

Bündelung im Föderalstaat

Auszug und Zusammenfassung



Nationaler
Normenkontrollrat



Bündelung im Föderal- staat – Zeitgemäße Auf- gabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung

Auszug und Zusammenfassung

Das gesamte Gutachten ist zu finden unter:
www.normenkontrollrat.bund.de

Berlin, Februar 2025

Inhalt

<i>Kernbotschaften</i>	<i>7</i>
<i>Ausgangslage und Zielstellung.....</i>	<i>10</i>
<i>Untersuchungsrahmen des Gutachtens.....</i>	<i>11</i>
<i>Theoretische Grundlagen des Reformansatzes</i>	<i>12</i>
<i>Aufgabenbündelung als Schlüssel für Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteilen.....</i>	<i>14</i>
<i>Handlungsempfehlungen.....</i>	<i>18</i>
<i>Gemeinsames Bekenntnis von Bund, Ländern und Kommunen zu mehr Bündelung.....</i>	<i>18</i>
<i>Gestaltungsgrundsätze für Bund, Länder und Kommunen.....</i>	<i>19</i>
<i>Konsequente Priorisierung von Leistungen</i>	<i>21</i>
<i>Aufbau einer gemeinsamen Reformorganisation.....</i>	<i>22</i>
<i>Initiierung und Beförderung der Reformumsetzung durch die kommende Bundesregierung.....</i>	<i>25</i>
<i>Mögliche grundgesetzliche Ergänzungen für eine erfolgreiche Reform</i>	<i>28</i>

Vorwort



Deutschlands Verwaltung ächzt. Eine wachsende Regulierungsdichte, fehlendes Personal, mangelnde Digitalisierung und zusätzliche Herausforderungen aus multiplen Krisen bringen die öffentliche Hand an ihre Belastungs- und Leistungsgrenze. Vielerorts ist diese bereits überschritten. In der Folge leidet nicht nur die Servicequalität im Alltag, die Handlungsfähigkeit des Staates insgesamt nimmt ab. Zukunftsorientiertes Gestalten ist vielerorts gar nicht mehr möglich. Das nehmen auch die Bürgerinnen und Bürger zunehmend als ernsthaftes Problem wahr. Sie verlieren das Zutrauen in die Fähigkeiten von Staat und Verwaltung, aktuelle und zukünftige Herausforderungen meistern zu können. Diese Entwicklung beobachtet der NKR mit Sorge. Denn die Demokratie lebt davon, dass ihre Institutionen wirksam steuern und ihre Aufgaben erfüllen können. Tun sie dies nicht, steigt die Unzufriedenheit und sinkt das Vertrauen in die Demokratie als solche.

Die bisherigen Maßnahmen zum Bürokratieabbau, zur Vereinfachung und Digitalisierung einzelner Verwaltungsleistungen sind wichtig und zeigen immer wieder Teilerfolge. Angesichts der Größe der Herausforderungen reichen diese Bemühungen aber nicht mehr aus. Denn viele Anstrengungen engagierter Behördenleitungen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihre Verwaltungsprozesse zu modernisieren, stoßen an strukturelle Grenzen. Dabei erweist sich die starke Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung in unserem dezentral organisierten Föderalstaat vielfach als besonderes Hemmnis, um Aufgaben dort zusammenzufassen und erledigen zu lassen, wo dies mit weniger Aufwand und in höherer Qualität möglich wäre. Daher setzt sich der NKR für einen strukturellen Ansatz ein, der geeignet ist, die Aufgabenzersplitterung dort zu überwinden, wo sie die Produktivität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt und einer grundlegenden Korrektur bedarf.

Seitens der Bundes- und Landesregierungen sowie der Kommunen gibt es bereits seit Längem Überlegungen zur Weiterentwicklung der Aufgabenorganisation. Allen voran die „Dresdner Forderungen“ haben einen wichtigen Impuls geleistet, indem sie in geeigneten Handlungsfeldern auf eine stärkere Konzentration von Aufgaben und zugehörigen IT-Lösungen drängten. Allerdings: Nach wie vor fehlt ein schlüssiges Konzept von Bund und Ländern, wie Reformen dieser Art umgesetzt werden können. Hier setzt das vorliegende Gutachten an. Es entwickelt einen strukturellen Reformansatz, der eine stärkere Bündelung von Aufgaben über Ressort- und Gebietsgrenzen hinweg ermöglicht, ohne dabei den Weg der Zentralisierung zu beschreiten.

Anhand dreier Verwaltungsleistungen – Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Einkommensprüfung – wird exemplarisch dargestellt, wie einzelne Aufgaben oder Prozessschritte stärker zusammengefasst werden können, um deutliche Skalierungs-, Geschwindigkeits- und Kostenvorteile zu generieren. Der NKR teilt die Ergebnisse des Gutachtens: Bündelung ist ein wesentlicher – bislang viel zu wenig beachteter – Reformhebel, mit dem Effizienz, Resilienz und Serviceorientierung der Verwaltungen gesteigert werden können. Dabei kommen organisatorische, funktionale und technologische Aspekte in den Blick, die unterschiedliche Modelle und Varianten von Bündelungsreformen ermöglichen.

Die Umsetzung eines solchen Reformansatzes ist nicht einfach. Sie stößt an kulturelle Grenzen, berührt institutionelle Interessen und tangiert verfassungsrechtliche Fragestellungen. Gleichwohl zeigt das Gutachten mögliche und realistische Wege der Umsetzung auf. Denn im Mittelpunkt steht nicht die „übergroße Staatsreform“ oder die Forderung nach einer weiteren Föderalismuskommission. Vielmehr werden machbare Schritte und politisch durchsetzbare Maßnahmen aufgezeigt. Dabei geht es vor allem um die schrittweise Konzentration einzelner Aufgaben an einer bzw. wenigen Stellen sowie um die Zusammenführung bislang fragmentierter, aber sachlich zusammengehörender Teilfunktionen. Die Bündelung soll durch digitale Technologien unterstützt werden und sukzessiv zu einer effizienteren und wirksameren Form der Aufgabenorganisation in einem modern interpretierten föderalen Staat führen, ohne dessen Grundfesten in Frage zu stellen.

Deshalb ist auch die rechtswissenschaftliche Beurteilung eindeutig: Die Empfehlungen sind bereits jetzt umsetzbar. An weiterer Schlagkraft können sie durch die Verankerung eines allgemeinen Kooperationsgebots, die Schärfung des Begriffs der Mischverwaltung, die Normierung einer Infrastrukturkompetenz beim Bund sowie die Verankerung von Experimentierklauseln gewinnen. Ein rechtswissenschaftliches Folgegutachten des NKR wird hieran anknüpfen und die verfassungsrechtliche Dimension näher beleuchten.

Der NKR ist sich sicher, dass die nächste Dekade dafür genutzt werden muss, den Staat leistungsfähiger auszugestalten. Mit diesem Gutachten wollen wir einen Beitrag hierzu leisten. Bündelung muss zu einem zentralen Reformprinzip zukünftiger Modernisierungsbemühungen werden. Für die Umsetzung braucht es jedoch einen gemeinsamen, politischen Willen und ersthaften Reformanspruch der nächsten Bundesregierung. Lassen Sie uns beginnen!

[Prof. Dr. Sabine Kuhlmann](#)
Stellvertretende Vorsitzende des NKR

Januar 2025

Kernbotschaften

1. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist in einer stark zersplitterten Organisation des Aufgabenvollzugs gefangen.

Aufgaben sind nicht immer dort angesiedelt, wo sie am besten erledigt werden könnten. Dies wirkt sich nachteilig auf die Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz der Leistungserbringung aus. Nur selten gelingt es, die Nachteile der Fragmentierung durch Koordination auszugleichen. Außerdem steigen die Anforderungen an die Verwaltung permanent, während es auf den Vollzugsebenen an Personal und Haushaltsmitteln fehlt. Diese Entwicklungen führen zu steigender institutioneller Überlastung und haben zur Folge, dass die Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung zunehmend gefährdet ist. Die spürbar negativen Folgen für Wirtschaft und Bevölkerung lassen das Zutrauen in einen handlungsfähigen Staat immer mehr schwinden.

2. Bündelung ist das zentrale Reformprinzip, um das Zielbild einer leistungsfähigen Verwaltung zu erreichen.

Sie betrifft räumliche, fachliche und funktionale Aspekte der Aufgabenzusammenführung und sollte dabei nicht mit Zentralisierung gleichgesetzt werden. Das Reformprinzip der Bündelung ermöglicht, speziell im fragmentierten Kontext der deutschen Verwaltung, eine klügere, flexiblere und zeitgemäße Organisation öffentlicher Aufgabenerledigung jenseits bestehender Zuständigkeiten. Auf diese Weise kann den Kriterien von Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz im Vollzug, die - neben der Rechtmäßigkeit und demokratischen Legitimität - zentrale

Eigenschaften des Zielbilds einer leistungsfähigen Verwaltung sind, besser Rechnung getragen werden. Im Ergebnis dürfte ein solcher Reformansatz die Akzeptanz und Wirksamkeit staatlichen Handelns positiv beeinflussen.

3. Die Konzepte „Government as a Platform“ und „Stein-Hardenberg 2.0“ liefern geeignete Impulse für die Überführung des bündlungsorientierten Reformansatzes in ein neues Betriebsmodell der deutschen Verwaltung.

Im Zentrum steht der nutzendenfreundliche Leistungszugang über einen möglichst einheitlichen digitalen, telefonischen oder örtlichen Zugangskanal, sofern die Leistungserbringung nicht ohnehin antragslos und proaktiv auszugestaltet ist. Die Antragsbearbeitung erfolgt modular und je nach (Teil-)Aufgabentyp räumlich-fachlich oder räumlich-funktional gebündelt in dafür spezialisierten Verwaltungseinheiten. Wo immer möglich, erfolgt die Leistungserbringung digital und (teil-)automatisch auf Basis einheitlicher Basiskomponenten einer föderalen IT-Plattforminfrastruktur, die auf Standardisierung, Interoperabilität und Kollaboration setzt.

4. Dieses Betriebsmodell hat das Potenzial die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu stärken und sie zu befähigen, den Ansprüchen und Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen besser gerecht zu werden.

Durch eine intelligenteren Form der Aufgabenverteilung und des Ressourceneinsatzes zwischen Bund, Ländern und Kommunen können

kostensenkende, qualitätssteigernde Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundeffekte gehoben werden. Bündelung schafft die Voraussetzung für eine erfolgreiche, nutzungsorientierte Digitalisierung und eine erhöhte Lieferfähigkeit der deutschen Verwaltung in Krisenzeiten.

5. Die Anwendung des Reformansatzes auf drei grundverschiedene Verwaltungsleistungen verdeutlicht seine übergreifende Praxis-tauglichkeit und das hohe Wirkpotenzial einer flächendeckenden Umsetzung.

