

ZEFIR-Materialien Band 19

VERWALTUNG BESSER MACHEN

Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis

Jörg Bogumil

Sascha Gerber

Hans-Josef Vogel

ZEFIR

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM
FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT
ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE
REGIONALFORSCHUNG

ZEFIR-Materialien Band 19 (März 2022)

Jörg Bogumil, Sascha Gerber, Hans-Josef Vogel
Verwaltung besser machen
Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis

Verlag: ZEFIR (Verlagsnummer: 978-3-946044)

Die Schriftenreihe wird herausgegeben vom

© Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft,
Ruhr-Universität Bochum, LOTA 38, 44780 Bochum (zugleich Verlagsanschrift)

Herausgeber der Schriftenreihe:

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Prof. Dr. Sören Petermann

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler

ISBN: 978-3-946044-19-2

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1 Herausforderungen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft	10
1.1 Digitalisierung	10
1.2 Klimawandel und energiepolitische Unabhängigkeit	11
1.3 Demografischer Wandel	14
1.4 Das Gemeinsame der Herausforderungen	16
2 Überregulierung abbauen, Vollzugs- und Digitaltauglichkeit erhöhen	18
3 Plan(feststellungs-) und Genehmigungsverfahren beschleunigen	26
4 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vorantreiben und zur Modernisierung nutzen	33
5 Öffentliche Fördermittelvergabe modernisieren	39
6 Herausforderungen der Personalpolitik: Attraktivität steigern, Karrierewege öffnen und neue Kompetenzen aneignen	47
7 Evidenzbasierung der Entscheidungen erhöhen	54
8 Open Social Innovationen ausprobieren	60
Zusammenfassende Handlungsempfehlungen	62
Abbildungsverzeichnis	67
Verzeichnis der Abkürzungen	69
Literaturverzeichnis	71
Autoren	78

Einleitung

Wozu brauchen wir eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Um gesellschaftliche Herausforderungen zu bearbeiten, werden nicht nur kluge politische Programme, sondern auch eine entsprechende Umsetzung von Maßnahmen benötigt, was häufig zu wenig beachtet wird. Diese Umsetzung ist eine der Kernaufgaben öffentlicher Verwaltung. Zudem wird ein nicht unerheblicher Teil von Konzepten zur Problemlösung, rechtlichen Regelungen etc. von der öffentlichen Verwaltung, insbesondere den Ministerialverwaltungen in Bund und Ländern, erarbeitet. Sollen gesellschaftliche Herausforderungen also erfolgreich bewältigt werden (vgl. hierzu Kapitel 1), ist es von großer Bedeutung, dass die öffentliche Verwaltung „gut“ funktioniert.

Grundsätzlich funktioniert die öffentliche Verwaltung in Deutschland nach wie vor nicht schlecht. Auch hat es in manchen Bereichen in den letzten Jahren Verbesserungen gegeben, ein Beispiel sind die bürgerfreundlich gewordenen Strukturen von Kommunalverwaltungen, deren Modernisierung schon vor Jahren auf den Weg gebracht worden ist (vgl. Bogumil et al. 2007). Allerdings hat die Krisenbewältigung der letzten Jahre auch zu einiger Unzufriedenheit nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung selbst geführt. Zwar hat Deutschland die Krisen der letzten Jahre verhältnismäßig gut überstanden¹, aber es wurde auch signifikanter Verbesserungsbedarf der öffentlichen Verwaltung deutlich, beispielsweise in der humanitären Zuwanderung (2015 und 2016), der Flutkrise und der Covid19-Pandemie. Deutlich wurde, dass die öffentliche Verwaltung in Deutschland in ihrer aktuellen Verfasstheit immer wieder an die Grenzen ihrer Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit stößt. „Nur“ durch „mehr Personal“ können diese Herausforderungen nicht mehr überwunden werden.

Bürokratieabbau, Verwaltungsmodernisierung und eine stärkere Digitalisierung von Verwaltungsprozessen sind als politische Ziele seit Jahren parteiübergreifend weitgehend unstrittig. Allerdings sind die Umsetzungserfolge oft überschaubar. Insbesondere seit der humanitären Zuwanderung (2015 und 2016) und der Covid-19-Pandemie geraten öffentliche Verwaltungen wieder verstärkt in die Kritik.

Wozu brauchen wir eine gute Verwaltung?

In den Krisen sind Probleme deutlich geworden

Bürokratieabbau als ständig wiederkehrendes Thema

¹ Beim Umgang mit diesen Krisen hat das politisch-administrative System von der wirtschaftlich guten Performanz Deutschlands profitiert. Herausforderungen und Krisen konnte auch durch den nicht unerheblichen Einsatz von Finanzmitteln begegnet werden. Eine Voraussetzung dafür, dass Deutschland auch zukünftig wirtschaftlich erfolgreich ist, ist eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung. Diese stellt einen institutionellen komparativen Vorteil im weltweiten wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Nationalstaaten dar.

Bevor Vorschläge zur Verbesserung der Situation vorgestellt werden, sind die Gründe zu analysieren, warum Modernisierungserfolge überschaubar geblieben sind:

Fehlender externer Druck

- Erstens ist Verwaltungsmodernisierung ein Querschnittsthema und hat wenig Befürworter*innen in der Verwaltung selbst. *Obne externen Druck* durch Bürger*innen (Nachfrage nach digitalen Dienstleistungen) oder politische Beschlüsse gibt es wenig Veränderungen.

Vielfältige Verwaltungsverflechtungen

- Zum zweiten ist Verwaltungsmodernisierung nicht ganz einfach umzusetzen, da die verschiedenen Verwaltungsebenen in Deutschland (Bund, Länder, Kommunen) nicht isoliert voneinander betrachtet werden können. Es gibt *vielfältige Politik- und Verwaltungsverflechtungen*². Im deutschen Gesetzgebungs- und Verwaltungsföderalismus erfolgt ein erheblicher Teil der Normsetzung (z.B. in Form von Gesetzen) durch den Bund. Die Landes- und Kommunalverwaltungen sind vor allem für den Vollzug rechtlicher Regelungen zuständig, so dass sich ein Großteil öffentlicher Verwaltung auf Ebene der Bundesländer und Kommunen befindet, während der Bund in vielen Teilen über keine eigene Vollzugsverwaltung verfügt (vgl. Bogumil; Jann 2020). Insgesamt greifen die Tätigkeiten der Verwaltungsebenen häufig ineinander und führen zu vielfältigen Verwaltungsverflechtungen (vgl. Bogumil; Kuhlmann 2022). Noch komplizierter wird die Situation durch den zunehmenden Einfluss der Europäischen Union im Bereich der Normsetzung mit Folgen für die Verwaltungstätigkeit. Besonders sichtbar ist das z.B. im Bereich von Förderprogrammen.

Über- und Fehlregulierungen

- Und zum dritten werden die Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen durch eine zunehmende Über- und Fehl-

² Politik- und Verwaltungsverflechtung bezeichnet die vertikale (zwischen Bund und Ländern) und horizontale Verflechtung (zwischen den Bundesländern) zwischen den Handlungs- und Entscheidungskompetenzen von Politik und Verwaltung. Diese Entscheidungs- und Zuständigkeitsverflechtungen zwischen verschiedenen Institutionen führen dazu, dass Entscheidungen in der Regel nicht hierarchisch getroffen und durchgesetzt werden können, sondern in der Regel Gegenstand von Verhandlungssystemen, z.B. bei der vertikalen Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern sind. Auch die Autonomie des Verwaltungshandelns wird durch diese Verflechtungen begrenzt. Die Politik- und Verwaltungsverflechtung findet ihren Ausdruck auch in der Zersplitterung und Undurchsichtigkeit von Zuständigkeiten (vgl. Bogumil; Hafner 2021; Bogumil; Hafner; Heinze 2021; Hertel 2001; Scharpf 1992).

regulierung immer komplexer und komplizierter, was vor allem im Bereich der Sozialverwaltung zu beobachten ist (vgl. Bogumil et al. 2022).

Verwaltungsmodernisierungsbemühungen müssen diese Problemlagen und institutionellen Rahmenbedingungen immer mitbedenken, wollen sie wirklich erfolgreich sein. Hinzu kommt generell die hohe Beständigkeit der Verwaltungskultur. Die über Jahre erlernten und erlebten Wahrnehmungs-, Deutungs- und Verhaltensmuster in der öffentlichen Verwaltung lassen sich nur schwer verändern.

Trotz dieser Schwierigkeiten ist Verwaltungsmodernisierung angesichts bedeutender gesellschaftlicher Herausforderungen in vielen Bereichen ohne jeden Zweifel überfällig. Vorschläge zur Verbesserung dieser Situation müssen aber die institutionelle Ausgangslage berücksichtigen und die faktischen Umsetzungshindernisse vor Ort kennen. Vor diesem Hintergrund haben sich die Autoren dieses Diskussionspapier zusammengesetzt, versucht Wissenschaft und Praxis zusammenzubringen, um im Vorfeld der kommenden Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen praxisnahe und wissenschaftlich begründete Vorschläge insbesondere zur weiteren Modernisierung der Landesverwaltung zu entwickeln. Manches richtet sich allerdings auch an den Bund und an die Kommunen. Bei den einzelnen Maßnahmen sind daher die jeweiligen Handlungsspielräume und Wirkungslogiken zu berücksichtigen³. Einige Vorschläge, insbesondere im Hinblick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, sind auch für andere Bundesländer interessant.

Zu beachten ist weiterhin, dass die öffentliche Verwaltung grundsätzlich verschiedenen Zielen verpflichtet bzw. nach verschiedenen Aspekten beurteilt wird. Abstrahiert können als Leistungskriterien für die öffentliche Verwaltung die Kriterien Effektivität, Effizienz und Legalität betrachtet werden. Diese Kriterien „zu erfüllen“ erhöht die Legitimation des Verwaltungshandelns. Legitimation bedeutet in diesem Fall, dass sich das Vertrauen z.B. der Bürger*innen

Entwicklung praxisnaher Vorschläge für NRW

Verschiedene Leistungskriterien

³ Die Bundesländer können auch jenseits ihrer ureigenen Zuständigkeiten über Bund-Länder-Arbeitsgruppen und über den Bundesrat Einfluss auf Inhalte der Bundesgesetzgebung nehmen. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen bestehen zudem Handlungs-, Ermessens- und Gestaltungsspielräume, die auf Ebene von Kommunen und Ländern, z.B. in Form untergesetzlicher Regelungen genutzt werden können. Weiterhin können die Bundesländer die Landesgesetzgebung, z.B. im Schulbereich, gestalten und im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung besteht die Möglichkeit dort, wo der Bund keine Regelungen trifft, selbst gesetzgeberisch tätig zu werden. Ferner können die Bundesländer auch eigene Ressourcen nutzen, um z.B. durch Förderprogramme gestalterisch tätig zu werden. Auch die Organisation der Strukturen und Prozesse obliegt in erheblichem Ausmaß den Landes- und Kommunalverwaltungen selbst (vgl. Berzel 2020).

in die Verwaltung und die Akzeptanz des Verwaltungshandelns erhöhen. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland wird historisch durch die sehr hohe Relevanz des Kriteriums Legalität geprägt. Legitimation in diesem Sinne ergibt sich durch die Legalität von Verfahren (vgl. Luhmann 1983). In den Verwaltungswissenschaften wird in diesem Zusammenhang der Begriff Input-Legitimation verwendet. Die Output-Legitimation erfolgt durch Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns. Effektivität bezieht sich auf die Zielerreichung. Es geht also um die Frage, ob das Verwaltungshandeln tatsächlich einen (intendierten) Effekt hat. Effizienz bezieht sich in engerem Sinne auf Wirtschaftlichkeit, also darauf, ob die finanziellen Kosten des Verwaltungshandelns in einem „angemessenen“ Verhältnis zu dessen Wirkungen stehen. Im weiteren Sinne kann es sich bei Effizienz aber auch um Aspekte, wie die Dauer von Verwaltungsverfahren handeln. Grundlegend lässt sich beobachten, dass für die Bewertung der Legitimation des Verwaltungshandelns in der Öffentlichkeit die Bedeutung von Effektivität und Effizienz deutlich zugenommen hat. Generell muss aber versucht werden, allen Kriterien gerecht zu werden.

Konzentrierte Dreistufigkeit in NRW

Bei Verwaltungsreformen auf der Ebene der Länder ging es in der Vergangenheit vielfach um Verwaltungsstrukturreformen, also den Gebietszuschnitt von Kommunen und Kreisen, die Bedeutung von Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden und Fachverwaltungen und die Frage, wo welche Aufgaben angesiedelt werden sollen. Die Verwaltungsstruktur von NRW ist seit der Verwaltungsstrukturreform 2008 nach dem Modell der *konzentrierten Dreistufigkeit* organisiert. Das bedeutet, dass sich die Verwaltungsstruktur in NRW in drei Ebenen untergliedert. Die drei Ebenen sind die obersten Landesbehörden und Landesoberbehörden, die Behörden der allgemeinen Mittelinstantz mit regionaler gebündelter Ausrichtung (Bezirksregierungen) und die Kommunalverwaltungen. Auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene gibt es dabei in der Regel nur wenige Sonderbehörden. Aufgaben, die vor der Verwaltungsstrukturreform 2008 von Sonderbehörden wahrgenommen wurden, wurden diesen drei Verwaltungsebenen zugeordnet. Das Modell der konzentrierten Dreistufigkeit hat sich in allen großen Flächenländern in Deutschland, mit Ausnahme von Niedersachsen, durchgesetzt (vgl. Bogumil 2007; Bogumil 2017; Büssow 2008; Palmen; Schönenbroicher 2008).

Keine neue Grundsatzdebatte um Verwaltungsstrukturen

Aus unserer Perspektive bietet die bestehende Verwaltungsstruktur NRWs mit allgemeinen Verwaltungsbehörden grundsätzliche Vorteile gegenüber Sonderbehörden. Ein Beispiel hierfür ist die Flexibilität im Personaleinsatz. In der Covid19-Pandemie konnten durch flexiblen Personaleinsatz innerhalb der allgemeinen Behörden die

Arbeitsspitzen vergleichsweise gut bewältigt werden. Diese Flexibilität im Personaleinsatz können Sonderbehörden nicht leisten. Behördenübergreifende Personalflexibilität ist grundsätzlich voraussetzungsvoller als behördeninterne. Ein weiterer Vorteil ist die regionale Nähe. Die Bezirksregierungen nehmen eine Mittlerfunktion zwischen Ministerialverwaltung und Kommunalverwaltungen ein. Schließlich wirken die Bezirksregierungen als allgemeine Verwaltungen einer Aufspaltung von Politik und öffentlicher Verwaltung in „departmental politics“ entgegen, indem sie diese auftragsgemäß zusammenführen. Dadurch erleichtern sie eine „Regional Governance“, d.h. die Steuerung des Zusammenwirkens von staatlichen und privaten bzw. zivilgesellschaftlichen Akteuren über sektorale und administrative Grenzen hinweg (vgl. Vogel 2021).

Vor diesem Hintergrund halten wir Vorschläge zur Veränderung der grundsätzlichen Verwaltungsstrukturen in NRW für nicht zielführend und werden uns nicht mit Verwaltungsstrukturreformen beschäftigen. Im Folgenden werden wir zunächst auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. die Herausforderungen eingehen, vor welchen die öffentliche Verwaltung heute steht. Daran anschließend werden, ausgehend von verschiedenen Problemlagen, Modernisierungsmöglichkeiten für besonders wichtige Bereiche öffentlicher Verwaltung aufgezeigt, die sich aus gemeinsamen Überlegungen von Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis ergeben. Dabei geht es um den Abbau von Überregulierung, die Erhöhung der Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzen, schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren, die Digitalisierung der Verwaltung, Herausforderungen einer neuen Personalpolitik, eine Optimierung von Förderprogrammen, eine bessere Datennutzung und neue offene soziale Innovationverfahren.

Vorgehensweise

1 Herausforderungen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft

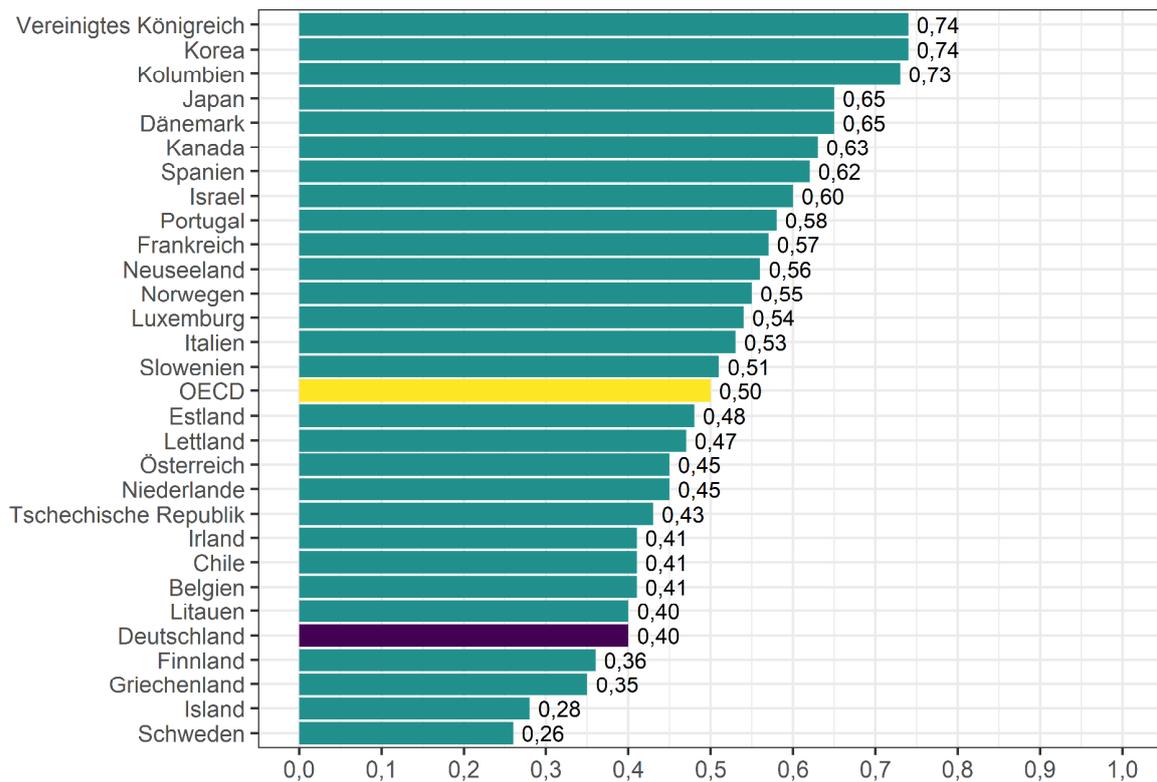
Große Herausforderungen

Deutschland steht vor „großen“ und „langfristigen“ Herausforderungen, die als Megatrends des 21. Jahrhunderts bezeichnet werden können. Dabei handelt es sich um den Klimawandel, die Digitalisierung und den demografischen Wandel. Neben diesen Megatrends verdichten sich zudem in den letzten 20 Jahren auch „Krisenlagen“: die globale Finanzkrise (2007), die humanitäre Zuwanderung (2015 und 2016), die Covid-19-Pandemie und die geopolitische und humanitäre Russland-Ukraine-Krise. Beides setzt die öffentliche Verwaltung unter Handlungszwänge.

1.1 Digitalisierung

Die digitale Transformation ist die aktuell zentrale Aufgabe der Verwaltungsmodernisierung. Defizite der Digitalisierung im öffentlichen Sektor sind sowohl bei der humanitären Zuwanderung (2015 und 2016) als auch in der Covid-19-Pandemie nochmals mehr als deutlich geworden. Auch für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte ist die unzureichende Digitalisierung problematisch. In international vergleichender Perspektive schneidet Deutschland bei der Verwaltungsdigitalisierung mittelmäßig ab oder liegt in Rankings eher am unteren Ende des Bewertungsspektrums. Exemplarisch lässt sich das am OECD Digital Government Index (vgl. OECD 2019a, 2019b) veranschaulichen. Auf diesem Index belegen Korea und das Vereinigte Königreich mit dem Indexwert 0,74, bei einem maximalen Indexwert von 1, die Spitzenplätze. Deutschland landet hingegen mit einem Indexwert von 0,4 unterhalb des Durchschnittswertes der verglichenen Länder. Nur vier Länder liegen in diesem Ranking noch hinter Deutschland.

Abbildung 1: OECD Digital Government Index 2019



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der OECD

Digitalisierung der Verwaltung bedeutet nicht nur Technisierung, sondern vor allem Transformation der Verwaltung. Und digitale Transformation der Verwaltung ist ein komplexer Vorgang, der schon mit den Aufträgen des Gesetzgebers beginnt und der nicht dann endet, wenn ein neuer Dienst eingeführt wurde oder ein Teilprozess digitalisiert wurde.

1.2 Klimawandel und energiepolitische Unabhängigkeit

Der anthropogene Klimawandel ist eine der zentralen Herausforderungen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Der Klimawandel tritt nicht erst in ferner Zukunft ein, sondern wir befinden uns mittendrin. Deutlich wird dies u.a. an weiterhin ansteigenden Durchschnittstemperaturen, veränderten Niederschlagsmustern und Extremwetterereignissen. Als eines dieser Extremwetterereignisse kann der Starkregen im Juli 2021 in NRW und Rheinland-Pfalz betrachtet werden. Die Hochwasserkatastrophe führte zum Verlust von Menschenleben und signifikanten wirtschaftlichen Schäden. Besonders problematisch wird der Klimawandel, wenn sogenannte Kippunkte erreicht werden. Bei Erreichen von diesen treten Klimaver-

Wir befinden uns bereits im Klimawandel

änderungen ruckartig und irreversibel auf. Dadurch kann die Anpassungsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft überfordert werden (vgl. IPCC 2022; Lennon et al. 2008; Mäder 2008).

Vor diesem Hintergrund wird der Klimawandel auch in der Bevölkerung als eines der wichtigsten Themen betrachtet. In der regelmäßig vom Umweltbundesamt durchgeführten Befragung zum Umweltbewusstsein gaben 2020 65 Prozent der Befragten an, dass sie das Thema Umwelt und Klimaschutz für sehr wichtig halten. In der Rangordnung der „Wichtigkeit“ ist der Zustimmungsgrad nur bei drei anderen Themen höher: Zustand des Bildungswesens (78 Prozent), Zustand des Gesundheitssystems⁴ (73 Prozent) und soziale Gerechtigkeit (66 Prozent) (vgl. Gellrich 2021).

Rechtzeitiger Klimaschutz ist Verfassungsauftrag

Der historische Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 und die Handlungsprogramme der Europäischen Union unter dem Oberbegriff „Green Deal“ fordern das Verwaltungsrecht und die Verwaltung in ihrer Gesamtheit heraus (vgl. Burgi 2021). Zahlreiche Maßnahmen müssen durch Gesetzgebung und Verwaltung implementiert werden. Die Verwaltung hat einen klaren verfassungsrechtlichen Bewirkungsauftrag (Anstrengung und Erfolg) für den verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutz und zusätzlich einen verfassungsrechtlichen Auftrag zur „Rechtzeitigkeit“ der Maßnahmen.

Anteil an erneuerbaren Ener- gien

Für den Umgang mit dem Klimawandel ist die Senkung von Treibhausgasemissionen von besonderer Bedeutung. Erforderlich ist es in diesem Zusammenhang, die auf fossilen Brennstoffen basierende Energieerzeugung durch erneuerbare Energien zu substituieren.

