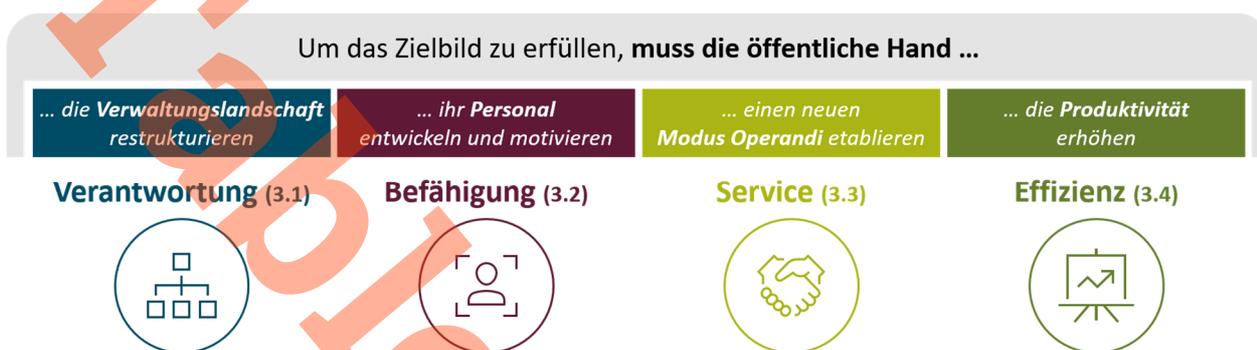


Abbildung 5: Vier Reformbereiche zur Erreichung des Zielbilds

3.1 Verantwortung: Die öffentliche Hand muss die Verwaltungslandschaft restrukturieren



Zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und Steigerung der Gemeinwohl- und Service-Orientierung sowie der Effektivität und Effizienz muss die öffentliche Hand die aktuelle Behördenlandschaft hinsichtlich ihres Zuschnitts, ihrer Zuständigkeitsfokussierung sowie ihrer Aufbau- und Ablauforganisation auf den Prüfstand stellen. Angesichts der aufgezeigten Herausforderung, mit 20 Prozent weniger Personal die Aufgaben zu erfüllen, ist die Steigerung der Effizienz nicht mehr „nur“ das Befolgen des Sparsamkeitsprinzips. Sie wird vielmehr zur überlebenswichtigen Voraussetzung für eine handlungsfähige Verwaltung.

Der **aktuelle Behördenzuschnitt muss kritisch überprüft und anschließend konsolidiert** werden. Maßgabe für die inhaltliche und organisationale Neuausrichtung der Behördenlandschaft bilden hierbei **identifizierte Zukunftsthemen („Prioritäten“) und Herausforderungen**. Die öffentliche Hand muss die Fähigkeit entwickeln, mit der Methode der „strategischen Vorausschau“ anstehende **grundlegende Herausforderungen** und Gestaltungsbedarfe zu identifizieren. Aktuell könnten dies zum Beispiel Handlungsfelder wie die digitale Transformation der Industriegesellschaft oder die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Alterssicherungssysteme sein. Die öffentliche Hand muss sodann ihre Kräfte gebündelt zur Bewältigung der Zukunftsthemen organisieren. Dabei muss sie Strukturen schaffen, die – unabhängig vom (letztlich jeweils politisch ausgehandelten) Ressortzuschnitt – handlungsfähig sind.

Konsolidierung des Behördenzuschnitts:

Für neue Themenkomplexe der Verwaltung werden heute häufig neue Behörden geschaffen. Deren Anzahl wächst seit Jahren kontinuierlich an und trägt zu einem zunehmend unübersichtlich werdenden „Behörden-dschungel“ bei. Künftig werden ressort- und länderübergreifend Behörden zusammengelegt (z. B. als Anstalt öffentlichen Rechts) – in Verbindung mit der Konsolidierung und Modernisierung der Rechts- und Fachaufsicht. Auch querschnittliche Behörden bzw. Aufgaben werden zur Erzeugung möglichst hoher Synergien zusammengeführt (siehe Shared Services Center).



Im Rahmen eines **zeitgemäßen Ressortprinzips** wird die **Neuausrichtung der Ministerien** unter Einbeziehung des **nachgeordneten Bereichs** vorangetrieben, indem ihre **Aufbau- und Ablauforganisation restrukturiert** werden. Die Fachverantwortung bleibt den Ressorts vorbehalten, für Z- und Querschnittsaufgaben erfolgt eine klare **Zuordnung** der Verantwortung über Ressortgrenzen hinweg beziehungsweise Bündelung in Shared Service Centern. Doppelstrukturen werden so abgebaut, freiwerdendes Personal kann für priorisierte beziehungsweise **neue Aufgaben** eingesetzt werden. Die ausgeprägten, siloartigen Säulen-Strukturen und Hierarchien in der öffentlichen Hand werden aufgelöst. Stattdessen optimiert die öffentliche Hand ihre Strukturen entlang von **Prozessen**, die konsequent am Bedarf der Adressatinnen und Adressaten ausgerichtet werden. Sie werden **digital gedacht**, um die Wertschöpfungsketten zu verbessern und somit Effizienzpotenziale zu heben. Dies gilt **analog** auch für Mittelinstanzen und die kommunale Ebene.

Bei der Verwaltungsdigitalisierung **braucht es** grundlegende strukturelle Veränderungen in Form eines neuen **Ordnungs-, Steuerungs- und Strukturrahmens** mit Digitalisierung als zentralem Baustein der Verwaltungstransformation.¹² Darin verstehen sich **Fachressorts** als „Fachdigitalisierungsministerien“ mit klaren Digitalverantwortlichkeiten und wirksamen **Digitalfunktionen**, die durch ein zeitgemäßes Ressortprinzip die Verwaltungsdigitalisierung **gemeinsam mutig und standardisiert** vorantreiben.

Es werden – insbesondere für **aktuell als Linienaufgaben** angesehene Herausforderungen – **neue Formen von Netzwerkorganisationen** etabliert, um wiederkehrende **Aufgaben** mit einem **klaren Fokus auf Ergebnisverantwortung** zu versehen und effizienter umzusetzen. Diese zielen darauf ab, die Geschwindigkeit und Reaktionsfähigkeit sowie die Entscheidungskompetenzen der **öffentlichen Hand** zu verbessern. Die verwaltungsinterne Handlungslogik der Fachzuständigkeiten wird durch eine **konsequente Hinwendung zur Ergebnisverantwortung** abgelöst. Diese muss als **Maßstab für die Leistungseinschätzung und das Handeln der Beteiligten** gelten. Wichtige Voraussetzung für die Ermöglichung dieser neuen Arbeitsform ist dabei die entsprechende Befähigung der Organisation. Die thematische, strukturelle und **akteursbezogene Komplexität** neuer Herausforderungen der öffentlichen Hand macht zudem den Einsatz interdisziplinärer und **organisationsübergreifender Projektteams** notwendig. Bei der Zusammenstellung dieser Projektteams steht, statt der klassischen Verwaltungszuständigkeit, primär die Zusammensetzung **nach Fähigkeiten** im Zentrum, die zur Umsetzung des geplanten Vorhabens nötig sind. Als Voraussetzung dieser **neuen Form** der Zusammenarbeit werden die **Projektfähigkeiten der Mitarbeitenden gefördert** und ihre Kompetenzen innerhalb der öffentlichen Verwaltung transparent gemacht beziehungsweise im Rahmen von **Kompetenzgemeinschaften**, inklusive der Etablierung vereinbarter Standards, gefördert.

¹² Siehe auch die PD-Veröffentlichung: „Föderale Arbeitsteilung neu denken – für eine digital vernetzte Verwaltung von morgen“ vom 19. Oktober 2023,

https://www.pd-g.de/assets/231019_PD-Position_Foederales-Arbeitsteilung.pdf, zuletzt abgerufen am 23. November 2023.

Netzwerkorganisation:

Aktuell werden Gesetzesentwürfe, die mehrere Ressorts betreffen, erst von einem Ressort im Fachreferat vorbereitet und anschließend mit den weiteren Ministerien abgestimmt. Als neues Vorgehenskonzept werden Mitarbeitende ressortübergreifend nach Fähigkeiten in Pools zugeordnet. Aus den Mitarbeitenden dieser Pools werden temporäre Teams gebildet – ausgestattet mit Kompetenz und Entscheidungsverantwortung – um Gesetzesentwürfe schneller und kooperativ zu erarbeiten. Abstimmungen oder Entscheidungen entlang der Hierarchie finden nicht getrennt nach Ressort, sondern in einem ressortübergreifenden Lenkungsausschuss statt.



Des Weiteren wird eine allgemeingültige **Verpflichtung zur Realisierung ministeriums- und behördenübergreifender Synergien** festgeschrieben. Zentraler Teil der Vernetzung ist hierbei die **Optimierung von intra- und interbehördlichen Schnittstellen und Doppelstrukturen** sowie die behördenübergreifende **Herstellung von Transparenz über aktuelle Vorhaben**, die in den einzelnen Organisationen der öffentlichen Hand umgesetzt werden. Dies ermöglicht es, eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Ministerien beziehungsweise zwischen den Ministerien und den nachgeordneten Bereichen sicherzustellen, indem redundante Vorhaben vermieden, Ressourcen gebündelt eingesetzt sowie Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse beschleunigt werden. Überdies muss eruiert werden, inwiefern die **innerbehördlichen Strukturen und Verfahren** insbesondere durch **konsequente Harmonisierung und Standardisierung** angepasst beziehungsweise neu aufgestellt werden müssen, um effizienter agieren zu können. Unabhängig davon sollten die Behörden, insbesondere die Ministerien, konsequent auf ihre **Kernaufgaben fokussiert** werden, da diese aktuell zahlreiche Aufgaben wahrnehmen, die nicht zu ihren Kernaufgaben zählen. In diesem Zuge wird ein systematischer Prozess aufgesetzt, um nicht-ministerielle Arbeit – nach vorrangiger Prüfung der Notwendigkeit und Bündelungsoptionen („Konsolidierung“) – konsequent auf nachgeordnete Behörden abzuschieben und **Ausgliederungen** beziehungsweise Überführung von Aufgaben in **rechtlich selbständige Einheiten** (z. B. Anstalten oder privatrechtlich verfasste Gesellschaften) umzusetzen. Dies könnte – im Sinne eines **konsequenten Abschlusses des Bonn-Berlin-Umzugs** – durch den Transfer ministerieller Kernfunktionen nach Berlin und die Abschichtung operativer Aufgaben in nachgeordnete Behörden erfolgen.

