

# FÜR EINEN HANDLUNGS- FÄHIGEN DEUTSCHEN STAAT

Vorschläge für eine Staatsmodernisierung  
in der Legislaturperiode 2021–2025

## Impressum

### Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Gestaltung und Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR

Die Printausgabe wurde bei Copyprint GmbH auf

FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-95721-995-4

# Präambel

---

Die Leistungsfähigkeit des deutschen Staats im Vergleich mit anderen Staaten ist beachtlich. Zugleich gibt es erheblichen Modernisierungsbedarf. Nicht nur akute Krisen wie die Corona-Pandemie oder die Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, sondern auch langfristige Veränderungen wie der Klimawandel, internationale Sicherheitsentwicklungen, Migration und Digitalisierung stellen staatliches Handeln auf den Prüfstand. Ein weltweiter Systemwettbewerb, der unser Wirtschaftsmodell und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung herausfordert sowie unsere gesellschaftlichen Werte in Frage stellt, erhöht den Handlungsdruck zusätzlich.

Die Pandemie hat gezeigt, dass Deutschland selbst vor diesem Hintergrund ein starkes Land ist. Viele beneiden uns. Viele wollen nach Deutschland. Aber: Vieles geht zu langsam, zu viele sind zuständig, in Krisen wirkt Vieles unvorbereitet und bei der Digitalisierung hinken wir hinterher. Die Pandemie hat dieser Kritik eine neue, drängende Relevanz bis weit in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger gegeben. Das weitgehend einhellige Fazit lautet, dass der deutsche Staat umfassend modernisiert werden muss. Die Politik hat diese Forderungen bereits aufgenommen. So kündigten nahezu alle Wahlprogramme für die Bundestagswahl Reformen an. Die Union hat dieser Herausforderung unter dem Motto eines „Modernisierungsjahrzehnts“ erstmalig ein ganzes Kapitel gewidmet.

Die Bundestagswahl und der Beginn einer neuen Legislaturperiode bieten für eine neue Koalition und eine neue Bundesregierung die Chance, schnell und nachhaltig die Weichen für die notwendige Modernisierung des deutschen Staates zu stellen.

Viele Akteure haben sich dazu mit Empfehlungen eingebracht, darunter zahlreiche Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft mit dem Buch *NEUSTAAT*, die CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, der Normenkontrollrat der Bundesregierung, die gemeinnützige Plattform NEXt, das Nationale E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ), der Bundesverband der Deutschen Industrie und eine Vielzahl wissenschaftlicher Einrichtungen.

Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass sie in Anspruch und Umfang oftmals weit greifen. Indes, die Modernisierung eines Staatswesens, das sich in vielerlei Hinsicht lange erfolgreich bewährt hat, bedarf nicht allein der großen Ideen, sondern auch der richtigen Hebel für konkrete Veränderungen und des präzisen Justierens einiger integraler Stellschrauben.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat daher Expertinnen und Experten aus Politik (Bund, Länder, Kommunen), Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft gebeten, unter Leitung von Bundesminister a. D. Dr. Thomas de Maizière konkrete und praxisorientierte Vorschläge für die Modernisierung des deutschen Staates zu erarbeiten.

Dazu sind drei Schwerpunkte identifiziert worden, die stark miteinander verschränkt sind. Der Schwerpunkt „**Politische Steuerung und Staatsaufbau**“ konzentriert sich auf strategische Fragen der politischen Entscheidungsprozesse im Bund sowie zwischen Bund und Ländern. „**Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung**“ will die konkreten Personal- und Arbeitsprozesse staatlichen Handelns verbessern, um so den Bürgerinnen und Bürgern bessere Dienstleistungen zu liefern. Unter dem Schwerpunkt „**Krisenvorbereitung und Krisenreaktion**“ schließlich werden Vorschläge zur Stärkung der Resilienz des Staates im Umgang mit Krisen gemacht.

Ziel des Papiers sind Vorschläge, den folgenden Ansprüchen genügen: durchsetzbar – umsetzbar – finanzierbar. Sie müssen mit einer demokratischen Mehrheit politisch durchsetzbar sein. Sie müssen im Einklang mit den gesetzlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen vergleichsweise schnell umsetzbar sein. Und: Sie müssen innerhalb einer Legislaturperiode und im Sinne der knappen zur Verfügung stehenden Ressourcen finanzierbar sein.

Das Thesenpapier wurde von der Expertenkommission gemeinsam erarbeitet. Auch wenn nicht alle Beteiligten mit allen darin vertretenen Positionen übereinstimmen, wird das Papier insgesamt doch von allen gemeinsam getragen.

**Albrecht Broemme**

Vorsitzender des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e. V. (ZOES)

**Thorsten Frei MdB**

Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

**Dr. Joachim Lang**

Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V.

**Prof. Dr. Norbert Lammert**

Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**Markus Lewe**

Oberbürgermeister der Stadt Münster

**Dr. Thomas de Maizière**

Bundesminister a. D.