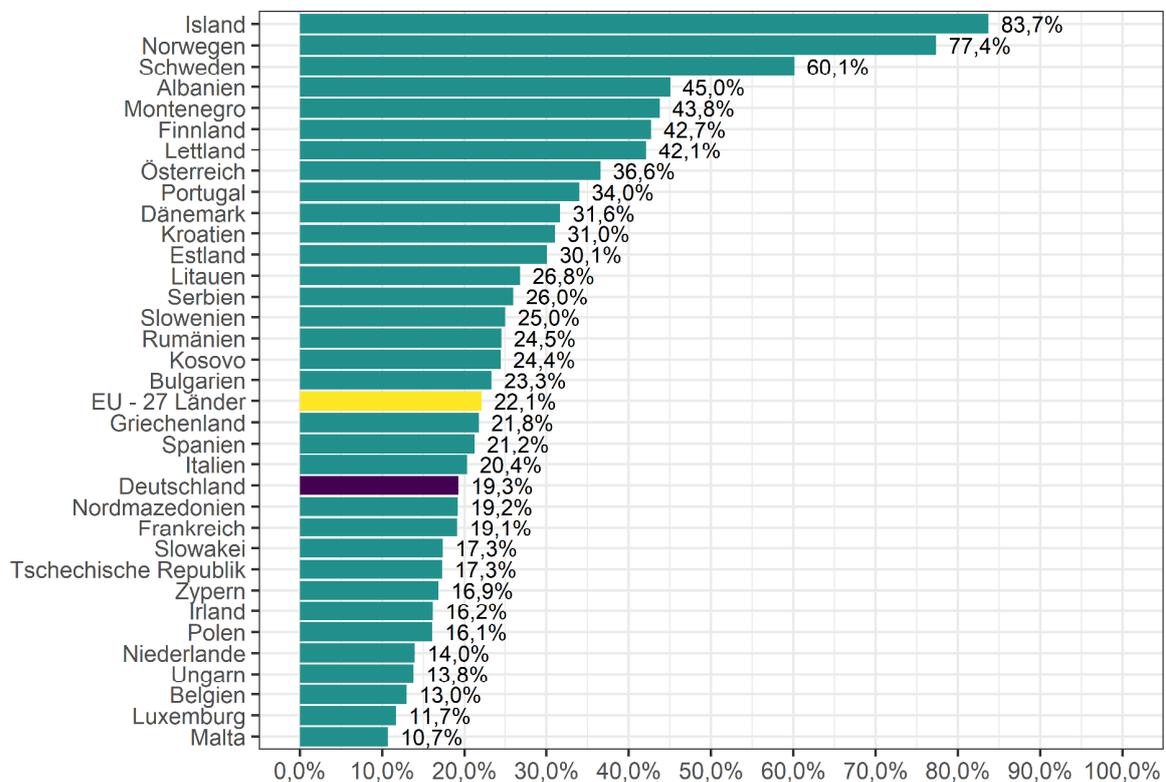
Die Bedeutung des Ausbaus erneuerbarer Energien hat auch vor dem Hintergrund des Überfalls Russland auf die Ukraine und die Ukrainer*innen zugenommen. Diese geopolitische und humanitäre Krise zeigt, dass Deutschland seine energiepolitische Unabhängigkeit dringend deutlich erhöhen und nachhaltig sichern muss. Ein Baustein für diese energiepolitische Unabhängigkeit ist neben der Diversifikation der Energieimporte und dem Energiesparen, der Ausbau heimischer Energie. Hierfür ist der Ausbau erneuerbarer Energien und die bessere Nutzung bestehender Potenziale, zum Beispiel beim Biogas (vgl. hierzu Umweltbundesamt 2019), von

⁴ Der Zustand des Gesundheitssystems wurde in den vorangegangenen Befragungen des Umweltbundesamtes zum Umweltbewusstsein von einem wesentlich kleineren Anteil der Antwortenden als sehr wichtig betrachtet und lag in der Rangordnung hinter dem Thema Umwelt- und Klimaschutz. Die hohe Relevanz, die diesem Thema in der Befragung 2020 zugeschrieben wurde, lässt sich wahrscheinlich auf die Covid-19-Pandemie zurückführen. Durch diese hat sich die Aufmerksamkeit für das Gesundheitssystem und dessen Problemlagen signifikant erhöht.

zentraler Bedeutung (vgl. Kemfert 2022). Auch bei anderen fossilen Energieträgern außer Gas⁵, z.B. Kohle⁶ bestehen energiepolitische Abhängigkeiten, die verringert werden sollten (Hackenbruch 2022).

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland beim Anteil erneuerbarer Energien im Bruttoendenergieverbrauch mit 19,3 Prozent knapp unter dem EU-Durchschnitt von 22,1 Prozent. Spitzenreiter in dieser Übersicht ist Island mit 83,7 Prozent. Dabei spielen die hohen Potenziale im Bereich der Geothermie wahrscheinlich eine große Rolle. Der EU-Mitgliedsstaat mit dem höchsten Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch ist Schweden mit 60,1 Prozent.

Abbildung 2: Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch in europäischen Ländern im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Eurostat

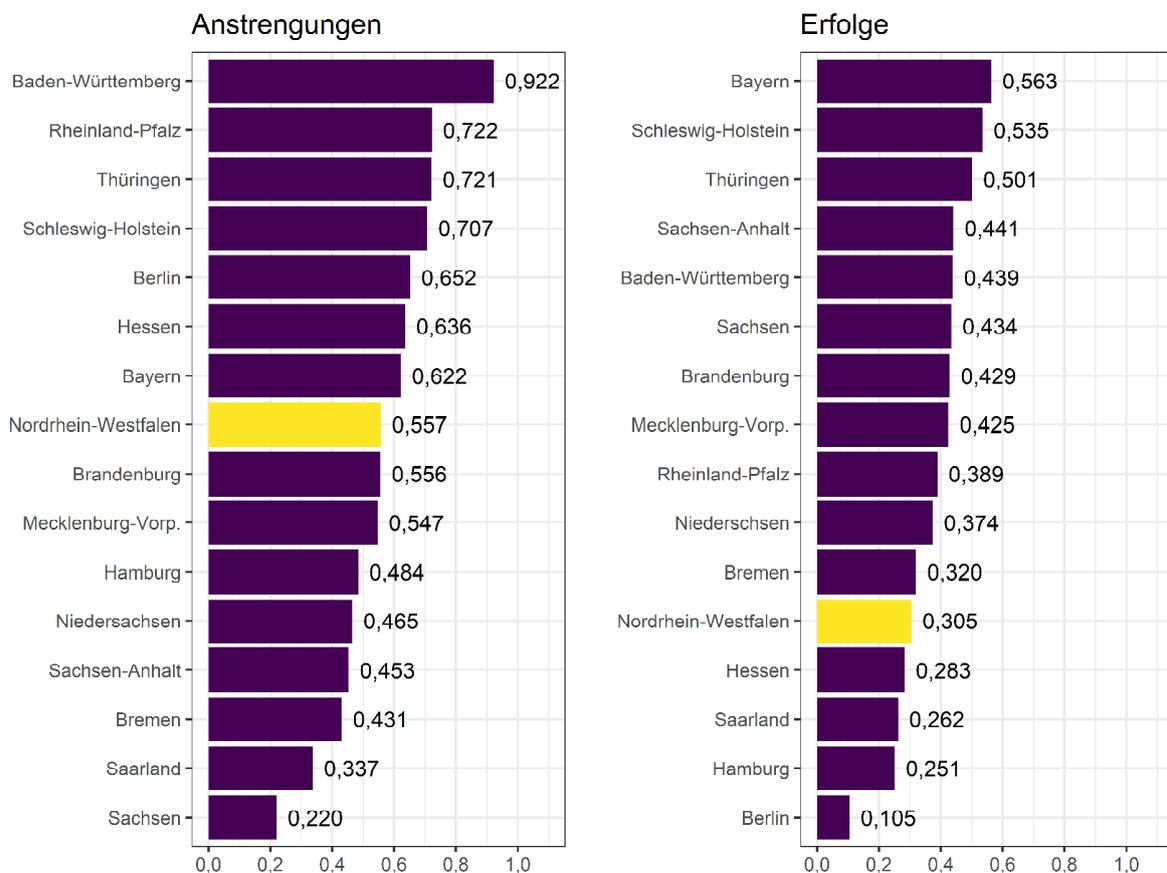
Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bewertet in einem Index nicht nur die Nutzung erneuerbarer Energien, sondern

⁵ 55 Prozent aller Gaslieferungen nach Deutschland stammen aus Russland (vgl. Hackenbruch 2022).

⁶ Der Anteil der Kohle aus Russland, der in Deutschland zur Verstromung eingesetzt wird, liegt bei 50 Prozent (vgl. dpa 2022). Zudem stammen 35 Prozent des importierten Rohöls aus Russland (vgl. Hackenbruch 2022).

auch politisch-administrative Anstrengungen und Erfolge bei der Nutzung erneuerbarer Energien im Vergleich zwischen Bundesländern (vgl. Schill et al. 2019). Auf dem DIW-Index für die Anstrengungen bei der Nutzung erneuerbarer Energien landet NRW 2019 auf Platz 8 und liegt damit genau im Mittelfeld. Den Spitzenplatz belegt Baden-Württemberg. Auf dem Index für die Erfolge bei der Nutzung erneuerbarer Energien liegt NRW auf Platz 12. Bayern belegt hier Platz 1.

Abbildung 3: DIW-Indizes für Anstrengungen und Erfolge bei der Nutzung erneuerbarer Energien im Jahr 2019



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des DIW

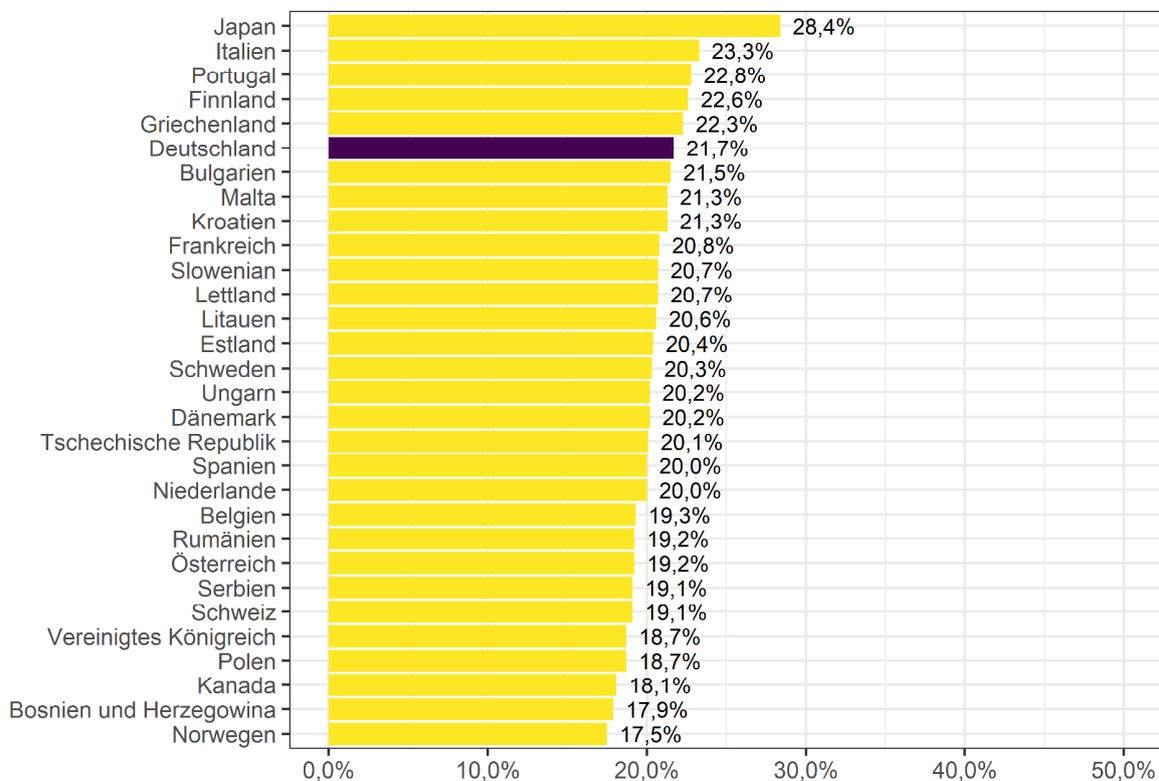
1.3 Demografischer Wandel

Deutschland hat eine „alte“ Bevölkerung

Der demografische Wandel lässt sich mit den Schlagworten „weniger, älter, bunter“ beschreiben. „Weniger“ bedeutet, dass die Bevölkerungszahl schrumpft. „Älter“ bedeutet, dass das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt. Der Anteil „älterer“ Menschen an der Bevölkerung nimmt zu. „Bunter“ beschreibt die Zunahme ethnisch-kultureller Diversität der Bevölkerung aufgrund internationaler Wanderungsbewegungen (vgl. Kibler; Wiechmann 2009). Mit dem

demografischen Wandel gehen auch Veränderungen der Haushaltsstrukturen einher, zum Beispiel in Form der Zunahme von Einpersonenhaushalten. Der demografische Wandel hat signifikante Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die umlagefinanzierte Rentenversicherung, die Pflegeversicherung und die Krankenversicherung (vgl. Heinze 2013). Im internationalen Vergleich hat Deutschland eine der „ältesten“ Bevölkerungen. Im Jahr 2020 lag der Anteil der Menschen im Alter von 65 Jahren oder mehr in Deutschland bei 21,7 Prozent. Damit liegt Deutschland im weltweiten Vergleich auf Platz fünf.

Abbildung 4: 30 Länder mit dem höchsten Anteil von Menschen im Alter von 65 Jahren oder älter im weltweiten Vergleich (2020)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Vereinten Nationen

Der demografische Wandel ist für den öffentlichen Dienst auch eine personalpolitische Herausforderung. Das Erwerbspersonenpotenzial wird sich weiter verringern und Belegschaften werden im Durchschnitt älter (vgl. Fückel 2019). Der öffentliche Dienst ist von der Alterung in besonderem Ausmaß betroffen, weil der Anteil „älterer“ Beschäftigter durchschnittlich größer als in der Privatwirtschaft ist. Diese Altersstruktur lässt sich u.a. auf Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, wie Ausbildungs- und Einstellungsstopps, zurückführen. Deshalb hat der öffentliche Dienst ein (noch) größeres Nachwuchsproblem als die Privatwirtschaft (vgl.

Personalpolitische Herausforderung

Next:Public 2022). In den nächsten Jahren werden die sogenannten „Baby-Boomer“ in den Ruhestand gehen und die bereits bestehende „Personallücke“ im öffentlichen Dienst wird sich nochmals deutlich vergrößern.

Erhebliche Personallücke im öffentlichen Dienst

Einer Prognose des WifOR-Instituts werden auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Jahr 2030 insgesamt 6,7 Millionen Arbeitskräfte fehlen (vgl. Groll 2022). In den nächsten zehn Jahren werden von 4,9 Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst 1,3 Millionen in den Ruhestand gehen. In den nächsten 20 Jahren werden sogar 2,54 Millionen bzw. 54 Prozent des Verwaltungspersonals in den Ruhestand eintreten (vgl. Deutscher Beamtenbund 2021). Gleichzeitig steigt der Personalbedarf im öffentlichen Dienst an, z.B. im Bereich der frühkindlichen und schulischen Bildung. Bereits heute besteht in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes eine bedeutende „Personallücke“. Beispielsweise fehlen dem öffentlichen Dienst momentan fast 33.000 IT-Fachkräfte (vgl. Next:Public 2022).

Mangel an kultureller Vielfalt

Darüber hinaus ist die fortbestehende „demographische Diskrepanz“ (Lang 2019, S. 3) hinsichtlich der kulturellen Diversität zwischen der deutschen Bevölkerung und den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung zu problematisieren (Ette et al. 2021, S. 20). Die Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund wirkt sich mindestens auf drei Funktionen der Verwaltung aus (vgl. Ette et al. 2021): Neben der Legitimationsfunktion beeinflusst eine angemessene Repräsentation von kultureller Vielfalt auch die Vorbildfunktion der Verwaltung in Bezug auf die Integration aller Bevölkerungsgruppen. Zudem ergibt sich eine funktionale Notwendigkeit, interkulturelle Kenntnisse und Kompetenzen im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen, wenn, wie z.B. in NRW, 30 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund besitzt. Hierbei geht es dann um die – zumindest teilweise – Überführung migrationsspezifischen Verwaltungshandelns in die Regelstrukturen.

1.4 Das Gemeinsame der Herausforderungen

Das Gemeinsame der dargestellten Herausforderungen sind ihr Querschnittscharakter und ihre langfristige Natur. Beide Merkmale führen dazu, dass Veränderungen nicht einfach zu erreichen sind. Dies muss bei den Handlungskonsequenzen bedacht werden.

Querschnittscharakter

Der Querschnittscharakter besteht darin, dass diese Trends verschiedene Politikfelder auf unterschiedlichen Ebenen des politisch-administrativen Systems betreffen. Dementsprechend sind auch die Zuständigkeiten von verschiedenen Verwaltungseinheiten auf mehreren Verwaltungsebenen betroffen. Grundsätzlich erhöht sich der,

ohnehin nicht geringe Kooperations- und Koordinationsaufwand innerhalb und zwischen Verwaltungseinheiten.

Die Querschnittsthemen treffen auf ein Verwaltungssystem, das stark durch das Denken und Arbeiten in Zuständigkeiten geprägt ist. Dabei ist allerdings weniger das Zuständigkeitsprinzip an sich, sondern dessen Handhabung ein Problem. Das Zuständigkeitsprinzip ist zunächst lediglich ein Prinzip der Arbeitsteilung. Ohne eine Form der Arbeitsteilung können Organisationen ihre Aufgaben nicht effizient und effektiv erledigen und für die „Kund*innen“ und „Nutzer*innen“ bestünden keine klaren Ansprechpartner*innen. Gerade im Hinblick auf standardisierte Prozesse in der öffentlichen Verwaltung ist das Zuständigkeitsprinzip sinnvoll. Probleme bestehen, wenn das Zuständigkeitsprinzip übertrieben restriktiv interpretiert wird, wenn Zuständigkeiten zersplittert sind und wenn bei Innovationsprozessen neue Wege gegangen werden müssen. So kann die Zersplitterung von Zuständigkeiten Verantwortungsdiffusion befördern. Das bedeutet, dass sich Verwaltungseinheiten gegenseitig die Zuständigkeit für eine Aufgabe zuschieben, worunter Transparenz, Effizienz, Effektivität und Legitimation der Aufgabenerledigung leiden. Insbesondere wenn viele Akteure mit divergierenden Interessen an einem Prozess beteiligt sind, neigt ein derartiges System zudem zu Blockadesituationen, kleinschrittigen (langsamen) Veränderungen und Ergebnissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Gerade Modernisierung und Innovationen lassen sich in diesem Kontext häufig nur schwierig durchsetzen.

Zu starkes Denken in Zuständigkeiten

Der andere gemeinsame Aspekt der Herausforderungen ist deren Langfristigkeit. Die genannten Entwicklungen werden uns über lange Zeiträume bzw. dauerhaft begleiten. Der Umgang mit diesen Entwicklungen erfordert somit auch langfristig angelegte Strategien. Langfristig angelegte Strategien sind im politisch-administrativen System aber nicht die Regel bzw. schwer zu formulieren und umzusetzen. Das Problem besteht darin, dass die Logik der Politik auf Wahlzyklen ausgerichtet ist. Deshalb sind kurzfristige „Erfolge“ in der Politik in der Regel wichtiger als langfristige Strategien. Hinzu kommen die häufigen Krisenlagen, durch welche die Aufmerksamkeit von langfristigen Strategien auf kurzfristige Problembewältigung gelenkt wird.

Wahlzyklen und Langfristigkeit

2 Überregulierung abbauen, Vollzugs- und Digitaltauglichkeit erhöhen

Regulierungen sind notwendig

Regulierung in Form von Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen ist für das Verwaltungshandeln unabdingbar. Die öffentliche Verwaltung ist selbst an der Formulierung von Regulierungen meist durch Ministerialverwaltungen im Rahmen der Gesetzesvorbereitung beteiligt. Zudem besteht der Kern auch des Vollzugs in der Umsetzung von Regelungen, durch welche politische Programme für die öffentliche Verwaltung handhabbar gemacht werden sollen. Regelungen stecken die Handlungsspielräume des Verwaltungshandelns ab und betreffen auch die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung, z.B. indem die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren geregelt wird. Regulierungen sind also grundlegend sinnvoll und erzeugen auch Rechtssicherheit z.B. in der Interaktion zwischen Bürger*innen und öffentlicher Verwaltung, zwischen Behörden und in privatwirtschaftlichen Zusammenhängen.

Handlungsspielräume sind sinnvoll

Auch wenn mitunter sogar von einer legalistischen Kultur des Handelns in der öffentlichen Verwaltung gesprochen wird, in der das Gesetz das Handeln vorgibt (vgl. Hill 2021a), sind Regulierungen kein Automatismus, welche das Handeln von Verwaltungen komplett festlegen. In der Praxis spielen bei der Rechtsanwendung immer auch direkt oder durch unbestimmte Rechtsbegriffe eröffnete Handlungs- und Ermessensspielräume eine bedeutende Rolle, um möglichst passgenaue Lösungen zu ermöglichen. Ohne solche Handlungsspielräume würde Verwaltungshandeln nicht funktionieren. „Dienst nach Vorschrift“ funktioniert nicht. Strittig ist indes häufig, wie solche Handlungsspielräume genutzt werden sollten. Das größere Problem besteht allerdings nicht in diesen Interpretationsspielräumen, sondern generell in Formen der Überregulierung.

Reduzierung von Überregulierung

Überregulierung kann bestehen, wenn ein Gegenstand von einer Vielzahl von Einzel- und Detailregelungen betroffen ist. In der Konsequenz kann dies zu Verfehlung ursprünglich gewünschter Effekte führen und die Handlungs- und Ermessensspielräume in der Rechtsanwendung so einschränken, dass die Möglichkeiten zur Erzielung von Einzelfallgerechtigkeit stark limitiert sind. Insbesondere stößt das Instrument der Regulierung in einer zunehmend komplexen Welt immer häufiger an seine Grenzen, da nicht jedes Detail so geregelt werden kann, dass alle Interdependenzen, jeder Einzelfall und jede neue Situation berücksichtigt werden kann (vgl. Hüther; Röhl 2021). Überregulierung kann zudem im Verhältnis zum gesetzten Ziel zu übermäßigen „Kosten“, z.B. im Hinblick auf Zeitauf-

wand und Ressourcen führen. Diese „Kosten“ fallen regelmäßig sowohl bei den Bürger*innen und Unternehmen als auch bei den öffentlichen Verwaltungen selbst an.

Ein zentrales Instrument zur Beschränkung von Überregulierung auf Bundesebene ist der Nationale Normenkontrollrat (NKR). Dieser wurde 2006 vom Deutschen Bundestag mit dem „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats“ institutionalisiert. Der Nationale NKR arbeitet auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrags durch das Parlament und verfügt über eine relativ große Autonomie gegenüber Bundesregierung und Ministerialverwaltung (vgl. Ludewig 2021). Er wird gebildet von Vertreter*innen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft, die insbesondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen mit dem Gesetzgebungsprozess und der öffentlichen Verwaltung haben.

NKR auf Bundesebene

Zu den Aufgaben des Nationalen NKR gehören Beratung, Unterstützung und Kontrolle des von der Ministerialverwaltung für „neue“ Regelungen zu ermittelnden Erfüllungsaufwandes. Der Erfüllungsaufwand bezeichnet die monetären Kosten und den messbaren Zeitaufwand, welche durch die Befolgung rechtlicher Vorschriften natürlichen oder juristischen Personen entstehen. Die Messung dieser „Bürokratiekosten“ erfolgt mittels des international anerkannten Standardkosten-Modells (SKM). Die Ministerialverwaltung ist verpflichtet, im Rahmen der Gesetzesvorbereitung, den Erfüllungsaufwand von Regelungen zu ermitteln. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes werden diese vom Statistischem Bundesamt unterstützt. Die Berechnung des Erfüllungsaufwandes ermöglicht den Vergleich von Regelungsalternativen und dementsprechend die „kostengünstigere“ Variante zu wählen. Zudem wird transparent, ob der Erfüllungsaufwand in einem politisch vertretbaren Verhältnis zu Zielen einer Regelung steht. Abweichungen vom beschriebenen Vorgehen muss die Mehrheit des Nationalen NKR zustimmen. Gegenstand der Prüfung durch den Nationalen NKR ist nur der Erfüllungsaufwand von Regelungen, nicht deren Ziele und Inhalte. Der Erfüllungsaufwand bezieht sich auf Bürokratiekosten u.a. für Unternehmen, die öffentliche Verwaltung (also auch Landes- und Kommunalverwaltung) und Bürger*innen.

Analyse des Erfüllungsaufwandes

Des Weiteren verfasst der Nationale NKR Stellungnahmen, Studien und Gutachten bzw. beauftragt Gutachten und Studien zu Themen wie Bürokratiekosten, Normsetzung und Verwaltungsmodernisierung. Das Vorhandensein eines Nationalen NKR führt dazu, dass in der Ministerialverwaltung bereits beim Gesetzgebungsprozess die Frage nach dem Erfüllungsaufwand von Regelungen eine wichtige Rolle einnimmt. Dadurch erlangen Fragen nach Überregulierung

und deren Begrenzung eine größere Bedeutung (vgl. Evaluationsagentur Baden-Württemberg 2021; Röhl 2020).

