



Der Transformations-Navigator für die öffentliche Verwaltung

Ideen für die Verwaltung der Zukunft

September 2021

Redaktionsteam:

Gerhard Hammerschmid, Thurid Hustedt, Charles Landry, Gabriel Rinaldi,
Sebastian Turner und Kai Wegrich

 **Hertie School**
Centre for
Digital Governance

**CREATIVE
BUREAUCRACY
FESTIVAL** 

I. Relevanz und Ziel des Transformations-Navigators

Wie notwendig eine Transformation in der Verwaltung ist, haben die vergangenen Monate eindrücklich gezeigt. Die Corona-Pandemie und die jüngsten Unwetterkatastrophen haben erhebliche Defizite, aber auch die Relevanz der Verwaltung zum Vorschein gebracht. Von diesen Erfahrungen zu lernen ist fundamental, um die Verwaltung zu verbessern und zukunftsfähig zu machen. Gleichzeitig braucht es auch einen neuen Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen, um die drängendsten Fragen des 21. Jahrhunderts erfolgreich anzugehen. Die Lösung vertrackter Probleme („wicked problems“) erfordert eine Politikgestaltung, die sich von der Illusion einer Top-Down-Steuerung hin zu einem Netzwerk oder Governance-Modell bewegt, das nicht-staatliche Akteure stärker miteinbezieht. Verwaltung muss zu einer lernenden und experimentierenden Organisation werden, um ehrgeizige Reformen erfolgreich und dauerhaft umzusetzen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass dies schwierig, aber möglich ist.

Das gesellschaftliche und politische Bewusstsein für die zentrale Bedeutung einer leistungsfähigen Verwaltung und der Qualität des staatlichen Handelns ist nach langen Jahren der Vernachlässigung des Themas wieder gestiegen: Zahlreiche Anregungen und Impulse haben nicht zuletzt durch die Pandemie den Weg in die öffentliche Debatte gefunden. Eine Besonderheit ist der Fokus auf die Digitalisierung. Zweifelsohne ist sie für die Weiterentwicklung der Verwaltung zentral. Doch Digitalisierung allein reicht nicht aus und wird ohne grundlegende Veränderungen von Strukturen, Prozessen und Personal wirkungslos bleiben (oder sogar kontraproduktiv wirken). Vielmehr müssen auch eingefahrene Strukturen und Arbeitsweisen hinterfragt sowie auch neue Kapazitäten aufgebaut werden. Auf dem Weg in die Zukunft ist ein grundlegender Wandel in allen Bereichen erforderlich, wobei eine naive Übertragung von angeblich erfolgreichen Konzepten aus der Privatwirtschaft oder vermeintlichen Best Practices anderer Verwaltungssysteme zu vermeiden ist. Die besondere Funktionsweise der deutschen Verwaltung und ihre spezifische Rolle für unser Gemeinwesen ist ins Zentrum zu stellen.

Der Transformations-Navigator für die öffentliche Verwaltung versteht sich als Forum für die Zukunft der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Es werden Ideen präsentiert, wie die deutsche Verwaltung angesichts grundlegend neuer Herausforderungen und zahlreicher Erfahrungen aus der Corona-Pandemie nachhaltig besser und leistungsfähiger werden kann. Dazu werden aufbauend auf einer Metaanalyse bestehender Papiere und grundlegender verwaltungswissenschaftlicher Forschung Handlungsempfehlungen für Entscheider:innen in Politik und Verwaltung destilliert.

