

Thomas Heilmann & Nadine Schön Mitglieder des Deutschen Bundestages

NEUSTAAT

**Politik und Staat
müssen sich ändern.**

64 Abgeordnete & Experten
fangen bei sich selbst an –
mit 103 Vorschlägen



FBV

Thomas Heilmann & Nadine Schön

Mitglieder des Deutschen Bundestages

NEUSTAAT

Politik und Staat müssen sich ändern.

64 Abgeordnete & Experten fangen bei
sich selbst an – mit 103 Vorschlägen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Für Fragen und Anregungen
info@finanzbuchverlag.de

3. Auflage 2020
© 2020 by Finanzbuch Verlag,
ein Imprint der Münchner Verlagsgruppe GmbH
Nymphenburger Straße 86
D-80636 München
Tel.: 089 651285-0
Fax: 089 652096

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlaggestaltung: Franz Frommann
Konzept, Layout und Satz: Anja Giese, Janka Meinken
Korrektur: Maike Specht
Druck: Florjancic Tisk d.o.o., Slowenien
eBook: ePubMATIC.com

ISBN Print 978-3-95972-376-3
ISBN E-Book (PDF) 978-3-96092-699-3
ISBN E-Book (EPUB) 978-3-96092-700-6

Weitere Informationen zum Verlag finden Sie unter

www.finanzbuchverlag.de

Beachten Sie auch unsere weiteren Verlage unter www.m-vg.de

Die Autoren



Thomas Heilmann ist seit 1990 Unternehmer. Von 2012 bis 2016 war er Senator für Justiz und Verbraucherschutz in Berlin, seit 2017 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages. Dort arbeitet er in der Digital- und Sozialpolitik. Seit 2018 gehört er dem Fraktionsvorstand an. Er zählt zu Berlins bekanntesten Serien-Gründern und Internet-Investoren (u. a. aperto, Econa, Facebook, Foodspring, MyToys, Scholz&Friends und Xing).



@ThomasHeilmann



Nadine Schön ist seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und seit 2014 stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, zuständig für die Bereiche Digitale Agenda sowie Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Die Juristin absolvierte während ihres Studiums eine journalistische Ausbildung als Stipendiatin der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zwischen 2004 und 2009 war sie Mitglied des Saarländischen Landtages.



@NadineSchoen

Co-Autoren und Mitwirkende:

ABGEORDNETE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

Thomas Heilmann*, **Nadine Schön***

Sybille Benning*

Marc Biadacz*

Gitta Connemann*

Hansjörg Durz*

Thorsten Frei

Hermann Gröhe

Matthias Hauer

Mechthild Heil*

Mark Helfrich

Maik Beermann

Thomas Jarzombek

Dr. Stefan Kaufmann*

Ronja Kemmer*

Dr. Günter Krings

Dr. Katja Leikert

Jan Metzler*

Florian Oßner*

Stefan Rouenhoff*

Albert Rupprecht*

Tankred Schipanski*

Andreas Steier*

Johannes Steiniger

Dr. Peter Tauber

Dr. Johann Wadephul

Markus Uhl*

Volker Ullrich

Kai Whittaker

Paul Ziemiak

Die mit * gekennzeichneten Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind Mitglied der Projektgruppe Innovation der CDU/CSU Fraktion, die von Nadine Schön geleitet wurde. Die in diesem Buch zusammengefassten Anregungen sind ein Ergebnis der Arbeit eines von Thomas Heilmann initiierten Teilprojekts.

Die genannten Co-Autoren haben wesentliche Vorschläge unterbreitet, die Teil dieses Buches geworden sind. Nicht jeder der Beteiligten unterstützt jeden Vorschlag. Die Autoren sind sich aber einig in dem Appell, nach der Politik und Verwaltung grundsätzlich reformiert werden müssen.

Alle Autoren haben auf ein Honorar verzichtet.

An diesem Buch haben zudem mitgewirkt und mitgeschrieben:

Ferdinand Dabitz, Timo Ehleringer (Leiter Recherche), Ulrike Fresenius, Anja Giese (Artdirektion), Janka Meinken (Grafik), Detlef Gürtler (Leiter Redaktion), Juri Heckmann, Jan Simeon Jöres, Dr. Thomas Klugkist (Lektorat), Hannah Looks, Michael Mansfeld, Lucas Mies, Vincent Sternberg, Mareen Theil (Projektleitung), Stefan Theil, Sebastian Wunderlich, Robin Matzke

VERWALTUNGSEXPERTEN

Ammar Alkassar

CIO des Landes Saarland

Prof. Dr. med. Michael von Aster

Zentrum für Schulische und Psychosoziale Rehabilitation, DRK-Kliniken Berlin und Kinderspital der Universität Zürich

Stéphane Beemelmans

Geschäftsführer, PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH

Dr. Sven Stephan Egyedy**

Leiter Informations- und Kommunikationstechnik, Auswärtiges Amt

Dr. Bernhard Felmberg

Abteilungsleiter Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Christian Fischbach

BwConsulting GmbH

Dr. Matti Große**

Innovationsmanager im ITDZ Berlin

Philip von Haehling

Geschäftsführer BwConsulting GmbH

Andreas Hermes**

Präsident Bundesanstalt für Post und Telekommunikation

Dr. Levin Holle

Abteilungsleiter Bundesministerium der Finanzen, seit Feb. 2020: Finanzvorstand der Deutschen Bahn AG