One-in-one-out Regelung

2015 wurde auf Bundesebene, als weiteres Instrument zur Begrenzung von Bürokratiekosten, die „One-in-one-out“-Regel (OIOO) für Regelungen, welche die Wirtschaft betreffen, eingeführt. Die OIOO-Regel besagt, dass jeder bürokratischen Belastung von Unternehmen eine Entlastung im gleichen Umfang gegenüberstehen muss. Diese Entlastung muss innerhalb des gleichen Ressorts, in welchem auch die Belastung angefallen ist, innerhalb einer Legislaturperiode stattfinden. Die Einhaltung der OIOO-Regel wird vom Nationalen NKR geprüft⁷ (vgl. Ludewig 2021; Röhl 2020).

Bestrebungen der Bundesländer

Auf Ebene der Bundesländer bestehen ebenfalls Bestrebungen zu „besserer Rechtsetzung“ und „Bürokratieabbau“. 14 Bundesländer haben sogenannte Mittelstandsgesetze. Diese zielen auf die Reduktion von bürokratischen Belastungen für kleine und mittlere Unternehmen. Sachsen hat kein Mittelstandsgesetz, aber seit 2018 eine Mittelstandsrichtlinie, die auf ähnliche Ziele, wie die Gesetze in den anderen Bundesländern abzielen. Berlin ist das einzige Bundesland, das keine vergleichbare Regelung hat. In vier Bundesländern werden Bürokratiekosten systematisch mit dem SKM ermittelt: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Thüringen. Zwei Bundesländer haben einen NKR auf Landesebene eingeführt: Baden-Württemberg und Sachsen (vgl. Röhl 2020).

Keine Erfassung des Erfüllungsaufwandes in NRW

In Nordrhein-Westfalen wird mit den Entfesselungspaketen I bis IV die Reduzierung von Bürokratiekosten für die Wirtschaft angestrebt. Zudem gibt es in NRW die Clearingstelle Mittelstand. Diese prüft die Wirkungen von Landesgesetzen und Verordnungen auf kleinere und mittlere Unternehmen. Ihre Aufgaben sind auf Gesetze

⁷ Die OIOO-Regel ist nicht auf Erfüllungsaufwand anwendbar, welcher durch Regelungen der EU entsteht. Bei der Umsetzung rechtlicher Regelungen der EU lässt sich in Deutschland häufig das sogenannte „Gold Plating“ beobachten. Das bedeutet, dass EU-Vorgaben in Deutschland häufig „übererfüllt“ werden. Handlungs- und Ermessensspielräume, welche in EU-Regelungen bestehen, werden durch nationale „Übererfüllung“ eingeschränkt. Ein Beispiel für „Übererfüllung“ ist die Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). In der deutschen Umsetzung der DSGVO sind auch kleine Unternehmen, ab zehn Beschäftigten, zur Berufung eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet. Die zugrundeliegende europäische Norm schreibt dies nicht vor. Ein erheblicher Teil des Erfüllungsaufwandes lässt sich auf die Umsetzung europäischer Normen auf nationaler Ebene zurückführen. Die erste bundesdeutsche Bürokratiekostenmessung nach dem SKM im Jahr 2006 ergab, dass mehr als die Hälfte der aus Bundesgesetzgebung resultierenden Bürokratiekosten ursprünglich auf EU-Vorgaben zurückgehen (vgl. Röhl 2020).

mit unmittelbarem Mittelstandsbezug beschränkt. Eine systematische Messung des Erfüllungsaufwandes wird in NRW nicht durchgeführt (vgl. Röhl 2020).

NRW sollte, dem Beispiel Baden-Württembergs folgend, einen Normenkontrollrat NRW einrichten. Dieser sollte auf einer gesetzlichen Grundlage agieren, welche die Autonomie gegenüber der Landesregierung und Ministerialverwaltung sicherstellt.

Wie der Nationale NKR, der NKR Baden-Württemberg (NKR BW) und der NKR Sachsen sollte der NKR NRW sich aus Vertreter*innen aus Wissenschaft und Praxis zusammensetzen. Die Anzahl der Mitglieder könnte auf sechs, wie der NKR BW oder zehn, wie der Nationale NKR, ehrenamtliche Mitglieder festgelegt werden. Durch eine interdisziplinäre Zusammensetzung können Erkenntnisse und Sichtweisen verschiedener Disziplinen in die Arbeit des NKR NRW einfließen. Die Wissenschaftler*innen sollten aus Disziplinen kommen, in welchen die Themen Normsetzung und Verwaltung zentrale Forschungsgegenstände bilden. Zu denken ist hier an Jura, Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften. Bei den Vertreter*innen aus der „Praxis“ sollte auf eine Mischung im Hinblick auf die beruflichen Hintergründe geachtet werden. In Anlehnung an den Nationalen NKR und die NKRs in den Bundesländern kann es sich zum Beispiel um ehemalige und aktive Politiker*innen (z.B. Landrät*innen, Bürgermeister*innen und Bürgermeister*innen a.D.), ehemaliges Verwaltungspersonal (z.B. Staatssekretär*innen a.D., Leiter*innen a.D. von Landesbehörden) und Vertreter*innen des Rechtswesens (z.B. Richter*innen und Rechtsanwält*innen) handeln. Für seine Arbeit sollte dem NKR NRW, wie im Bund und den anderen Bundesländern, eine ausreichend personell besetzte Geschäftsstelle zur Verfügung gestellt werden.

NKR für NRW

Die Aufgabe der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes sowohl bei Landesgesetzen als auch untergesetzlichen Regelungen (z.B. Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften) sollte zur verpflichtenden Aufgabe für die Ministerialverwaltung gemacht werden. Die Einbeziehung untergesetzlicher Regelungen ist vor allem wichtig, damit Regelungen mit hohem Erfüllungsaufwand nicht von Gesetzen in untergesetzliche Regelungen verschoben werden. Internationalen Standards entsprechend sollte die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes mittels des SKM erfolgen. Wie die Erfahrungen aus Baden-Württemberg zeigen, ist das SKM im laufenden Prozess, an die Rahmenbedingungen des Bundeslandes bzw. der Landesverwaltung anzupassen. Wie im Bund und Baden-Württemberg sollte im statistischen Landesamt, also IT.NRW, ein Bereich geschaffen werden,

Bürokratiekostenmessung

der sich explizit mit der Bürokratiekostenmessung befasst. Die Aufgabe dieses Bereichs ist die Unterstützung und Entlastung der Ministerialverwaltung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes, z.B. durch Auswertung amtlicher Datenquellen oder soweit notwendig Durchführung von qualitativen oder quantitativen Erhebungen. Zudem sind Weiterbildungen zu Themen, wie dem SKM und Bürokratiekosten, für das Personal der Ministerialverwaltungen durchzuführen. In einer ersten Phase könnten diese Schulungen, wie z.B. in Baden-Württemberg, von Mitarbeiter*innen des Statistischen Bundesamtes durchgeführt werden.

Ex-ante Prüfung

Die Aufgaben des NKR NRW lassen sich in einen ex-ante- und einen ex-post-Bereich aufteilen. Der ex-ante-Bereich ist auf „neue“ Regelungen gerichtet und der ex-post-Bereich auf das Bestandsrecht. Im ex-ante-Bereich wäre der NKR NRW für die Prüfung des von der Ministerialverwaltung ermittelten Erfüllungsaufwandes zuständig. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Regelungsmöglichkeiten mit geringerem Erfüllungsaufwand, der Vorzug vor aufwändigeren Regelungsalternativen gegeben wird. Die Ergebnisse der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes sind vom NKR NRW auf Nachvollziehbarkeit und Methodik zu prüfen. Ziele und Zwecke der Normsetzung sind nicht Inhalt der Prüfung. Weiterhin könnte der NKR NRW Vorschläge zur Reduzierung des Erfüllungsaufwandes „neuer“ Regelungen, zur Verwaltungsvereinfachung und zur besseren Rechtsetzung machen.

Ex-post Prüfung

Im ex-post-Bereich wäre der NKR NRW an der Prüfung des Bestandsrechts im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand beteiligt. In Zusammenarbeit mit der Ministerialverwaltung können Gutachten zum Erfüllungsaufwand und der Vollzugstauglichkeit des Bestandsrechts in Auftrag gegeben werden. Mit einer Geschäftsstelle könnte der NKR NRW zudem eigene Feldforschung durchführen und Praxis- und Digitalchecks für das Bestandsrecht durchführen. Insbesondere sollte der NKR NRW hier auf die Anpassung des Rechts aus vordigitaler Zeit an die digitale Zeit und so auf ein zeitgemäßes Landesrecht (Gesetze, Verordnungen, aber auch interne Verwaltungsregeln, z.B. Erlasse, Richtlinien) aktiv hinwirken.

Digital- und Praxistauglichkeit der Gesetzesvorbereitung stärken

Neben der eben angesprochenen Bürokratiekostenmessung sollte die Digital- und Vollzugstauglichkeit rechtlicher Vorgaben bereits in der *Gesetzesvorbereitung* größere Berücksichtigung finden. Rechtliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene sollen sowohl einen Digitalcheck als einen Praxisccheck bzw. einen Check auf Vollzugstauglichkeit durchlaufen. Die Vollzugstauglichkeit rechtlicher Regelungen kann durch institutionalisierte und konsequente Einbeziehung von Vollzugsbehörden und den von den Regelungen Betroffenen bei der Gesetzesvorbereitung deutlich erhöht werden. Es bestehen

zwar bereits heute Möglichkeiten der Beteiligung der von Regelungen Betroffenen. Allerdings sind die Fristen für diese, zum Beispiel in Form von Stellungnahmen, faktisch deutlich gesunken (vgl. Ludewig 2021; Hüther; Röhl 2021). Zum Beispiel verblieben bei der Verschärfung des Klimaschutzgesetzes nur 17 Stunden zur Abgabe von Stellungnahmen (vgl. Hüther; Röhl 2021). Zudem sind Expert*innen aus dem Gesetzesvollzug im Vorfeld bei der Entstehung oft nicht beteiligt, sondern werden erst zu fertiggestellten Entwürfen angehört.

Der Nationale NKR hat einen Vorschlag zur Modernisierung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene erarbeitet. Dieser Vorschlag sieht eine fest verankerte Beteiligung auch von Vollzugsbehörden an der Gesetzesvorbereitung vor. Diese Institutionalisierung der Beteiligung soll in Form von „Gesetzgebungslaboren“ erfolgen. Im „Gesetzgebungslabor“ sollen neben dem federführenden Ministerium die Normadressat*innen, z.B. in Form von Interessengruppen, wissenschaftliche Expert*innen und Vollzugsexpert*innen bzw. Vertreter*innen von Vollzugsbehörden beteiligt sein (vgl. Hammerschmid et al. 2021; Nationaler Normenkontrollrat 2021a). Grundlegend folgt dieser Prozess dem Credo „Erst die Inhalte, dann die Paragraphen“. In das „Gesetzgebungslabor“ wird vom federführenden Ressort ein Arbeitspapier eingebracht. In diesem werden die zentralen Inhalte der angestrebten Regelung verständlich und adressatengerecht dargestellt. Auf der Grundlage dieses Arbeitspapiers werden dann zum Beispiel auch Aspekte der Vollzugstauglichkeit diskutiert. Erst nach Abschluss dieses Prozesses erstellt das zuständige Ressort einen Gesetzentwurf auf Grundlage des ursprünglichen Arbeitspapiers und der Diskussion im „Gesetzgebungslabor“.

Gesetzgebungslabore

Der zentrale Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass zunächst die Inhalte im Mittelpunkt des Diskussionsprozesses stehen. Des Weiteren ist für das Verständnis des Arbeitspapiers im Gegensatz zu einem Gesetzestext keine juristische Expertise notwendig. Außerdem wäre beim Einbringen eines schon vollständig formulierten Gesetzesentwurf die Veränderungsbereitschaft auf Seiten des federführenden Ressorts wahrscheinlich wesentlich geringer, weil schon Ressourcen in die rechtlich korrekte Formulierung investiert wurden. Natürlich sollten „Gesetzgebungslabore“ nicht die Möglichkeit eröffnen den Gesetzgebungsprozess unverhältnismäßig zu verlängern oder Gesetzesentwürfe zu blockieren. Vor diesem Hintergrund sollte ein fester Zeitraum für das „Gesetzgebungslabor“ festgelegt werden. Zu denken ist hier daran, dass z.B. eine feste Frist von vier bis sechs Wochen festgelegt wird (vgl. McKinsey & Company Inc.

Bessere Einbeziehung von Landes- und Kommunalverwaltungen in die Gesetzesvorbereitung

2019). Von einer je nach Umfang des Gesetzesentwurfs variierenden Zeitraum für das „Gesetzgebungslabor“ ist ebenso abzuraten, weil sich auch dadurch Möglichkeiten zur Verlangsamung oder Blockade des Prozesses der Gesetzesvorbereitung ergeben.

Nordrhein-Westfalen sollte sich zudem für die bessere Einbeziehung von Landes- und Kommunalverwaltungen in die Gesetzesvorbereitung auf Bundesebene einsetzen. Letztendlich sind die Landes- und Kommunalverwaltungen für den Großteil des Vollzugs der Gesetze zuständig und bei ihnen werden dann auch mögliche Vollzugsprobleme sichtbar. Auch für die Ministerialverwaltung im Bund besteht ein besonderes Interesse daran die Vollzugstauglichkeit von Gesetzen zu erhöhen. Gesetze die sich als nicht vollzugstauglich erweisen, können zur Verfehlung ursprünglich intendierter Effekte und nicht-intendierten Effekten führen. Der Wirkungsauftrag der öffentlichen Verwaltung kann aufgrund nicht vollzugstauglicher Regelungen nicht erfüllt werden. Zudem landen Gesetze, welche sich nicht als vollzugstauglich erweisen, häufig wieder auf der Agenda der Ministerialverwaltung. Geprüft werden sollte ferner, wie die Vollzugsbehörden stärker in die Formulierung auch untergesetzlicher Regelungen auf Landesebene einbezogen werden können. Zu denken ist hier an eine verstärkte Etablierung von regelmäßigen Feedbackschleifen zwischen Vollzugsbehörden und Ministerialverwaltung auf Landesebene.

Beispiel: (Kinder-)Ehen in der Europäischen Union

Nicht vollzugstaugliche Gesetze äußern sich u.a. in unnötigen Verwaltungsschritten und/oder unverhältnismäßigen (personellen, zeitlichen oder finanziellen) Ressourcenaufwand. In der Zuständigkeit der Bezirksregierung Arnsberg liegt auch der Vollzug von Aspekten des Ausländerrechts und die Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten. Hierunter fällt auch die Prüfung von sogenannten (Kinder-) Ehen in der Europäischen Union. Vor allem nach den, in vielen ost- und südosteuropäischen Ländern geltenden Regelungen sind Eheschließungen häufig mit Vollendung des 16. Lebensjahres zulässig. Wenn der Bezirksregierung Arnsberg in ihrem Zuständigkeitsbereich der Fall einer „Kinderehe“ bekannt wird, ist sie, solange ein Teil des Ehepaars nicht die Volljährigkeit erreicht hat und keine Möglichkeit der sogenannten „Heilung“ besteht, dazu verpflichtet einen Antrag auf Aufhebung der Ehe bei Gericht zu stellen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass diese Anträge in der Regel abgelehnt werden. Gerichtlich begründet wird dies häufig unter Bezugnahme auf die Freizügigkeitsrechte von EU-Bürger*innen oder mit dem Vorhandensein gemeinsamer Kinder. Aufwand entsteht hier auf Seiten der zuständigen Behörde, der betroffenen Bürger*innen und beim zuständigen Gericht. Bei der zuständigen Behörde entsteht Aufwand zum Beispiel durch Abstellung von Verwaltungspersonal für die Teilnahme an Gerichtsverfahren. In diesem Zusammenhang

fallen auch monetäre Kosten (Reisekosten etc.) an. Verwaltungsaufwand und Kosten sind für einen Antrag, bei welchem von Anfang an feststeht, dass er unbegründet ist und somit keine Chance auf Erfolg hat, unverhältnismäßig hoch. Die rechtlichen Regelungen sollten hier so angepasst werden, dass den Bezirksregierungen Ermessensspielräume bei der Beurteilung von „Kinderehen“ eröffnet werden. Dadurch kann unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden. Zudem kann durch die Möglichkeit die einzelnen Fälle von „Kinderehen“ selbst zu beurteilen, eine größere Einzelfallgerechtigkeit erzielt werden.

Beispiel: Verfahrensschritte in der Regionalplanung

§ 9 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) regelt die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. Die Öffentlichkeit und in ihren Belangen berührte öffentliche Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten. Die öffentlichen Stellen sind aufzufordern, Aufschluss über die, von ihnen beabsichtigten oder bereits eingeleiteten Planungen und Maßnahmen, sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, sofern diese für die Planaufstellung bedeutsam sein können. Gleiches gilt für weitere ihnen vorliegende Informationen, welche für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind. Das ROG findet im Rahmen konkurrierender Gesetzgebung unmittelbare Anwendung auf die landesweiten Raumordnungspläne (hier Regionalpläne). In Anlehnung an das Baugesetzbuch (BauGB) wurde Ende 2017 als weiterer Verfahrensschritt (der ohnehin durchzuführenden Beteiligung nach § 9 Abs. 2 ROG vorgelagert) die Regelung des § 9 Abs. 1 ROG zur Unterrichtung und Beteiligung eingeführt. In der praktischen Arbeit in der Bezirksregierung Arnsberg hat sich gezeigt, dass dieser zusätzliche Verfahrensschritt nur zu wenig verwertbaren Rückmeldungen führt und der erhoffte Erkenntnisgewinn somit ausbleibt. Vor diesem Hintergrund sollte der § 9 Abs. 1 ROG wieder gestrichen werden. Daraus würde sich eine Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung ergeben. So könnte die öffentliche Bekanntmachung im Amtsblatt, das Anschreiben der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen, die Auswertung der eingegangenen Informationen und die Unterrichtung des Regionalrates entfallen.

3 Plan(feststellungs-) und Genehmigungsverfahren beschleunigen

Zu lange Planfeststellungsverfahren

Die Dauer von Plan(feststellungs-) und Genehmigungsverfahren⁸ wird in Deutschland häufig als zu lang kritisiert. Für ein Planfeststellungsverfahren ist eine umfassende planerische Abwägung aller von der Planung „betroffenen“ öffentlichen und privaten Belangen, erforderlich (vgl. Wahlhäuser 2018). Planfeststellungsverfahren können sich von der Konzeptplanung bis zur Durchführung über mehrere Jahrzehnte erstrecken (vgl. Runkel 2018). Die Dauer von Plan(feststellungs-)verfahren und Genehmigungsverfahren ist vor dem Hintergrund massiver Investitionsrückstände und dem Ziel der Erreichung der Klimaschutzziele und der Stärkung der energiepolitischen Unabhängigkeit Deutschlands, für welche ein deutlicher Ausbau erneuerbarer Energien notwendig ist, problematisch. Bereits vor der Covid-19-Pandemie im Jahr 2018 konnte der Investitionsrückstand, allein auf kommunaler Ebene, auf 138 Mrd. Euro beziffert werden (vgl. Boston Consulting Group 2021; Nationaler Normenkontrollrat 2021b; Röhl 2020).

Beschleunigungsabsicht

Im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP wird vor diesem Hintergrund versprochen Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich zu beschleunigen. Dafür notwendige Entscheidungen sollen bereits 2022 durchgesetzt werden (vgl. SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP 2021). Verfassungsrechtlich hat sich zudem der Druck durch den historischen Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 mit den Vorgaben zur Generationengerechtigkeit verstärkt. Auch von Seiten der EU erhöht sich der Druck durch die Handlungsdirektiven der unter dem Begriff „Green Deal“ zusammengefassten Regelungspakete (vgl. Burgi 2021). Die EU hat, vor dem Hintergrund der Ukraine-Russland-Krise, eine deutliche Beschleunigung von Planfeststellungs- und

⁸ Als Planfeststellungsverfahren wird die behördliche Festlegung eines Planes bezeichnet, die zur Einrichtung konkreter Anlagen führt. Planfeststellungsverfahren sind größtenteils raumbedeutende Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG. Insofern ein Sachverhalt weniger komplex ist, kann gemäß § 74 Abs. 6 VwVfG eine Planungsgenehmigung an die Stelle eines Planfeststellungsverfahrens treten. Diese Möglichkeit besteht, wenn Rechte von Anderen nicht beeinträchtigt werden oder wenn deren schriftliche Einverständniserklärung vorliegt. Eine weitere Voraussetzung ist, dass mit Trägern öffentlicher Belange Einvernehmen hergestellt worden ist. Fachgesetzlich wird zudem häufig noch vorausgesetzt, dass die Verpflichtung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich macht, nicht vorliegt. Bei einer Planungsgenehmigung ist, im Gegensatz zu einem Planfeststellungsverfahren, kein Verfahren im Sinne der §§ 66 ff. VwVfG notwendig. Das bedeutet, dass die Verpflichtung zu einem Anhörungsverfahren entfällt (vgl. Runkel 2018).

Genehmigungsverfahren für den Ausbau erneuerbarer Energien versprochen. Ziel der EU ist die Importe von Gas aus Russland bereits bis Ende 2022 um zwei Drittel zu reduzieren und noch vor 2030 vollständig unabhängig von fossilen Energieträgern aus Russland zu werden (vgl. Tagesschau 2022).

Insbesondere für den verfassungsrechtlich gebotenen rechtzeitigen Übergang zur Klimaneutralität und die Erhöhung der energiepolitischen Autonomie, aber auch für die Aufrechterhaltung und den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, ist es zwingend erforderlich, Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie nachgeschaltete Gerichtsverfahren zu beschleunigen. Hier muss an verschiedenen Stellen angesetzt werden, von der Antragstellung und der Bekanntmachung und *Veröffentlichung* von Unterlagen, über die *Konsultationsprozesse, die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange, der Koordination der beteiligten Behörden, der Auslegung* der Beschlüsse bis hin zu den *Gerichtsverfahren*.

Die Beschleunigung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren ist kein neues Thema. Schon in der Vergangenheit gab es Bemühungen zur Verkürzung dieser Verfahren. Die Planungsbeschleunigungsgesetze I bis III richten sich im Verkehrsbereich auf die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie auf die Vorbereitung von Baurecht durch Maßnahmengesetze unter Einbeziehung des ÖPNV. So kann beispielsweise mit Bau- und Teilmaßnahmen bereits vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens begonnen werden. Dieser vorzeitige Maßnahmenbeginn wird in der Praxis kaum genutzt. Gründe liegen in unklaren Definitionen und darin, dass beim Scheitern des Planfeststellungsverfahrens der Ursprungszustand wiederherzustellen ist. Der potenziell hohe Aufwand für die Herstellung des Ursprungszustands hat grundlegend einen abschreckenden Effekt. Neben monetären Kosten würde der vorzeitige Beginn der Maßnahmen, kombiniert mit der Herstellung des Ursprungszustandes, zudem zu negativer insbesondere medialer Rezeption führen. Der Anreiz für die öffentliche Verwaltung von dieser Maßnahme Gebrauch zu machen ist somit gering und sie eignet sich nur eingeschränkt zur Beschleunigung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren (vgl. Röhl 2020).

Gerade bei Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren im Hinblick auf den Ausbau Erneuerbarer Energien, insbesondere der notwendigen Windkraft, lässt sich beobachten, dass Abwägungsprozesse mit Blick auf (vermeintlich oder tatsächlich) unzureichende Akzeptanz vor Ort oft einseitig ausfallen. Gründe hierfür sind Befürchtungen oder auch Vorurteile bezüglich Gesundheitsschäden, Immobilienwertverlusten, Lärm und Geruchsimmissionen und Veränderungen des Landschaftsbilds und der Umwelt.

Unterschiedliche Ansatzpunkte

Bisherige Beschleunigungsmaßnahmen

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren kann z.B. in Form von Konsultation und Information oder informell mittels Kooperation und Mitentscheidung stattfinden. Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Sicherung von Akzeptanz, die Vermeidung (langwieriger) Gerichtsverfahren, die Erzeugung von Transparenz und die Integration der Betroffenen in den Planungs- und Entscheidungsprozess (vgl. Buchholz; Hüge 2014). Öffentlichkeitsbeteiligung ist aufgrund der genannten Ziele und unter demokratischen Gesichtspunkten sinnvoll. Ebenso kann Öffentlichkeitsbeteiligung aber auch zur Verlängerung von Planungs- und Genehmigungsverfahren führen. Somit stellt sich die Frage, wie Öffentlichkeitsbeteiligung und die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren austariert werden können.