Die hier vorgestellten Ideen sind nur als erster Schritt für den erforderlichen Richtungswechsel nach der Bundestagswahl gedacht und sollen im Rahmen des Creative Bureaucracy Festivals und geplanter Feedback- und Interaktionsformate weiter konkretisiert werden. Der Navigator versteht sich zum einen als Agenda-Setter, der Ideen für eine bessere Verwaltung bietet, funktioniert aber im Sinne eines „humble government“-Ansatzes auch als living document. Die Ideen sind also nicht abgeschlossen, sondern als Startpunkt zu verstehen. Der Navigator lebt vom Input aller, die mitgestalten wollen: in Form von Online-Kommentaren, E-Mail-Zusendungen oder im Rahmen spezieller Diskussionsformate und insbesondere dem Creative Bureaucracy Festival heute und in Zukunft. Er wird laufend aktualisiert und kann dabei von jeder und jedem kommentiert werden.

Der Transformations-Navigator möchte die Verwaltung als innovativer Impulsgeber unterstützen. Denn auf dem Weg in die Zukunft wird es entscheidend sein, den vielen Herausforderungen mit kreativen Ideen aus der Breite der Verwaltung und Gesellschaft entgegenzutreten.

II. Ideen für eine bessere Verwaltung

Die nachfolgenden Ideen bauen auf dem aktuellen Stand von Forschung und Praxis auf. Um einen schnellen Überblick zu ermöglichen, lassen sich die Ideen in drei Dimensionen einordnen: politisches System, Strukturen und Prozesse sowie Personal und Kompetenzen. Alle Ideen und Dimensionen sind von gleicher Relevanz. Sie sind als Denkanstöße für Politik und Verwaltung zu verstehen, sollen zum Nachdenken anregen und den Grundstein für einen politischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozess legen. Bewusst gehen sie über den Aspekt der Digitalisierung hinaus, um einen ganzheitlichen Blick auf die Zukunft der Verwaltung zu ermöglichen.

Politisches System

1. **Die Entwicklung politischer Programme muss neu gedacht werden.** Politische Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen müssen grundlegender, vorausschauender und umfassender lauten, als es die kleinteilige Arbeitsteilung der traditionellen Politikformulierung zulässt. Die Prozesse zur Formulierung von Grün- und Weißbüchern können als Vorbild für eine breitere, offene und partizipative Politikentwicklung in Reaktion auf komplexe Probleme dienen. Wirkungsorientierung und Vollzugstauglichkeit müssen als Kriterien guter Gesetzgebung gestärkt werden und die experimentelle Politik muss vom Ausnahme- zum Normalfall werden. Vor allem müssen Politikformulierungsprozesse kollaborativer, über Ressortgrenzen hinweg und unter Einbezug gesellschaftlicher Gruppen erfolgen.
2. **Politikentwicklung muss evidenzgestützt sein.** Um besser und lernfähiger zu werden, müssen Problemlagen und politische Prozesse systematischer, evidenzgestützter und vergleichsorientierter analysiert und Maßnahmen besser evaluiert werden. Ein Fokus auf (vielfältige) experimentelle Ansätze und das Prinzip der Nutzer:innenorientierung in der Frühphase der Politikentwicklung sowie die Einrichtung eines interministeriellen Kompetenzzentrums für experimentelle Politik wäre ein wichtiger erster Schritt. Ergänzend sollte in den Ressorts jeweils ein Ort (Policy Lab, Denkfabrik etc.) geschaffen werden, um evidenzgestützte Politik im eigenen Haus zu fördern. Die aktuell geplanten Datenlabore und einzusetzenden Chief Data Officers sind dabei unbedingt zu integrieren.
3. **Der Normenkontrollrat muss weitergedacht und gestärkt werden.** Der Rat sollte zu einem Hub für gute Gesetzgebung und innovative Politikentwicklung, -implementation und -evaluation, aber auch für Verwaltungstransformation entwickelt werden. Die nicht steuerungsrelevante, routinemäßige Abschätzung von Bürokratiekosten in jedem Einzelfall der Gesetzgebung sollte durch gezielte Schwerepunktmessungen ersetzt werden. Zudem sollte der Rat durch ein unabhängiges Monitoring-Instrument die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und zentraler Modernisierungsvorhaben begleiten. Das Gremium muss dafür auch noch stärker diversifiziert und professionalisiert werden, um Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung gleichermaßen zu vereinen. Ein entsprechend überarbeitetes NKR-Gesetz sollte am

Anfang der Legislaturperiode angegangen werden, wobei die Unabhängigkeit des Gremiums unverzichtbar ist. In diesem Zusammenhang sollte der NKR auch umbenannt werden, um seine Neuausrichtung zu signalisieren.