**Dr. Wolfgang Mosbacher**

Leiter der Planungsgruppe der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

**Prof. Dr. Armin Nassehi**

Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Soziologie und Gesellschaftstheorie, Ludwig-Maximilians-Universität München

**Herbert Reul**

Minister des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen

**Nadine Schön MdB**

Stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

**Dr. Georg Thiel**

Präsident des Statistischen Bundesamts

**Dr. Tamara Zieschang**

Ministerin für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt

# Politische Steuerung und Staatsaufbau

1. Das im Grundgesetz (Art. 65) verankerte Ressortprinzip stärkt die Verantwortung des einzelnen Ministeriums. Zugleich hat es zu einer Versäulung im Denken der einzelnen Ressorts geführt. Ressortübergreifende Herausforderungen verlangen jedoch integrierte Ansätze. Themen und Aufgaben müssen aus verschiedenen Perspektiven gemeinsam und verbindlich angegangen werden. Dies erfordert eine andere Organisation der Arbeit in der Bundesregierung (und auch den Landesregierungen) als bisher. Leitend sollten dabei Kompetenzen für die Bewältigung der jeweiligen Aufgaben anhand gemeinsamer Ziele und messbarer Indikatoren sein. Um gerade bei **Querschnittsaufgaben** (z. B. der Digitalisierung) entscheidungsfähig zu sein, ist eine klare Zuschreibung von Verantwortungen über Ressortgrenzen hinweg erforderlich.

Die schiere Größe der in den letzten Jahren teilweise stark gewachsenen Ministerien schwächt die politische Steuerung durch die Spitze des Ministeriums. Die zunehmende Konzentration von Verwaltungsaufgaben in der Ministerialbürokratie, die eher in den Bereich der Umsetzung als der politischen Steuerung fallen, ist ein Irrweg. Die Entscheidungsdichte vieler Details überfrachtet Arbeitsprozesse auf ministerialer Ebene. Falsch zugeschriebene Umsetzungskompetenzen führen zu einem Entscheidungstau und demotivieren nachgeordnete Einrichtungen. Zur Steigerung der Steuerungsfähigkeit müssen Bundesministerien daher verkleinert und die ihnen nachgeordneten Bundesoberbehörden komplementär durch eine gründliche Aufgabenprüfung gestärkt werden.

**Wir schlagen daher vor:** Das Ressortprinzip wird für Querschnittsaufgaben mit vertikalen und horizontalen Verantwortungen und Durchsetzungskompetenzen geöffnet. Die Entscheidungskompetenzen für die Umsetzung von Bundesaufgaben werden konsequent an nachgeordnete Oberbehörden oder äquivalente Institutionen abgeschichtet.

2. Nach dem Leitbild des Grundgesetzes hat der Bund keine eigene Verwaltung. Die Länder setzen die Gesetze des Bundes mit ihren Verwaltungen um. Inzwischen hat sich aber unsystematisch eine große Zahl von **Bundesoberbehörden** entwickelt, die wie eine Landesbehörde Gesetze umsetzen und Förderprogramme bearbeiten. Einige Behörden arbeiten für mehrere Ressorts wie das Bundesverwaltungsamt, andere verteilen Fördermittel, für die sie nicht gedacht waren. So verwaltet das Bundesamt für Außenwirtschaft die Förderung von Elektroautos. Die IT-Verwaltung des Bundes ist trotz beachtlicher Bemühungen in den letzten Jahren immer noch zersplittert.

Dies muss systematisch aufgearbeitet werden. Der Bund hat, anders als die Länder, nie eine ressortübergreifende Verwaltungsreform gemacht. Er sollte deshalb den Prozess der Verkleinerung der Ministerien mit einer umfassenden und tiefgreifenden Reform seiner Verwaltung beginnen. Diese sollte sich auf alle Bereiche des Verwaltungshandelns erstrecken. Dabei müssen ressortübergreifende Aufgaben (IT-Grundstruktur, Versorgung, Beihilfe, Förderverfahren, Beschaffung u. v. a. m.) gebündelt werden. Die sogenannte **Ressortforschung** bedarf hierbei einer besonderen ressortübergreifenden Überprüfung.

Mit einer Verwaltungsreform des Bundes soll die Prüfung der Frage einhergehen, in welcher Rechtsform die staatlichen Aufgaben des Bundes am besten durchgeführt werden können. Oberbehörden oder Institutionen außerhalb der Bundesverwaltung, die privatwirtschaftlich oder öffentlich-rechtlich organisiert sind (z. B. die GIZ GmbH mit dem Bund als alleinigem Gesellschafter oder die Bundesagentur für Arbeit als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung), können viele Aufgaben schneller und besser erfüllen, ohne dass damit politische Steuerung aufgegeben wird.

**Wir schlagen daher vor:** Der Bund führt eine ressortübergreifende, grundlegende und umfassende Verwaltungsreform durch. Politisch steuerbare Einheiten anderer Rechtsform sollen verstärkt bundesbehördliche Aufgaben übernehmen.

3. **Haushaltspolitik** ist ein zentrales Steuerungsinstrument, auch um den Folgen des Klimawandels entgegenzuwirken. Hierzu bedarf es jedoch einer strukturellen Reform der Haushaltsaufstellungen auf Bundesebene. So stellen Regierung und Finanzministerium bis dato keine speziell ausgewiesenen Mittel zur Erreichung klar definierter Klimaschutzziele zur Verfügung. Fachministerien wenden dafür aktuell ausschließlich bestehende Haushaltsmittel jeder Art auf.