Synergien:

KI-Projekte zur effizienten Unterstützung der Beantwortung von Parlaments- und Presseanfragen werden aktuell in vielen Behörden aller föderalen Ebenen unabhängig voneinander entwickelt, trotz ähnlicher Fragestellungen und IT-Infrastruktur-Bedarfe. In Zukunft werden einheitliche Standards und Schnittstellen zwischen den Behörden vereinbart und eine Übersicht über laufende KI-Projekte transparent gemacht. Dies spart Kosten, verhindert, dass Fehler wiederholt werden, und ermöglicht gleichzeitig die Skalierung.



Um eine **effiziente Aufgabenwahrnehmung** durch die öffentliche Hand zu gewährleisten, werden für jede Aufgabe sowohl horizontal als auch vertikal **eindeutige Verantwortlichkeiten und Aufgabenverteilungen** definiert. Durch die **Gewährung von klar definierten Durchgriffsrechten** werden unmittelbar an der Realisierung der Aufgabe beteiligte Akteurinnen und Akteure ausreichend mandatiert, um Vorhaben mit der notwendigen Autorität und Verantwortung umsetzen zu können („**Benehmen statt Einvernehmen**“). Dabei ist die **Aufgabenverteilung zwischen den unmittelbar beteiligten Akteurinnen und Akteuren eindeutig definiert**. So werden Friktionen und Verzögerungen während eines laufenden Prozesses vermieden.

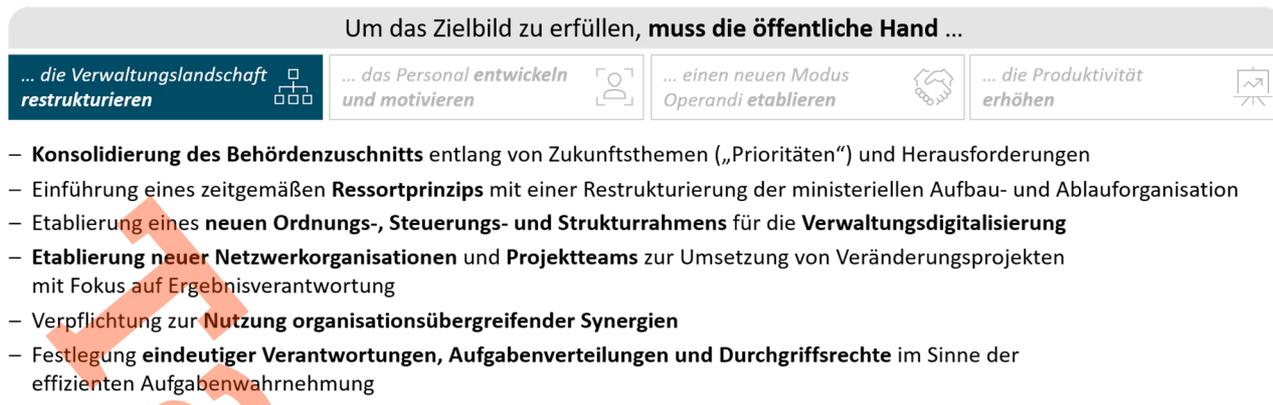


Abbildung 6: Erster Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds

3.2 **Befähigung: Die öffentliche Hand muss ihr Personal entwickeln und motivieren**



Für einen zukunftsweisenden **Wandel** der öffentlichen Hand sind die **Menschen in der Verwaltung entscheidend**. Ob Erneuerung von Strukturen, eine konsequente Ausrichtung an den Adressatinnen und Adressaten des Verwaltungshandelns, Entwicklung neuer Geschäftsmodelle oder Steigerung der Produktivität – die Umsetzung liegt bei den **Verwaltungsbeschäftigten** und ihrem Rollenverständnis: Dieses Verständnis beinhaltet neben der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben und Pflichten, eine konsequente Ausrichtung an Adressatinnen und Adressaten sowie an **Wirkung und Gemeinwohl**. Ergänzend zur Nachvollziehbarkeit und Zuverlässigkeit des Verwaltungshandelns treten die **Fähigkeit zu Transparenz und Kommunikation**. Neben dem Erreichen eines sicheren Aufgabenvollzugs tritt eine **stärkere Gestaltung** in einer sich wandelnden Gesellschaft.

Dieser Wandel gelingt nur, wenn die **öffentliche Hand Führungsrollen und -fähigkeiten verbessert, neue Kulturen der Zusammenarbeit etabliert und attraktive Arbeitsmodelle schafft** – Hand in Hand mit zukunftsweisenden Strukturen und Rechtsrahmen.

Von zentraler Bedeutung ist das Verwaltungspersonal – auf Führungs- wie auch Arbeitsebene – und dessen **zukunftsrelevante Fähigkeiten und zukunftsorientierter Mindset**, um eine handlungsfähige und innovative Verwaltung zu etablieren. Dies schließt auch eine **stärkere Transformations-, Lern-, und Anpassungsfähigkeit** des gesamten Personalkörpers auf Führungs-, Mittelmanagement- und Arbeitsebene ein. Wo starre Strukturen und unnachgiebige Kulturen ihre Basis in den Köpfen des derzeitigen Führungspersonals haben, sollte die Pensionierungswelle gezielt für einen „Kulturbruch“ genutzt werden.

Einheitliche Personalmanagement-IT:

Unter dem aktuellen Verständnis des Ressortprinzips hat (fast) jedes Ministerium auf Bundesebene ein eigenes IT-System für das Personalmanagement aufgebaut. Das führt zu Mehrfachaufwand in Betrieb und Weiterentwicklung der Systeme, erschwert aber auch ressortübergreifende Karrieren, etwa durch abweichende Skill-Management-Kategorien. Um hier Effizienzpotenziale und inhaltliche Synergien zu heben, bedarf es eines einheitlichen, ressortübergreifenden IT-Systems für das Personalmanagement.



Teilziel dieses Bruches ist es, eine **Fehler- und Experimentierkultur** zuzulassen, unter Nutzung innovativer Technologien, Formate und Methoden. So wird den Beschäftigten ermöglicht, Ideen aktiv in die Organisation einzubringen und Innovationen voranzutreiben. Der Aufbau und die Verankerung dieser Fähigkeiten bleibt dabei Daueraufgabe der gesamten Behördenlandschaft und jeder einzelnen öffentlichen Institution und sollte auch als solche verstanden werden (bspw. mittels Prinzipien oder als Teil der Organisationswerte).

Führungsrollen und Führungsfähigkeiten sollten zugleich **ebenenübergreifend gestärkt** werden, insbesondere als Teil eines gemeinsamen Führungsverständnisses. Dies beinhaltet insbesondere die Vermittlung von **Wertschätzung, Motivation und Inspiration** gegenüber Mitarbeitenden sowie eine **sinnvolle Delegation, Verantwortungsübertragung und Steuerung der Ergebniserreichung**. Dabei sollten die Förderung und Entwicklung von modernen Führungsfähigkeiten und die Etablierung interdisziplinärer, agiler Zusammenarbeitsformen ebenfalls fest in der **Organisation und deren Prozessen verankert** werden (bspw. mittels verpflichtender, regelmäßiger Schulungen und deren Festschreibung als Beförderungskriterium). Auch sollten die Anforderungen bereits in die Curricula jener Bildungsinstitutionen Eingang finden, die für die Ausbildung der zukünftigen Verwaltungsmitarbeitenden zuständig sind.

Dies sollte es Mitarbeitenden ermöglichen, durch ihren **individuellen Einsatz und Leistung** ihre Position in der Organisation zu beeinflussen – bestenfalls mit fachlicher und personeller Unterstützung der Führungskräfte.

Denn Fortschritt ist nur möglich, wenn es gelingt, Talente zu gewinnen, nachhaltig zu entwickeln und leistungsbereit in der Verwaltung zu halten. Im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft muss die Verwaltung im „War for Talents“ ein zeitgemäßes und **attraktives Angebotspaket und Arbeitsumfeld** bereitstellen. So sollte die Verwaltung die **gesellschaftliche Realität von Diversität abbilden**, die sich positiv auf die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Verwaltung sowie die Produktivität von Verwaltungsteams auswirkt.

Zugleich muss, als Kernbestandteil einer strukturellen Reform, das **Personalmanagement** der Verwaltung **strategisch ausgerichtet und gestärkt** werden – in jeder einzelnen Behörde sowie übergreifend. Hierzu zählt die Einführung einer **strategischen und langfristigen Personalbedarfsplanung** zur Steuerung des Personaleinsatzes – mindestens über Ressortgrenzen, bestenfalls auch über föderale Grenzen hinaus. Die Planung bezieht sich nicht nur auf die Quantität des langfristig benötigten Personals, sondern auch auf die Zielkompetenzen: Was wollen wir als Organisation in 5-10 Jahren „können“, welche Kompetenzen brauchen wir perspektivisch nicht mehr? **Maßstab** dieser neuen Planung muss angesichts des Fachkräftemangels sein, dass sich der **Anteil des öffentlichen Dienstes am Erwerbspersonenpotenzial nicht erhöht**. Der Fokus liegt auf der Befähigung, Entwicklung und **Produktivitätssteigerung des bestehenden Personals und nicht in der Schaffung neuer Personalstellen**.

Die **Optimierung von Personalmanagementstrukturen** sollte ebenfalls Bewerbungs- und Einstellungsprozesse einschließen. So sollten sich die Bewerbungsprozesse am Arbeitgeber-Branding und dem Arbeitgeberwertversprechen der Organisation ausrichten. Denn es gilt generell, die **Attraktivität der Arbeit im öffentlichen Sektor** sowie die Geschwindigkeit im Bewerbungsprozess zu erhöhen, um dem Fachkräftemangel und Fachkräfteabgängen entgegenzuwirken.

Modernes, übergreifendes Personalmanagement:

In der aktuellen Praxis besteht das Personalmanagement häufig noch im Wesentlichen aus Personalverwaltung. Unter Personalentwicklung werden vor allem fachliche Weiterentwicklung – oft Spezialisierung – und hierarchische Beförderungen verstanden. Führungs- und weitere soziale Kompetenzen werden nur dort gezielt entwickelt, wo die Verantwortlichen eines Hauses dieses Thema erkannt haben und gestalten. Entwicklungswege über Ressorts oder staatliche Ebenen hinweg – oder gar im Austausch mit dem Privatsektor – bleiben Ausnahmen, nicht zuletzt wegen fehlender Übertragbarkeit von Pensionsansprüchen. So gelingt es wenig, die öffentliche Hand als zeitgemäße Arbeitgeberin auf dem Markt der Bewerber:innen zu positionieren und Silos zu überwinden.