Strukturen und Prozesse

4. **Neue Arbeitsweisen müssen dort etabliert werden, wo sie passen.** Komplexe Problemlagen, neue Lösungen und erfolgreiche Implementierung verlangen agiles, vernetztes, offenes und kollaboratives Arbeiten sowie flexible Co-Working-Spaces. Die Verwaltung muss außerdem projektorientierter werden, Arbeitszeit muss flexibilisiert werden und Homeoffice muss – soweit es die Aufgabe zulässt – flächendeckend möglich sein. Diese neuen Anforderungen sind mit der politischen Verantwortlichkeit, der notwendigen Arbeitsteilung (ohne die es keine Expertise gibt) und den positiven Grundtugenden einer funktionierenden Bürokratie in Einklang zu bringen. Es gilt in allen Ressorts Projektmanagementkompetenz zu fördern, Projektunterstützung anzubieten und „Veränderungs-Einheiten“ aufzubauen. Aufgrund ihrer Wichtigkeit sollten insbesondere die Z-Abteilungen bei der Etablierung neuer Arbeitsweisen eine Vorreiterrolle einnehmen.
5. **Starre und siloartige Strukturen müssen überwunden werden.** Strukturen zur besseren Vernetzung und Zusammenarbeit müssen entstehen, um das starke Ressortprinzip auszugleichen. Ressortübergreifende Taskforces oder Innovations- und Flexi-Teams können wichtige neue Impulse bringen und sind in allen Ressorts zu etablieren. Ebenfalls müssen auch Budgets bereichsübergreifend planbar sein. Die Zusammenarbeit mit nachgeordneten Behörden muss neu gedacht und die Möglichkeiten stärker privatwirtschaftlich organisierter hybrider Institutionen besser genutzt werden, um Innovation zu kultivieren und den Kulturwandel voranzubringen.
6. **Mehr Reflexion von außen muss her.** Externe Expertise kann helfen, eigene Zuständigkeiten und Kompetenzen zu hinterfragen. Die systematische Reflexion sämtlicher Behörden und bestehender Strukturen durch externe Akteur:innen ist fundamental, um Verbesserungspotentiale zu identifizieren und Transparenz zu schaffen. Solche Analysen sollten in Zeitintervallen von etwa fünf Jahren für alle Behörden verpflichtend werden und so angelegt sein, dass sie auch innerhalb der Behörde Akzeptanz finden.
7. **Politische Verantwortlichkeit für Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung muss gestärkt werden.** Angesichts der Wichtigkeit braucht das Thema starke politische Führung. Ein eigenes Digitalministerium ist hier nicht unbedingt zielführend. Stattdessen müssen Bundeskanzleramt und Finanzministerium eine stärkere Rolle übernehmen und interministerielle Strukturen wie etwa eine starke Digitalisierungsagentur gestärkt werden. Das Innenministerium hingegen sollte sich auf Sicherheits- und Ordnungsaufgaben fokussieren.
8. **Eine behördenübergreifende digitale Infrastruktur muss geschaffen werden.** Deutschland braucht eine moderne digitale Infrastruktur (e-Identität, Portalverbund und Nutzer:innenkonten, e-Akte, Cloud, KI, Register, etc.), die allen Verwaltungsebenen zur Verfügung steht. Ebenenübergreifende Standards in Bezug auf Datenkompatibilität, Portabilität und

Schnittstellen sind zu etablieren, um Effizienzverluste zu vermeiden. Verbindliche Zeitpunkte für die Umsetzung müssen festgelegt werden.