Zukunftsorientiertes Verwaltungshandeln bedingt messbar klimaorientiertes Handeln. Dafür braucht es entsprechend verpflichtende Ziele, Kosten-Nutzen-Analysen und eine an Effektivität orientierte projektübergreifende Planung. Klimaschutzstandards sollten schon bei der Planung sowohl Klima- als auch Kosteneffizienz mit einschließen.

Die Erstellung von Klimahaushalten muss daher in Zukunft maßgeblich sein. Jede vorgesehene Maßnahme würde dann mit einem „CO<sub>2</sub>-Preisschild“ versehen. Das gilt auch für die Zeitachse, also die Frage, in welcher Zeit welches CO<sub>2</sub>-Ergebnis erzielt wird. Anhand eindeutig definierter Zielvorgaben werden so die folgenden Planungs- und Genehmigungsprozesse vorstrukturiert. In besonders klimarelevanten Teilbereichen wie z. B. bei der Mobilität oder im Baurecht muss dadurch ermöglicht werden, die Prozesse von der Planfeststellung bis hin zur Vergabe entsprechend transparent zu machen und zu beschleunigen (vgl. hierzu Punkt 8). Ein konkretes Beispiel sind Klimaschutzstandards beim Bau öffentlicher Gebäude, deren CO<sub>2</sub>-Einsparungswert im Vergleich zum Aufwand oftmals gering ist. Mit einer entsprechend im Haushalt verankerten Kosten-Nutzen-Analyse von Klimaschutzstandards könnten diese Aufwände effizienter und mit einer deutlich höheren CO<sub>2</sub>-Einsparung eingesetzt werden, z. B. für die Sanierung von Altbauten.

Die beabsichtigte Wirkung tritt erst ein, wenn die Länder und Kommunen genauso verfahren. Einheitliche Standards in der Bewertung des Klimaeffekts von Maßnahmen und in den Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren auf Bundes- und Landesebene sind dafür zwingend (vgl. Punkte 7 und 8).

**Wir schlagen daher vor:** Klimahaushalte, die schon bei der Projektplanung Klimaneutralität bedingen, Kosten-Nutzen-Analysen voraussetzen und einer Ziel- und Wirkungskontrolle unterliegen, werden eingeführt.

4. Während der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass Entscheidungsprozesse in Deutschland im **Bund-Länder-Verhältnis** oft langsam erscheinen und im Ergebnis bisweilen ineffizient sind. Wir sind der Auffassung, dass dies einer Ungleichverteilung und -gewichtung von Steuerungsverantwortung und Umsetzungs-kompetenz geschuldet ist.

Gerade die Ministerpräsidentenkonferenz in Form der Besprechung mit der Bundesregierung gilt in diesem Zusammenhang während Krisenzeiten inzwischen als negatives Beispiel, nicht zuletzt auch wegen der Diskrepanz zwischen zwar einstimmigen Entscheidungen der Länder mit dem Bund auf Spitzenebene, aber einer danach vielstimmigen Umsetzung. Die Einstimmigkeit der Beschlussfassung in Gremien wie der Ministerpräsidentenkonferenz, aber auch anderen Ministerkonferenzen wie der Innenministerkonferenz, ist eine historisch gewachsene, informelle Übereinkunft mit grundsätzlich hohem Wert. Gerade in Krisenfällen und zur politischen Steuerung gemeinsamer und länderübergreifender Großprojekte (wie z. B. der Netzinfrastruktur) wirkt sie jedoch mindestens oft verzögernd. Insbesondere hier wäre aber Handlungsfähigkeit gefragt. In festzulegenden Aufgabenbereichen und Situationen sollten daher Beratungs- und Abstimmungsmodi gefunden werden, die auch in Krisenzeiten zu schnellen und tragfähigen Entscheidungen führen. Informelle Gremien können verfassungsmäßige Organe (z. B. die Landesregierungen oder die Länderparlamente) jedoch nicht binden. Im Bundesratsverfahren werden verbindliche Entscheidungen für alle durch Mehrheiten entschieden. Allerdings ist der Bundesrat nur ein Gesetzgebungsorgan. Mitglieder des Bundesrats sind aber die Landesregierungen, also die Exekutiven. Insofern liegt es nahe, exekutive Entscheidungen mindestens in Krisenzeiten in geordneten, formellen und schnellen Verfahren auf den Bundesrat zu übertragen.

**Wir schlagen daher vor:** Es wird geprüft, ob der Bundesrat für Krisenzeiten ermächtigt wird, auch exekutive Einzelentscheidungen mit verbindlichen Wirkungen in allen Bundesländern zu treffen.



# Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung

5. Moderne Verwaltung findet zunehmend digital statt, selten jedoch einheitlich und allen Beteiligten zugänglich. Die Gewährleistung einer von allen staatlichen Ebenen nutzbaren und genutzten Netzinfrastruktur, einer kompatiblen IT-Architektur und einheitlicher digitaler Standards für ganz Deutschland ist zwingend. Die Notwendigkeit einer solchen Infrastruktur ist unstrittig. Umstritten sind Zuständigkeit und Umsetzung.

Zunächst muss der Bund Voraussetzungen schaffen, die es den Ländern und Kommunen ermöglichen, ihre individuellen Bedarfe darauf aufzuspielen. Dafür ist es unabdingbar, Gesetze und Verordnungen schon im Entstehen einer Prüfung der **Digitaltauglichkeit** zu unterziehen. Dies muss bereits bei der Zielsetzung in den Ministerien berücksichtigt werden (vgl. Punkt 1). Auf Grundlage der verbundenen Netze und Kompetenzen des Bundes gilt es, eine einheitliche, vernetzte und krisensichere Infrastruktur bereitzustellen. Eine Bündelung der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben (vgl. Punkt 1, 2 und 10) sowie die Vereinfachung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren (vgl. Punkt 7) sind hierfür imperativ. Hierfür muss der IT-Planungsrat von Bund und Ländern dringend gestärkt werden. Ziel sollte sein, für Deutschland gemeinsam nutzbare digitale Plattformlösungen zu ermöglichen, die es den Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat auf allen Ebenen erlaubt, bedarfsgerecht miteinander zu kommunizieren.

Dies könnten z. B. ein **bundesweites Verwaltungsportal** („one-stop-shop“) für das Beantragen, Bearbeiten, Erteilen und Abrufen öffentlicher Genehmigungen, ein bundeseinheitlich geregelter Beteiligungsmechanismus für die Vergabe öffentlicher Aufträge aller Art oder eine bundesweit zugängliche Wissensplattform für den Zugang zu allen öffentlichen Daten aller Ebenen sein. Eine „Deutschland App“, die dies als Schnittstelle vereinigt, kann für viele dieser Anwendungen ein sichtbares Zeichen sein.

**Wir schlagen daher vor:** Der Bund stellt eine von allen staatlichen Ebenen nutzbare und genutzte, sichere und zuverlässige digitale Netzinfrastruktur und konsistente IT-Architektur mit gemeinsamen Standards und Schnittstellen bereit und ermöglicht bundesweit kompatible und bedarfsgerechte Plattformlösungen.

6. Die gegenwärtigen **Personalstrukturen der öffentlichen Verwaltung** genügen dem Anspruch an eine moderne Verwaltung überwiegend nicht mehr. Enge und behördenbezogene Ausschreibungsverfahren, zu starre Vergütungsstrukturen und zu formale Qualifikationsanforderungen reflektieren nicht mehr die hohen Anforderungen an ein modernes Personal- und Projektmanagement. Anstelle hierarchisch feingliederter Strukturen müssen insbesondere bei der Leistungsverwaltung, Großprojekten und Genehmigungsverfahren offene und projektbezogene Strukturen sowie interdisziplinäre Problemlösungskompetenzen treten.

Kurzum, die Arbeitsprozesse der Verwaltung sollten ihre vordringlichsten Aufgaben nicht nur inhaltlich, sondern auch strukturell abbilden.

Die Laufbahnverordnung muss im Sinne einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Vergütung flexibilisiert werden. Die Verwaltung sollte sich noch stärker für Quer- und Seiteneinsteiger und Spezialisten öffnen, regelmäßige und temporäre Personalwechsel auch über Haus- und Sektorgrenzen hinweg befördern und moderne Arbeitsprozesse implementieren. Eine kontinuierliche Personalentwicklung und Qualifizierung *aller* Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne regelmäßiger Weiterbildungen – insbesondere in den Bereichen Projektmanagement, Digitalisierung, Klimaschutz und Krisenmanagement – sind dafür eine zwingende Voraussetzung. Arbeitsprozesse dürfen nicht von einer Zuständigkeitslogik vertikaler Hierarchien, sondern von einer ziel- und wirkungsorientierten Logik der Umsetzung geprägt sein. Der Rechtsrahmen muss Agilität und Flexibilität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern und belohnen. Diese Ansprüche sollte der Bund nachdrücklich in die Tarifverhandlungen 2022 einbringen (vgl. Punkt 2).

**Wir schlagen daher vor:** Das öffentliche Dienst-, Arbeits- und Tarifrecht wird umfassend im Sinne einer weitreichenden Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung reformiert. Diese Zielsetzung wird vom Bund in die Tarifverhandlungen 2022 eingebracht oder in politisch steuerbaren Einheiten anderer Rechtsform umgesetzt.

7. Das deutsche **Planungs- und Genehmigungsrecht** ist in den letzten Jahrzehnten zersplittert und immer mehr spezialisiert. Dies geschah mit gutem Willen, um den jeweiligen Anforderungen zur Genehmigung spezieller Vorhaben gerecht zu werden. Das Ergebnis sind nicht nur unterschiedliche sachliche Voraussetzungen für eine Genehmigung, sondern auch unterschiedliche Behörden, Fristen, Beteiligungsrechte u. Ä. Das ist einer der zentralen, aber unterschätzten Gründe, warum in Deutschland behördliche Verfahren länger dauern als in vergleichbaren Staaten, obwohl häufig sogar dasselbe EU-Recht gilt.

Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 ist klar, dass der deutsche Staat seine Verpflichtung, Klimaneutralität für die folgenden Generationen zu gewährleisten, politisch nicht einhalten können wird. Dabei geht es nicht einmal um die erforderliche Gesetzgebung oder Finanzierung. Allein aufgrund der Dauer der dafür notwendigen Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren kann diese Verpflichtung auf der Grundlage geltenden Rechts nicht umgesetzt werden. Die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts muss also auch auf der Ebene der Verwaltung drastische Konsequenzen haben.

Die bisherigen Bemühungen zur Beschleunigung hatten vornehmlich die Verkürzung der gerichtlichen Überprüfungsverfahren zum Gegenstand. Das war wirksam, stößt aber zunehmend an Grenzen. Jetzt kommt es darauf an, die eigentlichen Verwaltungsverfahren zu straffen und zu bündeln. Dazu soll u. a. das bewährte **Verwaltungsverfahrensgesetz**, das in Bund und Ländern wortgleich gilt, wieder in den Stand gesetzt werden, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren einheitlich zu regeln, so dass Verfahren zügig und nach bundesweit gleich geltenden Standards abgeschlossen werden können. Die-

ses Gesetz ist zu einer Restgröße verkümmert. Spezialisierte Fachverfahrensvorschriften gehen diesem Gesetz als *lex specialis* vor. Sie müssen Zug um Zug vereinfacht und in das Verwaltungsverfahrensgesetz integriert werden. Hinzu kommt, dass bisher verschiedene Behörden die jeweiligen Einzelaspekte eines Projekts selbstständig prüfen.

Ziel ist deshalb eine Bündelung und Straffung der unterschiedlichen Verfahrensrechte und Behördenzuständigkeiten. Für große Projekte werden alle Entscheidungen in einer Behörde gebündelt: ein Projekt, eine Behörde, ein Verfahren. Planungs- und Genehmigungsprozesse müssen frühzeitig die (digitale) Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorsehen. Auch das spart Zeit. Präklusionsvorschriften beschleunigen das Verwaltungsverfahren ebenfalls: Bestimmte Gegenargumente gegen ein Projekt dürfen nicht immer wieder von Neuem vorgetragen werden. Die Dauer der Gerichtsverfahren kann die Verwaltung nicht dazu zwingen, stets neue Bedarfsrechnungen vorzunehmen. Für eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung soll für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung maßgebend sein.

**Wir schlagen daher vor:** Ein gebündeltes, alle Verfahren umfassendes Verwaltungsverfahrensgesetz zur erheblichen Beschleunigung der Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren wird von Bund und Ländern in dieser Legislaturperiode erarbeitet.

8. Ziel des **Vergaberechts** ist Transparenz, Rechtssicherheit, Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit. Das bestehende Vergaberecht im Ober- und Unterschwellenbereich (Haushaltsrecht) ist zwar bereits sehr flexibel und bietet viele Freiräume, allein die Umsetzung bildet dies oftmals nicht ab. Dass besonders dringliche Beschaffungen auch im bestehenden Recht zu meistern sind, hat zuletzt die Beschaffung in der Pandemie gezeigt.

Eine öffentliche Vergabe kann nicht alle Eventualitäten schon im Vorfeld abdecken, sondern sollte vielmehr effizient im Sinne unmittelbarer Bedarfe *und* politischer Zielsetzungen sein. Eine beschleunigte und vereinfachte Beschaffung darf nicht zu weniger Rechtsschutz, Wettbewerb und Transparenz führen. Vielmehr sollten alle Beteiligten schon bei der Bedarfsermittlung verstehen, was das Ziel der Beschaffung ist.

Insbesondere im Kontext der Staatsmodernisierung gibt es politische Zielsetzungen, die auch im Rahmen der Vergabe verfolgt werden sollten. Dazu zählen u. a. eine einheitliche digitale Infrastruktur (vgl. Punkt 5), Klimaneutralität (vgl. Punkt 3), Verfahrensoptimierung (vgl. Punkt 7) und Krisenresilienz. Ferner würde eine Reduzierung von Mindestunternehmensgrößen und -jahren seit Gründung der Marktsituation im digitalen Bereich (z. B. Start-Ups) deutlich stärker gerecht. Nachhaltigkeit kann durch eine stärkere Berücksichtigung auftragsbezogener Umweltaspekte gefördert werden. Ressourcenschonung ist ein wichtiges Ziel und unter Umständen sogar ein internationaler Wettbewerbsvorteil.

Ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung von Beschaffungsvorgängen ist die **Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung** durch eine verbesserte fachliche Aus- und Weiterbildung (z. B. bei der vergabekonformen Nutzung von Rahmenverträgen statt Einzelausschreibungen). In der Praxis nimmt vor allem das Vorfeld der Ausschreibung viel Zeit in Anspruch. Die Nutzung von Leitfäden und Auslegungshilfen erleichtert hier die schnellere Anwendung. All dies setzt Erfahrungen und Qualifikationen voraus, die über eine klassische Verwaltungsbildung hinausgehen (vgl. hierzu auch Punkt 6). Diese zu ermöglichen und vermitteln, ist Aufgabe eines zentralen Vergabemanagements, das nicht nur die Begleitung und Durchführung der Vergabeverfahren, sondern auch die Qualifizierung und Schulung der damit befassten Mitarbeitenden sicherstellt.

Eine wesentliche Beschleunigung bietet die elektronische Vergabe (**eVergabe**). Die bestehenden Regelwerke enthalten bereits hinreichende spezifische Regelungen, z. B. zur elektronischen Kommunikation. Es fehlt jedoch an deren konsequenter Anwendung in der Praxis. Die eVergabe muss bundesweit vereinheitlicht und vorangetrieben werden. Unterschiedliche Plattformlösungen von Bund, Ländern und Kommunen erschweren bundesweit anbietenden Unternehmen die Beteiligung an öffentlichen Aufträgen.

Auftragswerte für beschränkte Ausschreibungen, freihändige Vergaben/Verhandlungsvergaben und Direktaufträge sind bundesweit zu vereinheitlichen und auf ein angemessenes Maß zurückzuführen. Ausnahmen von der Anwendung des Vergaberechts gilt es, auf ein Mindestmaß zu reduzieren oder durch politische Zielsetzungen zu begründen wie z. B. durch erhöhte Schwellenwerte bei der Direktvergabe von innovationsrelevanten Beschaffungen, u. a. für digitale Infrastruktur.

Um mehr Bieter für die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen zu interessieren, sollte zudem die Vergabe auf Bundes- und Landesebene so weit wie möglich vereinheitlicht werden.

**Wir schlagen daher vor:** Das Vergaberecht wird vereinheitlicht, indem Landes- und Bundesvergaben angeglichen, Auftragswertgrenzen auf ein angemessenes Maß zurückgeführt und die eVergabe bundesweit vereinheitlicht und vorangetrieben werden. Die Anwendung des Vergaberechts wird durch eine bessere Qualifizierung und fortlaufende Weiterbildung für eine einheitliche Beschaffung vereinfacht.

9. Die **Digitalisierung** ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst, im privaten wie im öffentlichen Bereich. Digitalisierung ist *das* Instrument der Staatsmodernisierung. Sie ist damit Bedingung und Zielsetzung zugleich. Eine zentrale Infrastruktur sowie einheitliche Standards und Schnittstellen (vgl. Punkt 5) müssen auch einheitlich verwaltet werden, ohne dass dabei in fachliche Entscheidungen eingegriffen wird.

Die Verantwortung und Kompetenz für die Strategie und die Architektur der Digitalisierung sollten daher horizontal über alle Ministerien und Bundesbehörden hinweg von einer Stelle mit Ministerialverantwortung und Durchsetzungskompetenz wahrgenommen werden. Jedes Ministerium muss für seine digitalen Projekte auch nach außen verantwortlich bleiben, sich aber in die Gesamtstrategie einordnen.

Die öffentliche und fachliche Diskussion hierzu ist reich an Vorschlägen, aus denen sich einige Leitgedanken ableiten lassen. Erstens: Der Aufbau eines eigenständigen neuen Ministeriums braucht Zeit. Kein bestehendes Ministerium wird eine Abgabe von wichtigen Kompetenzen und qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begrüßen. Je komplizierter die Neugründung, desto mehr Zeit für die interne Aufstellung braucht es. Zweitens: Digitalisierung berührt derart viele Kompetenzen, dass der Modus der Durchsetzung eine Mischung von Entscheidung und Koordinierung sein muss. Ein reines Koordinierungsministerium wird es neben den gestandenen starken Ressorts schwer haben. Alle digitalen Projekte aus den einzelnen Ministerien herauszulösen, ist unmöglich und könnte das Gegenteil einer Beschleunigung bewirken. Drittens und aus den vorgenannten Punkten folgend: Bestehende, gut funktionierende Strukturen sind der Schaffung neuer vorzuziehen und vollständig auf die ressortübergreifenden Aufgaben der digitalen Transformation auszurichten.

Es erscheint daher sinnvoll, den Zuschnitt der Querschnittsaufgabe Digitalisierung anhand der schon bestehenden Kompetenzen zu strukturieren.

Heute sind hauptbeteiligte Ministerien, die bereits ressortübergreifend arbeiten oder arbeiten müssten: Bundesinnen- und Bundesverkehrsministerium für Infrastruktur und Verwaltung, Bundeswirtschafts- und Bundesforschungsministerium für Wirtschaft, Technologie und Innovation, Bundesverteidigungs- und Bundesinnenministerium für Cyberabwehr und Krisensicherheit, Bundesfinanzministerium für das Informationstechnikzentrum (ITZ) Bund. Diesen nachgeordnet sind allesamt Behörden, die sich explizit mit Digitalisierung befassen bzw. entscheidungsrelevant sind (u. a. Bundesverwaltungsamt, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bundesnetzagentur, Bundesagentur für Sprunginnovationen, Cyber Innovation Hub der Bundeswehr, ITZ Bund).