Ein modernes Personalmanagement gestaltet die Arbeits- und Entwicklungsbedingungen ganzheitlich, legt Wert auf die Entwicklung von Führungskompetenzen und außerfachlicher Qualifikation und fördert die organisationsübergreifende Entwicklung durch anschlussfähige Rollen- und Kompetenzmodelle sowie Übertragbarkeit von Ansprüchen bei Ein- und Austritt.



Für die Attraktivität und Produktivität des öffentlichen Sektors ist es essentiell, in sich **geschlossene Dienststellen mit jeweils individuellen Verwaltungskulturen zugunsten eines öffentlichen Arbeitsmarkts mit durchlässigen Strukturen weiterzuentwickeln** und ein **Querwechseln zwischen öffentlichen Institutionen, aber auch in die Privatwirtschaft** sowie vice versa konsequent und ambitioniert zu **ermöglichen**. Eine solche **Flexibilisierung** erlaubt **freiere Bewegung in die Verwaltung und aus ihr heraus**, Begrenzung von Lock-in-Effekten und das Pooling von Kompetenzen zugunsten von Produktivitätsgewinnen.

Jedoch wird der Rahmen zur Weiterentwicklung des Personalkörpers in der öffentlichen Verwaltung maßgeblich von den durch das **Dienstrecht** vorgegebenen, für die Kernbereiche des Berufsbeamtentums verfassungsrechtlich abgesicherten Leitplanken abgesteckt. Gerade für die nötige Stärkung und Befähigung der Verwaltung in Bezug auf das Zielbild bedarf es einer **grundlegenden Überprüfung und Fortentwicklung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen im Laufbahn- Besoldungs- und Pensionsrecht**, um die Voraussetzung für darauf aufbauende Maßnahmen zur Erreichung des Zielbilds sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist eine **grundlegende Reform des Berufsbeamtentums und Tarifvertragsrechts des öffentlichen Dienstes (TVÖD) zu prüfen**. Im Zuge der Modernisierung des Personalwesens sollten auch die **rechtlichen Grundlagen und Verfahren der Mitbestimmung fortentwickelt und vereinfacht** werden.

Der Fokus der Weiterentwicklung von Dienst- und Tarifrecht sollte darauf liegen, transparente Rahmenbedingungen für wirksame Anreize zum fortlaufenden Kompetenzaufbau innerhalb von Verwaltungsorganisationen (im Sinne einer über ihren Personalkörper lernenden Organisation) zu schaffen. Entweder indem das interne Personal zielgerichtet und nachhaltig aufgebaut oder externes Personal angeworben wird. Dazu bedarf es einer grundlegenden **Reform der Beförderungsverfahren**, einschließlich des **Beurteilungswesens**, mit dem Ziel, (Führungs-)Positionen leistungsbasierter zu besetzen. Die Neufassung von **Amtsbezeichnungen** („Ministerialdirigent“, „Oberamtsrat“, „Legationsrat 1. Klasse“) gibt Impulse in Richtung des angestrebten zukunftsorientierten Mindsets.

Die Prüfung sollte auch die Fortentwicklung eines zeitgemäßen Verständnisses derjenigen hoheitlichen Befugnisse umfassen, für deren Ausübung auch in Zukunft Beamtinnen und Beamte eingesetzt werden sollen.

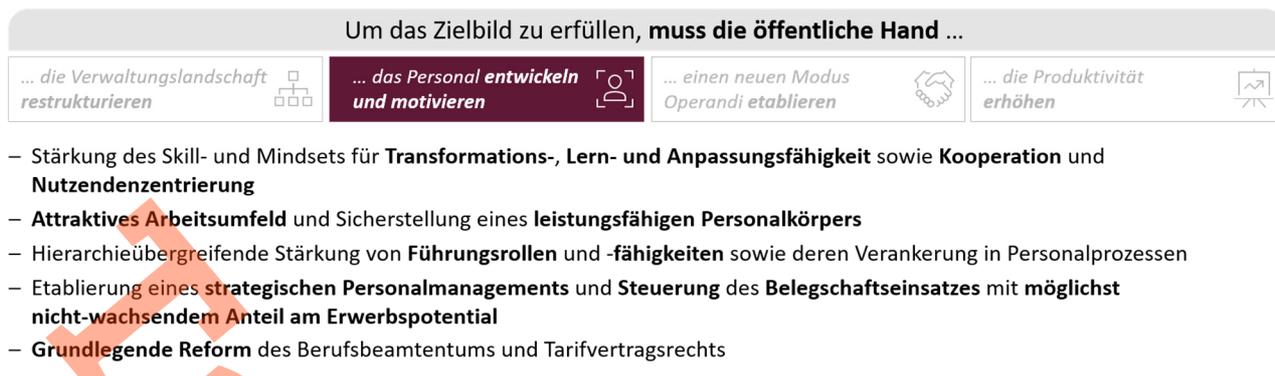


Abbildung 7: Zweiter Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds

3.3 Service: Die öffentliche Hand muss einen neuen Modus Operandi etablieren



Zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und Steigerung der Gemeinwohl- und Service-Orientierung sowie der Effektivität und Effizienz muss die öffentliche Hand eine **neue Form der Zusammenarbeit** innerhalb der Verwaltung und zugleich auch mit den wichtigen Stakeholdern in Gesellschaft und Politik etablieren.

In der öffentlichen Hand wird die Steuerung nun auf die **Wirkung als ein Kernaspekt des Handelns** fokussiert (anstatt auf die bisher verbreitete **Input-Steuerung** nach verausgabten Mitteln). Dazu ist eine **Verankerung der wirkungsorientierten Steuerungslogik im politischen Kreislauf** (Formulierung von smarten Wirkungszielen) und eine Operationalisierung im **Verwaltungskreislauf** (angemessene Kennzahlen und Evaluation nach Wirkung) über geeignete Prozesse nötig. Voraussetzungen in der Verwaltung hierfür sind ein gemeinsames Verständnis zentraler Wirkungszusammenhänge¹³ sowie ein Portfolio-Ansatz, der mittels **systematischem Projekt- und Portfoliomanagement** die Aufgaben und Projekte transparent initialisiert, etabliert und priorisiert umsetzt.¹⁴

Wirkungsorientierung:

Aktuell ist ein häufiges Erfolgs- und Fortschrittskriterium in Projekten der öffentlichen Hand „verausgabte Mittel“. Wirkung und Effizienz sind dabei unklar. In zukünftigen Transformations- und Verwaltungsdigitalisierungsprojekten werden messbare Ergebnis- und Wirkungs-Kriterien definiert, wie zum Beispiel Anzahl monatlich Nutzender und deren Zufriedenheit sowie Reduktion des Personaleinsatzes und der Kosten. Die Kriterien werden Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft transparent gemacht.



Um die Wirkung weiter zu steigern, die Herausforderungen zu meistern und das Zielbild zu erreichen, avancieren **Kooperationen zum Standardvorgehen** zwischen Behörden, über Ländergrenzen und föderale Ebenen hinweg. Entsprechende kooperationsfördernde Rahmenbedingungen und Anreize werden etabliert

¹³ „Objectives and Key Results“ (OKR) ist ein mögliches Framework, das bei der regelmäßigen unterjährigen Definition von und Steuerung nach konkreten wirkungsorientierten Ergebnissen unterstützen kann.

¹⁴ Ansätze wie der von der Europäischen Union eingeführte Projektmanagementstandard PM² und vom Bundesverwaltungsamt für die deutsche Verwaltung weiterentwickelte Standard PMflex können hierfür genutzt werden.

(bspw. eine Weiterentwicklung der Zuordnung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im Grundgesetz, einfachgesetzliche Anpassungen z. B. im Vergabe- und Wettbewerbsrecht). Bei der Umsetzung von Vorhaben sollten die Kräfte immer **ebenenübergreifend im Sinne einer digital vernetzten Verwaltungskooperation gebündelt** werden: Bund, Länder und Kommunen verständigen sich für Verwaltungsaufgaben verbindlich auf Interoperabilität und ein jeweiliges gemeinsames Vollzugsmodell, bei dem nicht zwangsläufig diejenige Stelle die Verwaltungsmittel für den Vollzug der Aufgabe bereitstellt, die formal verantwortlich ist. Dabei könnten auch statt Eigenentwicklungen in jedem Land oder gar jeder Kommune (für Online-Dienste und sonstige Verwaltungsleistungen) eine oder wenige Behörden definiert werden, die jeweils **bundesweit den nachnutzbaren Standard setzen** im Sinne eines **verpflichtenden „Einer-für-Alle“-Prinzips**. Darüber hinaus könnten einzelne Länder auch bundesweit die Infrastruktur für den Vollzug von Verwaltungsaufgaben für alle Länder und Kommunen administrieren, und zugleich könnte auch die Administration des Vollzugs von Landesaufgaben an den Bund übergeben werden.

Kooperation I:

Aktuell gibt es mehr als 50 öffentliche IT-Dienstleister in Deutschland, mit ähnlichen Service-Portfolios, Herausforderungen und Lösungsansätzen. Länder- und ebenenübergreifende Kooperationen, insbesondere zum gemeinsamen Betrieb, aber auch für einen einfachen Austausch von Produkten (abseits von OZG-EfA-Leistungen), ermöglichen eine Verbesserung von Leistung und Kundenzufriedenheit – bei geringeren Kosten. Für ausgewählte IT-Services und Infrastruktur wird die Verantwortung gebündelt (z. B. länderübergreifend) beispielsweise zentralisiert (z. B. von Kommunen zum Bund). Das Ziel muss es hierbei sein, einerseits die IT-Dienstleister zu zentralisieren und zu professionalisieren und andererseits sicherzustellen, dass diese über klare Zielbilder gesteuert werden.



Die öffentliche Hand verändert auch den Modus der Zusammenarbeit mit ihren Zielgruppen, insbesondere den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft. Die **Zielgruppen** werden über passende effektive Formate **aktiv eingebunden und beteiligt** (z. B. Fokusgruppen, Panels) vom (Re-)Design bis hin zur finalen Leistungserstellung, um adressatengerechte Leistungen zu entwickeln und um mögliche Rechtsanpassungen für besseren Service schnell zu identifizieren. Die Kommunikation an Adressatinnen und Adressaten wird ebenfalls über kontinuierliches Einholen von Feedback und beständige Zusammenarbeit vereinfacht, im Sinne einer einheitlichen, widerspruchsfreien und wertschätzenden Kommunikation. Unterstützen kann hierbei die Einführung eines **bundesweit einheitlichen Design Systems** verbunden mit einer gemeinsamen Instanz, die Erfahrungen aus Kundenbefragungen und Panels der öffentlichen Hand zur Weiterentwicklung ihrer Services zur Verfügung stellt und entsprechende Unterstützung und Weiterbildung als Dienstleisterin anbietet.