9. **Das Beschaffungswesen muss entbürokratisiert und gestärkt werden.** Eine Modernisierung des gesamten Beschaffungswesens (Prozesse und Strukturen) muss in Angriff genommen werden, um die Rolle des Staates als Einkäufer zu stärken und bedarfsgerechtere und innovativere Lösungen zu ermöglichen. Eckpfeiler muss eine digitale Marktlösung sein, um einen behördenübergreifenden und transparenten Markt für digitale Lösungen und Angebote zu schaffen.

Personal und Kompetenzen

10. **Personalpolitik muss grundlegend neu konzipiert werden.** Welche Kompetenzen braucht die Verwaltung in welchen Bereichen für gutes Regieren? Wie kann es gelingen, diese bei Mitarbeiter:innen und Führungskräften aufzubauen? Eine strategischere Personalplanung muss in allen Ministerien etabliert werden, um sie an die neuen Anforderungen einer neuen Politikgestaltung im digitalen Zeitalter anzupassen. Z-Abteilungen sollen neue Instrumente wie Kompetenzprofile, Mitarbeiter:innenbefragungen oder 360°-Feedback etablieren. Die Ernennung eines Chief People Officers – analog des CIO – mit einem ressortübergreifenden Mandat und entsprechender Ressourcenkapazität wäre ein wichtiges Signal auf diesem Weg. Mit dem demografischen Wandel im Hinterkopf darf keine Zeit verloren werden.
11. **Die Mobilität muss erhöht werden.** Behördenübergreifende Karrieren, aber auch der Wechsel zwischen Verwaltung, Privatwirtschaft, drittem Sektor und internationalen Organisationen müssen vereinfacht und gefördert werden. Berufserfahrung in unterschiedlichen Abteilungen und Behörden, aber auch im nachgeordneten Bereich sollte Voraussetzung für Beförderung in Führungspositionen sein, und der Status des öffentlich Beschäftigten muss gegenüber dem Beamtenstatus attraktiver gemacht werden.
12. **Es braucht eine grundlegend reformierte Personaleinstellung und Personalentwicklung.** Die Verwaltung muss sich öffnen für Quereinsteiger:innen. Sie muss durchlässiger werden und in ihrer gesamten Breite die Diversität und gesellschaftliche Vielfalt unseres Landes repräsentieren. Die Einstellungsprozesse sind zu beschleunigen und neue Wege der Rekrutierung und Bewerberauswahl zu gehen, um Öffnung, Interdisziplinarität und Diversität voranzutreiben. Mitarbeiter:innen in der Verwaltung brauchen auch eine klarere Perspektive der Weiterentwicklung. Es gilt unterschiedliche und attraktive Karriere-Laufbahnen für Einsteiger:innen zu definieren. Sie sollen mögliche Wege und potenzielle Aufstiege vorzeichnen und klare – an Kompetenzen und Leistungen gebundene – Aufstiegskriterien festlegen. Hierfür sind Bereiche wie Gesetzgebung, Politikberatung, Management sowie Fachtracks (Finanzen, Umwelt) denkbar. Um diese Maßnahmen erfolgreich umzusetzen, sollte es einen gemeinsamen Personalmarkt für die gesamte Bundesverwaltung geben.

Bei der Metaanalyse berücksichtigte Reformempfehlungen

(Zugrundeliegende Studien und Empfehlungspapiere)

Bitkom. (2020, September). *In 10 Schritten zum digitalen Staat*.

https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-09/200921_pp_in-10-schritten-zum-digitalen-staat.pdf

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2021, Juli). *9-Punkte-Plan für ein digitales Deutschland. Schwerpunkte des Bundes-CIO Dr. Markus Richter*.

https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2020/20200715_9-punkte-plan.pdf

Demos Helsinki. (2019, Februar). *Empowering Governments to steer the 21st Century. A Vision on Public Sector Innovation of the Next Era*. [https://demoshelsinki.fi/wp-](https://demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2019/02/demos_governance_innovation_vision_paper.pdf)

