

AUTOR*INNENPAPIER

EINE MODERNE, LEISTUNGSFÄHIGE VERWALTUNG FÜR BAYERN!

Es ist nicht alles schlecht.
Aber bei weitem nicht alles gut



EINE MODERNE, LEISTUNGSFÄHIGE VERWALTUNG FÜR BAYERN!

„Politische Herrschaft im Alltag ist Verwaltung“: Der politische Vordenker Max Weber hat mit diesem Satz der Verwaltung die Rolle des entscheidenden Bindeglieds zwischen Politik und Bürger*innen zugewiesen. Und damit hat er recht: Die Verwaltung verdient somit künftig eine wesentlich größere politische Aufmerksamkeit. Denn die Qualität von Verwaltung hängt davon ab, welchen Stellenwert die verantwortlichen politischen Spitzen diesem Thema beimessen - ob sie Interesse zeigen und verstehen, was überhaupt Rolle und Möglichkeiten von Verwaltung sind. Daran fehlt es weitgehend. Und so hat die Verwaltung ein Problem. Die Coronakrise hat ihre mangelnde Lösungsorientierung und überbordende Absicherungsmentalität besonders auf Landes- und Bundesebene offengelegt.

Dabei ist bestimmt nicht alles schlecht in der deutschen Verwaltung, es gibt noch Innovation, die in Behörden erdacht wurde und wird. Bei der Aufnahme von Geflüchteten haben die Kommunen beweisen dürfen, was in ihnen steckt, wenn man sie machen lässt und die Zivilgesellschaft dabei mit einbezieht.

Seit den neunziger Jahren ist die Kernaufgabe politischer Verantwortung, nämlich eine gute Verwaltung, von der Tagesordnung weitgehend verschwunden. Dem wirtschaftsliberalen Ansinnen eines vermeintlich „schlanken“ Staates folgend wurde in den Verwaltungen meist drastische Personaleinsparungen vorgenommen, ohne für echte Arbeitsentlastung zu sorgen. Gleichzeitig wurden von der Politik zusätzliche staatliche Aufgaben beschlossen, ohne der Verwaltung die notwendigen Ressourcen bereit zu stellen.

Schon vor der Pandemie waren die Folgen fehlgesteuerter Verwaltungsprozesse unübersehbar, am stärksten in der Bundesverwaltung: Endlose Beschaffungsprobleme bei der Bundeswehr, horrende Ausgaben für Beratungsleistungen in den Bundesministerien, Digitalisierungsziele, die seit Jahren nicht erreicht werden - das sind alles Symptome einer sinkenden Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung.

Aber auch aus den Landes- und Kommunalverwaltungen sind strukturelle Defizite bekannt: Öffentlicher Gesundheitsdienst, Umwelt- und Verbraucherschutzbehörden stehen seit langem unter Druck. Die geringe Quote öffentlicher Investitionen und die langen Planungs- und Realisierungszeiträume für öffentliche und private Vorhaben zeigen die Herausforderungen in den Planungs- und Bauverwaltungen. Reformen wie der Aufbau einer Bundesautobahnverwaltung verschlingen Unsummen ohne sichtbare Erfolge. Das geht besser.

Eine bessere Verwaltung können wir Grüne nur erreichen, wenn wir selbst exekutive Verantwortung übernehmen. Gutes Regieren reicht über die Formulierung der richtigen politischen Ziele hinaus. Es bedeutet auch, die Exekutive zielgerichtet zu führen und lange versäumte Reformen in der Verwaltung und im öffentlichen Dienst auf den Weg zu bringen. Grüne in der Regierung stehen nicht nur für Klimaschutz, soziale Gerechtigkeit, Verkehrswende oder eine andere Landwirtschaft. Grünes Regieren steht auch für eine moderne Führungs- und Verwaltungskultur.

GELD ALLEIN REICHT NICHT

Die Covid-19-Pandemie erforderte Handeln ohne Vorbild, auf unsicherer Wissensgrundlage, mit sich permanent ändernden Rahmenbedingungen. Sie traf auf eine geschwächte Verwaltung. Sie traf aber vor allem auf eine Politik, die selbst nach der ersten Welle nicht die erforderlichen Konsequenzen zog, um die Verwaltung in die Lage zu versetzen, mit der klar angekündigten zweiten und möglicherweise dritten

Welle besser fertig zu werden, die Hilfen schnell in die Betriebe zu bringen, wesentliche Bereiche wie Bildung und Justiz zu digitalisieren und sicheres Zusammenleben in der Pandemie vorzubereiten. Aus der „Stunde der Exekutive“ wurden Monate, dann sogar ein Jahr. Doch die Exekutive hat diese Zeit nicht genutzt. Anscheinend hat die Große Koalition fatalerweise die Erfahrung aus der Finanzmarktkrise zehn Jahre zuvor auf die Bewältigung dieser völlig neuen Herausforderung übertragen: Dass eine Menge Geld das Problem schon lösen würde. Aber Geld ersetzt nicht dringend erforderliche Kreativität, Flexibilität, Schnelligkeit und Innovation - und eben auch nicht eine effiziente Verwaltung.