Um dieses neue Selbstverständnis auch in der Außenwirkung zu transportieren, gilt es, **Normen und staatliche Programme systematisch einfach(er), verständlich(er) und einheitlich(er) zu gestalten**. Das Verwaltungshandeln muss so kommuniziert und erläutert werden, dass es für die jeweiligen Adressatinnen und Adressaten klar nachvollziehbar und ansprechend ist. Dies umfasst einen **transparenten Einblick der Bürger:innen in den Umsetzungsstatus laufender Vorhaben**, sowie deren Anlass und Nutzen, Chancen und Risiken. Die Etablierung leicht verständlicher und umsetzbarer Rechtsnormen wird Komplexität in der Anwendbarkeit verringern und die Rechtskonformität erhöhen – beispielsweise durch konsequente Vereinfachung, Kürzung, Standardisierung und Reduktion von Ausnahmen sowie eine einheitliche und durchsetzungsfähige Umsetzungspraxis. Hierbei können Experimentierklauseln, die Regulierungen kurzfristig testen,

einen wertvollen Beitrag leisten. Auch **konsequent digital gedachte Prozesse**, im Rahmen derer beispielsweise alle Daten, die dem Staat bereits vorliegen, automatisch herangezogen werden (*Once-Only-Prinzip*), zahlen hierauf ein.

Kooperation II:

Das aktuelle EfA-Prinzip bei OZG-Leistungen beruht auf dem Prinzip, dass Länder ihre EfA-Leistungen anderen Ländern nach Entwicklung mit entsprechendem „Vertriebs“-Aufwand anbieten. In Zukunft wird bei neuen Normen dieses Prinzip umgedreht: Die Länder arbeiten „per default“ zusammen und entwickeln Abläufe und IT gemeinsam (oder übertragen die Verantwortung an ein Land). Möchte ein Land eine ganz eigene Lösung, kann es die Kooperation verlassen.



Darüber hinaus ist auch ein anderer Modus der Zusammenarbeit mit der Politik unabdingbar, um die öffentliche Hand stetig weiter zu verbessern. Die Verwaltung muss wesentlich effektiver als bisher **Wissen aus der Umsetzung** (z. B. von Praktikerinnen und Praktikern aus Vollzugsbehörden, Beliehene, Wirtschaft) **in die Normenformulierung** einbringen („LegOps“).¹⁵ Dazu sollten neue Verfahren der Normenformulierung in der Ministerialverwaltung wie Projekte gesteuert werden. Dies beinhaltet die Bildung von kleinen (virtuellen) Teams unter Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern von Ländern und Kommunen und der Umsetzungsebene (z. B. öffentliche IT-Dienstleister), unter Nutzung moderner Kollaborations- und Abstimmungstools zur Anpassung der Entwürfe anhand Umsetzbarkeit und Digitalisierbarkeit. Der Einsatz von Design Thinking, agilen Ansätzen oder anderen Methoden ermöglicht ein Verfahren, in dem Ersteller und Zielgruppen von Anfang an – um weitreichende Akzeptanz herzustellen – zusammengebracht werden. Dabei werden auch mögliche Optionen der Normierung modelliert und simuliert, um deren Folgen sinnvoll abschätzen zu können.

Solche Formen der Wirkungsorientierung und Zusammenarbeit erfordern ebenfalls strukturelle Veränderungen. Die **moderne Zentralabteilung (Z)** versteht sich – gebündelt über Ressortgrenzen hinweg – als Dienstleisterin und ModernisiererIn für die ganze Behörde. Sie bietet Fachabteilungen und – bei Ministerien – auch dem gesamten Geschäftsbereich im Sinne eines „Konzern-Ansatzes“ Transparenz über die Ressourcensituation, Synergien und Zusammenarbeit. Darüber hinaus setzt sie ressortübergreifend gültige Standards behördenintern einheitlich um und baut zentrale Kapazitäten zur Verfolgung von priorisierten Kernvorhaben sowie der beratenden Unterstützung der Führungsebenen auf (insbes. Ziele, Dienstleistersteuerung, Projekt- und Portfoliosteuerung). Durch systematische Erhebung und Nutzung **empirischer Daten** zum Verwaltungshandeln kann die moderne Z-Abteilung **Handlungsszenarien vorausschauend analysieren** und anderen Akteurinnen und Akteuren zu evidenz- und datenbasierten Entscheidungen verhelfen. Neben technischen Voraussetzungen wie zum Beispiel dem Aufbau von adäquaten interföderalen und sektorenübergreifenden Plattformen für den Datenaustausch, müssen weitere Voraussetzungen erfüllt werden, wie die Etablierung einer Datenkultur, Datenkompetenz und Daten-Governance sowie eine Beratungsoffenheit und Maßnahmen zur kontinuierlichen Verbesserung (bspw. regelmäßige Retrospektiven).

¹⁵ Der Begriff „LegOps“ beschreibt die Zusammenarbeit von zentralen Akteurinnen und Akteuren aus der Gesetzgebung (Legal) und aus der Umsetzung (Operations) bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben.

Moderne Z:

Aktuell hinterfragen Z-Abteilungen das Anliegen von Fachabteilungen nicht ausreichend, für neue Aufgaben neue Stellen zu fordern. In Zukunft unterstützt die moderne Z-Abteilung bei der Übernahme neuer Aufgaben in einer Behörde die Fachabteilungen dank Ressourcensteuerung und datengetriebener Transparenz frühzeitig bei der Priorisierung des bestehenden Aufgabenportfolios, sodass die benötigten Ressourcen aus dem Bestand oder einem Pool bereitgestellt werden können. Dies verhindert die Ausbringung weiterer „Kästchen“ und Forderung nach mehr Personal, das später nicht besetzt werden kann.



Um das Zielbild zu erfüllen, muss die öffentliche Hand ...

... die Verwaltungslandschaft
restrukturieren

... das Personal entwickeln
und motivieren

... einen neuen Modus
Operandi etablieren

... die Produktivität
erhöhen

- **Wirkungssteuerung** durch konsequente Definition und Evaluation von Wirksamkeitszielen
- **Standardmäßige Kooperationen** über Länder- und föderale Grenzen bei politischen Themen und anschließend gebündelte Umsetzung, „Einer für Alle“-Prinzip (EFA)
- **Aktive Einbindung der Zielgruppen** für nutzendenzentrierte Angebote und Kommunikation
- „LegOps“ – Wissen aus der Umsetzung in die Normenformulierung
- **Moderne Zentralabteilung (Z)** für strategische Funktionen wie Priorisierung inklusive entsprechendem Portfoliomanagement und Nutzung empirischer Daten

Abbildung 8: Dritter Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds

3.4 Effizienz: Die öffentliche Hand muss die Produktivität erhöhen



Wie gezeigt, wird die Arbeit der öffentlichen Hand zunehmend von zwei Knappheiten geprägt – sinkende Mittel und weniger Personal. Sie muss deswegen die ihr zur Verfügung stehenden **Ressourcen effizienter einsetzen**, die aktuelle Qualität und Effektivität ihres Handelns aufrechterhalten und gleichzeitig steigende Serviceanforderungen erfüllen. Ad hoc ist dies nicht möglich; es braucht ein **Produktivitätsprogramm**.

Ausgangspunkt eines erfolgreichen Produktivitätsprogramms ist die Vorgabe von klar definierten **Produktivitätszielen**. Diese lassen sich wiederum aus der eingangs beschriebenen Ressourcensituation, insbesondere dem Fachkräftemangel, ableiten: Die öffentliche Hand wird aufgrund der demographischen Entwicklung **jedes Jahr 1-2 Prozent des bestehenden Stellenvolumens abbauen** müssen. Da die Entwicklung in den verschiedenen Gebietskörperschaften unterschiedlich ist und es zudem weiterhin Bereiche geben wird, in denen die Entwicklung innerhalb der öffentlichen Aufgabenbereiche Stellenmehrbedarfe erfordern, ist es **Aufgabe einer übergreifenden strategischen Personalplanung, diese Anpassungskorridore spezifisch für die unterschiedlichen Verwaltungsbereiche näher zu bestimmen**.

Diese können ergänzt werden durch eine konsequente Aufgabenkritik, um festzulegen, welche Aufgaben die öffentliche Hand überhaupt und mit welchen Standards erfüllen soll. Auf dieser Grundlage ist eine Priorisierung der Aufgaben vorzunehmen, um im Falle von Mangelsituationen die Aufgaben zu definieren, die vorrangig mit Ressourcen ausgestattet werden sollen. Danach müssen sich strukturelle Veränderungen, Optimierung der Prozesse sowie eine konsequente und standardisierte Digitalisierung beziehungsweise Automatisierung anschließen. Diese Schritte werden im Folgenden näher beschrieben. Im Idealfall führt dies

zu einer Umschichtung der Ressourcen – mehr Kapazitäten für den Dienst am Menschen im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich, weniger für die Verwaltung der Verwaltung oder für das Bearbeiten von Anträgen.

Einsparziele können als konkrete Vorgaben festgelegt werden und um **anreizbasierte Ansätze** ergänzt werden. Ein anreizbasierter Ansatz könnte beispielsweise sein, realistische aber besonders ambitionierte Planungen einzelner Organisationseinheiten zur Verbesserung der Produktivität gezielt zu fördern, indem in solchen Fällen **zusätzliche investive Mittel für die Umsetzung** bereitgestellt werden. Im Umkehrschluss müsste eine **Umsetzung, die hinter dem Plan zurückbleibt, sanktioniert** werden. In jedem Fall schärfen entsprechende Zielvorgaben das Bewusstsein für die konkreten Handlungsnotwendigkeiten.

In der Umsetzung der Ziele ist eine systematische Überprüfung des Verwaltungshandelns im Sinne einer **Aufgabenkritik die Grundlage des Vorgehens**. Diese besteht aus der Zweck- und der Vollzugskritik – sowohl das „Was“ als auch das „Wie“ des Verwaltungshandelns werden hinterfragt. Beides ist über eine initiale Anstrengung hinaus als institutionalisierter Reflexionsprozess des Sinns und Zwecks sowie der Umsetzung der individuellen Aufgaben(-durchführung) zu verstetigen. Damit wird die Fähigkeit der öffentlichen Hand, auf neue Herausforderungen und Schwerpunktsetzungen zu reagieren, langfristig gestärkt.