Die Fallstudien Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie Einkommensprüfung als Modul zahlreicher Verwaltungsleistungen konkretisieren die verschiedenen Nutzenpotenziale des Bündelungsansatzes aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und der öffentlichen Hand. Ungeachtet des Fokus auf die Leistungsverwaltung ist der Reformansatz für die deutsche Verwaltung insgesamt, d.h. auch für die Planungs- und Ordnungsverwaltung, relevant.

6. Der Reformansatz geht über die reine Optimierung des IT-Einsatzes hinaus, hält aber auch in Bezug auf Entwicklung und Betrieb öffentlicher IT-Lösungen deutliches Verbesserungspotenzial bereit.

Denn je stärker diese modularisiert und standardisiert über eine allgemein zugängliche Plattforminfrastruktur zur Nachnutzung bereitgestellt werden, desto leichter lassen sich Entwicklungs- und Betriebsaufwände dauerhaft senken und digitale Verwaltungsarbeit skalieren. Insofern kommt der räumlich-funktionalen Bündelung im Bereich der öffentlichen IT besondere Bedeutung zu. Zusätzlich bedarf es einer ergänzenden Bündelung der

Entscheidungsbefugnisse zur einschlägigen Standardsetzung und Finanzierung, die in eine oder zumindest in deutlich weniger Hände gelegt werden als bisher.

7. Der aktuelle Rechtsrahmen des Grundgesetzes bietet bereits Anknüpfungspunkte für eine bündelungsorientierte Reform der Aufgabenwahrnehmung.

Bei landesrechtlich geregelten Aufgaben kann schon heute ein höherer Bündelungsgrad erzielt werden, indem Länder den Vollzug qua Staatsvertrag in die Hand einer gemeinsamen Kooperationseinrichtung legen. Als Abstufung einer solchen Vollbündelung ist auch eine Teilbündelung der Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene eines Landes bzw. weniger Länder denkbar. Und auch dem Bund könnten ausgewählte Vollzugsaufgaben innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz vollständig zugewiesen werden, wenn dies im gesamtstaatlichen Interesse liegt.

8. Vier Vorschläge zur fokussierten Ergänzung des Grundgesetzes haben das Potenzial, eine flexiblere Aufgabenverteilung zu befördern und neue Bündelungsmodelle zu ermöglichen.

Die Aufnahme eines allgemeinen Kooperationsgebots in das Grundgesetz (GG) kann als Gegengewicht zu den scharf formulierten Trennungsgrundsätzen der Art. 30 und 83 GG eine progressive, kooperationsfreundliche Verfassungsinterpretation stützen und die Bedeutung bzw. die Erwünschtheit von Kooperationen im Sinne einer wirksamen und effizienten Verwaltung betonen. Zugleich kann der Begriff der Mischverwaltung in seinen Randbereichen stärker konturiert werden. Eine konkrete Option zur Bündelung der Verantwortung für bestimmte

informationstechnische Infrastruktur böte die Normierung einer Art Infrastrukturkompetenz des Bundes nach dem Vorbild von Art. 91c Abs. 4 GG („Verbindungsnetz“). Abschließend würde die grundgesetzliche Verankerung von Experimentierklauseln Möglichkeiten schaffen, auch ohne umfassende rechtliche Anpassungsmaßnahmen innovative Ansätze unter kontrollierten Bedingungen zu testen.

9. Die Erhöhung der staatlichen Leistungsfähigkeit durch eine stärker gebündelte Aufgabenwahrnehmung sollte das prioritäre Reformvorhaben der nächsten Dekade sein.

Der Bund ist aufgefordert, mit einem klaren Bekenntnis für eine bündelungsorientierte Staats- und Verwaltungsreform die Rolle des politischen Initiators zu besetzen und einen politischen Diskurs zur Mehrheitsbildung auf allen föderalen Ebenen anzuführen. Parallel können weitere Reformimpulse und -projekte von Ländern und Kommunen ausgehen, die eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung – länderübergreifend, innerhalb eines Landes oder interkommunal – zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Vollzugs vorsehen. Wichtig ist, dass sich Entscheidungsträger aller staatlichen Ebenen konsequent die Frage stellen, wo Aufgaben jenseits hergebrachter Zuständigkeiten am besten verortet sein sollten, um so effizient und qualitativ hochwertig wie möglich erbracht werden zu können.

10. Die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Reformvorhabens ist ambitioniert, aber schrittweise möglich und sollte nicht in Form einer klassischen Föderalismuskommission stattfinden.

Stattdessen sollte der Bund eine schlagkräftige Organisation mit starkem Mandat aufbauen, die im engen, praxisorientierten Schulterschluss mit der Landes- und Kommunalebene an greifbaren Projekten arbeitet und das deutsche Verwaltungsgefüge Schritt für Schritt in die Richtung des Zielbildes entwickelt. Nötig ist ein interdisziplinäres Team, das die Umsetzung eines Portfolios zentraler und dezentraler Initiativen zur Bündelung des Aufgabenvollzugs initiiert und operativ begleitet, Prinzipien und Blaupausen stärker gebündelter Vollzugsmodelle weiterentwickelt und aktiv auf die reformförderliche Fortentwicklung des Grundgesetzes hinwirkt. Dabei kann die nächste Bundesregierung eine führende Rolle einnehmen, indem sie bereits in der kommenden Legislaturperiode die rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen Reformerfolg schafft und erste Bündelungsprojekte pilotiert.

Ausgangslage und Zielstellung

Deutsche Vollzugsbehörden, insbesondere die kommunale Ebene, werden durch immer weiter steigenden Personal- und Finanzierungsmangel sowie stetig neue Aufgaben belastet. Der Vollzugsföderalismus in Deutschland hat sich über die Jahrzehnte zu einem komplizierten und zersplitterten Gefüge entwickelt. Oft folgt die Art der Aufgabenerledigung eher formalen Anforderungen und berücksichtigt zu wenig, welche funktionalen Anforderungen eigentlich erfüllt werden müssten, um wirkungsvoll und effizient zu arbeiten. Die hohe Fragmentierung führt zu sichtbaren Defiziten im Verwaltungsvollzug und

ist eine wesentliche Ursache für die abnehmende Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Dass mit der Leistungsfähigkeit der Verwaltung auch die Handlungsfähigkeit des Staates bedroht ist, beobachtet nicht nur ein spezifisches Fachpublikum. Auch Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen verlieren das Zutrauen in Staat und Politik. Für die Funktionstüchtigkeit des Staates, d.h. für die Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz der Verwaltung ist es wichtig, dass die Aufgabenorganisation im Föderalstaat strukturell vereinfacht wird.

Zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Staates bedarf es eines Reformansatzes, der die Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung in den Fokus rückt

Ausgangslage

Die **Legitimität des Staates** hängt **nicht nur** von demokratischen Prozessen (Input-Legitimation), sondern auch von der Wirksamkeit der erbrachten Leistungen (Output-Legitimation) ab.

Die **Leistungsfähigkeit** der öffentlichen Verwaltung **nimmt jedoch spürbar ab**, denn eine zunehmende Aufgabenlast trifft auf zunehmende Personal- und Haushaltsengpässe.

Sie ist in einer **fragmentierten, nicht skalierungsfähigen Organisation des Aufgabenvollzugs** gefangen.

Herausforderungen

Die Verwaltung zeigt deutliche **Defizite** in **Effizienz, Serviceorientierung** und **Resilienz**.

Fragmentierte Zuständigkeiten führen zu einem **erhöhten Koordinationsaufwand, ineffizienten Abläufen** und **mangelnder Kooperation** zwischen Verwaltungsebenen.

Bisherige Reformansätze setzen wichtige Impulse, adressieren jedoch **nicht** die **strukturellen Schwächen** der öffentlichen Leistungserbringung.

Reformansatz

Es bedarf eines **zukunftsgerichteten Betriebsmodells**, das den Vollzug serviceorientierter, effizienter und resilienter gestaltet.

Dafür ist ein **Reformansatz** erforderlich, der die Ursachen der **eingeschränkten** Leistungsfähigkeit im Status quo **wirkungsvoll** adressiert.

Im besonderen Kontext der deutschen Verwaltung heißt das **zentrale Reformprinzip** deshalb **Bündelung statt Fragmentierung**.

Tabelle 1 Notwendigkeit eines Reformansatzes

Untersuchungsrahmen des Gutachtens

Das Gutachten untersucht die Modularisierung und (Teil-)Bündelung von Verwaltungsaufgaben und verbindet ihn mit einem Plattformansatz. Es greift damit bisherige Debatten wie die *Dresdner Forderungen* auf und fragt, wie unterschiedliche Formen der Bündelung zu einer größeren Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz der öffentlichen Verwaltung beitragen können – alles Teildimensionen des übergeordneten Zielbildes einer leistungsfähigen Verwaltung.

Anhand dreier Fallbeispiele – Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und Einkommensprüfung – werden Bündelungspotenziale in der Leistungsverwaltung analysiert. Dabei sind die

Schlussfolgerungen und Empfehlungen jedoch auch auf die Eingriffs- und Ordnungsverwaltung anwendbar. Hierzu zählen die Typisierung von Bündelungsformen und die Darstellung von Priorisierungskriterien, gemeinsamen Gestaltungsgrundsätzen sowie Handlungsempfehlungen zur strategischen Steuerung und operativen, schrittweisen Umsetzung.

Das Gutachten skizziert die bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Bündelung sowie mögliche grundgesetzliche Änderungen, um die Reform der Aufgabenorganisation noch stärker zu befördern. Eine vertiefte verfassungsrechtliche Betrachtung liefert ein rechtswissenschaftliches Folgegutachten.