Annette Klein**

Beauftragte für die Digitalisierung im Auswärtigen Amt und die Auslands-IT

Prof. Dr. Julia Knopf

Professorin für Digitalisierung und Didaktik, Universität des Saarlandes
Gründungspartnerin der Didactic Innovations GmbH

Prof. Antonio Krüger

CEO des Deutschen Forschungszentrums für Künstliche Intelligenz (DFKI).
Professor für Informatik, Universität des Saarlandes

Christina Lang

Geschäftsführerin 4Germany UG

Dr. Andreas Liebl

Geschäftsführer UnternehmerTUM, Leiter der appliedAI Initiative

Philipp Marks**

Leiter Stab D – Digitalisierung; Digitale Kompetenzen, Bundesverwaltungsamt

Prof. Dr. Jörg Müller-Lietzkow

Präsident HafenCity Universität Hamburg

Dr. Sebastian Muschter

Mitglied der Geschäftsleitung, PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Manfred Neidel**

Senior Consultant Digitalisierung, Anstalt Kommunale Datenverarbeitung Bayern

Vincent Patermann**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Geschäftsführer NEXt e.V.

Dr. Peter-Roman Persch

Mitglied der Geschäftsleitung, PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Ina Elena Pleines**

OMG Certified Expert, Stellv. SGLin Bundeskriminalamt

Jürgen Volker Renfer**

CIO Kommunale Unfallversicherung Bayern

Dr. Markus Richter**

CIO des Bundes, Staatssekretär, Vorsitzender NEXt e.V.

Hagen-Joachim Anton Saxowski**

Referatsleitung Z.9 Servicebereich Forschung, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)

Dr. Konrad Schmidt-Werthern

Abteilungsleiter Senatsverwaltung für Kultur und Europa, Land Berlin

Dr. Andrea M. Schneider

Unterabteilungsleiterin Bundeskanzleramt

Katrin aus dem Siepen**

Koordinatorin Digitalisierung Auswärtiges Amt

Prof. Matthias Spaetgens

Universität für angewandte Kunst Wien

Alexander Straßmeir

Staatssekretär a.D., Präsident Landesamt für Flüchtlinge Berlin

Christoph Verenkotte**

Präsident Bundesverwaltungsamt

Hans-Josef Vogel**

Regierungspräsident der Bezirksregierung Arnsberg

Claus Wechselmann

Geschäftsführer, PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH

Hans-Christian Witthauer**

Vizepräsident und CTO, Zentrale Stelle Informationstechnik im Sicherheitsbereich

Marcel Otto Yon

Gründungsleiter Cyber Innovation Hub der Bundeswehr

Die mit ** gekennzeichneten Personen bzw. deren Behörden sind Mitwirkende des NExT e.V. Das NExT Netzwerk ist eine gemeinnützige Plattform aus der Verwaltung für die Verwaltung und vernetzt Beschäftigte im Öffentlichen Dienst über Ressorts und föderale Grenzen hinweg, um die digitale Transformation der Verwaltung gemeinsam besser zu gestalten.

Inhalt

Vorwort Von Ralph Brinkhaus, Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

1. Wir sitzen in der Komplexitätsfalle – Wir sind zu bürokratisch, zu starr und zu langsam

2. Schicksalsfragen – Fünf unterschätzte Megatrends fordern uns heraus

- Die Digitalisierung
- Die neue internationale Konkurrenz
- Der Klimawandel
- Die Pandemie-Vorsorge
- Der Wandel der Gesellschaft

Unser Leitbild – **der Lernende Staat**

3. Neue Aufgaben für die Politik

3.A Staat-up – Neue Gründerzeit für neuen Wohlstand

3.B Eine Doppelrente für Deutschland – Wie Deutschland dem Kollaps des Rentensystems entgeht und die Rente langfristig sichert

3.C Daten für alle statt Daten für die Kraken – Wie open data, Interoperabilität und Datenteilung uns in die Zukunft helfen

3.D Ohne KI gehen wir K.O. – Auswege aus dem europäischen Dilemma

3.E Wohlstandardisierung – Digitale Leitkultur als wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik

3.F Kampf um den Geldstandard – Die Blockchain-Technologie bietet eine historische Chance

EXKURS: Wie funktioniert die **Blockchain**? – Funktionsweise und Eigenschaften der Technologie

3.G Humboldt für alle – Die **Bildung** der Zukunft ist individuell und digital

3.H Mehr Autonomie wagen – Die **Zukunft der Arbeit** ist flexibel, sicher und selbstbestimmt

3.I Infrastruktur: Schneller in die Zukunft – Wer Anschluss halten will, muss für Anschlüsse sorgen

3.J Klima: Die grüne Null – Der richtige Rahmen für die Klimaziele

4. Der Lernende Staat - Auswege aus der Komplexitätsfalle

4.A Neues Denken - Kein Staatswandel ohne Kulturwandel

4.B Neue Kompetenzen - In der Verwaltung ist einiges faul. Aber nicht die Beamten.