Wichtige Vorhaben der Digitalisierung sind ressortübergreifende Projekte (z. B. Registermodernisierung, Onlineportal der Bundesregierung, GAIA X, Netze des Bundes, Nutzung des Personalausweises). Ressortübergreifende, operative Projektarbeit ist in der Bundesregierung aber unterentwickelt, für erfolgreiche Digitalisierung indes zwingend. Alle organisatorischen Maßnahmen müssen dazu dienen, den Abstand Deutschlands zur Weltspitze im Bereich der Digitalisierung zu verringern.

Um die Aufgaben zu bündeln, ohne ein reines, zu schwaches Koordinierungsministerium zu schaffen sind zwei Optionen denkbar:

- 1) eine **Bündelung der Zuständigkeiten** mit Koordinierungs- und Durchsetzungskompetenzen bei schon bestehenden Ministerien (z. B. das BMI wird für den gesamten öffentlichen Sektor zuständig, das BMWi für den privaten Sektor). Das bedeutet starke Digitalministerien, die zusammen den Gesamtprozess der Digitalisierung steuern, auch gegenüber den Ressorts, die einzelne digitale Projekte umsetzen. Das Bundeskanzleramt koordiniert den Prozess.
- 2) oder ein **eigenständiges Digital- und Transformationsministerium**, in dem die genannten Kompetenzen vollumfänglich aufgehen bzw. von diesem zumindest mit Durchsetzungskompetenz koordiniert werden.

Besonders dringlich ist die unverzügliche Herstellung der Arbeitsfähigkeit. Gerade die Herauslösung und Bündelung bisheriger Kompetenzen ist erfahrungsgemäß ein langwieriger und potentiell streitiger Prozess, weshalb hier die erste Option empfohlen wird.

**Wir schlagen daher vor:** Die Zuständigkeit für die Steuerung der Digitalisierung wird ressortübergreifend gebündelt und an schon bestehenden Stellen mit horizontalen Koordinierungs- und Durchsetzungskompetenzen zusammengeführt.

# Krisenvorbereitung und Krisenreaktion

10. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass staatliches Handeln in Krisen nicht hinreichend gesetzlich geregelt ist: Notstandsgesetze waren zu Recht nicht anwendbar; gleichzeitig herrschte ein immenser Handlungsdruck. Staatliches Handeln durch kurzfristige Änderungen des Infektionsschutzgesetzes zu gewährleisten, war sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch föderaler und legislativer Perspektive unbefriedigend. Immerhin gab es für den speziellen Fall einer Infektionskrankheit ein spezialisiertes Bundesgesetz als Grundlage. Für andere Krisen und Naturkatastrophen gäbe es keine entsprechenden Gesetze, Vorsorgepläne o. Ä. Nach der großen Starkregenkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen kamen Diskussionen über zuverlässige Warnsysteme und die Einsatzkoordinierung hinzu.

Grundsätzlich hat sich unser föderales System der Krisen- und Katastrophenbewältigung bewährt. Es stärkt die Verantwortung vor Ort. Ist eine Krise aber länderübergreifend, muss der Bund die Möglichkeit haben, den Verwaltungsvollzug im Zusammenwirken mit den Ländern und Kommunen zu moderieren.

Die sogenannten Notstandsgesetze sind mit dem Ziel grundlegend zu überarbeiten, durch ein **Bundeskrisenschutzgesetz** ein im System des Föderalismus angemessenes, parlamentarisch kontrolliertes System eines Ausnahmezustandes einzuführen.

Aus der Logik eines Bundeskrisenschutzgesetzes erwächst die Notwendigkeit seiner Anwendung in einem länderübergreifenden, nationalen Krisenfall. Tritt der Bund als Akteur und nicht nur als Dienstleister in Form des Technischen Hilfswerks (THW) oder der Bundeswehr in eine Krise ein, so wird ein Entscheidungsgremium (**Krisenstab**) benötigt, das sowohl gesetzlich mandatiert als auch administrativ und technisch dafür ausgestattet ist. Dieses Gremium muss in der Lage sein, bundesweit relevante Entscheidungen ressortübergreifend zu fällen. Es muss durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat legitimiert und begrenzt sein. Alle Entscheidungsebenen gehören ihm an (Bund, Länder, Kommunen). Expertinnen und Experten außerhalb der Verwaltung sollten hinzugezogen werden. Die Bundesregierung und die Länder sorgen für eine verbindliche Umsetzung.

Deutschland braucht zudem krisenfeste Kanäle zur Warnung der Bevölkerung (z. B. stationäre und mobile Sirenen, „Cell-Broadcasting“, Warn-Apps, Behördenpräsenzen im Internet und in sozialen Netzwerken). Die Entscheidungen darüber, welche Warnmittel letztlich zum Einsatz kommen und mit welchen konkreten Handlungsempfehlungen die Warnungen verbunden werden, können nur vor Ort getroffen werden.