Koordinierte Aufgabenkritik:

Aufgabenkritische Vorhaben scheitern häufig an Informations- und Entscheidungsasymmetrien sowie fehlenden Anreizen. Diejenigen, die die Sinnhaftigkeit der eigenen Aufgaben am besten bewerten können, haben nicht ausreichend Entscheidungsbefugnis und oft auch kein Interesse an einer Abschaffung. Nur in einem übergreifenden, zielgerichteten, mit ausreichenden Ressourcen für Analysen ausgestatteten Prozess kann eine Aufgabenkritik substantielle Veränderungen bewirken. Ein solches Vorhaben muss dafür in der Hierarchie einer Gebietskörperschaft ganz oben aufgehängt werden.



Im Rahmen einer systematischen **Zweckkritik** und des damit einhergehenden institutionalisierten Reflexionsprozesses wird der aktuelle Aufgabenbestand im Dialog mit Politik, Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft kritisch hinterfragt und angepasst – zugunsten einer effizienten und effektiven Reduktion von Aufgaben und Aufwänden. Im Rahmen einer wirkungsorientierten Steuerungslogik wird zudem die Wirkung des Verwaltungsvollzugs im Rahmen der **Vollzugskritik** evidenzbasiert überprüft und optimiert.

Wesentlicher Baustein der Vollzugskritik in der Reformagenda ist die **systematische Gestaltung der Leistungserbringung in Wertschöpfungsketten** („Sourcing“), die nach Effizienz und Qualität optimiert werden sollten. Dies umfasst die systematische **Automatisierung und Optimierung von Verwaltungsprozessen** auf Basis einer leistungsfähigen **digitalen Infrastruktur**, medienbruchfreie Übergaben an den Schnittstellen, die Bündelung querschnittlicher Aufgaben als „**Shared Services**“ und die Auslagerung von Prozessen an privatwirtschaftliche Akteure sowie den Aufbau eines **digitalen Regel- und Prozesshauses**. Dies schließt eine konsequente IT-Konsolidierung inklusive der Ablösung von IT-Altssystemen ein.

Effizienzverbesserungen in der Leistungserbringung werden insbesondere durch konsequente **Ende-zu-Ende Prozessautomatisierung, Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) und Dunkelverarbeitung von Vorgängen**¹⁶ erreicht. Grundlage hierfür sind die priorisierte Umsetzung der **Registermodernisierung, der Aufbau einer zentralisierten Cloudinfrastruktur**¹⁷ und der **Abschluss des OZGs hin zu einer interoperablen Service-Infrastruktur**. Eine möglichst bundesweite Cloudinfrastruktur für die Verwaltung sichert die digitale Souveränität der öffentlichen Hand bei gleichzeitig hoher Kosteneffizienz im Betrieb. Die Umsetzung einer **menschenzentrierten (Teil-) Prozessautomatisierung unter Nutzung von KI-Anwendungen wird viele Kapazitäten der öffentlichen Hand für wichtigere Aufgaben freisetzen**, Lebenslagen abbilden können und für eine **höhere Zufriedenheit der Bürger:innen sowie der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes** sorgen.

KI-Assistenten:

Bereits generiertes Wissen liegt in Verwaltungen oft schwer auffindbar oder zwischen verschiedenen Organisationseinheiten verstreut vor, sodass dessen Nachnutzbarkeit in der Praxis nur begrenzt gegeben ist. KI kann hier etwa in Form eines „Verwaltungsassistenten“ eingesetzt werden, welcher die Wissensarbeit durch intelligente Recherche und Textzusammenfassungen unterstützt oder eine automatische Erstellung von Berichten und Dokumenten durchführt, die auf Informationen aus verschiedenen Quellen zurückgreift. Auch die Informationsbereitstellung für Bürger:innen kann mithilfe von KI einfacher, arbeitsärmer und schneller erfolgen. Chatbots können Fragen anhand semantischer Suchen in themenspezifischen Dokumenten beantworten und so zahlreiche Auskunftsanfragen ohne die unmittelbare Involvierung von Verwaltungsmitarbeitenden in Echtzeit klären sowie personalisierte Ratschläge und Empfehlungen zu Bereichen wie Steuern, Gesundheit und Bildung anbieten.



Neben der allgemeinen Optimierung durch Automatisierung ist die Nutzung von Synergien durch den Aufbau von **Shared Services** eine spezifische Möglichkeit der internen Optimierung. Shared Services in den Z-Abteilungen oder auch über mehrere Häuser hinweg, ermöglichen das Bündeln und Professionalisieren wiederkehrender und querschnittlicher Aufgaben durch das Zusammenziehen von Kompetenzen, Vertiefen der Spezialisierung und sukzessive Nutzen von Synergieeffekten. Shared Services müssen dienstleistungsorientiert ausgerichtet sein und eine konsequente Effizienzverbesserung auf Basis von Vergleichskennzahlen anstreben. In letzter Konsequenz werden Leistungen der öffentlichen Hand derart in hoch effiziente modulare Bausteine gegliedert, dass diese optimal in unterschiedlichen Kontexten im Sinne einer **„Verwaltung as a Service“** neu kombiniert werden können und jedwede Form der Doppel- und Parallelarbeit über Verwaltungsebenen hinweg wegfällt.

¹⁶ Generell gilt die Notwendigkeit durchdachter und mandatierter KI-Governance-Strukturen (vgl. „EU AI Act“). Es sollte fallbasiert abgewogen werden, wo eine Vollautomatisierung geeignet ist (insbes. bei klaren, nicht interpretierbaren Kriterien und niedrigem Ergebnisrisiko), wo menschliche Kontrolle erforderlich ist („Human in the Loop“) und wo eine Automatisierung völlig ausgeschlossen werden sollte.

¹⁷ Die Zentralisierung vom IT-Infrastrukturbetrieb als gemeinsame Cloud hebt deutliche Synergien im Vergleich zum aktuell verteilten (Multicloud-)Ansatz.

Shared Service Center:

Aktuell organisieren Gebietskörperschaften die bundesweit strukturell sehr ähnlichen Bezügeabrechnungen vollkommen eigenständig, teilweise sogar auf Ebene der Teilverwaltungen. In einem Shared Service Center für den „Konzern“ Verwaltung oder für verschiedene Gebietskörperschaften bündelt die öffentliche Hand Aufgaben und stellt sie – in standardisierter Form – für die gesamte Verwaltung zur Verfügung. Diverse bisher dezentral durchgeführte Aufgaben in den Bereichen Personal, IT, Haushalt, Recht und Compliance – oder auch operativer Dienstleistungen wie Fuhrpark-management oder betriebliches Gesundheitsmanagement – werden in einem Service Center gebündelt. Synergien werden realisiert und „Good Practices“ schnell etabliert.



Der Aufbau einer **strategischen Beschaffungsfunktion** befähigt die öffentliche Hand, zielgerichtete Entscheidungen hinsichtlich Fremdbezug oder Eigenerbringung zu treffen. Behörden können dadurch bewerten, **welche Teile ihrer Wertschöpfungskette intern, extern oder in Kooperation mit anderen öffentlichen Partnern erbracht** werden sollten. Das Treffen dieser Entscheidung bedeutet einerseits, dass die öffentliche Hand langfristige, verlässliche Kooperationen mit privaten Partnern oder untereinander aufbauen kann und andererseits überprüft, **welche Leistungen** unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit selbst erbracht oder am Markt beschafft werden. Aspekte der Versorgungssicherheit und der (digitalen) Souveränität müssen hierbei berücksichtigt werden.

Der letzte Baustein für eine Effizienzverbesserung ist der Aufbau eines **digitalen Regel- und Prozesshauses für Rechtssetzungsreferentinnen und -referenten („Legistinnen und Legisten“)** (auch **digitale Zwilling** genannt), welches die Abbildung und Analyse der aktuellen Gesetze, Regeln und daraus resultierenden Prozesse ermöglicht. Innerhalb des digitalen Zwillings werden Gesetze, Verordnungen und andere Formen der Regulierung mit allen inneren Abhängigkeiten und Schrittfolgen modelliert und nachgehalten. Recht wird somit virtuell „begehbar“ gemacht. Hierdurch können Wechselwirkungen und Vereinfachungsmöglichkeiten aufgezeigt und adressiert werden und die Ausführbarkeit wesentlicher Vollzugsprozesse sichergestellt werden. Regelwerke werden unter Heranziehung entsprechender empirischer Daten im Hinblick auf die Auswirkung möglicher Änderung simulierbar und die bestehende Regulierungskomplexität beherrschbarer. Der digitale Zwilling schafft damit unmittelbare Voraussetzungen für einen einfachen und durchgängigen digitalen Vollzug („Digitalchecks“).

Digitaler Zwilling am Beispiel des Steuerrechts:

Das Steuerrecht hat eine Komplexität erreicht, die immer größere Bürokratiekosten und Widersprüche produziert. Nicht zuletzt deshalb stockt die gemeinsame Umsetzung der Länder und des Bundes der dafür notwendigen digitalen Fachverfahren für die Steuerverwaltung. Über eine Abbildung in einem digitalen Zwilling können Abhängigkeiten und Widersprüche inklusive unerwünschter Steuergestaltungsmöglichkeiten im Steuerrecht sichtbar und einer systematischen Vereinfachung zugänglich gemacht, Auswirkung von Änderungen auf Steuerpflichtige und Aufkommen unmittelbar simuliert und die Anpassungen der Fachverfahren automatisiert werden.