4.C Neue Gesetze - Keine Reformpolitik, sondern eine Reform der Politik

4.D Neuer Service - Der öffentliche Dienstleister

4.E Neue Prozesse - Wie Gesetze künftig umgesetzt werden

4.F Neue Standards - Interoperabel, praktisch, gut

4.G Neue Transparenz - Wie klarere Buchführung den Staat nachhaltiger macht

EXKURS: Auch der **Rechtsstaat** muss lernen: Die Justiz bleibt von gesellschaftlichen und technischen Veränderungen nicht verschont

4.H Ein ganz neu gedachtes **Digitalministerium** - Die Chance der grünen Wiese

5. Ein neues Reformjahrzehnt - Plädoyer für einen staatlichen Mutanfall

Quellenverzeichnis

VORWORT

Unbequeme Wahrheiten und ein staatlicher Mutanfall



Liebe Leserin, lieber Leser,

Sie halten ein optimistisches Buch in Ihren Händen. Eines, das Mut machen will, eine neue Perspektive einzunehmen

und viele Dinge besser zu machen als bisher. Zum Mutmachen – die Rede ist von einem „staatlichen Mutanfall“ – gehören immer auch unbequeme Wahrheiten. Von denen finden sich im Buch eine ganze Menge. Denn jede sinnvolle Veränderung beginnt mit einer ehrlichen Bestandsaufnahme. Vor welchen Herausforderungen stehen wir als Gesellschaft und insbesondere die öffentliche Verwaltung? Und was noch viel wichtiger ist: Wie wollen wir auf die Chancen und Risiken durch Digitalisierung, neue internationale Konkurrenz, Klimawandel, Pandemien und gesellschaftlichen Wandel reagieren?

Die einzelnen Kapitel spannen einen weiten inhaltlichen Bogen, analysieren geopolitische Trends und globale technologische Realitäten. Die Autorinnen und Autoren gehen aber noch einen entscheidenden Schritt weiter. Sie unterbreiten selbst eine Vielzahl an konkreten Vorschlägen zum anders denken, anders regulieren und anders machen – von der Einführung eines Datenwirtschaftsprüfers über einen Blockchainbasierten Euro bis zum Recht auf (digitale) Datenmitnahme. Mancher Vorschlag hätte vermutlich schon heute eine Mehrheit hinter sich, andere provozieren Widerspruch. Das sind gute Voraussetzungen für eine lebendige Debatte.

Für das Leitbild eines lernenden Staates braucht es zuallererst eine Veränderung im Denken, einen Mentalitätswandel. Die beste technische Lösung bringt wenig bis nichts, wenn nicht alle Beteiligten die nötige Offenheit und innere Überzeugung mitbringen: ohne Mentalitätswandel keine erfolgreiche Reform. Das gilt übrigens für Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft gleichermaßen. Dieses „Neue Denken“ lässt sich allerdings nicht einfach anordnen. Dafür braucht es eine moderne und kooperative Führungskultur, die Neugier an positiver Veränderung weckt.

Diese Neugier wollten wir auch in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wecken. Die Einrichtung themenübergreifender Projektgruppen – neben der bewährten Arbeits- und Gremienstruktur – war ein Novum. Ein Experiment, um ganz bewusst Freiräume für neues Denken zu schaffen. Viele Abgeordnete haben sich in den vergangenen Monaten aktiv in Gespräche und Zukunftswerkstätten eingebracht. Ich bin Nadine Schön und Thomas Heilmann, den Hauptautoren und kreativen Köpfen hinter diesem Buch, sehr dankbar für ihr Engagement in einer dieser Projektgruppen, der Gruppe Zukunft und Innovation. In vielen Begegnungen wurde immer wieder deutlich, wie zentral die Rolle einer funktionierenden und respektierten öffentlichen Verwaltung ist. Im ersten Kapitel heißt es entsprechend: „Ein nicht leistungsfähiger Staat verliert erst seine Kompetenz, dann das Vertrauen und dann seine Macht.“ Damit es nicht soweit kommt, treibt dieses Buch vor allem die Frage um, wie sich Innovation beim Staat und im Staat organisieren lässt. Nadine Schön und Thomas Heilmann konnten zahlreiche Kolleginnen und Kollegen aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, aber auch viele Praktiker aus der Verwaltung für die Mitarbeit gewinnen. Sie alle eint, sich nicht mit dem Status Quo zufrieden zu geben.

Sie halten ein optimistisches Buch in Ihren Händen. Es vermittelt einen guten Eindruck, wie ein selbstbewusster und selbstbestimmter „Neustaat“ aussehen könnte. Ich möchte mich bei allen Mitwirkenden für diesen sehens- und lesenswerten programmatischen Impuls bedanken und wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr Ralph Brinkhaus

Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

KAPITEL 1

Die Komplexitätsfalle

Wir sind zu bürokratisch, zu starr und zu langsam

DIE WELT VERÄNDERT SICH IN TOSENDEM TEMPO: Auch befreundete Staaten werden egoistischer, EU und Nato sind angeschlagen, China entwickelt sich bei wachsender Bedeutung zu einer digitalen Diktatur, immer mehr Autokraten betreiben Machtpolitik. Google, Facebook und Amazon versuchen, Staaten und Banken als einflussreichste Akteure der Welt abzulösen. Der Klimawandel führt schon jetzt zu erheblichen Verteilungskämpfen, verschärft die kriegerischen Auseinandersetzungen und die Migration. Die Digitalisierung beschleunigt und verstärkt den Wandel. Corona hat uns von hundert auf null in den Krisenmodus versetzt.