Möglichkeiten zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die konsequente Nutzung von Möglichkeiten zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung kann zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beitragen. Die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung ist rechtlich zu ermöglichen. Sie hat sich bewährt und als vorteilhaft für Sinn und Zweck der öffentlichen Beteiligung erwiesen, wie ein Beispiel der Bezirksregierung Arnsberg (s.u.) zeigt.

Beispiel: Online-Konsultation zur Entwässerung des Tagebaus Hambach 2021 bis 2030

Die Bezirksregierung Arnsberg hat 2021, mit Unterstützung des Dienstleisters VPC, ein Online-Konsultationsverfahren entwickelt. Dieses Verfahren wurde im Genehmigungsverfahren zur Entwässerung des Tagebaus Hambach 2021 bis 2030 eingesetzt. Im Mittelpunkt stand der erste digitale Erörterungstermin. Ermöglicht wurde dieser, während der Covid-19-Pandemie durch § 5 Planungssicherungsgesetz (PlanSiG). Der digitale Erörterungstermin wurde barrierefrei durchgeführt. Menschen mit geringer Digitalaffinität wurden durch eine Hotline unterstützt. Ein Mehrwert des digitalen Erörterungstermins liegt in der deutlichen Erleichterung der Teilnahme für die Bürger*innen, aufgrund der zeitlichen und räumlichen Flexibilität. An die Stelle einer ein- oder mehrtägigen Veranstaltung trat ein einen Monat anhaltendes Konsultationsverfahren. Die örtliche Flexibilität war gegeben, weil die Beteiligung, bei Vorhandensein entsprechender Technik, von überall erfolgen konnte. Damit entfiel auch die Suche nach geeigneten Lokalitäten für die Veranstaltung des Erörterungstermins. Nach Einschätzung der Bezirksregierung Arnsberg wurde das Genehmigungsverfahren durch den Einsatz des digitalen Erörterungstermins um mehrere Monate verkürzt. Zudem ergab sich eine erhebliche Kostenreduzierung in Höhe von ca. 350.000 Euro. Diese Vorgehensweise führte zu höherer Transparenz, höherer Sachlichkeit von Einwendungen, weniger Fehlern und in der Konsequenz zu besseren Entscheidungsgrundlagen (vgl. Vogel 2022).

Die entsprechenden rechtlichen Regelungen, insbesondere die Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern sowie Fachgesetze, die Regelungen bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen, sind zu überarbeiten. Insbesondere sollten Möglichkeiten für digitalen Schriftformersatz und der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung rechtlich verankert werden. Dadurch wird die rechtliche Grundlage für medienbruchfreie digitale Planungs- und Genehmigungsverfahren geschaffen. Für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung könnten zum Beispiel Online-Konsultationen eingesetzt werden. Online-Konsultationen tragen auch zur Versachlichung von Diskussionen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei. Die Teilnehmer*innen müssen ihre Positionen verschriftlichen. Die Positionen sind somit bereits im Vorfeld klar. Somit besteht zwischen den Teilnehmer*innen einer Online-Konsultation eine gemeinsame transparente Diskussionsgrundlage.

In diesem Zusammenhang ist als erster richtiger Schritt das PlanSiG, das Ende 2022 ausläuft, dauerhaft zu entfristen. Damit werden erste rechtliche Grundlagen für den dauerhaften Einsatz von Verfahren zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen. Die Verlängerung des PlanSiG reicht aber keinesfalls aus, betrifft sie doch (nur) die Öffentlichkeitsbeteiligung (Bekanntmachung und Veröffentlichung von Unterlagen im Internet, Möglichkeit von Online-Konsultationen). Weiterer Handlungsbedarf rechtliche Regelungen digitalfreundlicher zu gestalten (und damit auch zu beschleunigen) besteht im Bereich der gesamten Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der digitalen Auslegung von Planfeststellungsbeschlüssen, die zum Schutz von Betriebsgeheimnissen sicher organisiert werden müssen.

Entfristung des PlanSiG

Beispiel: tetraeder

Mit „tetraeder“ hat die Bezirksregierung Münster eine erste Grundlage für die digitale Beteiligung der Träger öffentlicher Belange entwickelt, die dort und auch in anderen Bezirksregierungen inzwischen eingesetzt wird. Mit der Anwendung „tetraeder“ ist ein nahezu medienbruchfreier Ablauf von Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Anzeigeverfahren möglich. Die Antragstellung mit dem Hochladen sämtlicher Planunterlagen erfolgt auf einem digitalen Portal. Hier wird ebenso die Beteiligung der TÖB und die Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Das Verfahren führt nicht nur zu einer deutlichen Reduzierung von Kosten (Vervielfältigung, Transport), sondern zu einer wesentlichen Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens und wird daher von allen beteiligten Stellen begrüßt. In der Bezirksregierung Münster konnten seit der Einführung der Anwendung bereits ca. 300 Verfahren mit „tetraeder“ durchgeführt werden.

Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, digitale Auslegung von Genehmigungsbescheiden

Um weitere digitalen Möglichkeiten nutzen zu können sind umfangreiche gesetzgeberische Änderungen notwendig – zum Beispiel:

- Für *störfallrechtliche Genehmigungsverfahren* nach 12. BImSchV sollten Formen der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung der Träger öffentlicher Belange und der digitalen Auslegung des Genehmigungsbescheides geschaffen werden. Die § 23b BImSchG und der § 18 der 12. BImSchV sollten hierfür um entsprechende Regelungen ergänzt werden.
- In der Luftreinhalteplanung sollten Möglichkeiten der digitalen Beteiligung der TÖBs und digitalen Auslegung von Luftreinhalteplänen geschaffen werden. Hierzu müssten § 47 des BImSchG und § 39 der 39. BImSchV durch entsprechende Regelungen ergänzt werden.
- Für Planfeststellungsverfahren für die *Einrichtung von Deponien* sollten digitale Möglichkeiten der Auslegung von Antragsunterlagen und des Einbringens von Einwendungen bei der Anhörungsbehörde über ein Online-Portal geschaffen werden. Ferner sollte die Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses über ein Online-Portal ermöglicht werden. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sind durch Änderungen des § 35 des KrWG, des § 73 Abs. 2 und 4 und des § 74 Abs. 4 des VwVfG zu schaffen. Bei *Abfallwirtschaftsplänen* ist an Schaffung ähnlicher Möglichkeiten durch Änderung des § 32 Abs. 1-3 KrWG zu denken.
- Auch im Hinblick auf *Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP)* bestehen Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung durch Digitalisierung. Diese bestehen zum Beispiel in Form der digitalen Beteiligung der TÖB und der digitalen Auslegung von Genehmigungsbescheiden. Entsprechend angepasst werden müssen hierfür die §§ 15-28 UVPG.
- Im *Gewässerbau* können die digitale Beteiligung der TÖB und die digitale Auslegung des Planfeststellungsbescheides im Rahmen von Planfeststellungsverfahren über Gewässerausbau gemäß §§ 68, 70 WHG durch Änderung der §§ 72 bis 78 VwVfG Bund ermöglicht werden.

Einschränkung von Klage-rechten?

Die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren kann sich auch durch *Gerichtsverfahren* verlängern. Insbesondere bei Windenergieanlagen kann beobachtet werden, dass Verbände ihre Klage-rechte im Sinne von § 2 UmwRG häufig einsetzen. Für die Einreichung einer Klage spielen dabei häufig grundlegende ideologische Positionen und nicht die konkrete Situation vor Ort eine Rolle. Zur Verringerung der Anzahl der Gerichtsverfahren könnten in bestimmten Fällen die Klagerechte hier auf *eine direkte Betroffenheit beschränkt* werden. Der Bezug zur konkreten Situation vor Ort würde

dadurch gestärkt und die Wahrscheinlichkeit, dass sich Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren durch gerichtliche Verfahren verlängern, würde verringert. Diese Diskussion muss geführt werden.

Eine Unterregulierung lässt sich insbesondere im Hinblick auf *Regelungen zu gefährdeten Tierarten* feststellen. Diese Unterregulierung führt zu Unsicherheiten insbesondere im Rahmen der UVP. Auf europäischer Ebene ist die Liste gefährdeter Tierarten gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG zu aktualisieren (vgl. Röhl 2020). Unklarheiten darüber, für welche Arten eine rechtliche Verpflichtung zum Schutz besteht, führen zu Diskussion und daraus folgend längeren Verwaltungsverfahren. Auch auf Bundes- und Landesebene besteht Klarstellungsbedarf, beispielweise dass es um Artenschutz und nicht um Individualschutz geht. Ebenso sollte der Gesetzgeber das Tötungsrisiko bei windkraftsensiblen Vogelarten gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG klären bzw. digitale Antikollisionssysteme für Vögel vorschreiben.

Ein weiterer Aspekt durch den Planungs- und Genehmigungsverfahren verzögert werden können, sind wiederholte Erhebungen des Datenbestandes. Beispielhaft zu nennen ist die Feststellung der Anzahl der Fledermäuse im Rahmen einer UVP, welche in einem planungsrelevanten Bereich leben. Eine wiederholte Feststellung des Datenbestandes führt zu einer Verzögerung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Sie kann auch bewusst zur Verzögerung von Planungs- und Genehmigungsverfahren eingesetzt werden. Um dies zu vermeiden, sollte eine Regelung zur *Festschreibung des Datenbestandes* getroffen werden. Der einmal festgeschriebene Datenbestand kann dann für den gesamten Prozess eines Planungs- und Genehmigungsverfahrens gültig sein.

Bei der Planfeststellung für Erneuerbare Energien, insbesondere *Windkraft*, können Teilhabemodelle für Bürger*innen die Akzeptanz vor Ort steigern. Bei diesen werden die Bürger*innen entweder direkt an der Energieversorgung oder monetär an den Erträgen erneuerbarer Energien beteiligt. Eine Form in welcher dies stattfinden kann, sind Bürger*innenenergiegenossenschaften. Höhere Akzeptanz führt tendenziell zu weniger Gerichtsverfahren und Einwendungen und damit zu kürzeren Planungs- und Genehmigungsverfahren. Ein „Allheilmittel“ stellt diese Beteiligung jedoch nicht dar. Die Beteiligung am Ertrag erneuerbarer Energien wird, von den Bürger*innen, gegen Befürchtungen bezüglich einer Verschlechterung der Lebensqualität, Gesundheitsrisiken und andere Faktoren abgewogen. Die Befürchtungen können dabei im Einzelfall auch die „Gewinne“ aus der Beteiligung überwiegen (vgl. Buchholz; Hage 2014).

Klarstellungsbedarf im Artenschutz

Verzögerungen durch wiederholte Erhebungen des Datenbestandes

Teilhabemodelle für Bürger*innen

Insgesamt großer gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Verwaltung deutlich schneller arbeiten kann, wenn die vom Gesetzgeber vorgegebenen Verfahrensgesetze klarer formuliert und vor allem an die digitalen Möglichkeiten angepasst werden sowie auf die Herausforderungen der Digitalisierung, der Klimakrise, der energiepolitischen Unabhängigkeit und des demografischen Wandels ausgerichtet werden. Insbesondere der historische Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 mit seiner Begründung eines „Recht auf Rechtzeitigkeit“ fordert dies vom Gesetzgeber und vom Gesetzesvollzug. Erste neue digitale Verfahren, die aufgrund des PlanSiG u.a. im Bereich digitaler öffentlicher Konsultation und Beteiligungsverfahren ermöglicht wurden, weisen in die richtige Richtung. Allerdings sind zahlreiche weitere Gesetzesänderungen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene notwendig, wie oben gezeigt.

4 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vorantreiben und zur Modernisierung nutzen

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist momentan eines der zentralen Themen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung und unstrittig prinzipiell ein wichtiger Hebel zum Abbau von Bürokratie und zur Qualitäts- und Wirkungsverbesserung staatlicher Leistungen. Zudem ist die Erwartung der Bürger*innen Leistungen der öffentlichen Verwaltung auch digital in Anspruch zu nehmen, deutlich gestiegen. Nachdem in Deutschland die Bemühungen um die Verwaltungsdigitalisierung lange Zeit vernachlässigt wurden (im Gegensatz zu vielen anderen Ländern wie Österreich oder Estland) sind die Anstrengungen in den letzten Jahren intensiviert worden. Dennoch gibt es nach wie vor einen Nachholbedarf in diesem Bereich.

Nachholende Digitalisierung

Zu nennen ist dabei vor allem das 2017 verabschiedete „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“, welches auch als Onlinezugangsgesetz (OZG) bezeichnet wird. Das OZG verfolgt das ambitionierte Ziel 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 über einen „Portalverbund“ von Bund und Ländern medienbruchfrei digital anzubieten. Bei 76% dieser Verwaltungsleistungen liegt die Vollzugsverantwortung bei den Verwaltungen von Bundesländern und Kommunen (vgl. Junkernheinrich et al. 2021). Zudem zeigt sich an verschiedenen Stellen, dass die Digitalisierung in Deutschland durch die Corona-Krise einen weiteren Schub erhalten hat⁹.

OZG

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung umfasst neben der digitalen Leistungserbringung für Bürger*innen, Unternehmen und sonstige Verwaltungsadressaten auch noch eine Vielzahl anderer Bereiche der Verwaltungstätigkeit, deren Bedeutung häufig unterschätzt wird. Hierzu gehören die Ausstattung von Arbeitsplätzen mit Hard- und Software, die Erfüllung von Sicherheitsanforderungen, Barrierefreiheit, die E-Akte, digitale Bearbeitung von Vorgängen, Dokumenten- und Wissensmanagementsysteme, der Einsatz künstlicher Intelligenz, das Management von Daten und der Datenschutz (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2020; Hill 2021b). Da der technologische Fortschritt rasant vorangeht, wird der Prozess der Digitalisierung auch die öffentliche Verwaltung für einen sehr langen Zeitraum begleiten. Unter dem Stichpunkt Verwaltung 4.0 wird heute

⁹ Dies gilt auch für die Ausstattung mit digitalen „Endgeräten“ und Kollaborationssoftware sowohl in Bildungseinrichtungen als auch Verwaltungen. Zum Beispiel hat die Bezirksregierung Arnsberg alle Mitarbeiter*innen mit digitalen Endgeräten ausgestattet, ein Digitalteam für die Betreuung und Qualifizierung eingesetzt und in die digitale Zusammenarbeit unter der Überschrift „Führung, Teams, Tools“ investiert.

bereits über den Einsatz von Blockchain, Quantencomputing und künstlicher Intelligenz diskutiert.

Digitalisierung ist mehr als Technikeinsatz

Digitalisierung sollte als umfassender Modernisierungsprozess betrachtet werden. Es geht nicht nur um technische Umsetzung, sondern auch darum bessere Verwaltungsverfahren zu entwickeln, deren Ziel es ist die Wirkung des Verwaltungshandelns zu verbessern. Die bloße Übersetzung eines „schlechten“ analogen Prozesses führt in der Regel auch zu einem „schlechten“ digitalen Prozess (vgl. Fischer et al. 2021). Nur durch Digitalisierung verändert sich die „Qualität“ und Wirkung eines Verfahrens nicht. Digitalisierung im Sinne von Verwaltungsmodernisierung ist also keine rein „technische“ Herausforderung. Als Modernisierungsprozess sind bei der Digitalisierung auch strategische, organisatorische, technologische, motivationale und soziale Elemente zu berücksichtigen.

Gründe für schlechten Implementationsstand

Will man in diesem Bereich wirklich zu Verbesserungen kommen, sind zunächst die Gründe für den bisher schlechten Implementationsstand in Deutschland zur Kenntnis zu nehmen. Wesentliche Gründe liegen in der noch zu leistenden allgemeinen Aufgabe das Recht aus vordigitaler Zeit in die digitale Zeit zu übertragen, in der fehlenden Registermodernisierung, der unflexiblen Anwendung des Datenschutzrechtes, in unnötigen Schriftform- und Authentifizierungserfordernissen und in Problemen der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien (horizontal) zwischen Bund, Ländern und Kommunen (vertikal) in diesem Feld (vgl. ausführlich Bogumil/Kuhlmann 2021).

Beispiel: Doppelte und hybride Aktenführung

Aufgrund von EU-Vorschriften und Vorgaben der Landwirtschaftskammer (LWK) müssen im Dezernat 33 (Ländliche Entwicklung und Bodenordnung) in der Bezirksregierung Arnsberg trotz Einführung der E-Akte Originale von Rechnungen in Papierform postalisch verschickt werden. Seit Einführung der E-Akte werden Originalrechnungen in der Bezirksregierung Arnsberg in der Scanstelle eingescannt und an das zuständige Dezernat weitergeleitet. Die genannten Vorgaben verhindern den Einsatz des sogenannten ersetzenden Scannens. Bei ersetzendem Scannen wird ein Dokument durch Scannen digitalisiert. Anschließend kann die Papierform vernichtet werden. Das eingescannte Dokument stellt bei ersetzendem Scannen einen vollständigen Ersatz für die Papierform dar. Aufgrund der genannten Vorgaben ist, bei den angesprochenen Rechnungen, nur einfaches Scannen möglich. Die Folge ist eine doppelte (analog und digital) oder hybride (teilweise analog und teilweise digital) Aktenführung. In diesem Fall bleiben Effizienzgewinne nicht nur aus, sondern die doppelte oder hybride Aktenführung führt sogar im Vergleich zur rein analogen Aktenführung zu Mehraufwand.

Eine der dringendsten Maßnahmen ist die Registermodernisierung. Öffentliche Datenbestände müssen nicht nur für planerische Zwecke, die Statistik oder die Steuerung einer Krise, sondern auch im täglichen Verwaltungsalltag besser nutzbar gemacht werden. Solange beispielsweise die Daten der Standesämter in Deutschland nicht miteinander ausgetauscht werden können und stattdessen täglich hunderte Papiernachweise zwischen Standesämtern verschickt werden, helfen auch Modellprojekte wie ELFE (Einfache Elterngeldleistungen) in Bremen nicht wirklich, da die Nutzungszahlen absehbar nicht stark steigen werden. Die Registermodernisierung und öffentliches Datenmanagement sollte ein wichtiges Projekt der Verwaltungsdigitalisierung werden und muss Ressort und Ebenen übergreifend gesteuert werden.

Registermodernisierung

Im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen war der Versuch eines stärker gemeinsamen Vorgehens von Bund, Ländern und Kommunen beim OZG in den letzten Jahren ein Fortschritt, während die Modernisierungsbemühungen des Bundes vorher dadurch gekennzeichnet waren, dass die bedeutsamen Umsetzungsinstanzen nicht berücksichtigt wurden. Insofern sind Strukturen wie der IT-Planungsrat¹⁰ und die erst seit 2020 bestehende FITKO¹¹ zu begrüßen. Allerdings ist zu überlegen, wie es zu einer einfacheren Mehrheitsfindung im IT-Planungsrat kommen kann (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2020).

Bessere Zusammenarbeit von Bund, Länder und Kommunen

Im August 2021 waren einer Analyse des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) folgend, lediglich 71 Verwaltungsleistungen gemäß OZG digitalisiert. Eine Umsetzung der ambitionierten Ziele des OZG bis Ende 2022 erscheint vor diesem Hintergrund nicht realistisch (vgl. Hüther; Röhl 2021). Zudem ist der Ansatz 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend zu digitalisieren in Frage zu stellen. Dies wird auch in weiteren fünf Jahren nicht erreichbar sein. Es sollte stärker zwischen Leistungen unterschieden werden, die digitalisierungsfähig sind und bei den durch die Digitalisierung ein Nutzen für Adressaten und Verwaltungsprozesse entsteht. Erforderlich sind zudem stärkere Standardisierungsbemühungen des Bundes bei

OZG Versprechen nicht realisierbar

¹⁰ Der IT-Planungsrat dient der Koordination der Tätigkeiten von Bund und Ländern in der Informationstechnik. Er setzt sich zusammen aus dem Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik, auch als Chief Information Officer (CIO) bezeichnet, und den Beauftragten der einzelnen Bundesländer für Informationstechnik. Neben den 17 ordentlichen Mitgliedern des IT-Planungsrats, können u.a. mit beratender Stimme Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände und der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit an den Sitzungen teilnehmen (vgl. Lühr 2020).

¹¹ Die FITKO (Föderale IT-Kooperation) unterstützt den IT-Planungsrat organisatorisch und fachlich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Modulare Software-Architektur als Antwort auf fragmentierte Strukturen

Softwarelösungen in diesem Bereich (Zuständigkeiten sind vorhanden).

Die Herausforderung besteht darin, dass die einzelnen Behörden und Verwaltungsebenen häufig eigene Lösungen in der Digitalisierung entwickelt haben. Das Resultat ist eine stark fragmentierte Software-Landschaft in der öffentlichen Verwaltung. Diese Fragmentierung führt zu Schnittstellenproblemen zwischen Behörden und Verwaltungsebenen. Diese Schnittstellenprobleme sind auch ein Grund für Medienbrüche. Diese Herausforderungen können bewältigt werden, indem Vorgaben für eine modulare Software-Architektur für die öffentliche Verwaltung geschaffen werden. Die Vorgabe einer Software-Architektur ist dabei nicht mit der Vorgabe einer einzelnen Software zu verwechseln. Vielmehr geht es darum technische und rechtliche Vorgaben für die Gestaltung von Software zu machen, damit diese den Ansprüchen der öffentlichen Verwaltung genügt. Es geht also um eine Normierung, wie zum Beispiel bei DIN-Normen. Software, welche im Rahmen dieser Architektur entwickelt wird, sollte zudem modular sein. Das bedeutet zum Beispiel, dass es bei Eingabemasken möglich sein sollte eigene Felder einzufügen, damit diese an die konkrete praktische Verwaltungsarbeit angepasst werden kann.

Unklarheiten bezüglich der Konsequenzen für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung aus dem OZG

Bezüglich der Umsetzung des OZG gibt es zudem Unklarheiten in Bezug auf die praktische Umsetzung des Portalverbunds und die damit einhergehenden Konsequenzen insbesondere für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2021). Nach wie vor fehlt der zentralen OZG-Informationenplattform die notwendige Transparenz, so dass nicht ersichtlich ist, welche der als relevant befundenen 575 Verwaltungsleistungen flächendeckend und mit dem notwendigen Reifegrad 3 (durchgängiges Onlineverfahren inkl. aller Nachweise und Rückkanal) tatsächlich zur Verfügung stehen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2020: 3). Der Vollzug der im OZG-Umsetzungskatalog gelisteten Leistungen liegt wie oben erwähnt ganz überwiegend bei Ländern und Kommunen, wobei eine Vielzahl kommunaler Angebote (z.B. Geburtsurkunde/-bescheinigung, Kfz-Zulassung/-Um-/Abmeldung, Meldebestätigung, Registerauskunft, Personalausweis, Wohnsitzmeldungen, Aufenthaltserlaubnis/-karte, Bauvorbescheid/-genehmigung, Elterngeld, Führerschein etc.) zu den prioritären OZG-Leistungen gehört. Vor allem die flächendeckende Bereitstellung der 460 landes- und kommunalbezogenen OZG-Leistungen ist eine Mammutaufgabe, wenn bedacht wird, dass die 460 Leistungen mehr oder weniger einzeln implementiert werden müssen (mindestens in den 401 Kreisen und kreisfreien Städten, teilweise in ca. 750 Kommunen über 15.000

Einwohner). Ob und in welchem Ausmaß dabei die Harmonisierung und Bündelung der OZG-Leistungen und die Einhaltung von Mindeststandards tatsächlich angestrebt werden und realisierbar sind, ist bislang offen. Zudem ist nach wie vor weitgehend unklar, wie die zentral in den OZG-Themenfeldlaboren gefundenen Lösungen verbindlich und einheitlich in die Fläche – und damit vor allem in Behörden auf kommunaler Ebene - gebracht werden (sog. Roll Out) und dabei dennoch kommunal-dezentrale Autonomie-rechte gewahrt bleiben können.

In der derzeitigen Form lässt sich im OZG keine strategische Ausrichtung im Sinne einer Priorisierung der Digitalisierung bestimmter Verwaltungsverfahren beobachten (vgl. Schmid 2019). Vor diesem Hintergrund ist es empfehlenswert, bei einer Überarbeitung des OZG die Digitalisierung bestimmter Verfahren zu priorisieren und eine zeitliche Abfolge festzulegen. Zu denken ist hier an besonders häufig nachgefragte Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung und Verfahren, bei denen eine Beschleunigung durch Digitalisierung erwartet wird. Dazu können beispielsweise Meldeangelegenheiten, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren und Förderprogramme gehören. Für diese Verfahren sollte dann aber auch eine möglichst vollständig medienbruchfreie Digitalisierung, auch im Back-Office, vorgeschrieben werden. Bei „neuen“ Verwaltungsverfahren sollte zudem vorausgesetzt werden, dass diese auch digital zu implementieren sind („digital by default“). Dafür sind dann aber auch die rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Insbesondere durch die Einführung von digitalem Schriftformersatz. Aus einer Priorisierung würde sich dann auch ergeben, welche rechtlichen Regelungen vorrangig überarbeitet werden müssen.