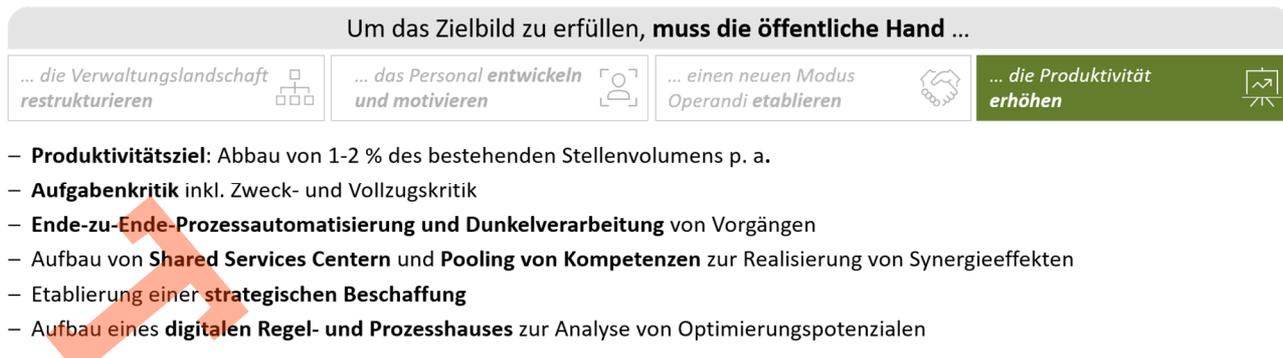


Abbildung 9: Vierter Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds

Abbildung 10 fasst die **Reformmaßnahmen** der vier **Reformbereiche Verantwortung, Befähigung, Effizienz und Service** zusammen:

- **Konsolidierung des Behördenzuschnitts** entlang von Zukunftsthemen („Prioritäten“) und Herausforderungen
- Einführung eines zeitgemäßen **Ressortprinzips** mit einer Restrukturierung der ministeriellen Aufbau- und Ablauforganisation
- Etablierung eines **neuen Ordnungs-, Steuerungs- und Strukturrahmens** für die **Verwaltungsdigitalisierung**
- **Etablierung neuer Netzwerkorganisationen und Projektteams** zur Umsetzung von Veränderungsprojekten mit Fokus auf Ergebnisverantwortung
- Verpflichtung zur **Nutzung organisationsübergreifender Synergien**
- Festlegung **eindeutiger Verantwortungen, Aufgabenverteilungen und Durchgriffsrechte** im Sinne der effizienten Aufgabenwahrnehmung
- Stärkung des Skill- und Mindsets für **Transformations-, Lern- und Anpassungsfähigkeit** sowie **Kooperation** und **Nutzendenzentrierung**
- **Attraktives Arbeitsumfeld** und Sicherstellung eines **leistungsfähigen Personalkörpers**
- Hierarchieübergreifende Stärkung von **Führungsrollen** und **-fähigkeiten** sowie deren Verankerung in Personalprozessen
- Etablierung eines **strategischen Personalmanagements** und **Steuerung des Belegschaftseinsatzes** mit möglichst **nicht-wachsendem Anteil am Erwerbspotential**
- **Grundlegende Reform** des Berufsbeamtentums und Tarifvertragsrechts

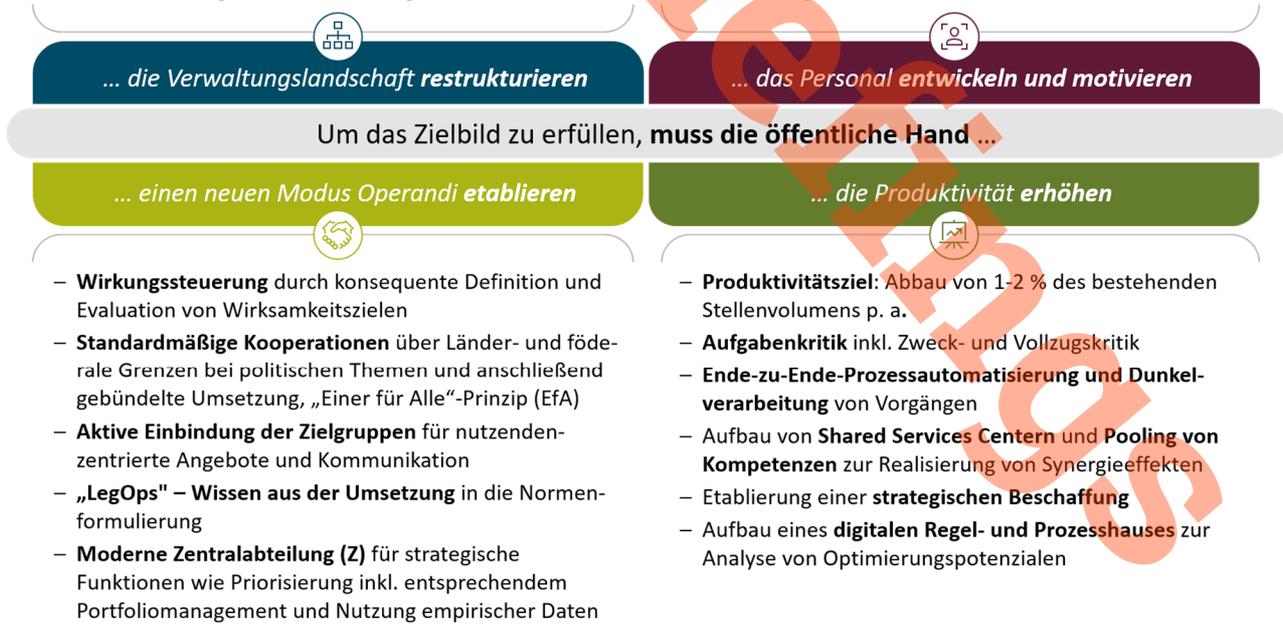


Abbildung 10: Zusammenfassender Überblick über die Reformbereiche

4 Der Weg zum Ziel – Organisation und Vorgehen für die Transformation

Die Transformation der öffentlichen Hand ist eine **ressort- und ebenenübergreifende Aufgabe**. Auch wenn es viel Gestaltungsspielraum für einzelne Schrittmacher und Vordenkerinnen gibt: Vollumfänglich kann die Aufgabe weder im Alleingang durch den Bund oder ein Ressort, noch isoliert durch eine Ebene umgesetzt werden. Dies umso mehr, als der Bund (primär) Gesetzgeber ist. Der Vollzug obliegt nach dem Grundgesetz regelhaft den Ländern und ist von diesen maßgeblich den Kommunen zugewiesen worden. Um alle beschriebenen Potenziale zu realisieren, die vorhandene Motivation innerhalb der Verwaltung freizusetzen und den Weg zu einer gestaltenden und innovativen Verwaltung zu beschreiten, bedarf es eines ebenenübergreifenden, auf Kooperation ausgerichteten Ansatzes. Die Transformation zu bewältigen, ist angesichts der in vielen Behörden vorherrschenden akuten und historisch gewachsenen Umsetzungsstaus unstrittig eine kapazitative Herausforderung; der Mangel an Transformationskompetenz tritt dabei an vielen Stellen erschwerend hinzu. Es ist demnach unabdingbare Führungsaufgabe, entsprechende Prioritäten zu setzen, ausreichende interne Ressourcen einzuräumen beziehungsweise zusammenzuziehen und Kompetenzen aufzubauen oder zu organisieren.

Innerhalb dieses Kapitels schlagen wir einen Weg vor, wie die Transformation der öffentlichen Hand gelingen kann. Dafür beschreiben wir zunächst die notwendige effektive Organisation und anschließend das zeitliche Vorgehen für die Transformation. Zusätzlich zeigen wir innerhalb der Infobox Möglichkeiten eines Sofortprogramms für Hausleitungen auf. Abbildung 11 fasst die Organisation für die Transformation zusammen, die aus einer Plattform, einer Einheit zur Transformation des institutionellen Rahmens und der Transformation in einzelnen Behörden besteht.

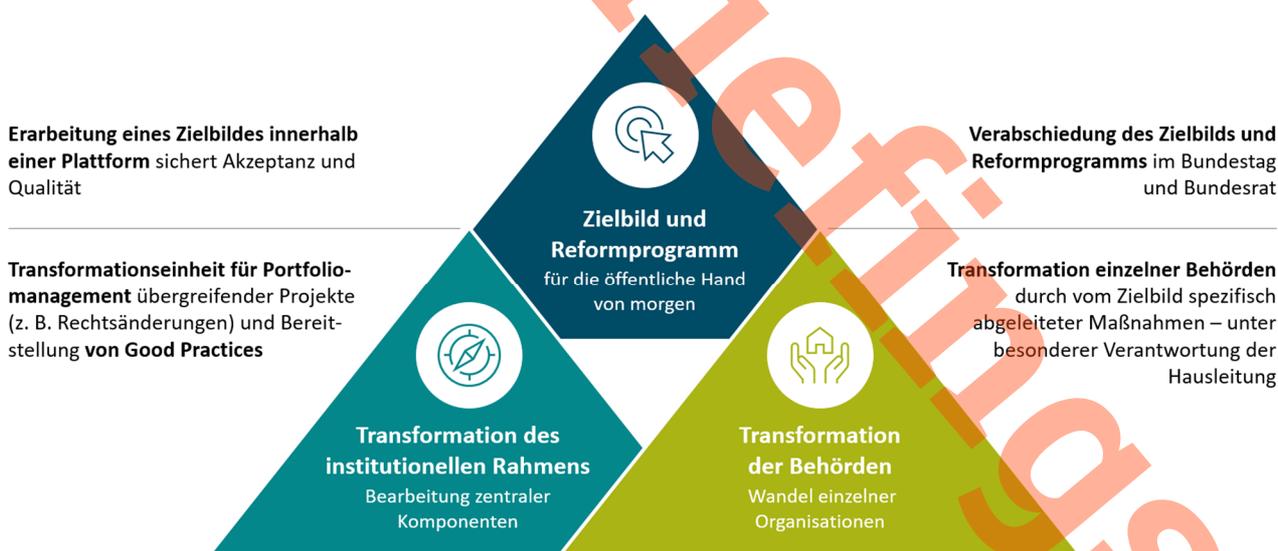


Abbildung 11: Schematische Darstellung der Organisation für die Transformation

4.1 Eine Plattform für die öffentliche Hand von morgen

Ausgangspunkt eines erfolgreichen Transformationsprozesses ist ein klares und von allen Beteiligten akzeptiertes Zielbild. Dieses kann wiederum nur dann die erwünschte Wirkung entfalten, wenn die notwendigen Veränderungen angegangen werden. Auch wenn der politische Druck aus Bevölkerung, Wirtschaft, Medien und Zivilgesellschaft in Richtung Transformation der Verwaltung nie größer war: **gegenwärtig verfügt die öffentliche Hand weder über ein breit akzeptiertes Zielbild noch über eine darauf abgestimmte, kohärente Reformagenda.** Wir regen daher eine Plattform für die Erarbeitung eines Zielbildes und Ableitung einer Reformagenda an. Wir sehen drei verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten für diese Plattform: Einen unabhängiger Expertenrat, einen Bürgerrat oder einen Konvent.