In diesem Umfeld stoßen Deutschlands staatliche Institutionen schon länger an ihre Grenzen. Für die großen Herausforderungen der Zeit sind sie zu bürokratisch, zu komplex, zu langsam. Was in der Krise möglich war, ist längst nicht der Normalfall. Die Gesellschaft reagiert mit Polarisierung und Populismus. Darum wollen wir Politiker umdenken und die Verwaltung auf einen neuen Kurs bringen. Denn ohne einen funktionierenden Staat und ohne ein positives Leitbild werden wir unseren Wohlstand, unsere Werte, unsere Art zu leben nicht erhalten können.

Wir, die Autoren dieses Buches, sind Bundestagsabgeordnete, haben uns seit Anfang 2019 mit vielen Verwaltungsexperten zusammengesetzt, analysiert und diskutiert, was sich ändern muss. Wir versuchen einen Anfang. Einen Anfang für einen **Neustaat**.

Witze über Beamte gehören zu den absoluten Klassikern des deutschen Humorrepertoires. Doch wahrscheinlich sind sie Ausdruck einer dramatischen Unterschätzung – denn täten die Beamten und die in diesem Buch natürlich genauso gemeinten Tarifbeschäftigten tatsächlich nichts, brähe alles zusammen. Die Verwaltung ist der Muskel des politischen Körpers: Ist er stark, ist unser Staat leistungsfähig. Ist er es nicht, kann unser Wille noch so groß, unsere Absicht noch so klar sein, wir werden nicht stemmen können, was wir uns vornehmen. Gute Gesetzgebung geht ohne eine effektive Umsetzung ins Leere. Politischer Wille ohne eine leistungsfähige Verwaltung löst sich in Wohlgefallen auf.

„Ich habe nichts gegen Beamte, **Sie tun ja nichts.**“

Unter der Last neuer Herausforderungen und der Komplexität der eigenen Strukturen fängt die Muskulatur unseres Staates jedoch an zu krampfen. Die Folge sind langwierige Prozesse, unzufriedene Bürger und gescheiterte Projekte. Kennen Sie ein öffentliches Großprojekt, das in den letzten Jahren pünktlich und ohne Kostensteigerungen abgeschlossen wurde? BER und Stuttgart 21 sind nur zwei von unzähligen Symptomen. Auch während der Corona-Krise konnte der Öffentliche Dienst die Unzulänglichkeiten des Systems nur mit größtem Einsatz ausgleichen. Das Robert Koch-Institut blieb bei der Zählung der Infektionszahlen trotzdem hinter einer amerikanischen Privat-Universität zurück.

Dem Staat droht die Handlungsunfähigkeit. Sogar der Vorsitzende des Beamtenbundes, Ulrich Silberbach, sieht

am Himmel dunkle Wolken aufziehen und bezieht sich dabei auf eine Bürgerbefragung des Deutschen Beamtenbundes und Forsa:

Der Beamtenbund warnt vor der Überforderung

„Wir haben besorgnis-
erregende Anzeichen
für einen generellen

**Vertrauensverlust in die
Leistungsfähigkeit** des
Staates in Deutschland.“

„Heute fehlen im Öffentlichen Dienst
mehr als 200.000 Leute. In den
kommenden zehn Jahren wird zudem
**fast jeder dritte Beschäftigte in den
Ruhestand** gehen (...) Es wird eine
große Anstrengung, die Lücken zu füllen.“

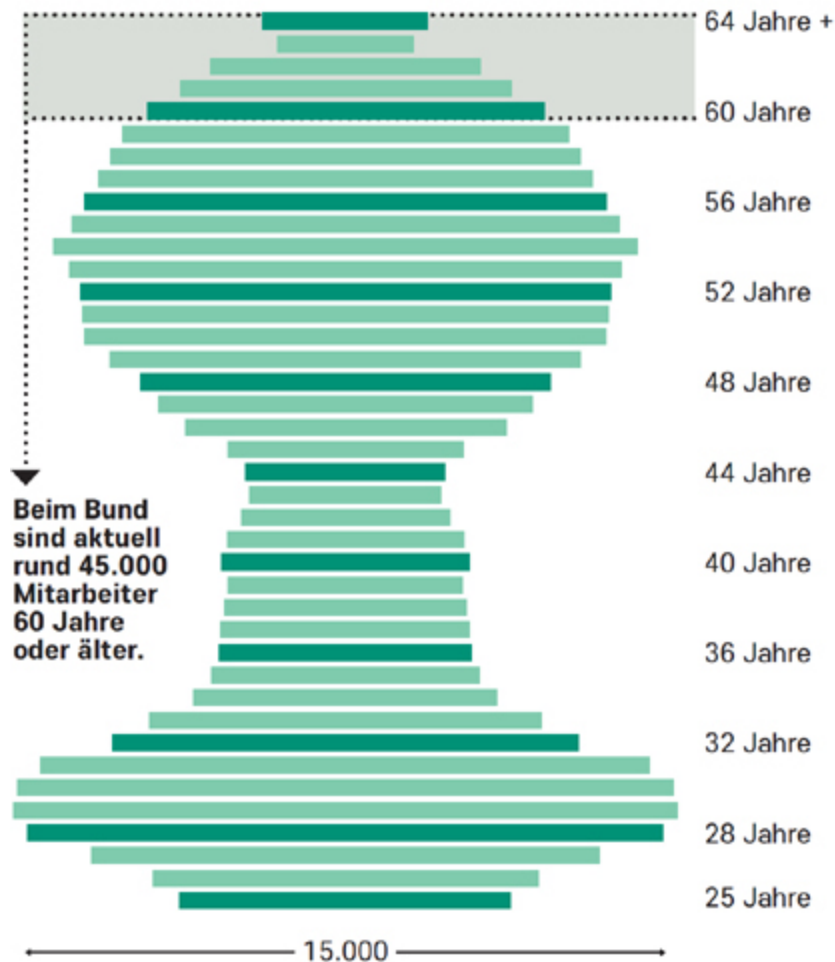
„Mehr als 60 Prozent
der Menschen in
Deutschland halten den
Staat bei der Erfüllung
seiner Aufgaben für
überfordert.“