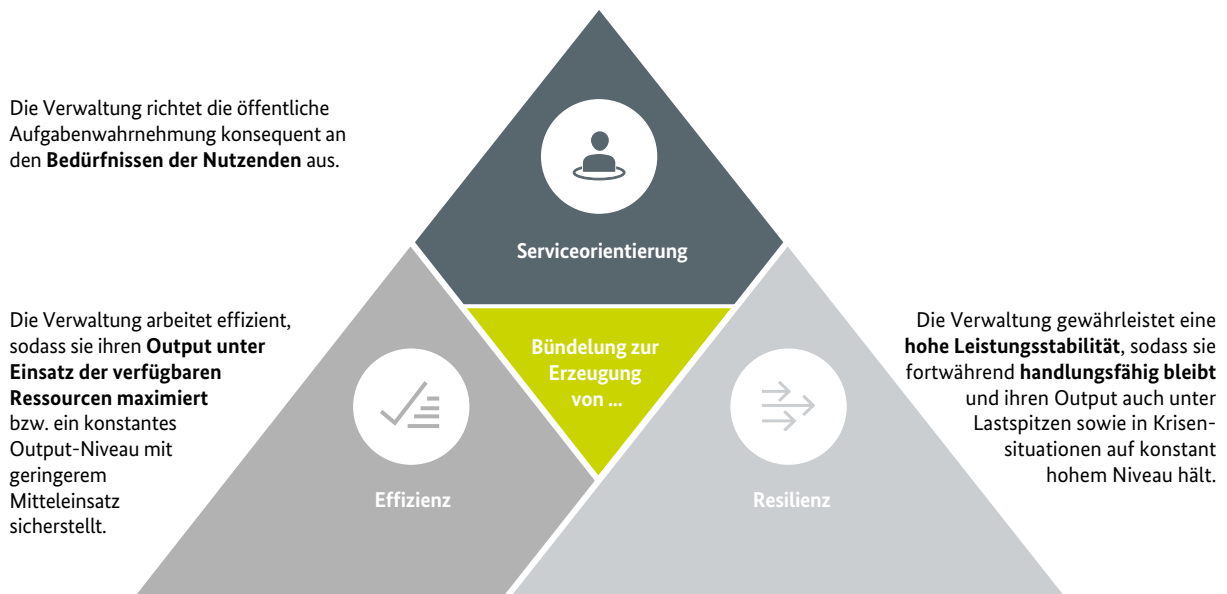


Abbildung 1 Zielbild der leistungsfähigen Verwaltung

Theoretische Grundlagen des Reformansatzes

Als Theoretische Grundlage greift das Gutachten auf Government as a Platform (GaaP) und Stein-Hardenberg 2.0 (SH 2.0) zurück und kombiniert diese mit Bündelungsformen aus der Praxis. GaaP und SH 2.0 fordern eine umfassende Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung. Ihr jeweiliges Ziel ist es, Verwaltungsleistungen möglichst niederschwellig und unabhängig von Ort und Zuständigkeit bereitzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss jedoch nicht nur der Prozess der öffentlichen Leistungserstellung vom Zugang bis zur Bearbeitung umfassend reformiert werden. Beide Reformkonzepte schlagen dazu eine Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung entlang der Ebenen Vollzug und Infrastruktur vor.

GaaP liefert hierfür ein Plattformmodell, das den Schwerpunkt auf die Infrastrukturebene legt. Das Konzept setzt auf verwaltungsinterne und -externe Vernetzung. Die notwendige Interoperabilität der Prozesse wird durch den Plattformkern hergestellt, über den der Staat als Plattformbesitzer einheitliche Standards und Schnittstellen bereitstellt. Der Kern reduziert damit die technische Fragmentierung innerhalb der Leistungserbringung der Verwaltung und schafft die Möglichkeit einer effizienteren Kollaboration durch bessere Vernetzung.

Der Reformansatz kombiniert die Bündelung mit Prinzipien aus Government-as-a-Plattform und Stein-Hardenberg 2.0 für ein neues Betriebsmodell

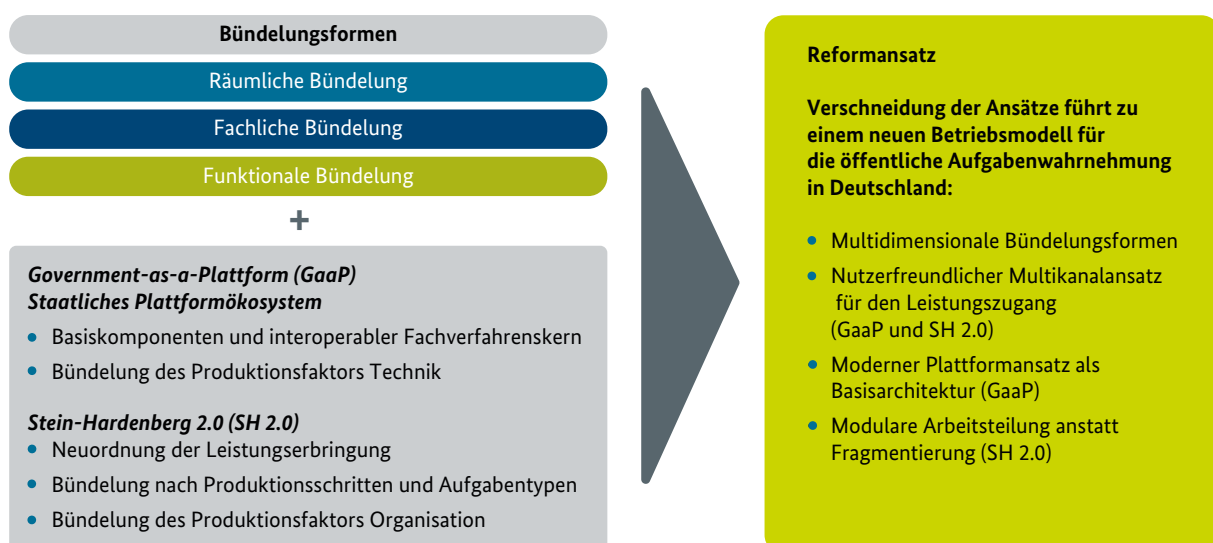
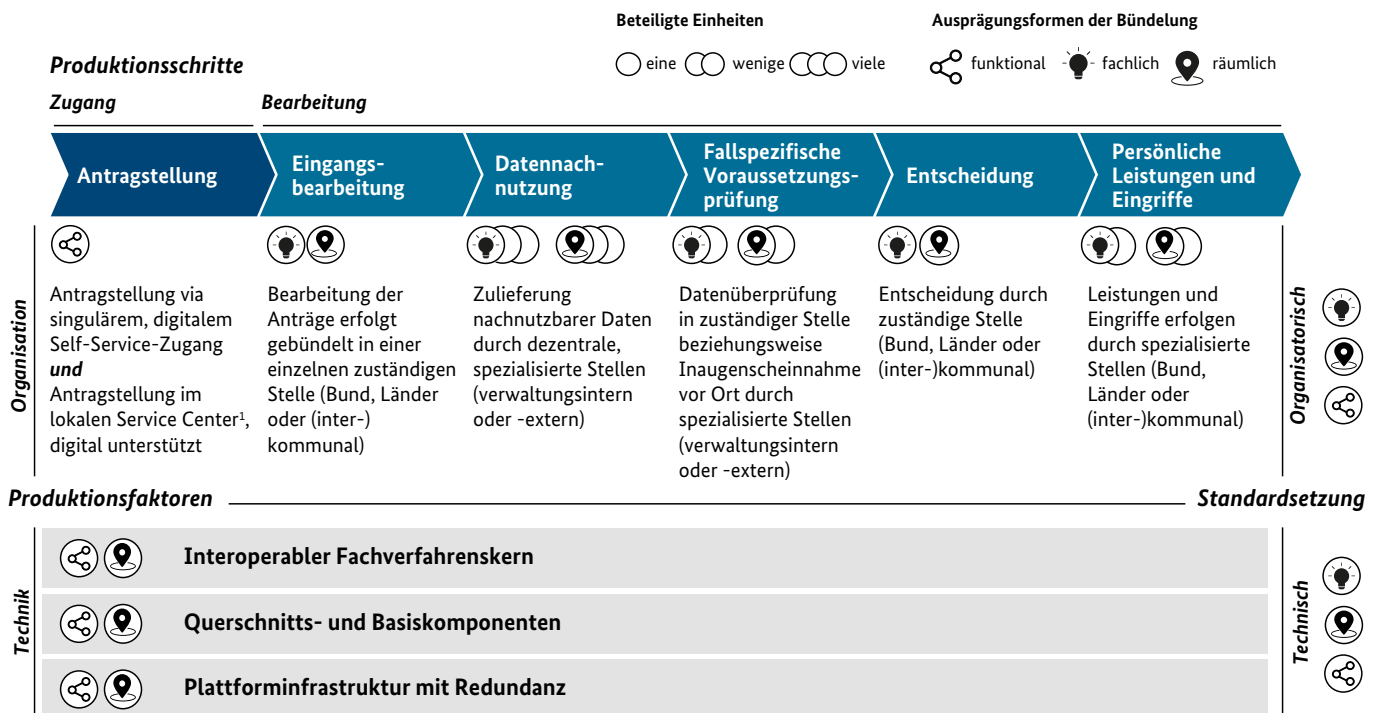


Abbildung 2 Reformansatz kombiniert Bündelung mit GaaP und Stein-Hardenberg 2.0

SH 2.0 setzt ebenfalls auf eine verbesserte Vernetzung. Mit dem Ansatz, Verwaltungsaufgaben in einzelne Produktionsschritte zu modularisieren, wird eine organisatorische Neustrukturierung der Aufgabenerbringung ermöglicht: Leistungsmodule ohne besonderes Legitimationserfordernis können von der Einheit erbracht werden, welche dies am besten leistet. Dies kann sowohl auf eine verwaltungsinterne als auch -externe Einheit zutreffen.

Auf die gesamte Verwaltung übertragen ergibt sich aus der Kombination beider Ansätze ein Gesamtkonzept zur Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, das Modularisierung und Bündelung von Verwaltungsleistungen mit einem Plattformansatz verbindet. Das Gesamtkonzept setzt in der Organisation der Verwaltung auf Arbeitsteilung und damit auf Komplementierung statt auf Fragmentierung und in der Technik auf Einheitlichkeit statt auf parallele Strukturen. Beide Konzepte implizieren somit eine Form der Bündelung der Produktionsfaktoren der Leistungserbringung, die je nach Produktionsschritt unterschiedliche Ausprägungen aufweisen können.



¹ Amtshilfe auf Basis eines entsprechenden Gesuchs durch die für die Bearbeitung hauptverantwortliche Stelle

Abbildung 3 Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung

Aufgabenbündelung als Schlüssel für Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteilen

Bei der Aufgabenbündelung unterscheidet das Gutachten drei Typen, die auch miteinander kombiniert werden können. Die räumliche

Bündelung wird in der Anwendungspraxis stets mit der fachlichen und/oder der funktionalen Bündelung kombiniert.

Die Verwirklichung des Zielbilds erfordert einen Reformansatz, der die Ursachen der eingeschränkten Leistungsfähigkeit im Status quo wirkungsvoll adressiert.

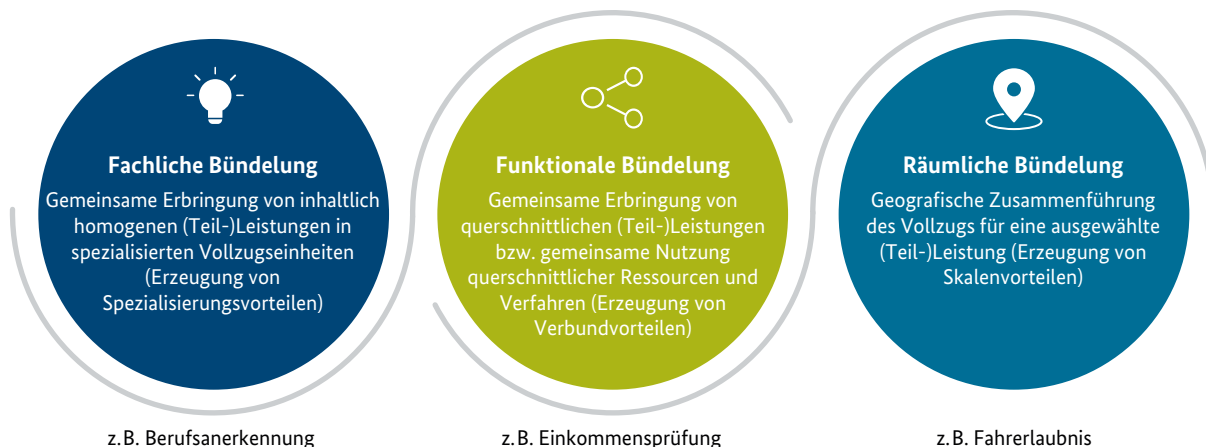


Abbildung 4 Übersicht Bündelungsformen

Räumliche Bündelung

Die räumliche Bündelung bezieht sich auf die geografische Konsolidierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung für eine ausgewählte (Teil-)Leistung. Sie beantwortet die Frage, wer eine (Teil-)Leistung für welches Verwaltungsgebiet erbringt. Im Idealfall wird diese (Teil-)Leistung von einer Organisation für ganz Deutschland erbracht.