4.1.1 Ein unabhängiger Expertenrat für die öffentliche Hand von morgen

Ein unabhängiger Expertenrat kann die relevante Expertise für die fokussierte Erstellung eines Zielbildes liefern. Hierzu hatte der Nationale Normenkontrollrat (NKR) bereits im Jahr 2021 in seinem Papier „Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfähiger Staat“ die **Einrichtung eines unabhängigen Expertenrats** vorgeschlagen. Dieses Gremium soll sich „losgelöst vom politischen Tagesgeschäft und der Eigenlogik der Verwaltung den strukturellen Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung widmen“. Vergleichbar mit dem Normenkontrollrat für Bürokratieabbau würde auch für die Thematik der Staats- und Verwaltungsmodernisierung ein unabhängiger Expertenrat – auf Grundlage eines gesetzlich festgelegten Prüfmandats – eingerichtet. Das Gremium **berät die Bundesregierung in Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung** und veröffentlicht Stellungnahmen und Expertisen. Der Fokus läge auf der Effizienz einzelner Behörden, aber darüber hinaus auch auf dem Verwaltungssystem als Ganzem. Ziel wäre es, in einen „systematischen, kritisch-konstruktiven Dialog mit Behörden und Bundesregierung“ zu treten und einen „systemischen Modernisierungsprozess anzustoßen und in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu überführen“.¹⁸

4.1.2 Ein Bürgerrat für die öffentliche Hand von morgen

Das Format des Bürgerrats ist ein bereits **etablierter Prozess** der Bürgerbeteiligung, um Handlungsempfehlungen auszuarbeiten. Hierbei werden Bürger:innen zufällig nach **Repräsentanz der Gesamtgesellschaft** ausgewählt und erarbeiten in gemeinsamer Diskussion Empfehlungen zum Thema des Bürgerrats. Sie werden dabei von **Expertinnen und Experten in kurzen Vorträgen** zu den Facetten des Themas des Bürgerrats informiert. Die Expertinnen und Experten nehmen dabei nicht selbst an den Diskussionen teil. Das Format sichert einerseits die Einbindung relevanter Expertise und stellt andererseits den demokratischen und repräsentativen Aspekt sicher, der für ein breit akzeptiertes Zielbild notwendig ist.

Der erste vom Bundestag eingesetzte Bürgerrat zum Thema „Ernährung im Wandel“ hat seine Arbeit Anfang 2024 abgeschlossen und relevante Impulse erarbeitet. Ein **Bürgerrat zur öffentlichen Hand von morgen** könnte in der gleichen Art und Weise ein Zielbild erarbeiten. Der Bürgerrat kann dabei viele Facetten des Konvents abdecken, ist als Format etabliert und sichert die demokratische Unterstützung des Prozesses.

¹⁸ Nationaler Normenkontrollrat (2021): Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfähiger Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag

4.1.3 Ein Konvent für die öffentliche Hand von morgen

Ein Konvent ist ein breiter Beteiligungsprozess von Bürgerinnen und Bürgern sowie Expertinnen und Experten zur Erarbeitung des Zielbildes. Der Konvent sollte einen ambitionierten **grundlegenderen Ansatz der Verwaltungs- beziehungsweise Staatsreform** verfolgen, um die öffentliche Hand auf aktuelle und künftige Herausforderungen und Anforderungen auszurichten. Alle relevanten gesellschaftlichen und politischen Gruppen sollten an dem Konvent mitwirken. Dies ermöglicht eine **breite Beteiligung und hohe Akzeptanz des Zielbildes** sowie einen Konsens zur notwendigen Transformation der öffentlichen Verwaltung als **partei- und legislaturperiodenübergreifende Aufgabe**. Viele vermeintliche Zielkonflikte, zum Beispiel zwischen sicheren Arbeitsplätzen einerseits und höherer Automatisierung andererseits, können sich bei einem gemeinsamen Blick auf die absehbare Personalknappheit auflösen.

In der praktischen Organisation sollte der Konvent die Ergebnisse in Arbeitsgruppen, jeweils **besetzt aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern sowie Zivilgesellschaft** erarbeiten. Die Arbeitsgruppen des Konvents bedienen die Themen des oben beschriebenen Zielbilds und der Reformbereiche. Um die demokratische Legitimität zu gewährleisten und Rechtsänderungen durchführen zu können, sollten **Bundestag und Bundesrat die Arbeiten des Konvents prüfen und beschließen**. Es bedarf eines parteiübergreifenden Konsenses, um mögliche Rechtsänderungen und grundgesetzliche Anpassungen zu beschließen.

Nach Beschluss durch Bundestag und Bundesrat verbleibt ein Teil des Konvents als **begleitendes und beratendes Gremium für die Transformation**. Das Gremium sollte die Fortschritte – auch für die Öffentlichkeit – bewerten können.

4.1.4 Steuerung des Zielbildes

Die Erreichung des Zielbildes wird unabhängig von der Form der Erarbeitung mit einem **hohen Grad an Komplexität** verbunden sein. Um die für eine erfolgreiche Umsetzung notwendige Ambition und Geschwindigkeit sicherzustellen, sollte das Zielbild durch eine **Reformagenda** umgesetzt werden. Die Reformagenda sollte dabei vom Bundestag und dem Bundesrat beschlossen werden, da sie notwendigerweise alle Ebenen des Staates tangieren wird. Sie muss dabei zwei Bereiche adressieren: Die Transformation des institutionellen Rahmens der Verwaltung und die Transformation einzelner Behörden. So sollten Behörden individuelle, vom Zielbild abgeleitete Anpassungsmaßnahmen initiieren. Die Reformagenda sollte mit **messbaren Etappenzielen**, für den jeweiligen Reformhorizont priorisierten Projekten und **unabhängigen Fortschrittsberichten zum Umsetzungserfolg** ausgestattet sein.

Bei unauflösbaren Konflikten gilt: **lieber ein langfristiger Beschluss als gar keiner**.

4.2 Transformation des institutionellen Rahmens

Die Transformation der öffentlichen Verwaltung hin zu einer gestaltenden und innovativen Verwaltung beinhaltet eine Vielzahl von Elementen, die ebenenübergreifend koordiniert und umgesetzt werden müssen. Dies sind Elemente, die behördenübergreifender beziehungsweise ebenenübergreifender Natur sind – hier insbesondere Projekte mit übergreifendem Fokus zur Erreichung von Synergien.

Um diese übergreifenden Projekte strategisch steuern zu können, sollte eine **Steuerungsstruktur zur Transformation des institutionellen Rahmens** eingesetzt werden. Diese Struktur sollte aus einer Transformationsseinheit und einem föderalen Steuerungsgremium bestehen, das Bund, Länder und Kommunen einschließt.

Das **föderale Steuerungsgremium** trifft Grundsatz- und Richtungsentscheidungen auf Basis der Beschlüsse des Konvents. So sollte die Finanzierung der Vorhaben durch ein gemeinsames **Modernisierungsbudget** von Bund und Ländern sichergestellt werden. Das Steuerungsgremium ist Auftraggeber und zentraler Empfänger von Fortschrittsberichten zum übergeordneten Transformationsprogramm.

Die **Transformationseinheit** für Verwaltungstransformation sollte in zentraler Position installiert werden. Dies kann bei einer bestehenden Bund-Länder-Institution, in Form eines Sonderbeauftragten, durch ein Ministerium oder eine oberste Behörde für Transformation beziehungsweise besondere Aufgaben erfolgen. Die Transformationseinheit führt zwei zentrale Aufgaben aus: Projekt-Portfoliomanagement und die Bereitstellung unterstützender Komponenten. Innerhalb des Projekt-**Portfoliomanagements** werden Projekte aus Zielbild und Reformagenda abgeleitet, vorbereitet und gesteuert. Gegebenenfalls umfasst dies auch die Vorbereitung der rechtlichen Anpassungen in Zusammenarbeit mit zuständigen Akteurinnen und Akteuren beim Bund und in den Ländern.

Die Umsetzung der Projekte wird in enger Zusammenarbeit von den Staatskanzleien der Länder und dem Bundeskanzleramt gesteuert. Die Transformationseinheit unterstützt die Erarbeitung des Zielbildes. Die Besetzung der Transformationseinheit sollte mit Praktikerinnen und Praktikern der Verwaltungsmodernisierung aus allen Ebenen und mit unterschiedlichen Hintergründen (z. B. aus der Wirtschaft) erfolgen. In ihrer zweiten Rolle sollte die Einheit **Good Practices für die Transformation einzelner Behörden skalieren**. Dies umfasst sowohl eigenentwickelte Standards als auch Good Practices, Lessons Learned aus gescheiterten Ansätzen und etablierte Methoden, die auf den Erfahrungen der verschiedenen föderalen Ebenen basieren.

4.3 Transformation der Behörden

Neben der Transformation des institutionellen Rahmens ist es Aufgabe jeder einzelnen Behörde, eine am übergreifenden Zielbild ausgerichtete Transformation umzusetzen. Dabei gilt es, auf Basis des Zielbildes ein spezifisch **auf die jeweilige öffentliche Institution zugeschnittenes Reformprogramm** abzuleiten.

Aufgrund der gesamtorganisatorischen Ausrichtung der Transformation der Behörde **erweitert sich die Verantwortung der jeweiligen Hausleitung**. Ihre Kernaufgaben liegen in der aktiven und sichtbaren Unterstützung des Vorhabens – dem **Vorantreiben und der Umsetzung der Transformation**.

Eine **aktive Hausleitung**, die die Transformation ihrer Organisation vorantreibt und unterstützt, ist ein wichtiger Faktor für das Gelingen der Transformation. Veränderung bringt Ungewissheit und kann eine Abwehrhaltung bei Beteiligten erzeugen. Um Verständnis für die Notwendigkeit von Veränderungen innerhalb der Organisation herbeizuführen, ist eine **transparente und zielgruppenorientierte Kommunikation** erforderlich. Daher ist es wichtig, den Wandel frühzeitig anzukündigen und innerhalb der Behörde zu kommunizieren. Als Hausleitung bedeutet dies, alle relevanten Stakeholder der eigenen Behörde, wie Personalvertretung, Abteilungsleitungen und die Z-Abteilung einzubinden und mitzunehmen.

Der erste Schritt zur Veränderung ist die Definition eines gemeinsamen, von allen relevanten Akteurinnen und Akteuren geteilten **Zielbildes**. Es beschreibt den zu erreichenden Zustand und versetzt alle beteiligten Akteure in die Lage, Maßnahmen und Annahmen zur Umsetzung zu definieren. Dies schließt eine Roadmap

zur Umsetzung ein, die insbesondere die Rollen der Projektmitarbeitenden, Reformschwerpunkte, Budget, Zeitplan und Governance definiert.