ULRICH SILBERBACH, BUNDESVORSITZENDER DES DBB; DBB, 2019/2020

Wie sehr die Bürger den Staat mit Ineffizienz und alltäglichem Versagen assoziieren, zeigen Satiremagazine wie extra3, das mit seiner Reihe „Realer Irrsinn“ ein buntes Kaleidoskop der Absurditäten bietet. Die Videos werden mitunter millionenfach geklickt. Da gibt es etwa einen Storch aus Ochsenwerder, dem das Bezirksamt die Nutzung seines Storchennests untersagte, weil kein Bauantrag gestellt wurde. Oder einen Mann in Baden-Württemberg, den eine Verordnung des Bauamtes dazu verpflichtete, einen Spielplatz auf seinem Grundstück zu errichten – weil er in seinem Haus eine dritte Wohnung einbauen ließ. Der Spielplatz blieb unangerührt, waren doch alle Bewohner des Hauses erwachsen; haftungsrechtliche Regularien untersagten zudem externen Kindern die Nutzung.

Pensionswelle bedroht gesamten Öffentlichen Dienst

Zahl der beim Bund Beschäftigten, nach Alter



QUELLE: HANDELSBLATT, 2020

Wenn Sie dieses Buch lesen, werden Sie schon bald merken: Anders als Satiresendungen wollen wir uns nicht über die Verwaltung lustig machen. Wir müssen aber anerkennen: Fernsehformate wie „Realer Irrsinn“ sprechen einem großen Teil der Bevölkerung aus der Seele. Es ist eindeutig, dass der Staat sowohl von außen als auch von innen, bei Bürgern wie Beamten, ein Bild der Überforderung abgibt – und diese

Überforderung ist ein objektives Problem, dessen Handlungsbedarf wir aktuell noch unterschätzen. Denn gescheiterte Großprojekte wie der BER, groteske Geschichten von Spielplätzen, für Kinder, die es nicht gibt, und Bauanträge für Storchennester – das sind alles nur Spitzen des Eisbergs.

Wir sitzen in der Komplexitätsfalle

Die öffentliche Verwaltung funktioniert schon heute nicht mehr gut genug, und im nächsten Kapitel zeigen wir, warum sich die Bedingungen sogar noch dramatisch verschärfen werden (mehr dazu → Schicksalsfragen). Doch sehen wir uns zuerst einige Beispiele an. So stellen wir etwa fest, dass Berlin besonders von behördlichen Fehlleistungen betroffen ist, die Wartezeiten für Anmeldungen aller Art steigen hier seit Jahren immer wieder auf mehrere Monate. In Itzehoe sollen laut Termin- und Ablaufplan für die Erweiterung des Hauptzollamts von der Anerkennung des Bedarfs im Dezember 2014 bis zum Abschluss der Baumaßnahme im Januar 2025 mehr als zehn Jahre verstreichen – zehn Jahre für ein Büro- und Lagergebäude, und das auch nur, wenn alles glattgeht. Dabei ist das Projekt völlig unumstritten, der Naturschutz nicht betroffen, sind die Baubedingungen unproblematisch. Es dauert so lange, weil unsere Abläufe und unsere Schnittstellen so komplex gestaltet sind.

2.922

BER Count Up

**Am Tag der Veröffentlichung dieses Buches wird der
BER seit dem letzten gescheiterten
Eröffnungstermin weitere 2.922 Tage im Verzug
sein, also etwa 8 Jahre.**

5,1 Mrd. Euro Mehrkosten hat der Flughafenbau bisher verursacht - von 1,983 Mrd. Euro auf knapp 7,1 Mrd. Euro.

QUELLE: TAGESSPIEGEL, 2019

Werfen wir einen Blick auf die Bundeswehr: Grundsätzlich sieht der Arbeitsschutz in Deutschland vor, dass die Gestaltung von Arbeitsstätten jeden Fruchtwasserschaden für Schwangere ausschließt. So weit, so richtig. Die Regel gilt allerdings so grundsätzlich und allgemein, dass sich die Beschaffer der Bundeswehr gezwungen sahen, sie auch auf den Innenraum des Kampfpanzers „Puma“ anzuwenden. Nun sind zwar die Bedingungen im Fahrzeug so angepasst, dass selbst hochschwängere Soldatinnen seelenruhig Panzer fahren können, doch die Entwicklungskosten haben sich um Millionenbeträge erhöht.