Die räumliche Bündelung ist zwingend vom Begriff der Zentralisierung zu unterscheiden. Die Bestätigung des Primats der (demokratischen) Rechtmäßigkeit für jegliches Verwaltungshandeln erstreckt sich auch auf die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung insgesamt. Daraus folgt u. a. ein unverrückbares Bekenntnis zum Föderalstaat. Der Reformansatz zielt explizit nicht auf die Aushöhlung des Föderalstaats, sondern auf die Realisierung

bestehender Effizienzpotenziale im Einklang mit den geltenden Staatsordnungsprinzipien. Eine räumliche (Voll-)Bündelung auf Bundesebene ist dabei nur eine Variante einer Ausprägungsform des zentralen Reforminstruments. Dementsprechend kann sich eine räumliche Bündelung auch auf die (inter-)kommunale, regionale, Landes- oder länderübergreifende Ebene beziehen.

Räumliche Bündelung reduziert die Anzahl der verantwortlichen Stellen und damit die Fragmentierung der relevanten Zuständigkeiten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die geografische Konsolidierung mit einem Wechsel der Zuständigkeiten auf eine übergeordnete Ebene (Bund, Länderverbund, Land, regional oder interkommunal) einhergeht. Da die räumliche Bündelung die jeweilige Leistungserbringung an eine geringere Anzahl an Verwaltungseinheiten knüpft, ist sie ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung von Skaleneffekten, insbesondere bei Standardfällen mit hohem Fallaufkommen und geringem Komplexitätsgrad.

Fachliche Bündelung

Die fachliche Bündelung beruht auf der inhaltlichen Abgrenzbarkeit öffentlicher (Teil-)Leistungen. Gemäß ihrem fachlichen Anforderungsprofil sind öffentliche Aufgaben unterschiedlichen Fachdomänen zuordenbar und können weiterhin in ihrerseits heterogene Bestandteile gegliedert werden – insbesondere bei ausgeprägter Komplexität.

Die fachliche Bündelung sieht vor, dass diese abgrenzbaren Teile nach dem Grad inhaltlicher Übereinstimmung möglichst leistungsübergreifend zusammengefasst und von spezialisierten Verwaltungseinheiten erbracht werden, die über die jeweiligen Qualifikationsvoraussetzungen verfügen, um entsprechende

Spezialisierungsvorteile zu heben. Dabei sollten diese Einheiten über die jeweils kritische Größe verfügen, um sicherzustellen, dass die für die Spezialisierung und Arbeitsteilung notwendigen Mehraufwände gegenüber dem Status quo zu Effizienzgewinnen führen. Eine fachliche Bündelung bietet sich demnach vor allem für Expertenaufgaben wie die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen an, also für (Teil-)Leistungen mit einem hohen Komplexitätsgrad, die für sich genommen oder zusammen mit ähnlichen (Teil-)Leistungen ein mittleres bis hohes Fallaufkommen erreichen.

Funktionale Bündelung

Die funktionale Bündelung basiert auf der Erkenntnis, dass sich die Ressourcen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben so ähnlich sind, dass die jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten die zur Leistungserstellung benötigten Ressourcen nicht alle getrennt beschaffen, aufbauen und unterhalten müssen. Vielmehr ermöglicht die funktionale Bündelung verschiedener Verwaltungseinheiten, ganze Produktionsschritte gemeinsam zu organisieren oder „outzusourcen“ und Produktionsfaktoren kollektiv zu nutzen, um so Verbundvorteile zu erzielen. Im Gegensatz zur getrennten Leistungserbringung setzt ein solcher Leistungsverbund eine ausreichende Skalierbarkeit der geteilten Prozessorganisation bzw. der Produktionsfaktoren voraus. Beispiele hierfür sind Shared Service Center, die vom BVA für Querschnittsaufgaben wie die Personalbeschaffung genutzt werden, oder eine gemeinsame Zugangsplattform für kommunale Dienste.

Nutzenpotenziale

Verringerte Fehlerquote	Verringerte Recherchezeit	Verringerter Mitwirkungsaufwand	Verringerter Personalaufwand	Verringerte Transfer- & Wartezeiten	Verringerte Entscheidungsdauer	Verringerter Sachaufwand	Gesteigerte Leistungsstabilität
Fahrerlaubnis Voraussetzungen: Organisatorische Standards, Vernetzung, Automatisierung, Prozessdigitalisierung, Technische Standards, Offene Schnittstellen							
Berufsanerkennung Voraussetzungen: Organisatorische Standards, Arbeitsteilung, Vernetzung, Once-Only, Automatisierung, Prozessdigitalisierung, Technische Standards, Offene Schnittstellen							
Einkommensprüfung Voraussetzungen: Organisatorische Standards, Modularisierung, Vernetzung, Once-Only, Prozessdigitalisierung, Technische Standards, Begriffsharmonisierung							

Abbildung 5 Übersicht generierte Nutzenpotenziale

Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteile

Als Gegenpol zur Fragmentierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung führt die Bündelung in ihren verschiedenen Ausprägungen zu Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteilen für die Verwaltungsorganisation. Diese Vorteile steigern unmittelbar die Effizienz der Verwaltung und schaffen die nötigen Freiräume für eine Transformation zugunsten von Serviceorientierung und Resilienz. Die Analyse der drei Fallbeispiele zeigt, dass durch stärkere Bündelung eine Vielzahl an Nutzenpotentialen gehoben werden können.

Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteile bezeichnen verschiedene Kostenvorteile im Bereich der Leistungserstellung. Diese drei betriebswirtschaftlichen Kernkonzepte sind auch auf die öffentliche Verwaltung als Erbringer öffentlicher Dienstleistungen anwendbar.

Skalenvorteile entstehen immer dann, wenn eine Vergrößerung der Output-Menge mit sinkenden Selbstkosten pro Output-Einheit einhergeht. Eine Verdoppelung des Outputs erfordert somit nur eine unterproportionale Erhöhung des Mitteleinsatzes. **Skalenvorteile** liegen u. a. in Mengenrabatten, Fixkostendegression und Erfahrungskurveneffekten begründet. Letztere führen auch zu Verbesserungen bei der Fehlerquote und sind in der Regel bei Routineaufgaben wie der Prüfung eines Fahrerlaubnis-Antrags (vgl. Abschnitt 4.1) ausgeprägt, die aufgrund ihrer geringen Komplexität ein höheres Standardisierungs- und Automatisierungspotenzial aufweisen. Ein wesentlicher Hebel zur Erzielung von Skalenvorteilen sind einheitliche IT-Systeme (z. B. Fachanwendungen, Rechenzentrumskapazität), die Mitarbeitende prozessual unterstützen und Tätigkeiten ganz oder teilweise automatisieren.

Spezialisierungsvorteile beschreiben Produktivitätsgewinne durch die Fokussierung auf bestimmte (Teil-)Aufgaben. Sie entstehen u. a. durch einschlägige Qualifikation und Arbeitsteilung. Insbesondere komplexe Aufgaben wie die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (vgl. Abschnitt 4.2) erfordern in der Regel spezielles Know-how, um effizient und fehlerfrei erbracht werden zu können.

Um Komplexität und Kosten zu reduzieren, werden sie häufig in fachlich abgrenzbare Module zerlegt, die jeweils von Organisationen mit passgenauem Kompetenzprofil bereitgestellt werden. Diese Form der Aufgabenwahrnehmung führt zu einem insgesamt höheren Output-Niveau, das wiederum die Aufwände für Spezialisierung und Arbeitsteilung unter dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit rechtfertigt. Ein Praxisbeispiel für die Realisierung von Spezialisierungsvorteilen findet sich bei den Krankenkassen, die ihre Leistungserbringung in Front- und Back-offices aufgeteilt und spezialisierte Fachzentren (ambulante Leistungen, stationäre Leistungen, Zähne, Hilfsmittel etc.) eingerichtet haben.

Verbundvorteile entstehen, wenn mehrere Leistungen in Kombination kostengünstiger erbracht werden können als einzeln. Während Skalenvorteile von der Output-Menge abhängen, entstehen Verbundvorteile also durch Vielfalt. Sie beruhen u. a. auf gemeinsamen Produktionsfaktoren, -verfahren und -inputs. Deren gemeinsame Verwendung für die Leistungserstellung im Verbund führt zu Kostenvorteilen, da Fixkosten auf mehrere Leistungen verteilt werden und die Auslastung der leistungsübergreifend genutzten Produktionsressourcen insgesamt verbessert wird. Ein singuläres Antragsportal für den Onlinezugang für alle geeigneten Verwaltungsleistungen wäre ein entsprechendes Beispiel. Ein weiteres Beispiel für Verbundvorteile im öffentlichen Sektor findet sich im Bereich der Sozialleistungen, wo verwandte Leistungen wie Bürgergeld und Arbeitsförderung von einer Behörde, der Familienkasse, angeboten werden.

Handlungsempfehlungen



Bestandteile eines erfolgreichen Wegs in die Umsetzung



Gemeinsames Bekenntnis zu mehr Bündelung



Konsequente Priorisierung von Leistungen



Aufbau einer gemeinsamen Reformorganisation



Anwendung gemeinsamer Gestaltungsgrundsätze neuer Vollzugsmodi



Schaffung praktischer Voraussetzungen und grundgesetzlicher Ergänzungen für eine erfolgreiche Reform



Initiierung und Beförderung der Reformumsetzung durch die kommende Bundesregierung

Abbildung 6 Bestandteile eines erfolgreichen Wegs in die Umsetzung

Das Gutachten entwickelt eine Reihe von Handlungsempfehlungen, die insgesamt darauf abzielen, einen bündelungsorientierten Reformansatz in die tatsächliche Umsetzung zu bringen. Dabei steht der Bund als möglicher Treiber besonders im Fokus. Es wird allerdings auch deutlich, wie sehr es auf ein gemeinsames Handeln mit Ländern und Kommunen ankommt. Empfohlen wird keine große Staatsreform, sondern ein schrittweises, pragmatisches Vorgehen.