Diese zweite Phase der Pandemie hat die schon lange existierenden Schwächen der Verwaltung in Deutschland – insbesondere auf Bundes- und Landesebene – gnadenlos offengelegt:

- Wenig Flexibilität und Lösungsorientierung
- Fehlende Bürger*innennähe
- Komplexitätssteigerung zur Risikoabsicherung
- Hierarchiedenken verbunden mit unklaren Führungs- und Organisationsstrukturen
- Fehlende vorbereitende Eigeninitiative, Warten auf Anweisungen und Vorschriften
- Mangelnde Qualitätssicherung

Wer das Versprechen einlösen will, die Verwaltung zu modernisieren, braucht die Bereitschaft, sich den Regeln der politischen Aufmerksamkeitsökonomie in einem gewissen Maße zu entziehen. Anders als die Übergabe eines Förderbescheids oder den Bau einer Straße kann man Fortschritte in der Verwaltung schlecht öffentlichkeitswirksam verkaufen. Solche Fortschritte sind für Wirtschaft und Bürger*innen essenziell, aber nur sichtbar, wenn sie ausbleiben.

DIE ZEIT IST REIF

Jetzt ist die Zeit, die Verwaltungsreform, die seit zwanzig Jahren nur punktuell angegangen wird, mit grüner Handschrift in die Tat umzusetzen:

• Veränderungsprozesse mit neuer Führungsgeneration

Bei den öffentlichen Bediensteten hat eine massive Pensionierungswelle eingesetzt, denn die Babyboomer-Jahrgänge (ca. 1958 – 1968) scheidet in den kommenden zehn Jahren zahlreich aus dem Dienst aus. Mit einer neuen Führungsgeneration könnte eine neue Offenheit und Veränderungsbereitschaft in den Öffentlichen Dienst einziehen. Es gilt, ihnen den Rücken für diese Veränderungsprozesse zu stärken.

• Effizienz-Momentum aus Corona-Pandemie mitnehmen

Die massiven Umsetzungsprobleme bei den Corona-Maßnahmen haben ein neues Bewusstsein dafür geschaffen, wie bedeutend eine effektive und effiziente Verwaltung für die Weiterentwicklung der Gesellschaft ist. Der Schwung und der Wunsch nach Verbesserung müssen mitgenommen werden und dürfen nicht im Klein-Klein verloren gehen.

• Digitalisierung interner Verwaltungsarbeit weiter vorantreiben

Die Pandemie hat auch in vielen Verwaltungen Home-Office und digitale Arbeitsweisen erzwungen. Diese sprunghaft gewachsene Akzeptanz digitaler Kollaboration und digitaler Instrumente muss genutzt und gefördert werden. Denn modernes Arbeiten darf nicht vor den Amtsstuben Halt machen. Nur so behauptet sich die Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft.

- **Vereinfachung von eGovernment und Ausbau von online-Serviceleistungen**

Zudem hat sich der Reifegrad von eGovernment-Software sowie digitalen Kollaborationstools in den letzten Jahren deutlich verbessert. Schließlich sollen bis Ende 2022 nach dem Onlinezugangsgesetz alle Behördenleistungen online angeboten werden. In der Umsetzung hapert es jedoch noch. Wegen der umständlichen Anwendung des elektronischen Personalausweises greifen bisher nur wenige auf die digitale Anwendung zurück. Die Bundesregierung muss den Prozess künftig vereinfachen und darf keine weiteren Insellösungen schaffen. Denn je mehr Menschen die Online-Dienste nutzen, umso mehr profitieren davon auch die Behörden.

Wer das Problem lösen will, muss es verstehen

Dass sich Verwaltung verändern muss, ist in Europa seit mindestens dreißig Jahren bekannt, seit zwanzig Jahren liegen konkrete Reformkonzepte auf dem Tisch. Diese sind bei uns aber nur ansatzweise im Alltag umgesetzt: Im Ranking der OECD Länder liegt Deutschland hier nur im Mittelfeld.