Staatliche Prozesse sind zu bürokratisch, zu komplex und zu langwierig organisiert, als dass sie mit der Dynamik der Welt noch Schritt halten könnten. Neue Anforderungen an Entscheidungen sind zu vielfältig geworden, als dass sie sich auf die gewohnte Weise unter einen Hut bringen ließen. 40 Prozent der Mitarbeiter im Öffentlichen Dienst geben an, dass bei ihrer Arbeit mindestens „oft“ Anforderungen an sie gestellt werden, die schwer miteinander zu vereinbaren sind. Schutz des ungeborenen Lebens und Effizienz eines Kampfpanzers beispielsweise. Dabei sollten wir fair sein: Die allermeisten Regelungen wurden einmal aus guter und richtiger Intention geboren. Der Schutz des ungeborenen Lebens ist nicht nur am Arbeitsplatz ein wichtiges Ziel. Werden die Anwendungen solcher Regularien aber fehlinterpretiert (wie beim „Puma“) und Spielräume nicht ausgenutzt, lassen sich die Dinge kaum mehr handhaben.

Staatliche Prozesse sind zu bürokratisch, zu komplex und zu langwierig organisiert, als dass sie mit der **Dynamik der Welt** noch Schritt halten könnten.

Unendliche Geschichte: Der Bund braucht einen Anbau

Trauriges Beispiel für die Komplexitätsfälle:
Zu viele Beteiligte für die simple Erweiterung des Hauptzollamtes in Itzehoe.

QUELLE: UNTERLAGE ZUR INFORMATION VON ABGEORDNETEN

Termin- und Ablaufplan

Projekt: 112ZWS06: Unterbringung des Hauptzollamtes Itzehoe in Itzehoe
LG 145984: HZA FIS Itzehoe
Auftr./BM-Nr. 25

Katalog: 03_GBM_BinnA_BinnA-GBM_Start Baust 170

Kat.	Beschreibung	BB	BB
		Mrz. 21	Mrz. 24
335	BinnA bestätigt Überweisung EW-Bau	0	27.12.2019
340	BMUB überprüft/genehmigt EW-Bau neu	0	27.12.2019
377	BMUB lehnt EW-Bau an BinnA weiter	0	27.12.2019
398	BMF neue HinnA mit neuen Kosten	0	27.12.2019
400	BinnA Einverständnis/ ggf. Ausführungsauftrag	0	17.01.2020
401	FFI Ausführungsauftrag an BinnA	2	31.01.2020
500	BinnA Ausführungsauftrag an BinnA	2	19.05.2020
505	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	2	03.07.2020
509	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	4	31.07.2020
510	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	8	09.10.2020
511	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	20	26.02.2021
512	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	1	05.03.2021
513	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	2	19.03.2021
514	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	38	10.12.2021
515	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	38	02.09.2022
516	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	38	26.05.2023
517	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	0	26.05.2023
518	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	20	16.02.2024
519	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	3	08.03.2024
520	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	1	15.03.2024
521	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	1	22.03.2024
522	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	32	14.06.2024
523	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	25	03.01.2025
524	BinnA Aufgliederung Kostenkennziffer	0	03.01.2025

Termin- und Ablaufplan

Projekt: 112ZWS06: Unterbringung des Hauptzollamtes Itzehoe in Itzehoe
LG 145984: HZA FIS Itzehoe
Auftr./BM-Nr. 25

Katalog: 03_GBM_BinnA_BinnA-GBM_Start Baust 170

Kurzbes.	Langbes.	Dauer (in Wochen)	Starttermin	Endtermin
100	BT Bedarf ist anerkannt	0	05.12.2014	
120	BT Bedarf ist formalisiert	0	05.12.2014	
121	BT Bedarf ist formalisiert	0	05.12.2014	
122	BT Bedarf ist formalisiert	2	05.12.2014	
122	FFI erstellt Auftrag zur Bedarfsermittlung	10	19.12.2014	
123	BinnA/BinnA/BinnA bereit Nutzer zur Bedarfsermittlung	0	27.02.2015	
130	BT Bedarf ist beibehalten	2	27.02.2015	
153	BT Erkundungsauftrag an BinnA	0	13.03.2015	
154	BinnA Erkundungsauftrag erteilt	0	13.03.2015	
155	BinnA Antrag auf verteilte Untersuchung	0	13.03.2015	
170	BinnA beauftragt Beratung Var.US beauftragt	0	13.03.2015	13.03.2015
171	FFI Beauftragt Beauftragt Beratung z. Var.US	12	05.06.2015	12.05.2015
179	BinnA Erstellung Kostenrahmen LR, Var.US/PSK	4	03.07.2015	22.03.2016
176	FFI Stellungnahme Var.US	3	24.07.2015	
179	BinnA Var.US ist erstellt	3	14.08.2015	
180	BT Variantenentscheidung Oberste Instanz	2	24.08.2015	
185	BinnA Besetzung ES-Bau-Erstellungskosten	0	24.08.2015	
188	FFI Antrag an BMUB, EW-Bau Tiefe	5	02.10.2015	
190	BinnA ES-Bau Bedarfdefinition ist aufgestellt	38	24.06.2016	02.05.2016
196	BinnA Planungsprozess, Komplettierung ES-Bau gest	5	29.07.2016	07.07.2016
202	FFI Planungsauftrag ES-Bau ist erteilt	99	11.05.2018	
210	BinnA erstellt ES-Bau	2	25.05.2018	
215	BinnA Einholung Nutzererkenntnisse und Vorlage	10	01.08.2018	
220	FFI ES-Bau ist geprüft, Vorlage BinnA	7	21.09.2018	
235	BinnA erteilt Einverständnis	3	12.10.2018	
240	BinnA ES-Bau wird OTV/BMUB vorgelegt	10	21.12.2018	
260	BMUB Genehmigung u. Kostendeckung	2	04.01.2019	
275	BinnA übersendet ES-Bau an BinnA	8	01.03.2019	
280	BMF hausinterne Anmerkungen	2	15.03.2019	
290	BinnA ersucht BMUB um Planungsauftrag	2	28.03.2019	
300	BMUB Planungs- u. Ausführungsauftrag	2	12.04.2019	
301	FFI erteilt Auftrag EW-Bau	20	10.08.2019	
305	FFI PBT Verfahren	16	20.12.2019	
310	BinnA Aufstellung EW-Bau incl. Vorlage	0	20.12.2019	
320	FFI EW-Bau ist geprüft, Vorlage bei BinnA	1	27.12.2019	
325	FFI Bericht Kosteneinhaltung BMUB/BMF	1	27.12.2019	
330	BinnA bestätigt Überweisung EW-Bau	0	27.12.2019	