Sofortprogramm für Hausleitungen:

*Hausleitungen, die eine Transformation einleiten möchten, müssen nicht warten. Sie können das oben vorgestellte **Zielbild und die Reformfelder für die eigene Behörde adaptieren**. In der Analyse der Reformfelder Verantwortung, Befähigung, Service und Effizienz sind jeweils Maßnahmen enthalten, die ohne Konvent umgesetzt werden können. Hierzu sollte geprüft werden, welche der Reformfelder und Maßnahmen relevant sind. Sobald das übergreifende Zielbild definiert wurde und zentrale Lösungen absehbar sind, sollte das eigene Vorgehen evaluiert und angepasst werden.*

*Im Reformfeld **Verantwortung** können Aufbau- und Ablauforganisation überdacht werden, um Silos abzubauen. Netzwerkorganisationen und häufigere Arbeit in interdisziplinären Projektteams sind dabei nur zwei mögliche Lösungsoptionen.*

*Im Reformfeld **Befähigung** können ein verbessertes Arbeitsumfeld geschaffen, ein neues Führungsverständnis erarbeitet und ein zukunftsorientierter Mindset entwickelt werden.*

*Im Reformfeld **Service** können eine stärkere Wirkungsorientierung eingeführt und Zielgruppen aktiv eingebunden werden.*

*Im Reformfeld **Effizienz** können eine Aufgabenkritik innerhalb des eigenen Hauses durchgeführt, Shared Services eingeführt und Sourcing optimiert werden.*



Zielbild, Maßnahmen und deren Fortschritt sollten **kontinuierlich** innerhalb der Organisation **kommuniziert** werden. Mit gutem Beispiel voranzugehen, ist dabei eine der zentralen Aufgaben der Hausleitung. Besonders in Zeiten des Wandels ist **Leadership** für Mitarbeitende Orientierung und Wegweiser zugleich. Dies ermöglicht Motivation freizusetzen, Ängste zu nehmen und Widerstände aufzulösen. Durch eine präsente und kommunikative Begleitung insbesondere zu Beginn einer Transformation können die Weichen für einen Erfolg des Vorhabens frühzeitig gestellt werden.

In der Umsetzung der Maßnahmen werden sich **Erfolge und Anpassungsbedarfe** einstellen, da sich Annahmen als falsch herausstellen oder Risiken eintreten können. Deswegen sollte die Zielbilderreichung kontinuierlich überprüft und die Maßnahmen und Annahmen bei Bedarf angepasst werden. Wichtig ist, diese Anpassungen und eventuell auftretende Fehler zu kommunizieren – sowohl innerhalb als auch außerhalb der eigenen Organisation.

Ein solches Vorgehen ermöglicht es, die Beteiligten zu motivieren, Transparenz zu schaffen und eine langfristige Veränderungsbereitschaft zu bewirken.

Nur wenn eine effektive Kommunikation etabliert ist, kann ein grundlegender Prozess des Kulturwandels und der Transformation initiiert und verstetigt werden. Dafür ist es erforderlich, dass Führungskräfte transparent und überzeugend über das Reformprogramm sowie die umzusetzenden Maßnahmen und damit verbundene Chancen informieren, aktive Einbeziehung ermöglichen und Beteiligungsformen nutzen.

4.4 Umsetzung der Reformagenda

Nachfolgend wird beispielhaft beschrieben, wie die Reformagenda umgesetzt werden kann. Ein Umsetzungszeitraum von einem Jahrzehnt ist ausreichend lang, um tiefgreifende Reformen in der öffentlichen Verwaltung anzustreben und gleichzeitig hinreichend kurz, um ein Handeln der Entscheidungsträger:innen in der aktuellen (Amts-)Zeit zu ermöglichen.

Die Umsetzung kann grob in vier Phasen unterteilt werden, die in Abbildung 12 dargestellt werden:

1. Festlegung des Zielbilds und Schaffung der Grundlagen,
2. Schaffung des rechtlichen Rahmens, Entwicklung der Konzepte und Umsetzung erster Piloten,
3. Skalierung von Good Practices und breite Transformation,
4. Finalisierung der Transformation zur neuen öffentlichen Hand.



Abbildung 12: Phasen der Umsetzung

Innerhalb der **ersten Phase** wird das Zielbild für die öffentliche Hand von morgen erarbeitet. Parallel dazu wird die zentrale Transformationseinheit, das Netzwerk mit den Staatskanzleien der Länder, aufgebaut und die Governance des föderalen Steuerungsgremiums etabliert. Auf Ebene der Behörden können erste Maßnahmen (z. B. Einführung eines strategischen Personalmanagements, Aufbau eines strategischen Sourcing, Einführung einer Wirkungssteuerung) begonnen werden.

In der **zweiten Phase** werden Maßnahmen abgeleitet, Konzepte erarbeitet und Piloten durchgeführt. Durch die Transformationseinheit werden erste relevante Maßnahmen aus dem Zielbild abgeleitet und umgesetzt. In den Behörden werden erste Konzepte, wie Maßnahmen zur Modernisierung von Zentral- und Steuerungsabteilungen pilotiert.

Im **dritten Schritt** erfolgt die breite Umsetzung. Etablierte Methoden und Modelle sowie Erkenntnisse aus gescheiterten Ansätzen werden zentral bereitgestellt und in der Breite der öffentlichen Hand skaliert. Dies schließt unter anderem Aufgabenkritik, zielgerichteten und effizienteren Einsatz von Ressourcen, Automatisierung und IT-Zentralisierung ein. Dezentral werden Netzwerkorganisationen eingeführt und Personalstrukturen angepasst.

Im vierten und **letzten Schritt** wird das Transformations-Programm abgeschlossen und die kontinuierliche Verbesserung angestrebt. Die einzelnen Behörden setzen standardmäßig auf Kooperationen und nutzen

die kontinuierliche Einbindung relevanter Stakeholder. Weiterentwicklungsbedarfe werden regelmäßig erhoben und umgesetzt.

Table-Briefings

5 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH – Unser Beitrag zu einer zukunftsfähigen Verwaltung

Wir, die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, sind **Teil und Eigentum dieses Staates**. Unsere Aufgabe ist die **Befähigung** unserer Eigentümer. Wir verbinden strategisches Know-how mit einer genauen Kenntnis der besonderen Abläufe und Strukturen der Verwaltung. Auf dieser Basis bietet die PD **Beratungs- und Managementleistungen zu allen Fragen moderner Verwaltung** und Infrastruktur an. Durch ihre Leistungen unterstützt die PD öffentliche Stellen, ihre Ziele wirksam und wirtschaftlich zu erreichen. Dies verdeutlicht die Wahl als „**Hidden Champion**“ des **Beratungsmarktes 2024/2025** im Bereich Public Sector.

Die PD wird **ausschließlich für öffentliche Auftraggeber** im Sinne von § 99 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) tätig. Das Unternehmen erfüllt die Voraussetzungen von § 108 Abs. 4, Abs. 5 GWB, was insbesondere bedeutet, dass es der gemeinsamen Kontrolle seiner Gesellschafter unterliegt. Eine direkte private Kapitalbeteiligung an der PD besteht nicht. Die PD kann auf dieser Grundlage von ihren Gesellschaftern **ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens** beauftragt werden.

Als Inhouse-Beratung sieht sich die PD **als Intermediärin** der öffentlichen Hand:

1. **Wirkung im Vordergrund:** Das oberste Interesse der PD ist der Projekterfolg des Kunden. Die PD arbeitet wirtschaftlich, aber nicht **gewinnmaximierend**. Sie agiert als vertrauenswürdige Beraterin der öffentlichen Verwaltung politisch neutral, **unabhängig** und nachhaltig.
2. **(Nach-)Nutzung von Wissen:** Die PD **kennt praxiserprobte** Lösungen und kann diese transferieren. Ihre Beratung orientiert sich an „**guten Beispielen**“ aller föderalen Ebenen. Die PD dient als ebenenübergreifende Vordenkerin, Wissensvermittlerin und Moderatorin.
3. **Nachhaltige Befähigung:** Die PD stärkt die **Handlungs- und Zukunftsfähigkeit** der Kunden, damit diese Projekte effektiver durchführen. Sie befähigt ihre Auftraggeber zur eigenverantwortlichen Durch- und Weiterführung von Maßnahmen durch interne Kapazitäten nach Beendigung des Beratungsverhältnisses.
4. **Gesellschafter als Wissensressource:** Durch ihre Gesellschafter verfügt die PD über ein ebenenübergreifendes Netzwerk in der öffentlichen Verwaltung – und hat Zugang zu **spezifischem Know-how**, welches die PD teilt. Die PD handelt wirkungsorientiert als **Modernisierungsberaterin** und Beschleunigungsagentur.

Die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH ist ein Inhouse-Beratungsunternehmen der öffentlichen Hand und bietet umfassende projektbezogene Beratungs- und Managementleistungen für Bund, Länder, Kommunen und sonstige öffentliche Auftraggeber zu allen Fragestellungen **moderner Verwaltung** und Investitionsvorhaben an. Schwerpunktmäßig berät die PD bei Strategie-, Organisations- und Investitionsvorhaben, unterstützt beim Management von Großprojekten und der Steuerung von Vergabeverfahren. Die PD liegt zu 100 Prozent in den Händen öffentlicher Gesellschafter.

Mehr Informationen: www.pd-g.de.

Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Reifegrade der öffentlichen Hand	7
Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen bis 2040 von Bund, Ländern und Kommunen	10
Abbildung 3: Gesamtstaatliche Finanzierungssalden in der optimistischen und pessimistischen Basisvariante	11
Abbildung 4: Zielbild der öffentlichen Hand von morgen	12
Abbildung 5: Vier Reformbereiche zur Erreichung des Zielbilds	15
Abbildung 6: Erster Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds	18
Abbildung 7: Zweiter Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds	21
Abbildung 8: Dritter Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds	24
Abbildung 9: Vierter Reformbereich zur Erreichung des Zielbilds	28
Abbildung 10: Zusammenfassender Überblick über die Reformbereiche	28
Abbildung 11: Schematische Darstellung der Organisation für die Transformation	29
Abbildung 12: Phasen der Umsetzung	34

Kontakt



Dr. Peter-Roman Persch
Mitglied der
Geschäftsleitung
T +49 30 25 76 79-0
M +49 170 79 85 98 7
Peter-Roman.Persch@pd-g.de



Dr. Dominik Böllhoff
Senior Advisor
T +49 30 25 76 79-0
M +49 173 17 17 01 4
Dominik.Boellhoff@pd-g.de

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstr. 149
10117 Berlin
pd-g.de/

Autorenteam

Dr. Jonas Toutaoui, Manager

Leon Ottmüller, Manager

Marisa Brecht, Senior Consultant

Katharina Teubel, Senior Consultant

Pierre Séraphin, Consultant



Table Briefing