Gemeinsames Bekenntnis von Bund, Ländern und Kommunen zu mehr Bündelung

Für einen erfolgreichen Weg in die Umsetzung bedarf es eines klaren Bekenntnisses des Bundes, der Länder und Kommunen zu diesem Reformansatz. Bundesseitig könnte dies beinhalten:

- **Öffentlichen Aufgabenvollzug reformieren:** Die heute übliche Digitalisierung von Bestandsprozessen zur öffentlichen Aufgabewahrnehmung löst die strukturellen Probleme des Föderalstaates Deutschland nicht. Um auch angesichts zunehmender Personallücken leistungsfähig zu bleiben und Kommunen somit zu entlasten, bedarf es einer stärkeren Bündelung der Aufgaben. Der Bund wird hierbei für ausgewählte Aufgaben mit hohem

Standardisierungs- und Automatisierungspotenzial stärkere Vollzugsverantwortung wahrnehmen. In der Breite muss eine Bündelung jedoch auf allen Ebenen und in allen Bereichen erfolgen, wo diese in der Praxis den größten Nutzen bringt.

- **Vollzugsneugestaltung gemeinsam umsetzen:** Die Bundesregierung erkennt die Reform des öffentlichen Aufgabenvollzugs als Grundvoraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Staates an. Sie wirkt auf die Umsetzung eines bündelungsfokussierten Reformansatzes zur Schaffung eines effizienten, serviceorientierten und resilienten Vollzugs als eines der Kernvorhaben dieser Legislatur hin.
- **Legislaturübergreifenden Umsetzungszeitraum definieren:** Hierfür entwickelt die Bundesregierung eine gesamtstaatliche Reforminitiative, die bewusst legislaturübergreifend und auf einen längerfristigen Zeitraum von 10 Jahren ausgelegt ist. Sie betraut das zuständige Ministerium, im Optimalfall das Bundeskanzleramt, mit der Etablierung umsetzungsorientierter Reformstrukturen und der Schaffung formaler und praktischer Voraussetzungen. Wo es dem Bund möglich ist, eigenverantwortlich und zügig voranzugehen, fördert die Bundesregierung die Umsetzung der Neugestaltung des Vollzugs. Dafür nutzt sie existierende verfassungsrechtliche Spielräume und prüft verantwortungsvoll, wo weitere rechtliche Spielräume geschaffen werden müssen.
- **Länder und Kommunen als enge Kooperationspartner einbeziehen:** Eine erfolgreiche Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung kann nur kooperativ erfolgen. Die Bundesregierung arbeitet deshalb eng mit Ländern und Kommunen zusammen. Sie setzt sich außerdem für die Gewinnung aller Politikfelder und Verwaltungsebenen für das Reformvorhaben ein.

Gestaltungsgrundsätze für Bund, Länder und Kommunen

Der Bund sollte darüber hinaus auf eine verbindliche Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz drängen, in der die Ziele, Maßnahmen und Governance-Strukturen einer bündelungsorientierten Staats- bzw. Verwaltungsreform festgehalten werden.

Jenseits formaler Beschlüsse und eines übergreifenden politischen Bekenntnisses ist es sinnvoll, die grundsätzlichen Gestaltungsprinzipien eines bündelungsorientierten Reformansatzes in Form allgemein leitender Handlungsempfehlungen auszuformulieren. Die folgenden Leitsätze könnten sowohl Grundlage für die politische Kommunikation sein, als auch einen vorläufigen Anhaltspunkt für die zügige Umsetzung durch Vordenkerinnen und Vordenker in den Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen bieten.

Gemeinsame Gestaltungsgrundsätze zur Entwicklung bündelungsorientierter Vollzugsmodelle

(1) Bündeln Sie, wo immer eine Bündelung möglich ist. Nur so kann angesichts knapper Personal- und Sachmittel langfristig eine verlässliche Leistungserbringung sichergestellt werden, ohne an Vollzugsqualität und Handlungsfähigkeit einzubüßen.

(2) Beginnen Sie mit Leistungen, bei denen Sie durch Bündelung einen besonders hohen Mehrwert erwarten. Priorisieren sollten Sie etwa Leistungen, bei denen es bereits „brennt“, es also schon heute oder auf absehbare Zeit zu Herausforderungen in der Aufgabenbewältigung kommt (z. B. lange Rückstaus, Schließungserfordernisse). Zusätzlich können Sie zur Priorisierung die „Kriterien zur Priorisierung nach Mehrwert“ anwenden.

(3) Lernen Sie, Aufgaben abzugeben. Nicht alle (Teil-)Leistungen müssen komplett selbstständig erbracht werden – für viele Aufgaben ist die vollständige Eigenproduktion sogar ineffizient. Suchen Sie gezielt nach fach-, regional- oder ebenenübergreifenden Bündelungs- und Kooperationsmöglichkeiten.

(4) Prüfen Sie nicht nur Bündelungsmöglichkeiten für eine gesamte Leistung, sondern ziehen Sie auch die Teilleistungen in Erwägung. Denken und entwickeln Sie kombinierbare Teilaufgaben (z. B. Leistungszugang, Datenermittlung). Seien Sie kreativ, experimentieren Sie mit Zwischenformen und fragen Sie sich, wie Sie Skalen-, Spezialisierungs- oder Verbundeffekte bestmöglich realisieren können.

(5) Prüfen Sie kritisch, welche Teile des Leistungsvollzugs „vor die Klammer“ gezogen werden sollten. Gibt es Teilaufgaben, die dezentral nur mit hohem Aufwand, zu einem hohen Preis oder nicht in der gewünschten Qualität erbracht werden können (z. B. Leistungszugang in digitalem Verwaltungsportal, Erhebung und Auswertung umfangreicher Datensätze etc.), sollte eine Bündelung bei einer übergreifenden Stelle in Betracht gezogen werden.

(6) Orientieren Sie sich bei der Entwicklung von Bündelungsoptionen an Fallaufkommen und Komplexität der betrachteten Leistungen. Je nach Leistungstyp versprechen bestimmte Bündelungen besonders hohen Nutzen für den Verwaltungsvollzug. Bei **Standardaufgaben** (hohes Fallaufkommen, geringe Komplexität) kann eine Bündelung auf höchstmöglicher Verwaltungsebene sinnvoll sein, um maximale Skaleneffekte zu erzielen. **Expertenaufgaben** (mittleres/hohes Fallaufkommen, hohe Komplexität) versprechen vor allem Spezialisierungsvorteile durch eine Bündelung der inhaltlichen Fallbearbeitung in einer Organisation mit ausgeprägter Fachexpertise. **Raritäten** (niedriges Fallaufkommen, mittlere/hohe Komplexität) können die Erzeugung von Spezialisierungsvorteilen durch eine gesammelte Bearbeitung dieser Fälle notwendig machen. Bei **Querschnittsaufgaben** kann eine Auslagerung von Aufgaben an eine gemeinsam genutzte Organisationseinheit oder eine gemeinsame Erbringung von Teilleistungen sinnvoll sein.

(7) Prüfen Sie, ob bereits Lösungen für die Umsetzung Ihrer Bündelungsideen vorliegen, bevor Sie eigene Lösungen entwickeln. Interoperable Lösungen bzw. Lösungsmodule werden künftig zentral zur Nachnutzung bereitgestellt. Ähnlich einer Baustein-Logik ist es dann möglich, neue Lösungen aus bereits existierenden Komponenten schnell und kosteneffizient zu „bauen“. Dies kann sich ebenso auf Prozess- und Organisationsblaupausen beziehen wie auf technische Lösungen für die Antragsdigitalisierung, Backoffice-Lösungen und Anwendungen im Bereich Automatisierung und KI.

(8) Wenn keine nachnutzbaren Lösungen vorliegen, setzen Sie bei der Entwicklung neuer Lösungen auf Interoperabilität. Achten Sie bei der Erarbeitung prozessualer und technischer Lösungen auf eine konsequente Umsetzung geltender Standards und offener Schnittstellen. Dadurch können mittel- bis langfristig alle Vollzugsstellen von einer einfachen und kostengünstigen Nachnutzbarkeit interoperabler Lösungskomponenten profitieren.

(9) Seien Sie mutig und gehen Sie davon aus, dass mehr möglich ist als Sie denken. Rechtlich, organisatorisch und technisch bestehen bereits heute zahlreiche Möglichkeiten zur Bündelung. Entwickeln Sie ambitionierte Ideen und kommunizieren Sie Grenzen auf die Sie stoßen an die Abteilung für Verwaltungsreform. Machen Sie Vorschläge was sich ändern muss, damit mehr Bündelung möglich wird. Gemeinsam können Hürden überwunden werden.

(10) Nehmen Sie die Hilfe der Abteilung für Verwaltungsreform in Anspruch. Haben Sie Bündelungspotenziale identifiziert oder bereits konkrete Bündelungsideen im Kopf, sind sich jedoch unsicher wie Sie am besten mit der Umsetzung beginnen sollen? Nutzen Sie die vorhandenen Unterstützungsangebote des Bereichs Reformunterstützung und Task Force Management, um auf bereits entwickelte Lösungen zugreifen oder Beratungsgespräche in Anspruch nehmen zu können.

Konsequente Priorisierung von Leistungen

Die Neugestaltung der Vollzugsmodelle muss entlang einer klaren Priorisierung der Leistungen erfolgen. Sie sollte dabei sowohl langfristige gesamtgesellschaftliche Ziele, das heißt politische Schwerpunkte (Top-down-Priorisierung),

als auch akute Anpassungsbedarfe aus der Praxis (Bottom-up-Priorisierung) miteinbeziehen. Leistungen, die eine möglichst große Schnittmenge zwischen politischen Schwerpunkten und praktischen Anpassungsbedarfen aufweisen, sind passende Pilotvorhaben.