2014: Der Bund erkennt den Bedarf für die Erweiterung an. Von da an soll es planmäßig zehn Jahre dauern, bis die Erweiterung eines Hauptzollamtes fertig gestellt sein wird.

Die Arbeit unserer Verwaltungen erinnert an einen drohenden Burnout: Mit dem Berg neuer Anforderungen wachsen die Mühen und Frustrationen, sinken die Innovationen, verstärken sich die Erwartungen, häufen sich die Misserfolge, mindern Vorwürfe und Spott das Selbstbewusstsein. Der Staat steckt im Hamsterrad und droht sich abzustrampeln.

Gesellschaft im Behördendschungel

Puma-Panzer für Schwangere oder das Zollamt in Itzehoe – in solchen Geschichten manifestiert sich die Komplexitätsfalle besonders prägnant und unterhaltsam. Es gibt Millionen anderer Fälle, die nicht so spektakulär zu erzählen und jeder für sich auch nicht so teuer sind. In ihrer Masse betreffen sie aber weite Teile der Gesellschaft und können wichtige Teile unseres Gemeinwesens beschädigen. Ein viel beklagtes Thema ist die Bürokratie: Für Pflegeberufler ist der Verwaltungsaufwand subjektiv die größte Belastung im Arbeitsalltag. Ärzte geben an, die starke Regulierung und Fülle an Vorgaben seien ein wichtiger Grund für den Ärztemangel in Deutschland. Hochschullehrer verbringen heute rund 40 Prozent ihrer Arbeitszeit mit der akademischen Selbstverwaltung, in den 1970ern waren es noch weniger als 30 Prozent.

Unterdessen verändert die Digitalisierung im Turbogang die ganze Welt. Wer das unterschätzt, bleibt zurück. Das zeigt sich besonders eindrucksvoll im US-amerikanischen Zeitungsmarkt, der sich nur zaghafte digitalisieren mochte: Die Auflagen der großen Tageszeitungen sinken dramatisch, Anzeigenblätter erleben einen Umsatzrückgang von 80 Prozent, auf der Gewinnerseite stehen neue Plattformen, die erst nur Kleinanzeigen veröffentlichten und heute zentrale Handwerkszeuge für Vernetzung und Vertrieb sind. Auf dem Reisemarkt lässt sich Ähnliches beobachten: Plattformen wie

Booking.com und Google profitieren. Die Corona-Krise mit ihren verheerenden Wirkungen auf den Reisebranche wird diesen Prozess noch anheizen. Auch der Staat hat sich nicht ausreichend digitalisiert und ist deshalb nur eingeschränkt handlungsfähig.

40%

ihrer Arbeitszeit verbringen Hochschullehrer mit akademischer Selbstverwaltung.

QUELLE: INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH, 2020

Während es der Bürger in der digitalen Welt gewohnt ist, alles mit einem Klick zu erledigen, fühlt er sich im Kontakt mit der Verwaltung mitunter wie Asterix und Obelix, die - wunderbar karikiert - wahnsinnig werden, als sie von Schalter zu Schalter jagen, um in einem kafkaesken Behördenlabyrinth den „Passierschein A38“ zu beantragen. Digitale Allmacht im Privaten, analoge Ohnmacht im Öffentlichen. Frustration über komplizierte, langwierige Prozesse und Misstrauen gegenüber der Funktionstüchtigkeit des Staates sind keine gute Rezeptur, um die Gesellschaft zu einen und hinter sich zu versammeln. Wirtschaftlicher Erfolg und gesellschaftlicher Wohlstand hatten schon immer ihr Fundament in funktionierenden staatlichen Strukturen. Ein nicht leistungsfähiger Staat verliert erst seine Kompetenz, dann das Vertrauen und schließlich seine Macht.