Krisenwarnungen sowie das Krisenmanagement müssen geübt werden. Das gilt sowohl für das Verständnis von Warnmeldungen und Handlungsanweisungen in der Bevölkerung als auch für die Prozesse des Krisenmanagements in den Verwaltungen und durch die politischen Leitungen selbst. Aus Lageanalysen sind verbindliche Maßnahmen zur Krisenvorbereitung abzuleiten und Übungsszenarien des Krisenfalls auch unter Beteiligung der politischen Leitungsebenen zu erstellen.

Schließlich: Nur mit der Beteiligung der Bevölkerung und des Ehrenamts sowie mit voller demokratischer Auseinandersetzung darüber ist staatliches Handeln in Krisensituationen wirkungslos. Die Mitwirkung an Maßnahmen der Krisenvorbereitung und -reaktion beruht im besten Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf der Kraft der Bevölkerung selbst. Resilienz – in diesem Sinne verstanden als ein identifikatorisches Moment der Selbstwirksamkeit – muss Alltag werden, indem die Vorbereitung auf Krisen durch regelmäßige Beratung, Qualifizierung und Ausstattung ehrenamtlicher und freiwilliger Strukturen ein selbstverständlicher Bestandteil des öffentlichen Lebens wird. Krisen müssen als Teil von Normalität immer mitgedacht werden.

Neben den bewährten Strukturen der Feuerwehren, des THW und der sonstigen Blaulichtorganisationen und in Ergänzung der militärischen Reservistenorganisationen braucht es die Einrichtung einer großen **zivilen Reserve**. Nach dem Strukturprinzip der Reservisten der Bundeswehr sollen Menschen aus unterschiedlichen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens ermuntert werden, sich – vorbereitet und ausgebildet – in Krisen und Katastrophen dem Staat als Hilfspersonen ehrenamtlich zur Verfügung zu stellen. Dies setzt wie im ehemaligen Zivildienst eine Bindung an vorhandene Organisationen voraus, damit Helfer dauerhaft für bestimmte Aufgaben bereitstehen. Eine strukturelle Angliederung dieser Freiwilligen ist beispielsweise beim THW denkbar, zu der auf Wunsch ehemals aktive THW-Ehrenamtliche, aber auch z. B. Absolventen und Absolventinnen eines Bundesfreiwilligendienstes beim THW zählen.

**Wir schlagen daher vor:** Ein Bundeskrisenschutzgesetz, das die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes und der Länder vor und in Krisensituationen, u. a. durch einen ebenenübergreifenden Krisenstab auf Bundesebene, eindeutig regelt, wird erarbeitet. Die Vorbereitung und Sensibilisierung der Bevölkerung für Katastrophen- und Krisenfälle werden durch ein differenziertes Warnmeldemanagement und regelmäßige Übungen verbessert. Der staatliche Krisen- und Katastrophenschutz wird durch die Einrichtung einer ständigen zivilen, abrufbaren Reserve von Bürgerinnen und Bürgern unter Federführung des THW ergänzt.



# Schlussbemerkung

Der **Föderalismus** gehört zu den großen Stärken unseres Landes. Ein föderales System ist näher an den Menschen und ihren Problemen. Gleichzeitig wächst die Kritik an der gegenwärtigen Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Verantwortlichkeiten werden verwischt oder hin und her geschoben. Viele Bürgerinnen und Bürger wollen einheitliche Lösungen für Deutschland und kritisieren die Unübersichtlichkeit und Langsamkeit im bestehenden Föderalismus. Herausforderungen wie die großen Krisen unserer Zeit, der Klimawandel und die Digitalisierung einschließlich der Cybersicherheit passen nicht (mehr) in die Zuständigkeitsverteilung, wie sie das Grundgesetz kennt und wie wir sie leben. Die bisherigen Strukturen tragen immer weniger der steigenden Dynamik und den Anforderungen an die Entscheidungsgeschwindigkeit Rechnung.

Deshalb ist die Zeit reif für eine gründliche Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, insbesondere für die politische Steuerung, die Digitalisierung und das Krisenmanagement. Dabei darf es nicht nur um die Frage der Zuständigkeit von Bund oder Ländern gehen, sondern auch um verbindliche, schnelle Abstimmungen zwischen den Ländern.

Das bisherige Format der Föderalismuskommissionen (Bundestag, Ministerpräsidenten, Landtage und wissenschaftliche Expertinnen und Experten) hat sich nicht bewährt. Zielführender wäre es, wenn Bund und Länder eine kleine Gruppe von rund zwölf Persönlichkeiten beriefen, die unabhängig, aber in Rückkoppelung zu den Entscheidungsträgern, mit einem klaren Auftrag versehen einen umfassenden Vorschlag erarbeiten, der dann in den bestehenden Verfahren beraten und beschlossen wird.

**Wir schlagen daher vor:** Bund und Länder verabreden eine Neuordnung der Zusammenarbeit, die zur Mitte der Legislaturperiode verabschiedet werden soll. Sie soll durch eine von Bund und Ländern gemeinsam mandatierte schlanke Kommission vorbereitet werden.

Zentrale Reformen bei der Staatsmodernisierung sollten unabhängig davon unverzüglich begonnen werden.

Deutschland braucht eine große Staatsreform.