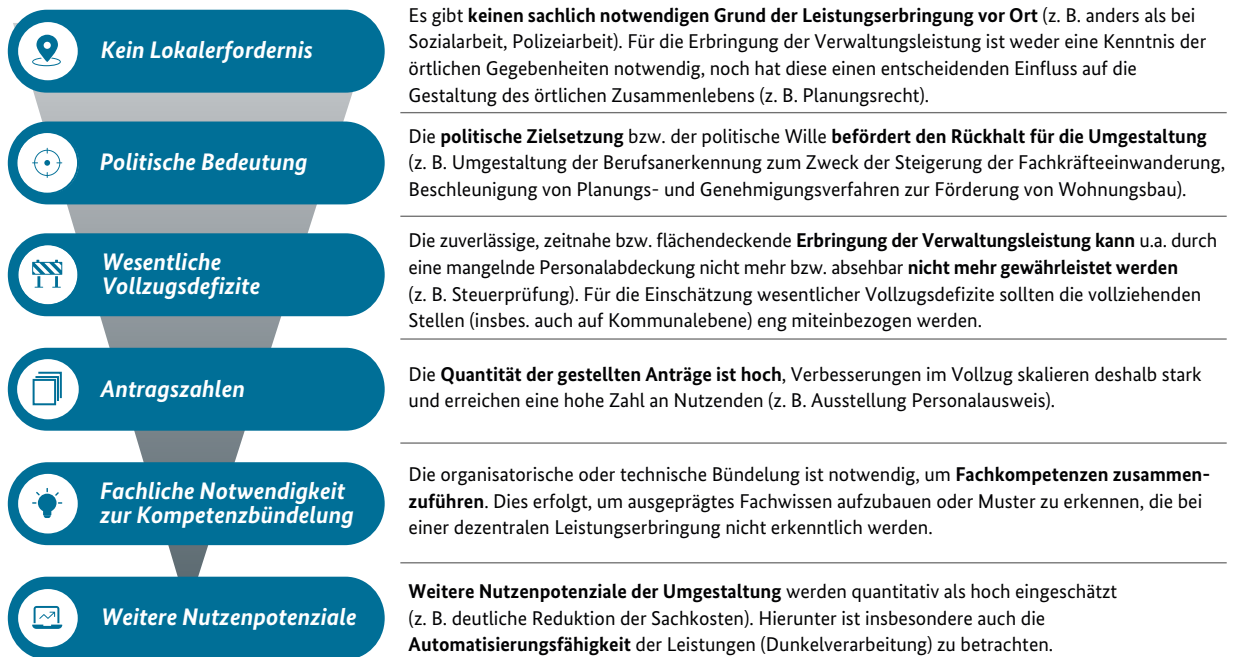


Abbildung 7 Überblick Priorisierungskriterien

Aufbau einer gemeinsamen Reformorganisation

Es bedarf einer klaren institutionellen Zuordnung zum Verantwortungsbereich der Koalitionsspitze, idealerweise zum Bundeskanzleramt. Ausgestattet mit einem starken Mandat, sollte ein Akteur mit

hinreichend politischem Gewicht als sogenannte/r „Reformbotschafterin bzw. Reformbotschafter“ die zentrale Verantwortung für die Reformumsetzung übernehmen. Dieser Akteur arbeitet auf eine ebenenübergreifende Unterstützung durch zentrale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bzw. Entscheidungsgremien hin.

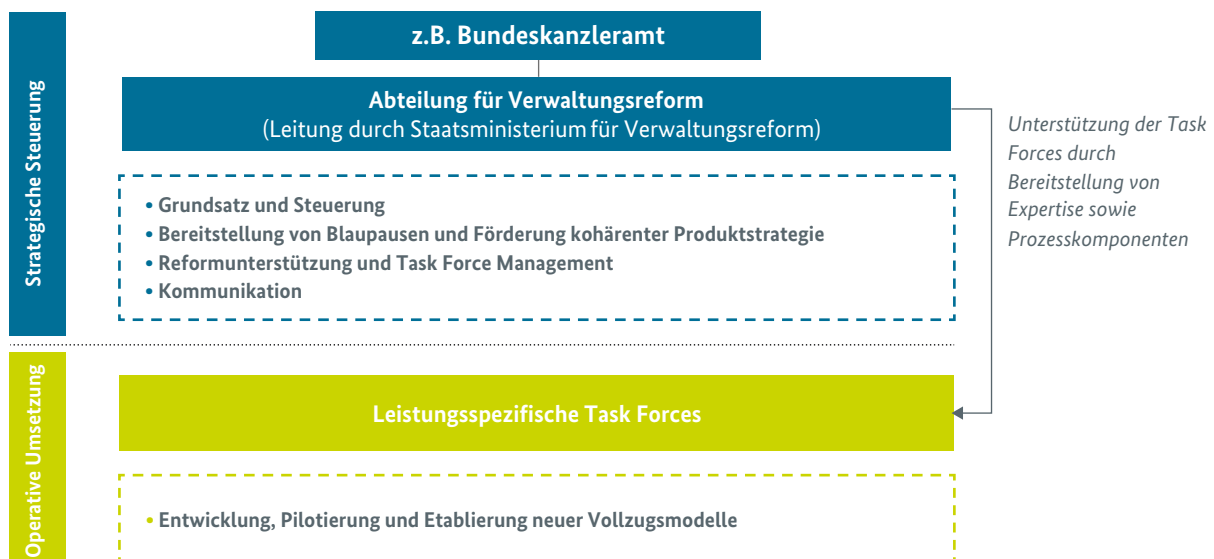


Abbildung 8 Übersicht Organisation der Reformgestaltung

Um eine systematische Umsetzung des Reformansatzes sicherstellen zu können, muss eine gemeinsame Organisation der Reformplanung, -steuerung und -umsetzung erfolgen, die auch eine ebenen- und fachübergreifende sowie interdisziplinäre Gestaltung neuer Vollzugsmodi ermöglicht.

Die Organisation könnte sich im Kern aus zwei Ebenen zusammensetzen: einer Ebene der strategischen Steuerung, etwa in Form einer Abteilung für Verwaltungsreform, und einer Ebene der operativen Umsetzung in Form von pilotierenden Task Forces. Alternative Organisationsansätze sind denkbar.

1. Strategische Steuerung: Abteilung für Verwaltungsreform

Für die mögliche Ausgestaltung der strategischen Steuerungsebene wird im Folgenden der Ansatz einer Abteilung für Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt skizziert. Für die Verortung der strategischen Steuerungsebene sind Alternativen zur Ansiedelung im Bundeskanzleramt denkbar, wenn sichergestellt wird, dass der Organisationseinheit sowie der ihr vorstehenden Führungsperson ausreichend politisches Gewicht zukommt. Dies ist insbesondere für die Überzeugungsarbeit zur Sicherstellung eines hohen Rückhalts für den Reformansatz sowie für die Rolle in Diskussions-, Verhandlungs- und Austauschprozessen von Bedeutung. Denkbar ist demnach auch eine Ansiedelung in einem zukünftigen Digitalministerium.

Die Abteilung für Verwaltungsreform hat vier zentrale Funktionsbereiche:

- **„Grundsatz und Steuerung“** dient der Weiterentwicklung der Gestaltungsgrundsätze: Der Funktionsbereich unterstützt den politischen Rahmenprozess und wirkt ggf. im Austausch mit Entscheiderinnen und Entscheidern auf die

Beseitigung von Hürden hin. Langfristig steuert er, dass wesentliche Designprinzipien des Reformansatzes (und damit auch von GaaP- und Stein-Hardenberg 2.0) bei der Entwicklung neuer Gesetze und Maßnahmen beachtet werden (z.B. Modularisierung) und hierdurch gesamthaft die Umsetzung des neuen Betriebsmodells für die öffentliche Verwaltung gelingt.

Zur Umsetzung übergeordneter Reformbestrebungen in den Bereichen Technik, Finanzierung, Personal und Recht (z.B. Festlegung einheitlicher semantischer, fachlicher und technischer Standards) werden relevante Entscheidungsgremien – wie etwa die Fachministerkonferenzen, die Konferenzen der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder oder der IT-Planungsrat – eingebunden und auf gemeinsame Maßnahmen seitens Fach- und IT-Verantwortlichen hingewirkt.

- **„Bereitstellung von Blaupausen und Förderung kohärenter Produktstrategie“** dient der Ausarbeitung organisatorischer sowie der Förderung technischer Bausteine zur Neugestaltung des Aufgabenvollzugs. Hier wird aus dem Betriebsmodell ein Set an denkbaren oder bewährten Vollzugsmodellen entwickelt – „schlüsselfertige Lösungen“. Es werden Modell- sowie Prozessblaupausen und Musterprojektpläne zentral bereitgestellt. Querschnittskompetenzen zu (personal-)rechtlichen Voraussetzungen für neue Vollzugsmodelle werden hier gebündelt.

Im Rahmen der Entwicklung der Blaupausen und der engen Zusammenarbeit mit den Task Forces werden außerdem konkrete Anpassungs- und Reformbedarfe identifiziert. Der Funktionsbereich formuliert wichtige Anforderungen, die sich aus den Reformvorhaben an die IT-Infrastruktur und die Basiskomponenten ergeben. Er bringt diese über die Funktionseinheit

„Grundsatz“ in die Produktstrategie und das Architekturmanagement ein. An die Funktionseinheit „Grundsatz“ kommuniziert er zudem wichtige noch offene Bedarfe bei der technischen Unterstützung der Leistungserbringung.

- **„Reformunterstützung und Task Force Management“** unterstützt ein federführendes Bundesressort zusammen mit den Ländern bei der Transformation und Migration vom aktuellen zum neuen Modus der Leistungserbringung. Dies umfasst die fachliche Begleitung von leistungsspezifischen „Task Forces“. Die Organisationseinheit entsendet hierfür Spezialistinnen und Spezialisten für das Design neuer Vollzugsmodelle inklusive Prozessentwicklung. Sie unterstützen die Entwicklung und Pilotierung der Leistungen bei Bedarf methodisch. Bei Verzug oder Hürden stellt die Einheit eine Rückkopplung mit dem Bundeskanzleramt sicher, um bei Bedarf z. B. eine aktive Vermittlung vorzunehmen.
- **„Kommunikation“** widmet sich der öffentlichkeitswirksamen Vermittlung des Reformvorhabens, seines Umsetzungsstands und seiner

Ergebnisse. Dabei adressiert der Funktionsbereich sowohl politische Entscheiderinnen und Entscheider als auch Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Er festigt den politischen Rückhalt für das Vorhaben („Deutschlandkonsens“), indem er die erwarteten Nutzenpotenziale konkretisiert, validiert und gezielt kommuniziert sowie konkrete erfolgreiche Bündelungsbeispiele vorstellt.

2. Operative Umsetzung: Task Forces

Zentral für die Organisation des Reformvorhabens sind leistungsspezifische Task Forces. Diese sind temporäre interdisziplinäre Teams, die gemeinsam neue Vollzugsmodelle für ausgewählte Verwaltungsleistungen erarbeiten, pilotieren und etablieren. Aktuelle Umsetzungsstrukturen für Reformvorhaben konnten nicht die notwendige Durchschlagskraft entwickeln, welche für eine erfolgreiche Reformumsetzung notwendig ist. Daher bedarf es sowohl eines neuen Ansatzes zur Zusammensetzung als auch eines neuen Ansatzes zur Methodik künftiger Umsetzungsvorhaben.