Die Bayerische Staatsverwaltung kann als Beispiel für eine Verwaltung dienen, für die die Politik seit langem kaum mehr Reformgeist entwickelt hat, wo die wenigen zarten Ansätze fast vollständig ausgebremst und am Ende einkassiert wurden. Ungeplante und unerwartete Situationen lassen sich nicht allein durch zentrale Steuerung bewältigen, sondern brauchen Freiräume und Rückendeckung für kreative, den örtlichen Verhältnissen angepasste Lösungen, brauchen Ermutigung voranzugehen und vor allem Experimentierfreude. Dort, wo die Kommunalverwaltungen von ihren Landesregierungen diesen Spielraum erhalten oder ihn sich erkämpft haben, haben sie sich auch in der Pandemie oft gut geschlagen.

In Bayern hingegen ist die Verwaltungskultur besonders hierarchisch, die Kommunen werden eng geführt - ebenso untere staatliche Behörden wie die Gesundheitsämter. Neue Herausforderungen wurden schon vor der Pandemie in Bayern vor allem mit Geld beantwortet: Der goldene Zügel der Fördermittelzuweisung an die Kommunen fördert die Anpassung an staatlich definierte Ziele zu Lasten der Entwicklung eigener Ideen vor Ort und einer offenen Kultur des Austausches über Fehler und Verbesserungsbedarfe. All das hätte es bei der Bewältigung einer völlig neuen Herausforderung aber dringend gebraucht. Anstatt die Bildung stabiler Netzwerke und Verwaltungswissen vor Ort durch ausreichende, langfristige Ausstattung mit Personal zu ermöglichen, wird Innovation durch kurzfristige, staatlich definierte Projekte simuliert, aus denen vielfach kein nachhaltiger Ertrag entsteht. Das institutionelle Wissen geht dadurch verloren und kann für weiteres Handeln nicht mehr genutzt werden. Dadurch ist die Qualitätssicherung nicht gewährleistet. Der Zugang der Verwaltungen zu aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist oft schmal: Für Fortbildung, Netzbildung und Innovation bleibt in den Kernverwaltungen kein Raum. Verwaltungsarbeit ist derzeit dauerhaftes "Fahren auf Sicht" auf Kosten von Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit.

Die Politik ist aktuell stark geprägt durch die Erfüllung kurzfristiger Wähler*innenwünsche, ohne den zusätzlichen Mehraufwand für die Verwaltungen im Blick zu haben. Einzelmaßnahmen werden aneinandergereiht. Diese additive Politik mit schweren Strategiedefiziten ist kostspielig und geht zu Lasten künftiger Handlungsmöglichkeiten.

Von planvollem Verwaltungsmanagement kann häufig nicht gesprochen werden. Auch Verwaltungscontrolling findet viel zu selten statt. Verwaltungsbereiche erhalten weder einen klaren Leistungsauftrag noch einen präzise definierten Ressourcenrahmen. Wir brauchen mehr Anreize für die Verwaltung, um durch Anpassung und Verbesserung von Prozessen effizienter zu werden. Zeitgleich bedarf es aber einer ehrlichen Aufgabenkritik und der Bereitschaft der Politik zur Zielerreichung auch endlich ausreichend Ressourcen bereit zu stellen.

Die Ursachen für das weitgehende Scheitern der Reformbemühungen bei den Verwaltungen lassen sich nach Niklas Luhmann mit dem Satz „Aber gerade Bürokratie ist ein System mit geringer Störepfindlichkeit“ sowie folgenden Feststellungen zusammenfassen:

- Die politisch verantwortlichen Akteure sind häufig desinteressiert bzw. haben wenig Verständnis für Verwaltungsfragen.
- Lösungsorientierung gerade in unsicheren Zeiten setzt eine gewisse Risikobereitschaft und eine offene Fehlerkultur voraus. Eine solche Kultur muss die politische Führung vorleben, einfordern und dazu ermuntern. Am Beispiel Bayerns in der Pandemie lässt sich gut ablesen, dass eine solche Kultur fehlt: Die Staatsregierung hat zu keinem Zeitpunkt die Gesundheitsämter und Landrät*innen dazu eingeladen, eigene Vorschläge zu unterbreiten oder Mängel und Bedarfe offen zu benennen. Vielmehr wurden Neuregelungen öffentlich verkündet, bevor sie die Verwaltungen, die sie vollziehen mussten, auf dem Tisch hatten. So wird das Abstellen von Mängeln und Fehlern verzögert, die Motivation der Mitarbeiter*innen wird zerstört, ihr kreatives Potenzial für Lösungen wird verschwendet.
- Die Digitalisierung der Verwaltung ist überfällig. Sie würde einen deutlich besseren Bürger*innenservice mit sich bringen. Bislang haben Bundes- und Landespolitik auf den sich ständig vergrößernden Rückstand Deutschlands aber nur mit formalen Digitalzuständigkeiten reagiert. Und in keiner Weise haben sie die Innovationsfähigkeit der Verwaltung verbessert, denn ohne eine grundlegende Verwaltungsreform wird auch der Versuch, die Verwaltung zu digitalisieren, Stückwerk bleiben. Fundamentale Fragen der Digitalisierung sind jedoch bis heute politisch nicht beantwortet: Wie gelingt es, die Anwenderbedürfnisse in den Verwaltungen, deren Personal vielfach keine Digital Natives sind, den Entwickler*innen zu kommunizieren? Hier fehlt es an grundlegenden Schnittstellenkompetenzen innerhalb der Verwaltung, die überwiegend nicht eingekauft werden können, sondern bei denjenigen aufgebaut werden müssen, die für ihre Verwaltungsaufgaben Spezialist*innen sind. Wie verhindern wir die Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von marktbeherrschenden Anbietern und Beratern? Was ist Sache des Staates bei der Digitalisierung, was Sache privater Dienstleister? Welche sind die Faktoren für gelungene Digitalisierungsprozesse gewesen? Es braucht kein großes Digitalisierungsministerium, um solche Fragen zu beantworten und daraus eine Umsetzungsstrategie zu entwickeln, die in den Verwaltungen und bei den Bürger*innen ankommt.
- Was für die Digitalisierung gilt, gilt für die Modernisierung der Verwaltung insgesamt: Zu Beginn der Verwaltungsreform um die Jahrtausendwende wurden teils schwere Fehler gemacht – sei es wegen fehlender Erfahrung oder wegen schlecht aufgesetzter Projekte. Privatwirtschaftliche Methoden wurden teilweise unreflektiert übernommen. Zudem wurde leichtfertig öffentliches Vermögen versilbert (Dresden, Düsseldorf und vor kurzem Sozialwohnungen des bayerischen Staates). Insbesondere die Bundesverwaltung ist nach wie vor ein Eldorado für diesen gescheiterten Ansatz. Es gibt Expert*innen für gute Verwaltung. Diese sitzen in den Verwaltungen selbst. Verwaltungsmodernisierung hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie diesen Schatz an Wissen und Erfahrung nutzt.

ECKPUNKTE EINES GRÜNEN AUFBRUCHS IN DER VERWALTUNG

Eine bessere Verwaltung können wir Grüne nur erreichen, wenn wir selbst exekutive Verantwortung übernehmen. Gutes Regieren reicht über die Formulierung der richtigen politischen Ziele hinaus. Es bedeutet auch, die Exekutive zielgerichtet zu führen und lange versäumten Reformen in der Verwaltung und im öffentlichen Dienst auf den Weg zu bringen. Grüne in der Regierung stehen nicht nur für Klimaschutz, soziale Gerechtigkeit, Verkehrswende oder eine andere Landwirtschaft. Grünes Regieren steht auch für eine moderne Führungs- und Verwaltungskultur.

1. Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung durch das Setzen von definierten Zielen, um die Verwaltung verantwortungsvoller und kreativer zu machen.

- Einen Kulturwandel in der Verwaltung anschieben, hin zu einer Innovationskultur – bei gleichzeitiger Beibehaltung der Rechtssicherheit des Verwaltungshandelns.
- Eine Orientierung an Ergebnissen (statt unbedingte Fehlervermeidung) als neue Steuerungsphilosophie etablieren. Dies bedeutet das Setzen von Fach- und Finanzziele im Haushalt („Was soll am Ende herauskommen und was darf es kosten?“) durch die Politik.

2. Dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung verbunden mit der Stärkung von Steuerungs- und Controllingfunktionen in der Verwaltung können Transparenz schaffen und Arbeitsprozesse beschleunigen

- Aufbau von Kennzahlenkatalogen für die notwendige Transparenz gegenüber Politik und Öffentlichkeit, ob die Ziele erreicht werden sowie bessere Controllingsysteme und interne Evaluationen von Qualität und Prozessen.
- Teil dieses Leitbildes ist auch ein durchlässiger öffentlicher Dienst, in dem der Wechsel aus und in die Privatwirtschaft und zwischen Dienstherren nicht mehr Ausnahme-, sondern der Normalfall wird.
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes mit der Privatwirtschaft durch angemessene Tarifabschlüsse und Besoldungsregelungen und attraktive Rahmenbedingungen für "Quereinsteigende" - gerade in Bereichen wie öffentlichem Gesundheitsdienst, in der IT oder Bautechnik, wo die Konkurrenz des privaten Sektors groß ist.
- Aufbau von institutionellem Wissen durch personelle Kontinuität gerade im Projektbereich, anstatt reflexhaft externe Beratung einzukaufen.