[content/uploads/2019/02/demos_governance_innovation_vision_paper.pdf](https://demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2019/02/demos_governance_innovation_vision_paper.pdf)

Gegenhuber, T., Mair, J., Lührsen, R. & Thäter, L. (2021, März). *Open Social Innovation in Deutschland verstetigen. Lektionen aus dem #WirvsVirus Experiment*. Hertie School & Leuphana Universität Lüneburg. [https://www.vodafone-institut.de/wp-](https://www.vodafone-institut.de/wp-content/uploads/2021/03/Policy_Brief_OSI.pdf)

[content/uploads/2021/03/Policy_Brief_OSI.pdf](https://www.vodafone-institut.de/wp-content/uploads/2021/03/Policy_Brief_OSI.pdf)

Heilmann, T. & Schön, N. (2020). *NEUSTAAT: Politik und Staat müssen sich ändern. 64 Abgeordnete & Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen*. FinanzBuch Verlag.

Heumann, S. (2021, März). *Scheinlösung Digitalministerium. Welche tiefgreifende Reformen von Regierung und Verwaltung für eine erfolgreiche Digitalpolitik nötig sind*. Stiftung Neue Verantwortung.

https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/210317_scheinlösung_digitalministerium.pdf

LabCamp Community, Redaktion CityLAB Berlin & Politics for Tomorrow. (2021, Juli). *Impulse der öffentlichen Innovationseinheiten zur Bundestagswahl 2021*.

Nationaler Normenkontrollrat. (2021, April). *Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag*.

<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1936832/6527d953a1cb74c16eb10a1f9ecfd83d/120625-initiative-leistungsaehige-verwaltung-zukunftsfester-staat-data.pdf>

Next:Public. (2020, Dezember). *Verwaltung in Krisenzeiten. Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst*. [https://nextpublic.de/wp-](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2020/12/Studie_Verwaltung_in_Krisenzeiten.pdf)

[content/uploads/2020/12/Studie_Verwaltung_in_Krisenzeiten.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2020/12/Studie_Verwaltung_in_Krisenzeiten.pdf)

Querwechsler-Netzwerk. (2021, April). *5 Forderungen für eine moderne Verwaltung, die mehr Digitalisierungs- und Veränderungskompetenz braucht*. [https://querwechsler-](https://querwechsler-netzwerk.de/aktuelleveroeffentlichung/)

[netzwerk.de/aktuelleveroeffentlichung/](https://querwechsler-netzwerk.de/aktuelleveroeffentlichung/)

Schieritz, M. (2021, 3. März). *Bürokratie: Last der Trägheit. Die Zeit*.

<https://www.zeit.de/2021/10/buerokratie-reform-staat-corona-impfung-verwaltung>

Wike, R., Silver, L., Schumacher, S. & Connaughton, A. (2021, 31. März). Many in U.S., Western Europe Say Their Political System Needs Major Reform. *Pew Research Center's Global Attitudes Project*. <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/31/many-in-us-western-europe-say-their-political-system-needs-major-reform>

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2021, März). *Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise*. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf>

Work4Germany. (2020a, Dezember). *10 Impulse für eine zukunftsfähige Bundesverwaltung*. <https://work.4germany.org/wp-content/uploads/2020/12/10-Impulse-für-eine-zukunftsfähige-Bundesverwaltung-2.pdf>

Work4Germany. (2020b, Dezember). *Das Neue Ministerium*. <https://work.4germany.org/wp-content/uploads/2020/12/Das-neue-Ministerium.pdf>

Kontakt

Centre for Digital Governance at the Hertie School

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid | hammerschmid@hertie-school.org

Linkedin: <https://www.linkedin.com/school/centre-for-digital-governance/>

Twitter: @thehertieschool | @CreatBureauFest

hertie-school.org/centre-for-digital-governance