OZG muss optimiert werden

Beispiel: NRW-Corona-Soforthilfe

Die Bezirksregierung Arnsberg hat federführend mit den anderen nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen und dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW (MWIDE) ein vollständig automatisiertes und digitales Förderverfahren für die NRW-Corona-Soforthilfe 2020 entwickelt. Aufgrund festgelegter Parameter (kein Ermessen) konnte das gesamte Verfahren (Antrag, Risikomanagement, Entscheidung, Bescheid, Auszahlung und Berichtswesen) digital durchgeführt werden, sofern das Risikomanagement positiv durchlaufen wurde. Die Bezirksregierungen in NRW haben auf diesem Weg ca. 500.000 Förderverfahren in sechs Wochen bearbeitet. Zukünftig sollen für ähnliche Förderverfahren, soweit rechtlich zulässig, unter Nutzung der Möglichkeit zur Identifizierung und Authentifizierung, welche die elektronische Steuererklärung (ELSTER) bietet, genutzt werden (vgl. Vogel 2020).

**Digitalisierung muss auch für
Verwaltungspersonal Mehr-
wertwert bringen**

Das OZG zielt zudem nur auf eine medienbruchfreie Digitalisierung der Leistungen im „front-office“, also in der Interaktion nach außen zu Bürger*innen und anderen Adressat*innen des Verwaltungshandelns. Eine medienbruchfreie Digitalisierung im „back-office“, also bei den nachfolgenden verwaltungsinternen Prozessen wird grundsätzlich mit dem OZG nicht gefordert. Das kann dazu führen, dass öffentliche Verwaltungen Verfahren nur im „front-office“ digitalisieren, während im „back-office“ analoge oder hybride Verfahren verwendet werden. Einer Befragung von Next:Public folgend geben 30 Prozent der befragten Verwaltungsmitarbeiter*innen an in durchgängig digitalen Prozessen zu arbeiten¹² (vgl. Next:Public 2022). Das Problem besteht darin, dass die oft gepriesenen Effizienz- und Effektivitätsgewinne für die Verwaltungsmitarbeiter*innen nicht sichtbar werden. Das Verwaltungspersonal kann die Digitalisierung in solchen Fällen sogar als Mehrbelastung empfinden. Die Digitalisierung wird dann sogar negativ von Verwaltungsmitarbeiter*innen wahrgenommen. Die empirische Verwaltungsforschung zeigt, dass Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung in der Regel dann erfolgreich sind, wenn es gelingt die Mitarbeiter*innen „mitzunehmen“. In der Regel gelingt dieses „Mitnehmen“, wenn für die Verwaltungsmitarbeiter*innen Vorteile bzw. der Nutzen der Modernisierung sichtbar ist¹³ und sie im besten Fall selbst die Digitalisierung vorantreiben. Dazu bedarf es Experimentier- und Erfahrungsräume und Experimentierklauseln in Gesetzen und eine entsprechende Öffnung internen Rechts, wie Dienstanweisungen etc. (vgl. Vogel 2018).

¹² Die Differenzierung der Ergebnisse der Befragung nach Verwaltungsebenen, zeigt sich, dass 36 Prozent der Befragten aus der Bundesverwaltung, 28 Prozent der Befragten aus den Landesverwaltungen und 22 Prozent der Befragten aus Kommunalverwaltungen angeben, an durchgängig digitalen Prozessen zu arbeiten (vgl. Next:Public 2022).

¹³ Das bedeutet nicht, dass es keine Konflikte bei der Verwaltungsmodernisierung geben darf oder wird und auch nicht das am Ende jeder mit den Veränderungen zufrieden sein wird (vgl. Dreas; Klenk 2021).

5 Öffentliche Fördermittelvergabe modernisieren

EU, Bund und Länder setzen Förderprogramme als Steuerungs- und Anreizinstrument ein. Förderprogramme sind antrags- und zweckgebundene Formen der Projektförderung. Gründe für den Einsatz von Förderprogrammen können das Vorliegen besonderer Bedarfslagen und/oder ein besonderes Steuerungsinteresse des Fördermittelgebers sein. Adressiert werden mit Förderprogrammen u.a. Unternehmen, Bürger*innen und Kommunen. Förderprogramme für Kommunen bedürfen dabei einer tragfähigen Begründung (vgl. Junkernheinrich et al. 2021). Ein Grund hierfür ist, dass verhindert werden soll, dass zweckgebundene Zuweisungen nicht zweckgebundene Zuweisungen (z.B. Schlüsselzuweisungen) substituieren und somit die Autonomie der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung aushöhlen. Zur Förderpolitik, insbesondere im Hinblick auf Kommunen, wurden in den letzten Jahren verschiedene Untersuchungen durchgeführt, die zu einer ähnlichen Problemanalyse gelangen und von dieser ausgehend, auch zu relativ einheitlichen Vorschlägen zur Modernisierung der Förderlandschaft und von Förderprogrammen kommen (vgl. Deutscher Städtetag; PD – Berater der öffentlichen Hand 2021; Junkernheinrich et al. 2021; Sixtus et al. 2020).

Wozu Förderprogramme?

Auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen in der Landesverwaltung und auf kommunaler Ebene in NRW identifiziert die Transparenzkommission NRW die folgenden Problemlagen bei Förderprogrammen für Kommunen, wie sie in Tabelle 1 dargestellt werden.

Problemlagen bei Förderprogrammen

Tabelle 1: Fachliche und administrative Belastungen durch Förderprogramme

Fachliche Belastungen	Administrative Belastungen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unübersichtliche Förderkulisse ▪ Unzureichende Planungs- und Personalkapazitäten ▪ Überschneidungen der Förderziele und Programmkonkurrenz ▪ Zu eng gefasste Förderziele ▪ Kurze Projektphasen ohne Anschlussfinanzierung ▪ Mangelnde Planbarkeit ▪ Zu geringe Fördervolumina ▪ Eigenanteile 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoher Suchaufwand ▪ Zu kurze Antragsfristen ▪ Aufwendige Antragsverfahren und Verwendungsnachweisführung ▪ Lange Bearbeitungsdauer/Frist bis zur Bewilligung ▪ Harmonisierungsbedarf im Förderprozessmanagement ▪ Fehlende Förderplattform ▪ Zu lange Zweckbindungen ▪ Standardisierung durch die Hintertür

Quelle: Darstellung übernommen von Junkernheinrich et al. 2021

Hinzu kommen die entsprechenden fachlichen und administrativen Belastungen der Förderdezernate der NRW-Bezirksregierungen.

Im Kern beziehen diese Probleme sich auf die *Transparenz* der Förderlandschaft, den bürokratischen *Aufwand* und die *ungleiche Verteilung* von Fördermitteln. Für das Land bestehen verschiedene Handlungsmöglichkeiten, um diese Probleme anzugehen. Natürlich sind diese bei landeseigenen Programmen am höchsten. Hier kann das Land selbst die Förderkriterien und die Ausführung der Förderprogramme bestimmen. Auch bei Förderprogrammen des Bundes und bei EU-Förderprogrammen kann das Land durch die Nutzung von Handlungsspielräumen bei der Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren versuchen die genannten Probleme anzugehen. Beispielsweise kann das Land bei der Formulierung von Vergaberichtlinien seine Handlungsspielräume nutzen, um den bürokratischen Aufwand für die Antragsteller*innen möglichst gering zu halten bzw. keine zusätzlichen eigenen bürokratischen Hürden einzuziehen (vgl. Sixtus et al. 2020).

Mangelnde Transparenz der Förderlandschaft

Die mangelnde Transparenz der Förderlandschaft (auf der Bundesebene und in allen Ländern) hängt mit der zunehmenden Fragmentierung der über Jahrzehnte gewachsenen Förderlandschaft zusammen, d.h. dem Zusammenspiel verschiedener Verwaltungsebenen, Verwaltungseinheiten und Ressorts, sowie mit einer Überregulierung bzw. Mikrosteuerung in Bund-Länder-Beziehungen und in nachfolgenden Förderrichtlinien der Bundesländer. Die Bund-Länder-Vereinbarung zum Digitalpakt Schule vom 16.05.2019 umfasst allein 17 Seiten. Die entsprechende NRW-Förderrichtlinie enthält in Folge Regelungen auf drei Seiten. Sichtbar wird hier eine Mikrosteuerung durch den Bund, welche die Handlungsspielräume der Bundesländer beim Digitalpakt Schule deutlich einschränkt. Mangelnde Transparenz erzeugt Ressourcenaufwand für die Informationssuche bei den Antragstellenden und gleichzeitig Beratungsaufwand bei den Bezirksregierungen. Insbesondere für kleine und/oder finanzschwache Kommunen spielt der Ressourcenaufwand eine große Rolle für die Antragstellung.

In der Folge ergibt sich eine Ungleichverteilung von Fördermitteln. Die hohe Bedeutung des Ressourcenaufwandes für die Antragstellung wird auch in einer Untersuchung von „PD – Berater der öffentlichen Hand“ deutlich. Dieser folgend haben 60 Prozent der potenziellen Antragsteller auf die Beantragung von Fördermitteln verzichtet. Bei vielen dieser potenziellen Antragsteller*innen spielte Ressourcenaufwand, in Form von Personalressourcen, Eigenmitteln und Arbeitsaufwand eine bedeutende Rolle für die Entscheidung keinen Antrag zu stellen (vgl. Deutscher Städtetag; PD – Berater der öffentlichen Hand 2021).

Beispiel: Förderdschungel Integrationspolitik

Insgesamt entsteht sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene in vielen Politikfeldern der Eindruck eines Förderdschungels. Selbst in den Ministerien ist nicht immer bekannt, welche Förderprogramme es referatsübergreifend gibt. Nachgewiesen werden konnte dies u.a. für den Bereich der Integrationspolitik. So hat z.B. die Bezirksregierung Arnsberg, die in NRW der zentrale Ansprechpartner für Fragen der Integration auf der Ebene der Bezirksregierungen ist, eine 67-seitige Broschüre mit dem Titel „Integration ist unsere Mission“ herausgegeben, auf der jeweils auf einer Seite Informationen und Beratungsangebote, Fördermöglichkeiten, Anerkennungsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen vorgestellt sind. In Summe handelt es sich hier um 60 (!) verschiedene Maßnahmen (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2017). Um eine „erste Schneise“ in den Förderdschungel zu schlagen, hat das Netzwerk Stiftungen und Bildungen im Jahr 2016 die Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten nur im Bereich der Bildung seitens des Bundes und der Länder ohne Anspruch auf Vollständigkeit dargestellt (vgl. Netzwerk Stiftungen und Bildung 2016: 5). Ausgemacht werden nur für den Bereich der Integration durch Bildung 14 Bundesprogramme. Beteiligt sind das BMBF, das BMFSJ, das BMAS, das BMI, das BAMF, die EU und der DAAD. Auf der Ebene der Länder werden 35 Einzelprogramme aufgeführt (vgl. Netzwerk Stiftungen und Bildung: 22f.) Die Autoren machen zurecht darauf aufmerksam, dass in der Regel kein übergreifendes Portal eingerichtet ist, auf dem alle Landesprogramme und Initiativen zum Thema Integration von Zugewanderten und speziell Neuzugewanderten übersichtlich dargestellt sind. In der Regel findet man nur die Initiativen der einzelnen Ministerien auf ihren Portalen. Ähnliches gilt im Übrigen auch für den Bund und die Bundesministerien.

Ein erster Schritt zur Verringerung der Intransparenz kann in der Zusammenfassung von Förderprogrammen mit ähnlichen Zielsetzungen bestehen. Soweit der Koordinationsaufwand nicht zu hoch ist, sollte eine ressortübergreifende Abstimmung von Förderprogrammen stattfinden. Insbesondere sollten Förderprogramme mit nur geringen Mittelvolumina zusammengefasst werden, um der Fragmentierung der Förderlandschaft entgegenzuwirken. Ziel ist die Verzahnung und Fokussierung von Maßnahmen und die Überprüfung ihrer Wirksamkeit, die aufgrund der Fragmentierung praktisch unmöglich ist.

**Mehr ressortübergreifende
Abstimmung von Förderprogrammen**

Beispiel: Förderung von Sportstätten

Für die Förderung von Sportstätten gibt es bei Bund und Ländern eine Vielzahl von über Jahre gewachsenen Förderprogrammen, die bei verschiedenen Institutionen mit im Kern wesensgleichen, in Nuancen aber divergierenden Inhalten angesiedelt sind. Beispielsweise sind in NRW Förderprogramme bei der Staatskanzlei des Landes NRW und der NRW.BANK, dem MHKBG und dem MULNV ver-

ortet. Von der Staatskanzlei und der NRW.BANK werden Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten gefördert. Gefördert werden somit Investitionen in Sportstätteninfrastruktur für Hochleistungssport, Zuschauersportanlagen und Sportschulen. Das MHKBG fördert Sportstätten im Rahmen der regulären Städtebauförderung. In der regulären Städtebauförderung ist es grundsätzlich auch möglich Teile von Sportanlagen oder z.B. Turnhallen zu fördern, insofern eine überwiegende öffentliche Nutzung oder durch einen Verein sichergestellt werden kann. Flankierend wurde in Zusammenhang mit der Städtebauförderung das Programm „Investitionspaket Sportstätten“ ins Leben gerufen, um u.a. der Tatsache gerecht zu werden, dass für die reguläre Städtebauförderung ein Gebietsbezug erforderlich ist, hier aber nicht. Ebenfalls im MHKBG ist das Programm Dorferneuerung angesiedelt. Ausnahmsweise können in diesem Programm Kleinspielfelder und Multifunktionsplätze gefördert werden. Vereinssportanlagen können grundsätzlich nicht über das Programm Dorferneuerung gefördert werden. Das MULNV ermöglicht die Förderung von Sportplätzen über das Förderprogramm Strukturentwicklung des ländlichen Raums. Hinzu kommt das Programm „Moderne Sportstätten 2022“ des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieses Programm richtet sich im Jahr 2022 mit einem Volumen von 300 Millionen Euro an die Sanierung von Sportstätten im Eigentum von Sportvereinen und -verbänden bzw. langfristig gepachtete oder gemietete Sportstätten. Hinter dieser Struktur steht eine komplexe Finanzstruktur. So wird die Städtebauförderung aus Bundes- und Landesmitteln und zum Teil EFRE finanziert. Deutlich wird hier eine institutionelle Fragmentierung der Förderung von Sportstätten, die es potenziellen Fördermittelnehmern erschwert, das für sie passende Programm zu finden.

Förderdatenbank

Ein weiteres Mittel Transparenz zu erhöhen, liegt in der Schaffung einer allgemeinen oder fachspezifischen Förderdatenbank. Über diese Förderdatenbank werden nicht nur die Suchkosten für Antragsteller verringert, sondern es könnte auch eine Ungleichverteilung von Fördermitteln identifiziert werden. Auch bei der Digitalisierung von Förderprogrammen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen konsequent digitalfreundlich zu gestalten. Wiederum spielt hier die Schaffung von rechtlichen Möglichkeiten des digitalen Schriftformersatzes eine bedeutende Rolle.

Beispiel: Besonderes elektronisches Behördenpostfach (beBPo)

Die digitale Übersendung von Förderunterlagen über beBPo wird nicht als adäquater Schriftformersatz akzeptiert. Hingegen wird ein per Fax übersendetes unterschriebenes Schriftstück akzeptiert. Dies wird damit begründet, dass der Sicherheitsgrad des Übermittlungsweges per Fax sicherer als die digitale Übertragung mittels beBPo sei. Dementsprechend wird beBPo im Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW) in § 3a Abs. 2 nicht als sichere digitale Über-

tragungsform genannt. Tatsächlich wird hier als einzig sicherer digitaler Übertragungsweg De-Mail genannt. Diese rechtliche Regelung behindert eine medienbruchfreie Digitalisierung von Förderverfahren zwischen Kommunen und Landesverwaltungen. Während der Covid-19-Pandemie wurden auch explizit per Erlass Ausnahmen im Bereich der digitalen Übertragung von Förderanträgen zugelassen. Für eine medienbruchfreie Digitalisierung von Förderverfahren sollte der § 3a Abs. 2 VwVfG NRW um weitere sichere digitale Formen der Übertragung bzw. des Schriftformersatzes ergänzt werden.

In Nordrhein-Westfalen bestehen bereits Bestrebungen zur Verbesserung der Transparenz¹⁴ durch die Nutzung von Digitalisierung. Das Land setzt hierzu die Förderplattform „foerderplan.web.de“ ein und entwickelt diese stetig weiter. Auf „foerderplan.web.de“ basieren dabei verschiedene fachbezogene Förderplattformen, wie z.B. „integration.web.de“ und „wiederaufbau.web.de“. Die Förderplattform soll im Laufe ihrer Entwicklung die folgenden Möglichkeiten bieten:

- Projektförderung und institutionelle Förderung gemäß § 23/44 LHO und die Förderung durch fachbezogene Pauschalen gemäß § 29 Haushaltsgesetz (HHG) sollen in der Datenbank enthalten sein. Soweit möglich sollen auch Förderprogramme von EU und Bund ergänzt werden.
- Die Arbeitsabläufe in Förderprogrammen, also Antrag, Prüfung, Bewilligung und Verwendungsnachweis, sollen vollständig digitalisiert werden.
- Schnittstellen für andere in der öffentlichen Verwaltung gebräuchliche Software (z.B. e-Akte, Service-/Unternehmenskonto, EPOS) sollen vorhanden sein.
- Möglichkeiten zur Modularisierung sollen, z.B. in Form der Eingabe von individuellen Feldern in Eingabemasken bestehen.
- Die Plattform soll bestehende Lösungen ablösen und die Grundlage für die Erst-Digitalisierung zukünftiger Förderverfahren bilden. Dadurch soll die Standardisierung, der in nordrhein-westfälischen Behörden verwendeten Software, vorangetrieben werden (vgl. Junkernheinrich et al. 2021).

Die Bestrebungen des Landes zur Schaffung einer Förderplattform sind begrüßenswert. Insbesondere ist es sinnvoll, dass das Programm auch Individualisierungsmöglichkeiten bieten soll. Ebenso ist die vollständige Digitalisierung, insbesondere die Möglichkeit der digitalen Antragstellung, erstrebenswert. Es sollte jedoch überlegt werden, zum Beispiel auf der Grundlage der Förderplattform auch

Anforderungen an eine Förderdatenbank

¹⁴ Die EU erhöht Transparenz zum Beispiel in Form der Veröffentlichung ihrer Agrarzahlungen. Dabei sind auch die Empfänger*innen der Zahlungen sichtbar.

eine umfassende Förderdatenbank zu entwickeln. Diese sollte die folgenden Informationen enthalten: Förderhöhe, Programmlaufzeiten und Antragsfristen, Anforderungen an die Beantragung, Vergabebeanforderungen, Ansprechpersonen, standardisierte FAQ und Checklisten und Anforderungen an Verwendungsnachweisprüfungen. Diese Förderdatenbank würde es auch ermöglichen die Verteilung von Fördermitteln zu analysieren und gezielt auf diese zu reagieren.

Ein weiterer Faktor, der Intransparenz erzeugt, ist die Fragmentierung von Förderprogrammen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen, Behörden und anderen Organisationen. Diese Fragmentierung lässt sich insbesondere bei Förderprogrammen von EU und Bund beobachten. So sind an Förderprogrammen in NRW die folgenden Einrichtungen häufig beteiligt: Landesministerien, Bezirksregierungen, Landschaftsverbände, Landesjugendämter, NRW.BANK, Projektträger Jülich (PTJ), Oberfinanzdirektionen NRW, Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB), Bundesministerien und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (vgl. Junkernheinrich et al. 2021). Zwar lässt sich eine gewisse Fragmentierung bei Förderprogrammen nicht vermeiden, aber es sollte auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder) stärker darauf geachtet werden, dass die Anzahl der beteiligten Organisationen an einem Förderprogramm auf ein notwendiges Mindestmaß begrenzt wird.

Vermeidung von Mehrfachprüfungen, Flexibilisierung von Fördermitteln

Die Verringerung des Ressourcenaufwandes für Förderprogramme, insbesondere bei potenziellen Antragstellern, kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Eine Möglichkeit besteht in der Vermeidung von Mehrfachprüfungen und der Flexibilisierung der Bereitstellung von Fördermitteln. Die Flexibilisierung der Bereitstellung von Fördermitteln kann durch eine Selbstbewirtschaftung der Mittel für den Förderzeitraum durch den Fördermittelnnehmer erreicht werden. Bei mehrjährigen Projekten sollte zudem eine jährliche Prüfung durch den Fördermittelgeber entfallen. Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel ist durch den Fördermittelgeber erst am Ende der Projektlaufzeit zu prüfen (vgl. Junkernheinrich et al. 2021).

Ressourcenaufwand erhöht sich auch durch unangemessen kurze Antragszeiten und Ankündigungsfristen für Förderprogramme. Insbesondere für kleinere und/oder finanzschwache Kommunen sind kurze Antragszeiten und Ankündigungsfristen problematisch, weil z.B. im Gegensatz zu großen Kommunen keine Mitarbeiter*innen vorhanden sind, die sich im Schwerpunkt mit dem Thema Förderprogramme befassen (vgl. Deutscher Städtetag; PD – Berater für den öffentlichen Dienst 2021). Dementsprechend sollten Regelungen für angemessene Antragszeiten und Ankündigungsfristen geschaffen werden, um den Ressourcenaufwand für die Fördermittelnnehmer zu verringern und die Ungleichverteilung zu verringern.

Angemessene Antragszeiten und Ankündigungsfristen

Ein weiterer Faktor, der beim Ressourcenaufwand von Bedeutung ist, ist der Eigenanteil der Fördermittelnnehmer. Dieser wirkt insbesondere für kleinere und/oder finanzschwache Kommunen, häufig abschreckend. Der Eigenanteil sollte den potenziellen Antragstellern vollumfänglich bekannt gemacht werden. Es sollte Transparenz über den zu erbringenden Eigenanteil hergestellt werden. So sollte aus den Förderrichtlinien eindeutig erkennbar sein, wie sich nicht geförderte Maßnahmen auf die Höhe des Eigenanteils auswirken. Bei finanzschwachen und kleineren Kommunen sollte zudem überlegt werden, ob Anreize zur Antragstellung durch niedrigere Eigenanteile geschaffen werden. Ebenso sollte diesen Kommunen ermöglicht werden, Alternativen zu einem monetären Eigenanteil zu wählen. Eine Möglichkeit besteht zum Beispiel darin auch die Anrechenbarkeit von Personal- und Arbeitsplatzkosten auf die Höhe des zu finanzierenden Eigenanteils zu ermöglichen (vgl. Deutscher Städtetag; PD – Berater für den öffentlichen Dienst 2021).¹⁵

Eigenanteile flexibler gestalten

¹⁵ Bei der Breitbandförderung des Bundes hat das Land NRW einen Teil des kommunalen Eigenanteils übernommen. Bei Kommunen mit geringer Wirtschaftskraft wurde der kommunale Eigenanteil in Höhe von 10 Prozent sogar gänzlich von den Bewilligungsbehörden des Landes übernommen (vgl. Deutscher Städtetag; PD – Berater für den öffentlichen Dienst 2021).

Förderlotsen

Eine weitere Möglichkeit potenzielle Fördermittelnehmer zu erreichen, welche tendenziell Fördermöglichkeiten nicht nutzen, besteht in proaktiver Beratung. Dazu könnten die Bewilligungsbehörden zum Beispiel sogenannte Förderlotsen einstellen, welche aktiv Informationsveranstaltungen, Workshops und Schulungen bei potenziellen Fördermittelnehmern veranstalten. Außerdem sollten digitale Möglichkeiten der aktiven Informationssuche erweitert werden zum Beispiel in Form von Chat-Bots¹⁶ und digitalen Tutorials.

¹⁶ Als zusätzliche Serviceleistung um häufige telefonische Nachfragen bzw. generelle Unklarheiten und Schwierigkeiten in Prozessen zu verringern, eignet sich die Kommunikation über einen digitalen Chatbot, der beispielsweise auf Internetseiten oder als App in einen direkten Dialog mit den „Kund*innen“ treten kann. Der Chatbot greift dabei meist auf vordefinierte Antworten aus Datenbanken zurück und bildet den Kontakt zu einer menschlichen Sachbearbeitung nach. Auch in der Bezirksregierung Arnsberg werden Chatbots zur einfachen, schnellen und direkten Kommunikation mit „Kund*innen“ genutzt. Auf der Internetseite mehrerer LEADER-Regionen (z.B. <https://www.leader-obenandervolme.de/>) steht ein mit Design-Thinking-Methoden selbst entwickelter Chatbot den Regionalmanager*innen der LEADER-Förderregionen im Regierungsbezirk Arnsberg bei über 150 Fragen zur Verfügung.