3. Mitarbeiterorientierter Führungsstil und Stärkung der Mitbestimmungsrechte in Personalräten erhöht die Motivation der Beschäftigten

- Neues Leitbild des öffentlichen Dienstes als Hüter von Demokratie und Rechtsstaat sowie Führungsprinzipien etablieren, die sich am Ermöglichen statt am Kontrollieren orientieren.
- Das Leistungs- gegenüber dem Senioritätsprinzip im Beamtenrecht stärken.

4. Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den Bedürfnissen der Bürger*innen

- Regelmäßige ‚Kundenumfragen‘, um die Bürger*innenorientierung zu sichern
- Den öffentlichen Dienst soll stärker Abbild der Bevölkerung sein: Wir wollen den öffentlichen Dienst zu einer Integrationsmaschine machen

5. Konsequente Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse

- die föderale Zusammenarbeit und Verantwortung für Digitalisierungsprozesse überprüfen: Die Digitalisierung muss zu bundes- und teilweise EU-weit anschlussfähigen Lösungen finden. Wir müssen innerhalb der Verwaltungen in allen Bundesländern zu Standards kommen, die diese Anschlussfähigkeit sicherstellen.
- Die Verbesserung und Digitalisierung von Schlüsselprozessen. Priorität haben diejenigen, die sich an die Bürger*innen bzw. Unternehmen richten. Notwendig ist eine regelmäßige Berichterstattung an die Politik, um die Fortschritte transparent zu machen. Die Bundesbehörden müssen dabei voran gehen.

6. Eine grundlegende Reform der Beamtenausbildung sowie der Fortbildung

- Transformation der Hochschulen für den öffentlichen Dienst zu echten Kompetenzzentren für eine moderne Verwaltung mit der Aufgabe als Treiber der Innovation für die Landesverwaltung bzw. die Kommunalverwaltungen zu wirken.
- Ausbau der Hochschulen für den öffentlichen Dienst zu anwendungsorientierten Lehr- und Forschungseinrichtungen, in denen Forschung, Aus- und Fortbildung verknüpft werden.
- Strategisch angelegte Veränderungsprojekte inklusive Fortbildung, um die Transformation der Verwaltung umzusetzen.

- Laufbahnlange Fortbildung als Leitbild.
 - (BY) Ersatz des LPA-Tests für den 'gehobenen Dienst' (QE 3) durch ein neues Verfahren zur Bewerberauswahl, das nicht nur die Abiturnote, sondern den gesamten Menschen in den Blick nimmt Erweiterung der Eignungsermittlung bei der Bewerberauswahl um neue Kompetenzen
 - ((BY) Umsetzung der Hochschule für den öffentlichen Dienst aus der Zuständigkeit des Finanzministeriums in den Bereich des Wissenschaftsministeriums und Transformation zu einem echten Kompetenzzentrum mit Forschungsaufgaben für eine moderne Verwaltung mit der Aufgabe, als Treiber der Innovation für die Landesverwaltung bzw. die Kommunalverwaltungen zu wirken. Dabei müssen die Methoden und die Curricula grundlegend modernisiert werden

7. Stärkung der Rechnungshöfe als Sparringspartner für die Verbesserung von Verwaltung

- Wir wollen, dass der Zugang zu den Berichten der Rechnungshöfe erleichtert wird, die Exekutive dazu Stellung nimmt und sich der Bundestag verpflichtend mit der Umsetzung der Vorschläge der Rechnungshöfe beschäftigen muss.

Mit all diesen Impulsen schaffen wir eine moderne, leistungsfähige Verwaltung für Deutschland, für Bayern. Es ist Zeit.

Autor*innen:

Katharina Schulze, MdL
Fraktionsvorsitzende
Innenpolitische Sprecherin

Dieter Janecek, MdB
Sprecher für Industriepolitik und
digitale Wirtschaft

Tessa Ganserer, MdL
Sprecherin für Fragen des Öffentlichen Dienstes
Queerpolitische Sprecherin

Heidi Schiller
Landesarbeitsgemeinschaft
Wirtschaft und Finanzen

Ekin Deligöz, MdB
Sprecherin für Kinder- und Familienpolitik

Ulrich Lindner
Landesarbeitsgemeinschaft
Wirtschaft und Finanzen

Dr. Manuela Rottmann, MdB
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