Ein nicht leistungsfähiger Staat verliert erst seine **Kompetenz**, dann das

Vertrauen und schließlich seine **Macht.**

Wir brauchen eine grundlegende Reform des Staates. Angesichts der bevorstehenden Herausforderungen (→ Schicksalsfragen) muss er sich in den nächsten 10 Jahren stärker ändern als in den letzten 70 Jahren zusammen. Dafür müssen zuerst wir Politiker uns ändern.

Bessere Politik statt wütende Bürger

„Natürlich ist die Politik an allem schuld. (...) Nicht die Beamtinnen und Beamten machen die Gesetze. Die Politik macht die Gesetze. Wir führen die Gesetze aus und durch.“ Was Ulrich Silberbach in einem Interview mit dem Deutschlandfunk so radikal darstellt, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Denn die deutschen Verwaltungsmitarbeiter haben große Stärken, sie sind bekannt und geschätzt für ihre große Sachlichkeit, Verlässlichkeit, Kompetenz und Unbestechlichkeit. Sie genießen ein höheres Vertrauen als etwa Unternehmer oder Journalisten, und die meisten Bürger bewerten den Service „beim Amt“ immerhin als zufriedenstellend. Die Ursachen für die konstatierte Komplexitätsfalle und die daraus resultierende mangelnde Performance müssen wir in der Politik suchen. Viele Werkzeuge, die wir der Verwaltung in die Hand geben, und die Regelungen, die wir für ihren Einsatz festlegen, sind für das 21. Jahrhundert ungeeignet. Sie mögen früher innovativ und zielführend gewesen sein, doch heute sind sie nicht mehr zeitgemäß. Das Mitzeichnungsverfahren wurde Anfang des 19. Jahrhunderts in Deutschland verbindlich, um das komplette Durcheinander preußischer Behörden zu beenden. Heute wirkt es vielfach als strukturelles Korsett.

Mehr Start statt mehr Staat

Wir müssen die Rahmenbedingungen schaffen, unter denen ein Ausstieg aus der Komplexitätsfalle möglich ist. Genau dazu dienen die 103 Vorschläge in diesem Buch. Zusammen bilden sie eine Radikalkur, die uns vor einem Staatsinfarkt bewahren kann – homöopathische Dosen werden nicht reichen. Für einen Neustart könnte jetzt allerdings der beste Zeitpunkt gekommen sein, denn: Deutschland hat sich in seiner Vergangenheit gerade nach Krisen grundlegend und erfolgreich reformiert (→ Reformjahrzehnt).

Als wir mit dem Schreiben begannen, war der Reformbedarf hoch, doch keine Krise in Sicht. Nun herrscht Ausnahmezustand, wir setzen die Arbeit in Homeoffices und Videokonferenzen fort, die Corona-Krise hat das Land lahmgelegt. Zugleich spüren wir überall die Stimmung des Umbruchs. Viele in Deutschland haben Agilität und Flexibilität getestet, sind auf den Geschmack gekommen und wollen mehr davon.

Diese Stimmung und Erfahrung sollten wir nutzen, um das Beste aus der Krise zu machen. Die Krise macht deutlich, zu welchen Leistungen unsere Gesellschaft und unser Staat im Ernstfall fähig sind, sie zeigt im ganz realen Irrsinn: Es geht auch anders. Plötzlich sind Kompromisse möglich, werden starre Strukturen beweglich. Das kennen wir auch aus der Flüchtlingskrise, als die Aufnahme von unzähligen Neuankömmlingen in Bayern in einer gemeinsamen Anstrengung gemeistert wurde. Oder vom unterbesetzten und klein gesparten LAGeSo in Berlin, das in der Krise beinahe unterging und dann unter neuer Führung zu neuen Kräften kam. Man sieht in solchen Ausnahme-Momenten, dass eine mangelnde Performance der Verwaltung häufig an den veränderten Rahmenbedingungen und eben nicht an den Mitarbeitern liegt – dass die Beamten, die in der Krise Außergewöhnliches leisten, dieselben sind, über die vorher

noch Witze gemacht wurden. Geändert haben sich nur die Strukturen, die Prozesse und das Selbstverständnis.

Wir müssen die Rahmenbedingungen schaffen, unter denen ein **Ausstieg aus der Komplexitätsfalle** möglich ist.

In Krisen wird die Verwaltung stolz. Jeder einzelne Mitarbeiter spürt, dass seine Arbeit sinnvoll ist, dass er gebraucht wird – vom Sachbearbeiter bis zum Minister. Und wir alle spüren: Die Verwaltung hat Potenzial. Da geht was.

Den Krisenmodus sollte man sich nicht wünschen, schon gar nicht für den Normalbetrieb. Doch wir können den historischen Moment jetzt nutzen, um Inventur zu machen: Wie arbeiten wir? Was brauchen wir? Was ist überflüssig? Und: Was schadet uns – ob jetzt oder in naher Zukunft?

Um es mit den Worten des Schriftstellers Giuseppe Tomasi di Lampedusa vorwegzunehmen:



Wenn alles bleiben soll, wie es ist,
muss sich **alles ändern**.

Giuseppe Tomasi di Lampedusa, 1958

Kapitel 2

Schicksalsfragen – Fünf unterschätzte
Megatrends fordern uns heraus