6 Herausforderungen der Personalpolitik: Attraktivität steigern, Karrierewege öffnen und neue Kompetenzen aneignen

Angesichts des demografischen Wandels¹⁷ und daraus folgenden Nachwuchs- und Fachkräftemangels sowie der neuen Herausforderungen durch Digitalisierung steht die Personalpolitik im öffentlichen Dienst vor großen Herausforderungen. Die Herausforderungen betreffen die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, der Diversifizierung des Verwaltungspersonals in kultureller und fachlicher Hinsicht und der digitalen Transformation auch von Aus- und Weiterbildung.

Für die Erhaltung eines angemessenen Personalbestandes im öffentlichen Dienst bestehen verschiedene Möglichkeiten. Im Rahmen der Personalrekrutierung ist dabei vor allem relevant, wie der öffentliche Dienst seine Attraktivität steigern kann und seine Vorteile gegenüber anderen Arbeitgebern auch öffentlich wirksam darstellen kann. Die Sinnhaftigkeit beruflicher Tätigkeit ist offenkundig wichtiger geworden. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist, insofern die Regelaltersgrenze nicht noch weiter angehoben wird, für die öffentliche Verwaltung nur bedingt ein Weg, um die Effekte des demografischen Wandels abzumildern. Wie eine Befragung des Verwaltungspersonals von Next:Public zeigt, können sich 72 Prozent der Befragten nicht vorstellen über die Regelaltersgrenze hinaus zu arbeiten. Bei dieser Antwort bestehen im Übrigen keine signifikanten Unterschiede zwischen Alterskohorten (vgl. Next: Public 2022).

Als wesentlicher Faktor für die Attraktivität von Stellen im öffentlichen Dienst wird oft die im Vergleich zur Privatwirtschaft hohe Arbeitsplatzsicherheit betrachtet. Dieser Faktor wird auch vom öffentlichen Dienst im Rahmen der Personalrekrutierung als Attraktivitätsmerkmal dargestellt. Der Rückgang des Erwerbspersonalpotenzials im demografischen Wandel führt aber zu einem aus Beschäftigtenperspektive relativ entspannten Arbeitsmarkt. Faktisch ist die Arbeitsplatzsicherheit dann auch in der Privatwirtschaft relativ hoch, so dass dies kein besonderes Attraktivitätsmerkmal des öffentlichen Dienstes sein wird. Während der Covid-19-Pandemie ist die hohe relative Arbeitsmarktsicherheit des öffentlichen Dienstes zwar noch einmal zum Vorschein getreten. Die Covid-19-Pandemie

Möglichkeiten der Personalrekrutierung

Arbeitsplatzsicherheit reicht nicht mehr aus

¹⁷ Der öffentliche Dienst ist in stärkerem Ausmaß als die Privatwirtschaft von einer „Überalterung“ des Personals betroffen. Dieses Ungleichgewicht zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft lässt sich vor allem auf jahrelange Einstellungs- und Ausbildungsstopps zurückführen, welche als Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung eingesetzt wurden. In der Konsequenz bestehen deutliche Lücken zwischen Alterskohorten (vgl. Kunath 2011).

ist aber auch in Hinsicht auf den Arbeitsmarkt eine Ausnahmesituation und nicht die Regel. Vor diesem Hintergrund sollte die öffentliche Verwaltung in der Personalrekrutierung andere Attraktivitätsmerkmale in den Vordergrund rücken.

Gemeinwohlorientierung und Leitbildentwicklung

Zu denken ist hier zum Beispiel an eine stärkere Betonung der Gemeinwohlorientierung als sinnstiftendes Element der Arbeit im öffentlichen Dienst. Das Stichwort lautet „Allgemeinwohl als Beruf“. Das dieser Aspekt für das Personal im öffentlichen Dienst wichtig ist, zeigt zum Beispiel eine bundesweite Befragung des Verwaltungspersonals von Next:Public. 48 Prozent der Befragten geben an, dass es ihnen sehr wichtig ist, einen Beitrag zur Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags ihrer Behörde zu leisten. 26 Prozent ist dies zumindest eher wichtig (vgl. Next:Public 2022). Vor diesem Hintergrund spielen auch Leitbilder, in welchen eine Verwaltung zumindest ihre übergeordneten (normativen) Ziele darstellt eine Rolle. 59 Prozent der Befragten kennen das Ziel ihrer Behörde und 85 Prozent das Ziel ihrer eigenen Arbeit. In der Studie von Next:Public wird dies auf die Formel heruntergebrochen: „Die meisten Mitarbeiter*innen wissen zwar, was sie tun sollen, aber nicht warum!“ (Next:Public 2022, S. 13). Das es aber wichtig ist die eigenen Behördenziele darzustellen wird zum Beispiel darin sichtbar, dass 67 Prozent der Befragten angeben, dass es ihnen sehr wichtig ist, sich mit den Zielen und Aufgaben der eigenen Behörde zu identifizieren (vgl. Next:Public 2022). Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass Behörden jenseits exogener Ziele Leitbilder zu ihren Zielen entwickeln. In den Diskussionsprozessen, welche zu diesen Leitbildern führen, sollten dann Ziele und Ergebnisse für eine Behörde in der digitalen Welt gemeinsam neu definiert werden. Vielen Mitarbeiter*innen der öffentlichen Verwaltung ist oft nicht klar, wohin der Prozess der Verwaltungsdigitalisierung führen soll und wie sich die Arbeit in der „digitalen Behörde“ der Zukunft gestalten wird (vgl. Dreas; Klenk 2021). Die Entwicklung eines Werte-Profiles ist dabei Aufgabe jeder einzelnen Behörde, nicht nur des Staates oder der Verwaltung insgesamt (vgl. Next:Public 2022). Dabei gilt es auch die Werte und Prioritäten der „Kund*innen“ öffentlicher Dienste zu reflektieren. In diesem Zusammenhang gilt es auch, die interkulturelle Öffnung weiter voranzutreiben, um die personelle Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund zu steigern.

Bessere Aufstiegsmöglichkeiten entwickeln

Gerade für die Rekrutierung „jüngerer“ Menschen sind aber auch die potenziellen Aufstiegsmöglichkeiten ein wichtiger Faktor für die Attraktivität eines Arbeitgebers. Innerhalb des Laufbahnsystems des öffentlichen Dienstes bestehen bereits Möglichkeiten für den Aufstieg in höhere Laufbahngruppen. Für die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes ist der Ausbau dieser Möglichkeiten

ein adäquates Instrument. Gleichzeitig kann dieses Instrument beim Verwaltungspersonal als Anreiz- und Förderinstrument eingesetzt werden. Derzeit bestehen für das Personal in der Landesverwaltung bereits umfangreiche Möglichkeiten sich von der Laufbahngruppe 1.2 (ehemals: mittlerer Dienst) in die Laufbahngruppe 2.1 (ehemals: gehobener Dienst) weiterzuentwickeln. In der Regel erfolgt dieser Aufstieg durch die Erlangung eines Bachelors an einer Verwaltungshochschule. Bei der Weiterentwicklung von der Laufbahngruppe 2.1 in die Laufbahngruppe 2.2 (ehemals: höherer Dienst) sind diese Aufstiegsmöglichkeiten vergleichsweise begrenzt. Voraussetzung für den Aufstieg von der Laufbahngruppe 2.1 in die Laufbahngruppe 2.2 ist eine Endbeförderung in der Laufbahngruppe 2.1 (bei Beamt*innen A12 und bei Angestellten E12) und das erfolgreiche Absolvieren eines Master-Studiengangs.

Das Land *erprobt* derzeit jenseits von diesem Verfahren alternative Aufstiegsmöglichkeiten für die Besoldungsgruppen A10 und A11. Für die nachgeordneten Behörden besteht ein landesweit relativ kleines Kontingent (zehn Personen), welches in diesem alternativen Verfahren von der Laufbahngruppe 2.1 in die Laufbahngruppe 2.2 aufsteigen kann. Diese Möglichkeit besteht in NRW seit 2020. Gemäß § 26 LVO können Beamt*innen der Besoldungsgruppen A10 und A11 (Regelung des Innenministeriums) sich nach mindestens dreijähriger Dienstzeit für Plätze in diesem Kontingent bewerben. Nach Bestehen eines Assessment-Centers kann ein Master-Studium an der HSPV NRW absolviert werden. Nach erfolgreichem Absolvieren eines Verwaltungsreferendariats ist dann der Aufstieg in die Laufbahngruppe 2.2 möglich. Hier könnte der Aufstieg gefördert werden, indem das Kontingent erweitert wird, um einer größeren Anzahl an Beamt*innen in nachgeordneten Behörden den Aufstieg in die Laufbahngruppe 2.2 zu ermöglichen, also somit die Aufstiegspektiven zu vergrößern.

Verwaltungspersonal, dass sich selbst für die Erlangung der Voraussetzungen zum Aufstieg in die Laufbahngruppe 2.2, durch ein Master-Studium, jenseits dieses Landeskontingents entscheidet, wird nicht besonders gefördert. Dies sollte verändert werden z.B. durch Gewährung von Sonderurlaub, Freistellungen für das Studium neben dem Beruf oder finanzielle Unterstützung bei Studiengebühren in berufsbegleitenden Studiengängen¹⁸. Auf der kommunalen Ebene wird im Übrigen der Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst stärker als auf Landesebene gefördert.

¹⁸ Ein Verwaltungsreferendariat anschließend an einen Master wird durch die Gewährung von Sonderurlaub und dem Fortbestand des Dienstverhältnisses unterstützt.

Die Personalbindung des Verwaltungspersonals ist für den öffentlichen Sektor unter motivationalen Aspekten wichtig. Für die einzelnen Organisationen im öffentlichen Sektor ist sie auch wichtig, um unnötige Personalwechsel von der eigenen in eine andere Behörde oder in die Privatwirtschaft zu verhindern. Wie eine Untersuchung von Next:Public aufzeigt, besteht bei 48 Prozent des befragten Verwaltungspersonals eine Wechselbereitschaft innerhalb des öffentlichen Sektors, nicht aber in die Privatwirtschaft. 27 Prozent können sich sowohl einen Wechsel in eine andere Behörde im öffentlichen Sektor, als auch in die Privatwirtschaft vorstellen (vgl. Next:Public 2022).

Mehr Quereinstieg ermöglichen

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist es für den öffentlichen Dienst auch wichtig, für Quereinsteiger*innen attraktiver zu werden. Um den Einstieg von Quereinsteiger*innen zu erleichtern sollte die Vorgaben im Hinblick auf den Vorbereitungsdienst verändert werden. Absolvent*innen der Wirtschafts-, Verwaltungs- oder Sozialwissenschaften müssen einen Vorbereitungsdienst absolvieren um als Beamt*innen in die Laufbahngruppe 2.2 im allgemeinen Verwaltungsdienst¹⁹ in NRW arbeiten zu können. Dieser Vorbereitungsdienst wird für Absolvent*innen der genannten Studiengänge in Form des Verwaltungsreferendariats abgeleistet. Das Verwaltungsreferendariat setzt sich aus verschiedenen praktischen (in Verwaltungen) und „theoretischen“ (am Institut für öffentliche Verwaltung NRW in Hilden und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer) Abschnitten zusammen. Das Verwaltungsreferendariat endet mit einer Staatsprüfung beim Landesprüfungsamt. Nordrhein-Westfalen ist das einzige Bundesland, in dem es noch ein Verwaltungsreferendariat in dieser Form gibt, der Bund, andere Bundesländer und die Kommunen haben das Verwaltungsreferendariat entweder vollständig abgeschafft oder durch Trainee-Programme ersetzt.

Verwaltungsreferendariat muss reformiert werden

Das Verwaltungsreferendariat in seiner derzeitigen Form macht den Wechsel in die öffentliche Verwaltung für Quereinsteiger*innen mit Berufserfahrung und/oder „fortgeschrittenen“ Lebensalter unattraktiv. Zwar können diese auch in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis ohne Durchlaufen eines Verwaltungsreferendariats eingestellt werden, der Beamtenstatus ist aber im Vergleich zum Angestelltenstatus attraktiver. Grundlegend ist die Voraussetzung eines Vorbereitungsdienstes, ob nun in Form eines Verwaltungsreferen-

¹⁹ Neben Beamt*innen im „allgemeinen Verwaltungsdienst“ gibt es auch noch Beamt*innen besonderer Fachrichtung. In § 5 Abs. 3 des LBG NRW werden diese Fachrichtungen definiert (Gesundheit, technische und naturwissenschaftliche Dienste, nichttechnische Dienste und Bildung und Wissenschaft).

dariats oder eines Trainee-Programms, für „frische“ Absolvent*innen ohne Berufserfahrung sinnvoll. Bei Quereinsteiger*innen sollte an die Stelle eines Verwaltungsreferendariats eine, über bestehende Möglichkeiten hinausgehende, vollständige Anerkennung bzw. Anrechnung der bisherigen Berufserfahrung treten. Rechtlich bestehen bereits Möglichkeiten der Anrechnung. Diese sollten aber explizit sowohl bei vorheriger Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung als auch außerhalb von dieser verstärkt zur Anwendung kommen. Die Prüfkriterien für Anrechnung bzw. Anerkennung sollten so gestaltet sein, dass Quereinsteiger*innen aus Tätigkeitsbereichen außerhalb der allgemeinen öffentlichen Verwaltung auch tatsächlich die Möglichkeit eröffnet wird, das Verwaltungsreferendariat durch ihre berufliche Tätigkeit vollständig zu ersetzen. Werden diese Kriterien erfüllt sollte den Quereinsteiger*innen auch ohne Absolvieren des Verwaltungsreferendariats eine Verbeamtung in der Laufbahngruppe 2.2 im öffentlichen Dienst des Landes ermöglicht werden. Hierdurch könnte auch die fachliche Diversität des öffentlichen Dienstes erhöht werden.

Eine weitere Maßnahme, um Quereinsteiger*innen anzuziehen, ist Stellen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, also von der Praxis abzuweichen, Ausschreibungen zumindest teilweise intern vorzunehmen. Im Hinblick auf die Erhöhung der fachlichen Diversität des öffentlichen Dienstes sollte grundlegend auch eine Verpflichtung zur Begründung bestehen, warum für eine ausgeschriebene Führungsstelle nur Jurist*innen geeignet sind. Gerade bei Personen mit Berufserfahrung sollte die Berufserfahrung einen größeren Stellenwert einnehmen als ein möglicherweise schon lange zurückliegendes Studium. Das bestehende Personalrecht eröffnet bereits Möglichkeiten zum Quereinstieg. Diese Möglichkeiten müssen aber auch in der Praxis der Personalrekrutierung genutzt werden (vgl. Querwechsler-Netzwerk 2021).

Insbesondere im Hinblick auf den Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der Employability, d.h. der Fähigkeit, fachliche, soziale und methodische Kompetenzen im gegenwärtigen Wandel zielgerichtet und eigenverantwortlich anzupassen und einzusetzen, älterer Arbeitnehmer*innen sind Maßnahmen im Bereich des betrieblichen Gesundheitsmanagements (vgl. Garbe 2018) und Wissensmanagements zu fördern. Ältere Arbeitnehmer*innen sind bei Einsatz eines alters- und alternsgerechten Personalmanagements nicht weniger leistungsfähig als jüngere Arbeitnehmer*innen. Vor dem Hintergrund der umfangreichen Personalabgänge im öffentlichen Dienst in den nächsten Jahren durch den Eintritt vieler Arbeitnehmer*innen in den Ruhestand, ist Wissensmanagement ebenfalls von großer Bedeutung. Durch den Eintritt der „Babyboomer“ in den Ruhestand

Besseres Wissensmanagement

Agile Methoden dort, wo es passt, ausprobieren

geht dem öffentlichen Dienst nicht nur Personal verloren, sondern auch über Jahre erworbenes Erfahrungswissen. Dieses Erfahrungswissen sollte über systematisches Wissensmanagement, soweit möglich für die zukünftige Organisationstätigkeit erhalten werden (vgl. Next: Public 2022).

Im Hinblick auf die Arbeitsweisen sollte grundlegend der Einsatz von sogenannten agilen Methoden²⁰ stärker betrieben werden. Allerdings sollten diese aus der Privatwirtschaft, insbesondere aus der Softwareentwicklung stammenden Verfahren, an die Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes adaptiert werden. Dabei sollte klar sein, dass agile Methoden sich nicht für alle Arbeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung eignen. Insbesondere die standardisierten Routine-Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, also die klassische Sachbearbeitung, lässt sich nur bedingt durch den Einsatz agiler Methoden verbessern. Geeignet sind agile Methoden vor allem in projektbezogenen Kontexten, vor allem z.B. bei der Förderung und Implementation von Innovationen. Voraussetzung für den Erfolg dieser Projektgruppen ist eine umfängliche Unterstützung der jeweiligen Leitungsebenen der Verwaltung, insbesondere der Behördenleitung. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Projektgruppen an den etablierten Linienstrukturen der Verwaltung scheitern. Diese Kombination von agilen und „klassischen“ Arbeitsweisen wird in der Literatur unter dem Begriff „Beidhändigkeit“ oder „Ambidexerität“ diskutiert. Das bedeutet, dass im öffentlichen Dienst neben den „klassischen“ Arbeitsweisen auch agile Arbeitsmethoden beherrscht werden (vgl. Dreas; Klenk 2021). Der undifferenzierte Einsatz von „neuen“ Arbeitsmethoden kann im Übrigen dazu beitragen, dass sich die Akzeptanz „neuer“ Methoden²¹, aufgrund ihres „falschen“ Einsatzes verringert, wie zum Beispiel Untersuchungen zum Neuen Steuerungsmodell auf kommunaler Ebene gezeigt haben (vgl. Bogumil et al. 2007).

²⁰ Bei agilen Methoden arbeiten in der Regel interdisziplinär zusammengesetzte Teams jenseits von klassischen Zuständigkeiten zusammen. Ziel ist die Entwicklung, ausgehend von einer Problemstellung, innovative Lösungen zu entwickeln. Dabei kommen kollaborative Arbeitsformen zum Einsatz, welche häufig aus dem Bereich der Softwareentwicklung kommen. Dazu gehören zum Beispiel Scrum, Design Thinking und Kanban. Die Arbeit innerhalb des Teams wird von den Mitgliedern eigenverantwortlich in kleinsten Arbeitspakete aufgeteilt und dann auch eigenverantwortlich bearbeitet (vgl. Dreas; Klenk 2021).

²¹ Zu den Kompetenzen gehört auch die Fähigkeit in Netzwerken mit anderen Einrichtungen (z.B. Unternehmen und Hochschulen) zu kooperieren und das Erlernen des Umgangs mit (digitalen) Maschinen. Beispielsweise bedeutet heute regionale Innovationspolitik die Arbeit in Entwicklungskooperationen (vgl. Heinze et al. 2019; Vogel 2021). Entsprechendes gilt für Projekte von Open Social Innovation (s.u.).

Durch die Digitalisierung werden sich die Anforderungen an die Kompetenzen des Personals im öffentlichen Dienst weiter verändern. Insbesondere werden sich die Anforderungen verändern, wenn sich der Einsatz von künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor durchsetzt. Durch künstliche Intelligenz wird die (Teil-)Automatisierung von Verwaltungsprozessen ermöglicht (vgl. Schuppan 2020). Eine Befürchtung auf Seiten von Beschäftigten ist, dass der Einsatz künstlicher Intelligenz zur Einsparung von Stellen führt. Da Personalabbau im öffentlichen Dienst faktisch nur schwer machbar ist, lässt sich im Personalbestand kein Stellenabbau erwarten. Die (Teil-)Automatisierung von Arbeit kann den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials aber vielleicht teilweise ausgleichen. Künstliche Intelligenz wird zudem nicht jede administrative Tätigkeit vollständig ersetzen können. Insbesondere gilt das für Tätigkeiten mit hohem koordinativem und interaktivem Charakter. Dazu gehört zum Beispiel die Koordination zwischen Arbeitsbereichen in der öffentlichen Verwaltung. Durch den Einsatz künstlicher Intelligenz werden sich aber die Anforderungen an die Arbeit verändern. Insbesondere wird der Bedarf an analytischen Fähigkeiten zunehmen und in diesem Zusammenhang die inhaltliche Tätigkeit der Kontrolle der Arbeit von Künstlicher Intelligenz. Dazu gehört zum Beispiel eine Beurteilung der Entscheidungen von künstlicher Intelligenz unter zum Beispiel rechtsstaatlichen, sozialen und anderen normativen Gesichtspunkten.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Digitalisierung, sollten digitale Inhalte bereits in der Ausbildung für den öffentlichen Dienst eine größere Rolle einnehmen. Dadurch werden nicht nur inhaltliche Kompetenzen geschaffen, sondern die Verwaltungskultur kann langsam in Richtung „digitale Verwaltung“ verändert werden. Derzeit spielt das Thema „Digitalisierung“ in der Ausbildung kaum eine Rolle. Zum Beispiel beziehen sich nur 5 Prozent der Lerninhalte für den allgemeinen Verwaltungsdienst an der HSPV NRW auf das Thema „Digitalisierung“ (vgl. Bialowons 2021; Halsbenning et al. 2021). Die Digitalisierung betrifft aber alle Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, somit sollte dieses Thema in allen Ausbildungen, nicht z.B. nur bei den Verwaltungsinformatiker*innen, eine größere Rolle einnehmen. Dabei mangelt es schon an der Vermittlung basaler Kompetenzen, wie den Umgang mit Office-Anwendungen, also zum Beispiel Schreib- und Tabellenkalkulationsprogrammen. Für das bestehende Verwaltungspersonal sollten zudem Weiterbildungsmöglichkeiten zu digitalen Themen weiter ausgebaut werden.

**Digitale Kompetenzen in
Ausbildung und Weiterbildung
stärken**

7 Evidenzbasierung der Entscheidungen erhöhen

Wichtige Entscheidungsdaten fehlen

Insbesondere während der Covid-19-Pandemie aber auch in der Flüchtlingskrise sind die Bedeutung von Daten und Defizite in der behördlichen Erhebung und Meldung von Daten nochmals deutlich sichtbar geworden. Wusste man 2015 nicht genau, wieviele Flüchtlinge wirklich nach Deutschland gekommen sind, erleben wir nun, dass die Datenerfassung und der Datenaustausch beispielsweise zwischen RKI und kommunalen Gesundheitsämtern ausbaufähig ist, wichtige Entscheidungsdaten fehlen oder erst aufgebaut werden müssen (z.B. hinsichtlich der Ausbreitungswege des Covid-19-Virus in Deutschland, der Hospitalisierungsraten, der Belastung von Krankenhäusern mit Intensivpatienten vgl. Hüther; Röhl 2021; Kuhlmann et al. 2021; Schnell 2021). Das zeigt, dass es ein grundlegendes Problem bei der Erhebung, dem Teilen und der Analyse von Daten in der öffentlichen Verwaltung gibt.