Migration der Vollzugsmodelle

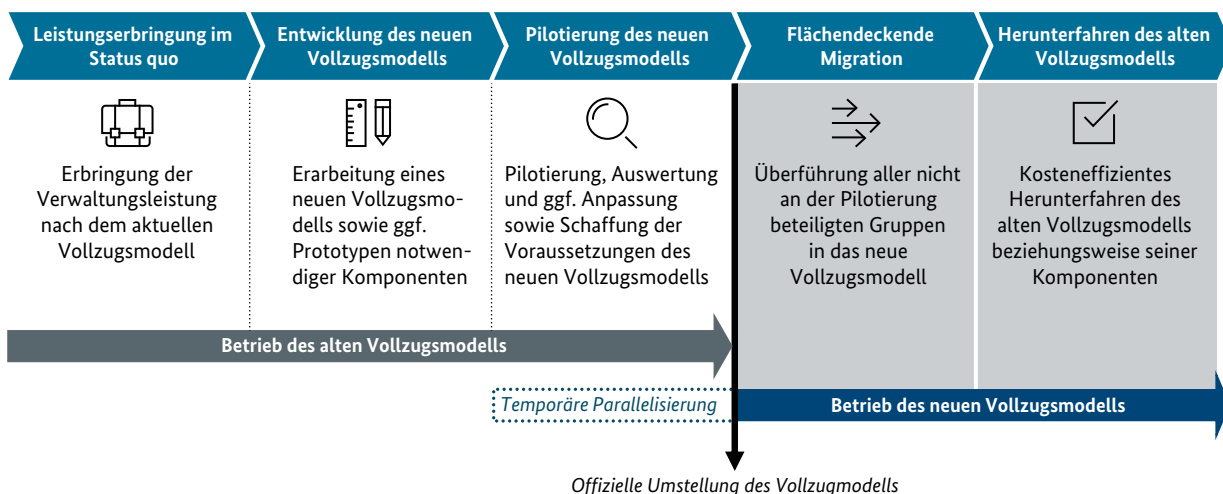


Abbildung 9 Überblick Migration der Vollzugsmodelle je Leistung

Die ebenenübergreifend besetzten Teams bestehen aus Entscheiderinnen und Entscheidern bzw. Fach-, Funktions- sowie Praxisexpertinnen und -experten. Insbesondere sind dies zentrale Akteure des aktuellen und des künftigen Vollzugsmodells, involvierte (Gremien-)Vertretungen sowie Mitglieder der Abteilung für Verwaltungsreform. Die Task Forces bauen somit auf bereits bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen auf, was ihre Initiationszeit im Gegensatz zu vollkommen neuen Organisationseinheiten deutlich verkürzt. Eine Task Force kann bspw. aus einem federführenden Ressort, zwei Ländern, sechs Kommunen sowie zwei bis drei Expertinnen und Experten für Digitalisierung oder für Prozessmodellierung zusammengesetzt sein.

Methodisch setzen die Task Forces dabei auf eine Pilotierung der entwickelten Vollzugsmodelle im Rahmen einer Pilotphase, z. B. für eine Gebietskörperschaft. Erst im Anschluss soll dann eine Ausweitung und sukzessive Ablösung erfolgen.

Initiierung und Beförderung der Reformumsetzung durch die kommende Bundesregierung

Um sich auf den beschriebenen Weg in die Umsetzung zu begeben, sollte die 2025 neu zu bildende Bundesregierung eine führende Rolle einnehmen. Auch wenn ein solcher Reformansatz – wie beschrieben – auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet sein muss, könnten die ersten Schritte zur Umsetzung innerhalb der anstehenden Legislaturperiode wie folgt skizziert werden:

Organisatorische, technische und regulatorische Voraussetzungen

1. Organisatorische Voraussetzungen:

- **Einfacher entscheiden, agiler arbeiten, verbindlicher umsetzen – Steuerungskompetenzen bündeln und schlank ausgestalten:** Förderale Fach- und IT-Gremien müssen in ihrer Entscheidungskompetenz bzw. Standardsetzungsbefugnis gestärkt werden, damit Standardisierungsentscheidungen für alle betroffenen Akteure eine bindende Wirkung entfalten.

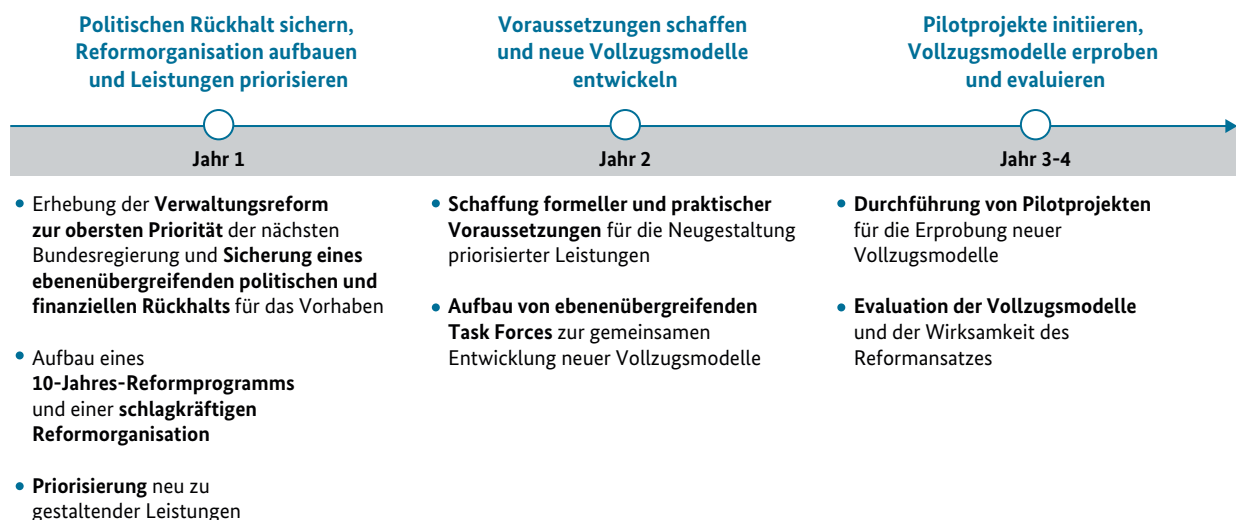


Abbildung 10 Kernmaßnahmen für die neue Bundesregierung

Einheitliche und verbindliche Standards sollten zügig formuliert werden können, um die digitale Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben zu erleichtern und die organisatorische und technische Interoperabilität von Verwaltungsverfahren bzw. IT-Lösungen zu fördern. Den einschlägigen Gremien sollte die Kompetenz zur Standardsetzung klar, d.h. ggf. auch gesetzlich, zugeordnet und Entscheidungsfindungen per Mehrheitsbeschluss ermöglicht werden. Es bedarf einer Abkehr von aufwändigen Abstimmungsmechanismen, die einem agilen Arbeiten entgegenstehen. Der Gesamtfederführung auf Bundesebene muss es ermöglicht werden, Richtungsentscheidungen und auch andere Vorgaben nach entsprechender Konsultation der beteiligten Reformpartner eigenständig, zumindest aber innerhalb einer sehr schlanken Governance-Struktur zu treffen.

- **Gebündelte Aufgaben müssen auch gebündelt finanziert werden können:** Wenn sich die Aufgabenerledigung ändert, müssen sich auch die Finanzierungsmodelle anpassen. Dies betrifft sowohl die Vorbereitung, Umsetzung als auch den fortlaufenden Betrieb. Insbesondere für die arbeitsteilige Aufgabenerfüllung müssen rechtsichere Optionen für eine faire Verteilung von Gebühreneinnahmen und Aufgabenlasten geschaffen werden. Dies umfasst auch die Entwicklung bzw. den Ausbau zentraler Förderungsmöglichkeiten für Bündelung durch den Bund, deren Finanzierung ihm bisher untersagt ist.
- **Das Personal muss der Aufgabe folgen können – Durchlässigkeit des Personalkörpers erhöhen:** Die immer knapper werdenden Personalressourcen müssen flexibler als bisher dort eingesetzt werden können, wo sie am dringendsten benötigt werden. Vor diesem Hintergrund muss sich der öffentliche Dienst stärker in Richtung eines bereichs- und ebenenübergreifend flexiblen Personalkörpers

weiterentwickeln. Dazu sollte der verwaltungsinterne Organisations- und Ebenenwechsel deutlich vereinfacht werden. Der Ausbau der Personaldurchlässigkeit erstreckt sich nicht nur auf personelle Wechsel innerhalb der Verwaltung, sondern ebenso auf die Einstiegsmöglichkeiten von Personen aus der Privatwirtschaft.

2. Technische Voraussetzungen:

- **Konsequente Ende-zu-Ende-Digitalisierung des gesamten Leistungserbringungsprozesses:** Die Skalierungs-, Geschwindigkeits- und Kostenvorteile einer stärkeren Aufgabenbündelung werden erst durch den konsequenten Einsatz von informationstechnischen Lösungen möglich. Ziel muss es sein, die Voraussetzungen für eine durchgehende Digitalisierung der Gesamtprozesse zu schaffen, von den Online-Diensten durch die Fachverfahren bis in die Register. Um dies sicherzustellen, muss der Fokus der Verwaltungsdigitalisierung auf die verbindenden Infrastrukturelemente gerichtet werden.
- **Wer macht was an welcher Stelle? – Verbindliches Architekturmanagement für föderale Plattforminfrastruktur:** Die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen, die Vernetzung der IT-Systeme zu vereinfachen und die Nachnutzung guter Softwarelösungen zu erleichtern, sind daher wesentliche Erfolgsfaktoren für die Umsetzung neuer, Ende-zu-Ende digitalisierter Vollzugsmodelle. Dabei profitiert die Verwaltungsdigitalisierung selbst von der Anwendung des GaaP-Ansatzes. Denn gerade bei der Verwaltungsdigitalisierung ließen sich durch stärkere Modularisierung, Standardisierung und die Definition gemeinsam zu nutzender, technischer Plattformen und IT-Basiskomponenten erhebliche Effizienzreserven heben und die Servicequalität steigern. Zu klären ist, welche Basisbausteine der Digitalisierung (Zugangsportale, Bürger- und Unternehmenskonto, eID,

Datenaustauschinfrastruktur/Register, Cloud-Infrastruktur, Bezahlfunktionen, etc.) als Teil einer integrierten Plattforminfrastruktur gebündelt, ggf. auch zentral bereitgestellt werden müssten. Diese Klärung – was in welcher Form gebraucht, an eine Stelle vor die Klammer gezogen oder in wenigen Händen gebündelt werden sollte – müsste im Rahmen eines föderal verbindlichen Architekturmanagements erfolgen.

- **Gebündelte Bereitstellung von Infrastrukturkomponenten einführen und aus einer Hand orchestrieren:** Für die Entwicklung und den Betrieb einzelner Basisinfrastrukturkomponenten und Plattformbestandteile bedarf es – wie schon bei der Definition ihrer technischen Zuschnitte und konzeptionellen Ausgestaltung – einer gebündelten Verantwortlichkeit. Diese Verantwortlichkeit muss die Gewährleistung von Service-Levels im Betrieb und für die zügige Bearbeitung von Weiterentwicklungsvorschlägen (Change-Requests) beinhalten. Für diese gebündelte Bereitstellung käme der Bund oder mandatierte Länder in Frage. Um die dauerhafte Funktionstüchtigkeit einer föderalen IT-Infrastruktur und die Passgenauigkeit ihrer, bei einzelnen Bereitstellern verankerten, Teilkomponenten sicherzustellen, muss das Architekturmanagement operativ aus einer Hand gesteuert und orchestriert werden.
- **Schnittstellen und Standards verbindlich vorgeben – Festlegungskompetenz an einer Stelle bündeln:** Zentral für die Orchestrierung einer föderalen IT-Infrastruktur und die Gewährleistung der Interoperabilität mit und zwischen Fachverfahren ist die Nutzung offener Schnittstellen sowie die Festlegung verbindlicher Standards und Design-Prinzipien. Verbindlichkeit und Tempo der Entwicklung und Pflege von Standards können durch eine Bündelung der Entscheidungskompetenz bzw. Befugnis zur Standardsetzung erhöht werden.