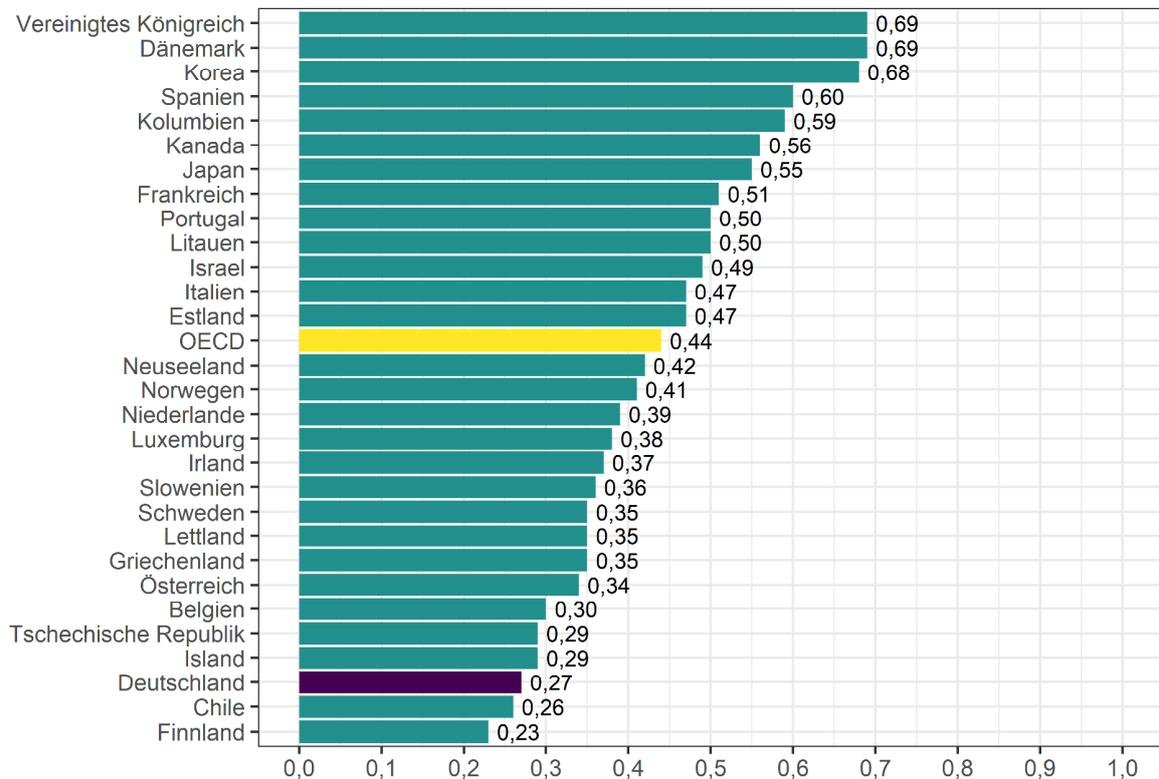
Vor diesem Hintergrund wird das Thema stärker evidenzbasierter Entscheidungen und als Element davon die „datengesteuerte Verwaltung“ stärker diskutiert²². Die Defizite des politisch-administrativen Systems im Bereich der Nutzung empirisch-analytischer Erkenntnisse und von Verwaltungsdaten sollten behoben werden, um Defizite im Bereich der Problemanalyse, der strategischen Vorausschau bzw. Planung zukünftiger Entwicklungen abzubauen. Politik und Verwaltung sollten unter planerischen als auch steuerungspolitischen Gesichtspunkten ein Interesse daran haben, möglichst umfassende und zuverlässige Daten zu haben. Auch vor dem Hintergrund populistischer Strömungen und „fake news“ sollte hier ein signifikantes Bedürfnis bestehen. Einer europaweiten Befragung von Eurobarometer zufolge, betrachten 80 Prozent der Befragten fehlerhafte Informationen in Online-Medien als Gefahr für die Demokratie (vgl. Buch et al. 2019).

Datennutzung in Deutschland ist schlecht

Im internationalen Vergleich schneidet der öffentliche Sektor in Deutschland bei der Nutzung des Potenzials von Daten besonders schlecht ab. In einem Vergleich zwischen OECD-Ländern liegt Deutschland bei 29 Ländern auf Platz 27.

²²Zum Beispiel wird im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP der Aufbau eines Dateninstituts und eines Datengesetzes angekündigt (vgl. Heumann 2022; SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021). Stefan Schnor, Staatssekretär im Bundesministerium für Digitales und Verkehr, betont, dass seinem Ressort eine Datenstrategie im Rahmen der Digitalstrategie besonders wichtig ist (vgl. Voß 2022).

Abbildung 5: Nutzung von Datenpotenzialen (OECD data-driven public sector-Index 2019)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der OECD

Vor allem in den 2010er Jahren haben die Möglichkeiten der Datenanalyse deutlich zugenommen. Stichpunkte, die in diesem Zusammenhang häufig genannt werden, sind Big Data, Algorithmisierung, Machine Learning und Künstliche Intelligenz. Jenseits von prozessproduzierten Daten lässt sich auch beobachten, dass in einigen Ländern zunehmend externe Daten²³ z.B. aus sozialen Medien und cyberphysische Systeme²⁴ (Sensoren) als Datenquellen von Politik und Verwaltung genutzt werden (vgl. Kubicek et al. 2020; Thapa 2020).

Möglichkeiten der Datenanalyse sind gestiegen

²³ Beispielsweise werden vom nationalen Statistikamt der Niederlande amtliche Daten mit Big Data aus sozialen Medien kombiniert, um in Echtzeit die Entwicklung des Verbrauchervertrauens zu schätzen und damit die wirtschaftliche Entwicklung zu beurteilen (vgl. Thapa; Parycek 2018).

²⁴ Als cyberphysische Systeme werden insbesondere „Sensoren“ bezeichnet. Ein Beispiel hierfür sind Smartphones, die über Positionssensoren verfügen. Sensoren bilden eine wichtige Grundlage von „Smart Cities“. Ein bekanntes Beispiel für eine „Smart City“ ist das EU-geförderte Projekt „SmartSantander“. In der spanischen Stadt Santander wurden im Rahmen dieses Projektes auf 35 Quadratkilometern ca. 15.000 Sensoren in Straßenlaternen, Gebäuden, Asphalt und städtischen Fahrzeugen verbaut. Diese erfassen Daten zu Lichtverhältnissen, Temperaturen,

Probleme des Datenschutzrechtes

Insgesamt gibt es mehrere Gründe für diesen Mangel an Datennutzung in der deutschen öffentlichen Verwaltung. Zum einen werden Daten nicht von ihrem analytischen Potenzial hergedacht, sondern die sogenannten prozessproduzierten Daten werden meist nur als ein Nebenprodukt der Verwaltungstätigkeit verstanden und nicht als notwendige Aufgabe bzw. Leistung betrachtet. Hinzu kommt, dass rechtliche Rahmenbedingungen des Datenschutzrechts, insbesondere die Grundsätze der Zweckbindung staatlich erhobener Daten und der Datensparsamkeit weitere Datennutzungen erschweren (vgl. Hill 2021a; Kuhlmann et al. 2021).

Silodenken und fehlende Datenkompetenz

Ein weiterer Grund liegt in der Verwaltungskultur, die vor allem die Normen und Verhaltens-, Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der Mitglieder einer Organisation bezeichnet. Hier ist im Hinblick auf Daten vor allem ein Silo-Denken und mangelnde data-literacy (Datenkompetenz) kennzeichnend. Silo-Denken bezeichnet dabei eine Verwaltungskultur, in welcher Daten im eigenen Verwaltungsbereich gehortet werden und nicht einmal mit anderen Verwaltungseinheiten, auch nicht innerbehördlich geteilt werden. Verwaltungsinterne Daten liegen oft nur isoliert in „Fachdatenbanken“ vor. Häufig handelt es sich dabei nicht einmal um „richtige“ Datenbanken, sondern Listen in Tabellenkalkulationsprogrammen. Daraus ergibt sich insbesondere, dass die Verwendung von „linked data“, also die Verknüpfung von verschiedenen Datensätzen, in der Regel nicht stattfindet (vgl. Kuhlmann et al. 2021; Thapa; Parycek 2018). Zudem gibt es häufig keine Transparenz darüber, welche Daten vorhanden sind. Sollen Data Analytics in der öffentlichen Verwaltung ermöglicht werden, wäre somit in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme über vorhandene Daten notwendig (vgl. Thapa; Parycek 2018).

Qualität der Daten

Ein weiteres Problem ist die Qualität der Daten in der öffentlichen Verwaltung. Während der Covid-19-Pandemie ist zum Beispiel deutlich geworden, dass Datenlücken ebenso ein Problem sind wie zeitverzögert erhobene bzw. gemeldete Daten. So ist zu Beginn der Covid-19-Pandemie eine Initiative zum europaweiten Datenmangel aus Deutschland unter dem Titel „Steps for the Dance: policy recommendations for data-based decision making in Europe during the Covid-19 crisis“ (vgl. Albrecht et al. 2020) gestartet worden, die leider in Deutschland nie aufgegriffen wurde. Bei der Qualität von

Geräuschen und Kohlendioxid. Ebenso werden in Echtzeit Informationen über freie Parkplätze erfasst. Weitere Beispiele für den Einsatz von Sensoren sind Abfalleimer, welche ihren Füllstand automatisch melden und Vibrationssensoren in Straßen, durch die frühzeitig Straßenschäden, wie z.B. Schlaglöcher erkannt werden können (vgl. Thapa; Parycek 2018).

Daten sind insbesondere die Kriterien wie Konsistenz und Verlässlichkeit zu berücksichtigen.

Weitere Probleme bestehen im Hinblick auf das Teilen und Weiterverarbeiten von Daten (vgl. Kuhlmann et al. 2021). Verbessert werden kann der Austausch von Daten über Datenplattformen. Diese würden die Transparenz über vorhandene Daten erhöhen und einen sicheren Austausch von Daten ermöglichen. Datenplattformen werden vor allem unter dem Gesichtspunkt von Open Data, z.B. in Form von Open-Data-Portalen, diskutiert. Sinnvoll wäre es aber auch rein verwaltungsinterne Datenplattformen zu schaffen. Insbesondere wenn in Deutschland wirklich das sogenannte „Once-Only-Prinzip“ umgesetzt werden soll, ist es in Zukunft wichtig, Datenaustausch über Datenplattformen und Register zu ermöglichen. In einem gemeinsamen internen virtuellen Datenpool, wie er in der Nationalen Datenstrategie für die Bundesebene angestrebt wird, könnten sogenannte Datenräume geschaffen werden. Datenräume sind „Datensammlungen“, welche sich auf ein bestimmtes Thema beziehen und die hierfür relevanten Daten und Metadaten enthalten. Daten werden in der öffentlichen Verwaltung häufig erst dann angefragt oder erhoben, wenn ein unmittelbarer Bedarf besteht (sog. Pull-Verfahren). Besser wäre es hier regelmäßige Datenströme in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren (sog. Push-Verfahren). Voraussetzung dafür ist aber eine umfassende Digitalisierung der Erhebung und Übertragung von Daten (vgl. Kuhlmann et al. 2021).

Ein weiteres Problem ist, dass Daten für Entscheider*innen in Politik und Verwaltung häufig nicht verständlich aufbereitet werden. Eine Möglichkeit dieses Problem anzugehen besteht darin, datenanalytische Praktiken aus der Privatwirtschaft zu adaptieren. Dort werden Daten häufig in Dashboards und „automatisierten“ Berichten für Entscheider*innen dargestellt (vgl. Kuhlmann et al. 2021). Öffentliche Beispiele für Dashboards der öffentlichen Verwaltung gibt es u.a. in der Bezirksregierung Arnsberg (<https://www.bra.nrw.de/-2995>) und anderen Verwaltungen (<https://www.dashboard-deutschland.de/#/>). Sie sind ausbaufähig. Die digitale Technik steht zur Verfügung.

Für die Datenaufbereitung und Datenanalyse sollten Data Teams geschaffen werden. In der Nationalen Datenstrategie werden Data Teams als Teams von Datenanalytist*innen bezeichnet. Bislang sind Data Teams in der öffentlichen Verwaltung nicht verbreitet. Die Aufgabe von Data Teams ist die Identifikation relevanter Daten und Datenquellen und die verständliche Aufbereitung dieser nach wissenschaftlichen Qualitätskriterien für verschiedene Zielgruppen. Ihre Arbeit dient der Ergänzung der Entscheidungsgrundlagen von Politik und Verwaltung. Zum Beispiel ermöglichen Verfahren der

Teilen und Weiterverarbeiten von Daten

Aufbereitung von Daten für Entscheider*innen defizitär

Schaffung von Data Teams

modernen Datenanalyse die exakte Erfassung von Flächenpotenzialen für Planungs- und Genehmigungsverfahren und aussagekräftige Prognosen zur Entwicklung dieser Potenziale. Datenteams sollten sowohl in der Staatskanzlei als auch den Ministerien etabliert werden. Vor dem Hintergrund der Vielzahl ressortübergreifend relevanter Themen sollte eine Zusammenarbeit der Data Teams von verschiedenen Ressorts von vornherein institutionalisiert werden. Zusammensetzen sollten sich die Data Teams aus Datenanalyt*innen und Data Scientists verschiedener Disziplinen. Dazu gehören u.a. IT-Spezialist*innen, Mathematiker*innen, Statistiker*innen, Sozialwissenschaftler*innen und Wirtschaftswissenschaftler*innen (vgl. Kuhlmann et al. 2021).

Eine weitere Aufgabe dieser Data Teams kann in der Entwicklung von Modellen der strategischen Vorausschau liegen. In diesen Modellen können Entwicklungen unter verschiedenen Rahmenbedingungen vorausgesagt werden. Das kann zum Beispiel dazu genutzt werden den Verlauf von „Krisen“ unter verschiedenen Rahmenbedingungen zu modellieren. Diese Verlaufsmodelle können dann auch zur Begründung politisch-administrativer Maßnahmen herangezogen werden (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2021a).

Datensouveränität und Datensorgfalt statt Datensparsamkeit

Auf der rechtlichen Ebene ist vor allem die Modernisierung der Datenschutzgrundverordnung notwendig. Der Einsatz von Methoden der modernen Datenanalyse (z.B. auch künstlicher Intelligenz) wird im Rahmen der Prinzipien der aktuellen Datenschutzverordnung nur schwer wirklich gewinnbringend einsetzbar sein. Vom Konzept der *Datensparsamkeit* sollte deshalb zum Konzept der *Datensouveränität* und *Datensorgfalt* übergegangen werden. In diesen Konzepten entscheiden die Bürger*innen aktiv selbst, für welche Zwecke ihre Daten verwendet werden (vgl. Heilmann; Schön 2020). Zudem ergibt sich der Vorteil für die Bürger*innen, dass für sie vollständig transparent ist, wo welche Daten von ihnen beim Staat vorhanden sind. Ein Beispiel für ein Datenschutzrecht, das diesen Prinzipien folgt ist Estland. Für die häufig gelobte antragslose Verwaltung in Estland sind diese Prinzipien unabdingbar. Antragslose Verwaltung bedeutet, dass die heutige antragsbezogene Verwaltung zur anlassbezogenen Verwaltung wird. So werden bei Geburt eines Kindes in der antragslosen Verwaltung automatisch Dienstleistungen, wie Geburtsurkunde, Anmeldung, Kindergeld, Elterngeld, Kitaplatz etc. ausgeführt.

Modernisierung des Datenschutzrechtes

Regelungen zum Austausch von Daten in und zwischen Behörden sollten konkretisiert werden. Dadurch wird Rechts- und Handlungssicherheit beim Datenaustausch gewährleistet. Ein überarbeitetes und modernisiertes Datenschutzrecht sollte folgende Themen aufgreifen: Datentreuhänder, regulierte Datenräume, IT-Sicherheit,

Anonymisierung und Pseudonymisierung. In der Praxis lässt sich beobachten, dass Datenschutz häufig als strategisches Blockadeinstrument eingesetzt wird, insbesondere im Bereich der Digitalisierung. Aufgrund der Unkenntnis und Unsicherheit im Hinblick auf das Datenschutzrecht, werden häufig auch die Spielräume, die das Datenschutzrecht ermöglicht, nicht genutzt (vgl. Dreas; Klenk 2021). Um ein modernisiertes Datenschutzrecht mit Leben zu füllen, ist es in der Praxis eine aufgeklärte und konstruktive Anwendung des Datenschutzrechts notwendig, in welcher die Möglichkeiten datenschutzkonformer Datennutzung ausgeschöpft werden. Auch unter dem aktuellen Datenschutzrecht sollte ein konstruktiverer Umgang mit Datenschutz etabliert werden, in dem nicht nur bezogen auf das Thema „Daten“, sondern auch auf das Thema „Digitalisierung“ datenschutzkonforme Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

Ähnlich wie digitale Inhalte werden auch Datenkompetenzen in der Ausbildung für den öffentlichen Dienst kaum vermittelt. Um den Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben, sollte auch innerhalb der Ausbildung, z.B. innerhalb des Studiums an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW) Themen wie Statistik, Datenmanagement und Datenschutzrecht verstärkt integriert werden oder es sollten zumindest dementsprechende Fortbildungsangebote geschaffen werden. Dadurch kann die data-literacy in der öffentlichen Verwaltung erhöht werden.

Datenkompetenz in der Ausbildung erhöhen

8 Open Social Innovationen ausprobieren

Was ist Open Social Innovation?

Der Ansatz von Open Social Innovation ist darauf gerichtet, gesellschaftliche Potenziale für Innovationsprozesse in verschiedenen Bereichen, u.a. auch der öffentlichen Verwaltung, nutzbar zu machen und somit einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen zu leisten. Hierfür werden Bürger*innen, organisierte Zivilgesellschaft, Unternehmen, Wissenschaft, Stiftungen und öffentliche Verwaltung in Netzwerken zusammengeführt. Die Akteure im Netzwerk beteiligen sich an der Identifizierung von Herausforderungen, der Entwicklung von Lösungsideen und der Übertragung der Lösungsideen in andere gesellschaftliche Bereiche und Organisationen. Neben der Entwicklung neuer Lösungsideen, können auch bestehende Lösungsideen in einem breiteren Umfeld bekannt gemacht werden (vgl. Mair et al. 2022).

Phasen des Beteiligungsprozesses

Ein Open Social Innovation Prozess lässt sich in vier Phasen unterteilen: Mobilisieren, Bündeln, Kuratieren und Skalieren.

- In der Phase des *Mobilisierens* geht es um die Identifikation von Herausforderungen und die Entwicklung von Lösungen oder das Auffinden bestehender Lösungen unter möglichst breiter Beteiligung verschiedener Akteure. Durch die breite Beteiligung soll sichergestellt werden, dass Ideen und Kompetenzen aus möglichst vielen verschiedenen Bereichen gesammelt werden.
- In der Phase des *Bündelns* werden Ideen, bestehende Lösungen und Herausforderungen zusammengebracht. Hierzu tauschen sich die Teilnehmer*innen untereinander zum Beispiel in digitalen Räumen aus.
- In der Phase des *Kuratierens* wird festgestellt, welche Lösungsansätze zur Bewältigung von Herausforderungen geeignet und umsetzbar sind.
- In der Phase des *Skalierens* sollen die Lösungsansätze ihre Wirkung durch Umsetzung entfalten (vgl. Mair et al. 2022).

Es gibt verschiedene Formen von Open Social Innovation: Open Data Hackathons, Kollektive Herausforderungen, Innovationswettbewerbe und Open Government Labs (vgl. Mair; Gegenhuber 2021). Beispiele für bereits durchgeführte Open Social Innovation-Prozesse in Deutschland mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung sind #WirVsVirus und UpdateDeutschland. Im Rahmen von UpdateDeutschland wurde beispielsweise für die Polizei ein strategisches datenschutzkonformes Feedbacktool für verschiedene Anwendungsfälle in der Polizei entwickelt. Ein weiteres Beispiel ist die Übertragung des 2020 von Bürger*innen für die Stadt Lüneburg entwickelten Mitwirk-O-Mat auf die Stadt Gütersloh. Der Mitwirk-

O-Mat ist ein Tool, anhand dessen Nutzer*innen anhand der Beantwortung von Fragen, passende Engagement-Angebote in ihrer Umgebung erhalten können (vgl. Mair et al. 2021).

Um Prozesse offener gesellschaftlicher Innovationen erfolgreich zu gestalten und umzusetzen, bedarf es staatlicher / kommunaler Unterstützungsstrukturen und u.a. rechtliche Gestaltungsspielräume (z.B. im Vergaberecht). Eine Unterstützungsagentur mit Budgetausstattung sollte eingerichtet werden und die Arbeit sollte wissenschaftlich begleitet werden. Zunächst um dieses neue Format auszuprobieren, zu entwickeln und ggf. einzuführen.

Zusammenfassende Handlungsempfehlungen

Große Herausforderungen

Deutschland steht vor „großen“ und „langfristigen“ Herausforderungen, die als Megatrends des 21. Jahrhunderts bekannt sind. Es geht dabei um den Klimawandel, die Digitalisierung und den demografischen Wandel. Zudem haben in den letzten 20 Jahren auch „Krisen“ wie die globale Finanzkrise (2007), die Flüchtlingskrise (2015 und 2016) und die Covid19-Pandemie die öffentliche Verwaltung unter Handlungsdruck gestellt. Insbesondere bei der Krisenbewältigung der letzten Jahre ist trotz beachtlicher Erfolge auch ein signifikanter Verbesserungsbedarf für das Handeln in öffentlichen Verwaltungen deutlich geworden. Sowohl die Megatrends als auch die Krisenerfahrungen erfordern eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.

Keine Verwaltungsstrukturreform

Bei Verwaltungsreformen auf der Ebene der Länder ging es in der Vergangenheit vielfach um Verwaltungsstrukturereformen, also den Gebietszuschnitt von Kommunen und Kreisen, die Bedeutung von Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden und Fachverwaltungen und die Frage, wo welche Aufgaben angesiedelt werden sollen. Die Verwaltungsstruktur von NRW ist seit der Verwaltungsstrukturreform 2008 nach dem Modell der *konzentrierten Dreistufigkeit* organisiert, welches sich in allen großen Flächenländern in Deutschland, mit Ausnahme von Niedersachsen, durchgesetzt hat. Aus unserer Perspektive bietet die bestehende Verwaltungsstruktur NRWs mit allgemeinen Verwaltungsbehörden grundsätzliche Vorteile gegenüber zu vielen Sonderbehörden. Vor diesem Hintergrund halten wir Vorschläge zur Veränderung der grundsätzlichen Verwaltungsstrukturen in NRW für nicht zielführend. Wichtiger als sich mit Strukturfragen aufzuhalten, ist es die Verwaltungsprozesse zu optimieren.

Wichtig sind vollzugstauglichere Gesetze, übersichtlichere Strukturen und weniger Schnittstellen

Grundprobleme unnötiger oder zu komplizierter Bürokratieprozesse liegen in den bestehenden Zuständigkeiten im Bundesstaat, den Schnittstellen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, in der Art und Weise der Gesetzesentwicklung und in einer manchmal zu späten Modernisierung (Digitalisierung, Personalmangel). Aus der Sicht der Adressaten (Bürger*innen, Unternehmen) und der vollziehenden Instanzen (vor allem die Kommunen, aber auch die Länder und die Bundesagentur für Arbeit) brauchen wir vor allem vollzugstauglichere Gesetze, übersichtlichere Strukturen, weniger Schnittstellen und Entscheidungsschleifen, einfachere Verfahren und klarere Zuständigkeiten. Insofern sollte den Bemühungen um *Rechts- und Verwaltungsvereinfachung auf allen Verwaltungsebenen* größere Aufmerksamkeit gewidmet werden (vgl. hierzu im Detail Kapitel 2).

Wichtig ist vor allem eine *Verbesserung der Umsetzbarkeit von Gesetzen*, deshalb schlagen wir die Einrichtung eines NKR auf Landesebene für NRW nach dem Vorbild von Baden-Württemberg vor. Zudem muss das Vollzugswissen von Kommunen, Wirtschaftsverbänden und Einzelunternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren stärker in Gesetzgebungsprozesse einbezogen werden. Auch bei der Koordination der Gesetzesvorbereitung zwischen Bund und Ländern besteht Verbesserungsbedarf. Dabei sollte auch die Digitalisierungstauglichkeit (Einführung eines *Digitalisierungsschecks*) regelmäßig überprüft werden, denn unnötige Schriftformerfordernisse u.a. sind ein wesentlicher Grund für den niedrigen Implementationsstand im Bereich der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.

NKR für NRW

Insbesondere für die Umsetzung ambitionierter Klimaschutzprogramme, die Sicherung der energiepolitischen Unabhängigkeit, aber auch für die Aufrechterhaltung und des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur, ist es zwingend erforderlich, Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie nachgeschaltete Gerichtsverfahren zu beschleunigen. Dies betrifft sowohl die Verwaltungsverfahren als auch die Gerichtsverfahren. Hier muss an verschiedenen Stellen angesetzt werden, von der Bekanntmachung und Veröffentlichung von Unterlagen, über die Konsultationsprozesse, die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange, der Koordination der beteiligten Behörden, der Auslegung der Beschlüsse bis hin zu den Gerichtsverfahren. Erste neue digitale Verfahren, die aufgrund des PlanSiG u.a. im Bereich digitaler öffentlicher Konsultation und Beteiligungsverfahren ermöglicht wurden, weisen in die richtige Richtung. Allerdings sind zahlreiche weitere Gesetzesänderungen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene notwendig (siehe im Detail Kapitel 3) um die vom Gesetzgeber vorgegebenen Verfahrensgesetze klarer zu formulieren und vor allem an die digitalen Möglichkeiten anzupassen.

Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger Hebel zum Abbau von Bürokratie und zur Qualitäts- und Wirkungsverbesserung staatlicher Leistungen. Zudem ist die Erwartung der Bürger*innen Leistungen der öffentlichen Verwaltung auch digital in Anspruch zu nehmen deutlich gestiegen. Nachdem in Deutschland die Bemühungen um die Verwaltungsdigitalisierung lange Zeit vernachlässigt wurden (im Gegensatz zu vielen anderen Ländern wie Österreich oder Estland) sind die Anstrengungen in den letzten Jahren intensiviert worden. Dennoch gibt es nach wie vor einen Nachholbedarf in diesem Bereich. Hierzu gehört ein Bündel von Maßnahmen wie die Beschleunigung der Registermodernisierung, eine stärkere Standardisierung von Softwarelösungen (modulare Softwarearchitektur), die weitere Stärkung der Zusammenarbeit

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

zwischen Bund, Ländern und Kommunen und eine Überarbeitung des OZG. Bei dieser sind die Digitalisierung bestimmter Verfahren zu priorisieren und eine zeitliche Abfolge festzulegen. Zu denken ist hier an besonders häufig nachgefragte Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung und Verfahren, bei denen eine Beschleunigung durch Digitalisierung erwartet wird. Dazu können beispielsweise Meldeangelegenheiten, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren und Förderprogramme gehören. Für diese Verfahren sollte dann aber auch eine möglichst vollständig medienbruchfreie Digitalisierung, auch im Back-Office, vorgeschrieben werden. Bei „neuen“ Verwaltungsverfahren sollte zudem vorausgesetzt werden, dass diese auch digital zu implementieren sind („digital by default“). Dafür sind dann aber auch die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, z.B. durch die Einführung von digitalem Schriftformersatz.

Modernisierung der Fördermittelvergabe

EU, Bund und Länder setzen vielfältige Förderprogramme als Steuerungs- und Anreizinstrumente ein. Es gibt allerdings einige Problemlagen wie die mangelnde Transparenz der Förderlandschaft (Förderdschungel), den z.T. enormen bürokratischen Aufwand und die ungleiche Verteilung von Fördermitteln. Schritte zur Verringerung der Intransparenz liegen in der Zusammenfassung von Förderprogrammen mit ähnlichen Zielsetzungen, in der ressortübergreifenden Abstimmung von Förderprogrammen und der Zusammenfassung von Förderprogrammen mit nur geringen Mittelvolumina. Ein weiteres Mittel Transparenz zu erhöhen, liegt im Aufbau von Förderdatenbanken, um insbesondere die Suchkosten für Antragsteller zu verringern. Um den Ressourcenaufwände bei potenziellen Antragstellern zu verringern, sollten künftig Mehrfachprüfungen vermieden und die Bereitstellung von Fördermitteln flexibilisiert werden. Bei mehrjährigen Projekten sollte zudem eine jährliche Prüfung durch den Fördermittelgeber entfallen, stattdessen ist die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel durch den Fördermittelgeber erst am Ende der Projektlaufzeit zu prüfen. Zudem sollten Regelungen für angemessene Antragszeiten und Ankündigungsfristen geschaffen werden.

Herausforderungen der Personalpolitik

Angesichts des demografischen Wandels, des Fachkräftemangels und der neuen Herausforderungen durch Digitalisierung steht die Personalpolitik im öffentlichen Dienst vor großen Herausforderungen hinsichtlich der Attraktivität des öffentlichen Dienstes, der Diversifizierung des Verwaltungspersonals in kultureller und fachlicher Hinsicht und der Veränderungen von Aus- und Weiterbildung. Notwendig sind Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes, die Schaffung besserer Aufstiegsmöglichkeiten insbesondere zwischen dem gehobenen und höheren Dienst, die

Ermöglichung von Quereinstiegen, die Reform des Verwaltungsreferendariats, das Ausprobieren von agilen Methoden dort, wo sie passen sowie die Stärkung digitaler Kompetenzen in Ausbildung und Weiterbildung.

Vor dem Hintergrund von fehlenden Daten und Problemen des Datenaustausches sowohl während der Covid-19-Pandemie als der Flüchtlingskrise sollte das Thema stärker evidenzbasierter Entscheidungen und als Element davon die „datengesteuerte Verwaltung“ stärker diskutiert werden. Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland hinsichtlich der Nutzung von Datenpotenzialen sehr schlecht ab. Gründe liegen im vor allem nicht modernisierten Datenschutzrecht, in der Verwaltungskultur (Silodenken) und der mangelnden Datenkompetenz in öffentlichen Verwaltungen. Notwendig sind die Modernisierung des Datenschutzrechtes, die stärkere Betonung von Datensouveränität und Datensorgfalt statt Datensparsamkeit als Leitprinzipien, der Aufbau von Data Teams in Verwaltungen, die Stärkung von Datenkompetenz in der Ausbildung und mehr Bemühungen um eine adäquate Aufbereitung von Daten für Entscheidungsträger.

Mehr Evidenzbasierung von Entscheidungen durch bessere Datennutzung

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: OECD Digital Government Index 2019</i>	11
<i>Abbildung 2: Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch in europäischen Ländern im Jahr 2020</i>	13
<i>Abbildung 3: DIW-Indizes für Anstrengungen und Erfolge bei der Nutzung erneuerbarer Energien im Jahr 2019</i>	14
<i>Abbildung 4: 30 Länder mit dem höchsten Anteil von Menschen im Alter von 65 Jahren oder älter im weltweiten Vergleich (2020)</i>	15
<i>Abbildung 5: Nutzung von Datenpotenzialen (OECD data-driven public sector-Index 2019)</i>	55
<i>Tabelle 1: Fachliche und administrative Belastungen durch Förderprogramme</i>	39

Verzeichnis der Abkürzungen

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
beBPO	Besonderes elektronisches Behördenpostfach
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb
BlmSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BlmSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionsschutzgesetzes
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CIO	Chief Information Officer
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
ELFE	Einfache Elterngeldleistungen
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FITKO	Föderale IT-Kooperation
HHG	Haushaltsgesetz
HSPV NRW	Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW
IT	Informationstechnik
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LBG	Landesbeamtenengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LWK	Landwirtschaftskammer
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz NRW
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW
NKR	Normenkontrollrat
NKR BW	Normenkontrollrat Baden-Württemberg
NKR NRW	Normenkontrollrat Nordrhein-Westfalen

NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIOO	One-in-one-out
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OZG	Onlinezugangsgesetz
PlanSiG	Planungssicherstellungsgesetz
PTJ	Projektträger Jülich
RKI	Robert Koch-Institut
ROG	Raumordnungsgesetz
SKM	Standardkosten-Modell
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Barthold; Albrecht, Donatus; Bessis, David; Claussen, Fabian; Laufer, Benjamin; Mutz, Florian; von Taysen, Nikolaus; Tuncer, Faruk (2020): Steps for the Dance: policy recommendations for data-based decision making in Europe during the Covid-19 crisis.
- Berzel, Alexander (2020): Digitalisierung auf Länderebene. In: Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Springer VS: Wiesbaden, S. 417-426.
- Bezirksregierung Arnsberg (Hrsg.) (2017): Integration ist unsere Mission. Bereiche und Aufgaben der Bezirksregierung Arnsberg, Arnsberg.
- Bialowons, Jona (2021): Innovationslabore als Instrument der digitalen Transformation öffentlicher Verwaltungen. Masterthesis an der Hochschule für Polizei und Verwaltung NRW.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturreform in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 3, S. 246-257.
- Bogumil, Jörg (2017): Regierungspräsidien sind ein wichtiger Bestandteil moderner Landesverwaltung! In: Regierungspräsidium Kassel (Hrsg.): Wir machen Staat.Klar. Regierungspräsidium Kassel: Kassel, S. 5-13.
- Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Edition Sigma: Berlin.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas (2021): Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI), Bochum.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Heinze, Rolf G. (2021). Steuerung kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen. *Zefir-Materialien*, Band 16. Bochum.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. Springer VS: Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. In: Die Verwaltung 54 (2021), 105–132
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15. Jg., Heft 1/2022, S. 1-25, online first: <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.05>.

- Boston Consulting Group (2021): Klimapfade 2.0. Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Gutachten für den BDI. Im Internet unter: <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-2-0-ein-wirtschaftsprogramm-fuer-klima-und-zukunft/>
- Buch, Claudia M.; Patzwald, Katja; Riphon, Regina T.; Vogel, Edgar (2019): Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik. In: Wirtschaftsdienst, Vol. 99, 2, S. 106-112.
- Buchholz, Frank; Hüge, Antonia (2014): Beteiligung – ein Mittel um die Bürger bei der Energiewende mitzunehmen? Ein aktueller Zwischenbericht zur Windenergieplanung in Baden-Württemberg. In: Grotheer, Swantje; Schwöbel, Arne; Stepper, Martin (Hrsg.): Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf. Arbeitsberichte der ARL, 10. Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover, S. 4-17.
- Burgi, Martin (2021): Klimaverwaltungsrecht angesichts BVerfG-Klimabschluss und European Green Deal. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 19, S. 1401-1408.
- Büssow, Jürgen (2008): Neuorganisation der Bezirksregierungen. In: Burgi, Martin; Palmen, Manfred (Hrsg.): Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen. Vortragsband. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Düsseldorf, S. 159-171.
- Deutscher Beamtenbund (2021): Personallücke im öffentlichen Dienst um zehn Prozent gewachsen. In: Zeit Online. Im Internet unter: <https://www.zeit.de/amp/politik/deutschland/2021-03/deutscher-beamtenbund-oeffentlicher-dienst-personalluecke-kita-pflege-schule>. Abgerufen am 18.02.2022.
- Deutscher Städtetag; PD – Berater der öffentlichen Hand (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft. In: PD-Perspektiven.
- dpa (2022): Habecks Vorsorgeplan zu Verringerung der Energieabhängigkeit. Im Internet unter: <https://www.zeit.de/news/2022-02/25/habecks-vorsorgeplan-zu-verringerung-der-energieabhaengigkeit>. Abgerufen am: 01.03.2022.
- Dreas, Susanne A.; Klenk, Tanja (2021): Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung. Nomos: Baden-Baden.
- Ette, Andreas; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (2021): Kulturelle Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland: Forschungsstand, Theorien und Forschungsfragen. In: Ette, Andreas; Straub, Sophie; Weinmann, Martin; Schneider, Norbert F. (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Reihe Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft. Herausgegeben durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Band 55. Verlag Barbara Budrich: Opladen/Berlin/Toronto, S. 19-41.
- Evaluationsagentur Baden-Württemberg (2021): Evaluation des Regierungsprogramms Bürokratievermeidung, -abbau und bessere Rechtsetzung für Baden-Württemberg. Evaluationsagentur Baden-Württemberg (evalag): Mannheim.

- Fischer, Caroline; Heuberger, Moritz; Heine, Moreen (2021): The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14. Jahrgang, Heft 1/2021, S. 3-23.
- Fückel, Sebastian (2019): Entwicklung des ungenutzten Erwerbspersonenpotenzials von 2011 bis 2017. Arbeitskräfte werden knapper. In: *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz*, 02/2019, S. 122-137.
- Garbe, Kerstin (2018): Die Umsetzung eines zielorientierten Betrieblichen Gesundheitsmanagements im Kontext des demografischen Wandels am Beispiel der Bezirksregierung Arnsberg. Masterarbeit an der Universität Kassel.
- Gellrich, Angelika (2021): 25 Jahre Umweltbewusstseinsforschung im Umweltressort. Langfristige Entwicklungen und aktuelle Ergebnisse. Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau.
- Groll, Tina (2022): Zum Sterben fehlt bald das Personal. In: *Zeit Online*, 15.02.2022. Im Internet unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2022-02/fachkraeftemangel-mangelberufe-engpassberufe-arbeitsmarkt>. Abgerufen am: 15.02.2022.
- Hackenbruch, Felix (2022): So will Habeck Deutschland unabhängiger machen von Russland. In: *Der Tagesspiegel*. Im Internet unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/schnell-weg-von-putins-gas-oel-und-kohle-so-will-habeck-deutschland-unabhaengiger-machen-von-russland/28102964.html>. Abgerufen am: 01.03.2022.
- Halsbenning, Sebastian; Räckers, Michael; Hünemohr, Holger (2021): Neue Kompetenzen und neue Allianzen für Staat und Verwaltung – Aus- und Weiterbildung in Zeiten fortschreitender Digitalisierung. In: Seckelmann, Margrit; Brunzel, Marco (Hrsg.): *Handbuch Olninezugangsgesetz. Potenziale – Synergien – Herausforderungen*. Springer: Berlin, S. 423-440.
- Hammerschmid, Gerhard; Münstermann, Björn; Pfannes, Peter; Pross, Frederike; Breaugh, Jessica; McBride, Keegan; Rittler, Ann-Marie (2021): *Und es geht doch! Wie die Skalierung digitaler Innovationen in der Verwaltung gelingt*. Hertie School Center for Digital Governance; McKinsey & Company.
- Heilmann, Thomas; Schön, Nadine (2020): *NEUSTAAT. Politik und Staat müssen sich ändern. 64 Abgeordnete und Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen*. Finanzbuchverlag: München.
- Heinze, Rolf G. (2013): Anpassung oder Gestaltung? Institutionelle und kulturelle Erblasten der Demografiepolitik. In: Hüther, Michael; Naegele, Gerhard (Hrsg.): *Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder*. Springer VS: Wiesbaden, S. 49-67.
- Heinze, Rolf G.; Bogumil, Jörg; Beckmann, Fabian; Gerber, Sascha (2019): *Vernetzung als Innovationsmotor – das Beispiel Westfalen*. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 16. Stiftung Westfalen-Initiative: Ibbenbüren.
- Hertel, Guido (2001): *Verwaltungsverflechtung*. In: *Vernetzte Verwaltungen. Markt- und Unternehmensentwicklung*. Deutscher Universitätsverlag: Wiesbaden, S. 103-121.

- Heumann, Stefan (2022): Worauf es beim Aufbau des Dateninstituts ankommt. In: Tagesspiegel Background, 21.02.2022.
- Hill, Hermann (2021a): Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 22/2021, 136. Jahrgang, S. 9-22.
- Hill, Hermann (2021b): Leadership in der digitalen Moderne. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für moderne Verwaltung, 6/2021, 27. Jahrgang, S. 251-257.
- Hüther, Michael; Röhl, Klaus-Heiner (2021): Wege aus der Umsetzungs-
krise der öffentlichen Verwaltung: Denkanstöße für eine Reform der
staatlichen Strukturen zur Stärkung der „administrativen Wirksam-
keit“. In: IW-Policy Paper, No. 15/2021. Institut der deutschen Wirt-
schaft: Köln.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2022): Climate
Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for
Policymakers. Im Internet unter: [https://re-
port.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicy-
makers.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf)
- Junkernheinrich, Martin; Ebinger, Falk; Klieve, Lars; Oebbecke, Janbernd;
Welge, Karin (2021): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Re-
gulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land.
Bericht der Transparenzkommission. Transparenzkommission des
Landes Nordrhein-Westfalen: Düsseldorf.
- Kempf, Claudia (2022): Ukraine-Konflikt: In drei Schritten zur Unab-
hängigkeit von Russland. In: Frankfurter Rundschau. Im Internet un-
ter: [https://www.fr.de/wirtschaft/ukraine-konflikt-russland-energie-
wende-gas-nord-stream-2-unabhaengigkeit-deutschland-
91375951.html](https://www.fr.de/wirtschaft/ukraine-konflikt-russland-energie-wende-gas-nord-stream-2-unabhaengigkeit-deutschland-91375951.html). Abgerufen am 01.03.2022.
- Kißler, Leo; Wiechmann, Elke (2009): Weniger – älter – bunter? Der so-
ziodemografische Wandel als Herausforderung für Kommunalpolitik
und Kommunalverwaltung. In: WSI-Mitteilungen, 11/2009, S. 596-
603.
- Kubicek, Herbert; Breiter, Andreas; Jarke, Juliane (2020): Daten, Metada-
ten, Interoperabilität. In: Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Wewer,
Göttrik (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung.
Springer VS: Wiesbaden, S. 27-39.
- Kuhlmann, Sabine; Franzke, Jochen; Dumas, Benoît; Heine, Moreen
(2021): Daten als Grundlage für wissenschaftliche Politikberatung.
Wissenschaftliche Studie im Auftrag des BMBF.
- Kunath, Marcus (2011): Personalpolitik in der Landesverwaltung und de-
mografischer Wandel. Unausgewogene Altersstrukturen als Hand-
lungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesver-
waltungen Berlin und Hamburg. Schriftenreihe für Public und Non-
profit Management 7. Universitätsverlag Potsdam: Potsdam.
- Lang, Christine (2019): Die Produktion von Diversität in städtischen Ver-
waltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrati-
ongesellschaft. Springer VS: Wiesbaden.
- Lenton, Timothy M.; Held, Hermann; Krieger, Elmar; Hall, Jim W.; Lucht,
Wolfgang; Rahmstorf, Stefan; Schnellhuber, Hans Joachim (2008):
Tipping elements in the Earth's climate system. In: Proceedings of the

- National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), Vol. 105 (6), S. 1786-1793.
- Ludewig, Johannes (2021): Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise. Update für Deutschland. Nomos: Baden-Baden.
- Luhmann, Niklas (1983): Legitimation durch Verfahren. Suhrkamp: Frankfurt a.M.
- Lühr, Hans-Henning (2020): IT-Planungsrat. In: Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Springer VS: Wiesbaden, S. 405-416.
- Mäder, Claudia (2008): Kipp-Punkte im Klimasystem. Welche Gefahren drohen? Umweltbundesamt: Dessau-Roßlau.
- Mair, Johanna; Gegenhuber, Thomas (2021): Open Social Innovation. In: Stanford Social Innovation Review, Fall 2021, S. 26-33.
- Mair, Johanna; Gegenhuber, Thomas; Lührs, Rene; Thäter, Laura (2022): UpdateDeutschland: Open Social Innovation weiterdenken und lernen. Learning Report. Im Internet unter: <https://doi.org/10.48462/opus4-4204>.
- McKinsey & Company Inc. (2019): Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat.
- Nationaler Normenkontrollrat (2020); Monitor Digitale Verwaltung #4.
- Nationaler Normenkontrollrat (2021a): Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag.
- Nationaler Normenkontrollrat (2021b): Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren für einen effektiven Klimaschutz.
- NEXT:Public (2022): Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst. Eine Befragung zu Bindungsfaktoren im Öffentlichen Dienst. Im Internet unter: . Im Internet unter: https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie_Bleibebarmeter_Oeffentlicher_Dienst.pdf.
- Netzwerk Stiftungen und Bildung (2016): Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten durch Bildung, Berlin.
- OECD (2019a): Digital Government Index 2019 results. In: OECD Public Governance Policy Papers, No. 03. OECD.
- OECD (2019b): Digital Government Index (DGI): 2019. Results and key messages. OECD.
- Palmen, Manfred; Schönenbroicher, Klaus (2008): Die Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen. In: Burgi, Martin; Palmén, Manfred (Hrsg.): Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen. Vortragsband. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Düsseldorf, S. 7-36.
- PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (2021): Erfolgsfaktoren für die Digitalisierung der Bundesländer. Im Internet unter: <https://www.pd-g.de/pd-perspektiven-reihe/erfolgsfaktoren-fuer-die-digitalisierung-der-bundeslaender>.
- Querwechsler-Netzwerk (2021): 5 Forderungen für eine moderne Verwaltung, die mehr Digitalisierungs- und Veränderungskompetenz braucht.

- Im Internet unter: <https://querwechsler-netzwerk.de/wp-content/uploads/2021/04/Querwechsler-Netzwerk-stellt-5-Forderungen-fuer-moderne-Verwaltung.pdf>
- Röhl, Klaus-Heiner (2020): Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern? In: IW-Policy-Paper, No. 1/2020. Institut der deutschen Wirtschaft: Köln.
- Runkel, Peter (2018): Fachplanungen, raumwirksame. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover, S. 641-653.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Campus Verlag: Frankfurt a.M.; New York, S. 11-27.
- Schill, Wolf-Peter; Diekmann, Jochen; Püttner, Andreas (2019): Sechster Bundesländervergleich erneuerbare Energien: Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg an der Spitze. In: DIW Wochenbericht, Nr. 48/2019, S. 882-894.
- Schmid, Andreas (2019): Verwaltungsinformatik und eGovernment im Zeichen der Digitalisierung – Zeit für ein neues Paradigma. In: Schmid, Andreas (Hrsg.): Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung. Grundlagen, Konzepte und Anwendungsfälle. Springer Vieweg: Wiesbaden, S. 3-21.
- Schnell, Rainer (2021): Sozialforscher zu Corona-Beschlüssen: „Was wir jetzt machen, ist blind im Nebel stochern“. Im Internet unter: <https://www.deutschlandfunk.de/sozialforscher-zu-corona-beschluesen-was-wir-jetzt-machen-100.html>
- Schuppan, Tino (2020): Der Verwaltungsfachangestellte der Zukunft: Mensch oder Computer? In: Elsner, Martin (Hrsg.): Berufliche Bildung im Öffentlichen Dienst – Zukunft aktiv gestalten. Dokumentation der Beiträge zum Entwicklungsprojekt. Bundesinstitut für Berufsbildung: Leverkusen, S. 63-79.
- Sixtus, Frederick; Reibstein, Lena; Slupina, Manuel (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Wüstenrot Stiftung: Berlin; Ludwigsburg.
- SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.
- Tagesschau (2022): Zwei Drittel weniger russisches Gas. Im Internet unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/energie-versorgung-eu-101.html>. Abgerufen am 09.03.2022.
- Thapa, Basanta E.P. (2020): Die datengesteuerte Verwaltung. In: Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Springer VS: Wiesbaden, S. 209-218.
- Thapa, Basanta E.P.; Parycek, Peter (2018): Data Analytics in Politik und Verwaltung. In: Mohabbat Kar, R.; Thapa, Basanta E.P.; Parycek, Peter (Hrsg.): (Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat

- und Gesellschaft. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT): Berlin, S. 40-75.
- Umweltbundesamt (2019): Biogasproduktion aus Gülle und Bioabfall ausbauen. Im Internet unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/biogasproduktion-aus-guelle-bioabfall-ausbauen>. Abgerufen am 01.03.2022.
- Van Donge, W.; Bahrosa, Nitesh; Janssen, Marijn (2020): Future government data strategies: data-driven enterprise or data steward? Exploring definitions and challenges for the government as data enterprise. In: The 21st Annual International Conference on Digital Government Research, S. 196-204. Im Internet unter: <https://doi.org/10.1145/3396956.3396975>.
- Vogel, Hans-Josef (2018): Wie das Neue in die öffentliche Verwaltung kommt. Eröffnung des GovLab Arnsberg am 24.05.2018 in der Bezirksregierung Arnsberg. Im Internet unter: https://extra.bra.nrw.de/govlab/assets/img/blog/18_05_24_rede_vogel.pdf
- Vogel, Hans-Josef (2021): Der ländliche Raum in der Metamorphose – Räume nicht verteidigen, sondern regionale Innovationsprozesse anstoßen und mitwirken. In: Junkernheinrich, Martin; Lorig, Wolfgang H.; Masser, Kai (Hrsg.): Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland. Nomos: Baden-Baden. 1. Auflage, S. 379-400.
- Vogel, Hans-Josef (2022): Eine Bezirksregierung auf Innovationskurs, in: Habel, Franz-Reinhard / Robers, Diane / Stember, Jürgen (Hrsg.), Die innovative Kommune. Konzepte, Ideen und Praxisbeispiele zukunftsorientierter Städte, Gemeinden und Landkreise, Springer Gabler, 1. Auflage 2022 (im Erscheinen)
- Voß, Oliver (2022): „Unsere Aufgabe ist eine konsistente Digitalpolitik mit einem roten Faden“. In: Tagesspiegel Background. Abgerufen am: 21.02.2022.

Autoren

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik
Universitätsstraße 150
D-44801 Bochum
Tel.: +49(0)234 32-27805
E-Mail: joerg.bogumil@rub.de

Dr. Sascha Gerber
Dezernent für Datenanalyse
Bezirksregierung Arnsberg
Seibertzstraße 1
D-59821 Arnsberg
Tel.: +49(0)2931 82-2522
E-Mail: sascha.gerber@bra.nrw.de

Hans-Josef Vogel
Regierungspräsident
Bezirksregierung Arnsberg
Seibertzstraße 1
D-59821 Arnsberg
Tel.: +49(0)2931 82-2000
E-Mail: hans-josef.vogel@bra.nrw.de

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

ZEFIR - Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung

Gebäude LOTA 38 | Universitätsstraße 150 | D-44780 Bochum

Fon +49 (0)234 32-29040 | **Fax** +49 (0)234 32-14253

zefir@rub.de

www.rub.de/zefir

ISBN: 978-3-946044-19-2