3. Regulatorische Voraussetzungen:

- **Verwaltungsrecht angleichen – Fachrecht harmonisieren:** Es sollte auf eine Harmonisierung des Rechtsrahmens hingearbeitet werden. So können Hürden für die Etablierung von Kooperationsstrukturen abgebaut und Anforderungen harmonisiert werden. Hierunter fällt etwa die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts. Hierzu könnte ein gemeinsamer Kern gebündelt entwickelt, gleichlautend umgesetzt und einheitlich angewendet werden. Zudem ist das Verhältnis zwischen der Spezialgesetzgebung von OZG und E-Government-Gesetz (EGovG) zum VwVfG nicht immer einträglich und führt zu Unsicherheit.
- **Redundante Prüfungen abbauen – Prüfergebnisse wechselseitig anerkennen:** Insbesondere im Hinblick auf verstärkt arbeitsteilig erbrachte Leistungen muss die Akzeptanz von behördenextern zugelieferten Informationen, Daten und Prüfergebnissen (z. B. Nachnutzung der Ergebnisse der Einkommensprüfung) untereinander sichergestellt werden. Hierzu bedarf es einer bundeseinheitlichen Regelung darüber, dass bereits geprüfte Nachweise beziehungsweise erzeugte Prüfergebnisse von Amts wegen grundsätzlich nicht noch einmal überprüft werden dürfen – Prüfergebnisse im Regelfall also bundesweit akzeptiert und nachgenutzt werden müssen.
- **Verwaltungskooperation vereinfachen – Hürden im Vergaberecht abbauen:** Die mit dem Referentenentwurf (10/2024) des BMWK für ein Vergabetransformationspaket eingebrachte Reform des § 108 GWB ist ein wesentlicher Hebel für die Vereinfachung des interföderalen Leistungsaustauschs und einer stärkeren Kooperation bei der Leistungserbringung. Sie ist konsequent umzusetzen.

- **Bündelungsprüfung in die Gesetzesvorbereitung einbauen:** Fragen der Bündelung sollten in jedem Gesetzgebungsvorhaben eine zentrale Rolle spielen. Bereits in der Frühphase der Gesetzesvorbereitung muss die Frage gestellt werden, auf welcher Vollzugsebene die benötigten Vollzugsaufgaben am besten angesiedelt werden sollten. Geprüft werden sollte dabei auch, inwiefern Teilaufgaben noch weiter gebündelt, bestimmte IT-Lösungen vorgegeben sowie Schnittstellen und sonstige IT-Standards vorab definiert werden könnten. Wo immer möglich, sollten diese Fragen im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens festgehalten und verbindlich vorgegeben werden. Anknüpfungspunkt für diese Bündelungsprüfung könnten der Praxis- bzw. Digitalcheck sein.

Mögliche grundgesetzliche Ergänzungen für eine erfolgreiche Reform

Das Erfolgsmodell der föderalen Verfassung, die in ihrem Kernbereich der gegliederten Arbeitsteilung von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst ist, hat sich im Verwaltungsvollzug

über viele Jahre bewährt. Gleichwohl sind in diesem Modell die Kooperationen und Bündelungen, die durch die Digitalisierung in einem leistungsfähigen Gemeinwesen möglich bzw. erforderlich werden, bisher nicht hinreichend berücksichtigt.

Bündelungen sind allerdings keinesfalls unmöglich. Bereits heute gibt es vielfältige Möglichkeiten der (interföderalen) Bündelung. Ihre Nutzung bleibt bisher jedoch auf Insellösungen und freiwillige Beteiligung begrenzt. Die unklare verfassungsrechtliche Rechtslage führt zu einer zurückhaltenden Nutzung der bestehenden Möglichkeiten. Ungeklärt ist insbesondere, welche Grenzen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung für die Aufgabenbündelung gelten – und ab wann Bündelung als untersagte Form der Mischverwaltung anzusehen ist.

Eine Möglichkeit wäre, das Grundgesetz unter Wahrung des bewährten Systems unseres dreigliedrigen Staatswesens an einigen wenigen Schaltstellen anzupassen, um die Ausgangsbedingungen für Bündelungsprojekte verfassungsrechtlich zu vereinfachen.

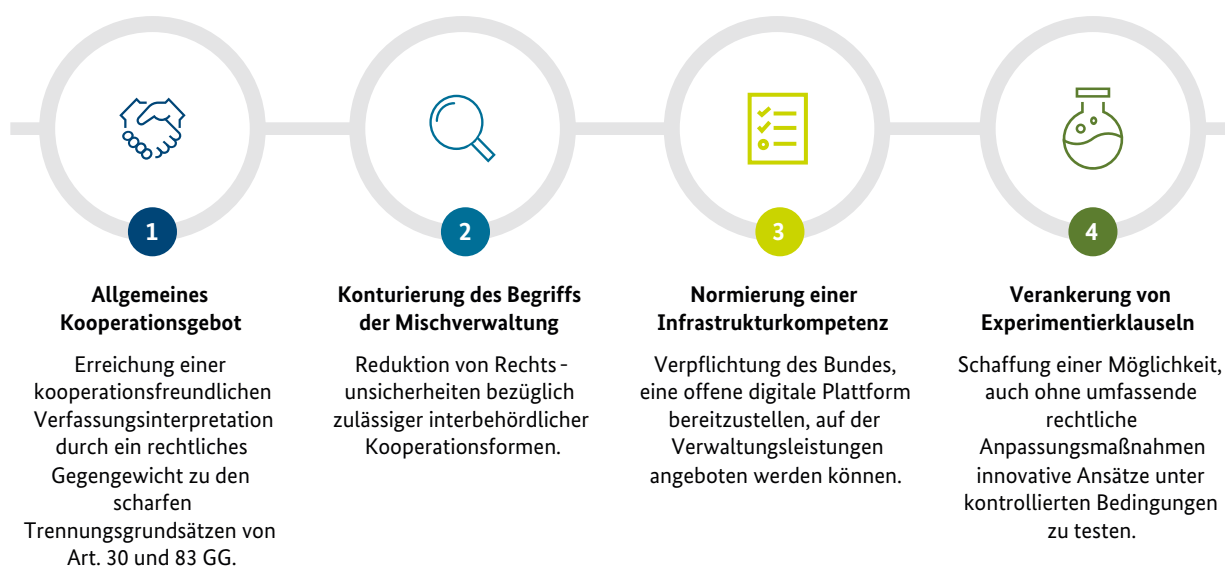


Abbildung 11 Übersicht grundgesetzliche Ergänzungsmöglichkeiten

In Ergänzung dieses Gutachtens vertieft eine weiterführende Untersuchung die hier aufgerufenen rechtlichen Fragestellungen.

Allgemeines Kooperationsgebot

Für die Förderung einer progressiven, kooperationsfreundlichen Verfassungsinterpretation könnte die Aufnahme eines allgemeinen Kooperationsgebots in das Grundgesetz erfolgen. Dies würde ein Gegengewicht zu den scharf formulierten Trennungsgrundsätzen der Art. 30 und 83 GG bilden und somit bzw. die Erwünschtheit von Kooperationen im Sinne einer wirksamen und effizienten Verwaltung betonen. Hier böte sich eine in Art. 30 oder 83 GG angegliederte Klarstellung an, dass Bund und Länder grundsätzlich dazu angehalten sind, bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben nach Maßgabe ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten zusammenzuarbeiten.

Konturierung des Begriffs der Mischverwaltung

Eine andere verfassungsrechtliche Anpassung könnte darin bestehen, den Begriff der Mischverwaltung in seinem Randbereich zu schärfen. Explizit vom Grundsatz der Mischverwaltung ausgenommen sollte etwa vom Bund bereitgestellte IT-Infrastruktur sein, die verfahrens- und inhaltliche Entscheidungsmöglichkeiten vorgibt, den Ländern aber Abweichungsmöglichkeiten zugesteht. Das würde Rechtsunsicherheit beseitigen, gleichzeitig aber das Bundesstaatsprinzip wahren. Es würde deutlich, welche Formen der gegenseitigen interbehördlichen Unterstützung unter welchen Voraussetzungen zulässig sind.

Normierung einer Infrastrukturkompetenz

Eine weitere verfassungsrechtliche Anpassung wäre durch die Normierung einer Art Infrastrukturkompetenz des Bundes für bestimmte

informationstechnische Systeme der Verwaltung möglich. Schon jetzt normiert Art. 91c Abs. 5 GG die Kompetenz des Bundes zur Regelung des übergreifenden Zugangs zu Verwaltungsleistungen. Diese Passage hat sich im Hinblick auf den schleppenden OZG-Prozess nicht als ausreichend erwiesen. Eine naheliegende Lösung könnte es sein, den Bund verfassungsrechtlich zu verpflichten, eine für die Landesverwaltungen offene digitale Plattformlösung zu schaffen, auf der Verwaltungsleistungen angeboten werden können. Zwar kann die Nutzung dieser Dienste verfassungsrechtlich nicht verbindlich vorgegeben werden, da es den Ländern möglich sein muss, ihre Verwaltungsleistungen auf Basis einer eigenen Lösung anzubieten. Aufgrund der landesrechtlichen Gebote zur Wirtschaftlichkeit werden eigene Lösungen jedoch kaum noch zu rechtfertigen sein.

Verankerung von Experimentierklauseln

Zur Lösung besonders komplexer Organisationsprobleme haben sich rechtsvergleichend Experimentierklauseln bewährt. Eingesetzt wurden Experimentierklauseln bisher etwa für den Bereich FinTech-Dienstleistungen, in der Energie- und Logistikbranche, der Luftfahrt und Gesundheitssektor. Übertragbar ist das Prinzip grundsätzlich jedoch auch auf die Erprobung neuer Vollzugsmodelle. Experimentierklauseln erlauben es also, auf zeitlich und räumlich begrenzter Basis bestimmte Organisationsgestaltungen zu testen. Durch sie könnten neue Vollzugsmodelle in geschützten Umgebungen erprobt werden, ohne dass dies mit einer groß angelegten Föderalismusreform verbunden wäre.

Es sollte geprüft werden, ob solche Experimentierklauseln auf föderaler Ebene oder sogar in der Verfassung verankert werden können.

**GUTE GESETZE
DIGITALE VERWALTUNG
WENIGER BÜROKRATIE**

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein. Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann. Er ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.

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

Stand

18. Februar 2025

Layout und Satz

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
nkr@bmj.bund.de

Bildnachweis Vorwort

Photothek / Trutschel



www.normenkontrollrat.bund.de

x.com/NKR_Bund

<https://de.linkedin.com/company/nationaler-normenkontrollrat-nkr>