



PD-Position

***Mut aufbringen und Strukturen verändern –  
Staats- und Verwaltungsmodernisierung  
als Grundlage erfolgreicher Regierungsarbeit***

Berlin, 04.03.2025



# Mut aufbringen und Strukturen verändern – Staats- und Verwaltungsmodernisierung als Grundlage erfolgreicher Regierungsarbeit

## Perspektive der PD auf eine Reformagenda in der 21. Legislaturperiode

Das vorliegende Papier der PD – Berater der öffentlichen Hand (PD), der Inhouse-Beratung von Bund, Ländern und Kommunen, ist ein Beitrag für eine Reformagenda von Staat und Verwaltung der nächsten Bundesregierung.

Es gibt bereits einige Konzeptpapiere mit konkreten Reformvorschlägen – daher umfasst diese Perspektive keine weiteren Reformideen für die Parteien und die Verwaltung. Sie ist vielmehr ein Appell an ein reformorientiertes und offenes Denken der Bundesregierung und -verwaltung sowie ihrer Entscheidungsträgerinnen und -träger.

Die PD beobachtet im Reformkontext eine Verengung des Diskurses und eine Vorfestlegung auf Lösungsansätze. Politische Vorhaben, Initiativen und Projekte in der kommenden 21. Legislaturperiode können aus Sicht der PD nur dann wirksam sein, wenn sich die Entscheidungsträgerinnen und -träger den strukturellen Ursachen von Leistungs- und Reformdefiziten des Staates und der Verwaltung widmen, diese in ihrem Handeln berücksichtigen und Reformen konsequent vorantreiben.

Dieses Papier formuliert auf Basis von Problembeschreibungen („Welches sind die akuten Herausforderungen?“) zehn Gelingensbedingungen für Reformen von Staat und Verwaltung („Was sind die Voraussetzungen für erfolgreiche Reformen?“).

### Zehn Gelingensbedingungen einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung

- 1. Klarer, gemeinsamer Auftrag in unsicheren Zeiten:** Deutschland steht vor potenziellen Wendepunkten in Gesellschaft und Wirtschaft. Der deutsche Staat wird von einer Mehrzahl seiner Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen als überlastet und dysfunktional beschrieben. Der Vertrauensverlust in seine Institutionen ist alarmierend. Vertrauen und Standortattraktivität hängen sowohl von einem verlässlichen Rechtsrahmen als auch von der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und Investitionsentscheidungen ab. Alle Verantwortlichen in Politik und Verwaltung müssen sich diesem Zusammenhang bewusst sein und das notwendige Dringlichkeitsbewusstsein entwickeln. Reformen sind kein Selbstzweck und erfolgen nicht im luftleeren Raum. Eine Kernmission für die künftige Bundesregierung sollte es sein, ihr staatliches Handeln konsequent auf die erfolgreiche Umsetzung von Reformen auszurichten und eine spürbarere Wirkung und einen qualitativ hohen Service für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen zu erzielen.
- 2. Leistungsfähigkeit als Primat:** Der deutsche Staat ist zur Wahrnehmung heutiger und zukünftiger Aufgaben unzureichend aufgestellt. Zu viele Aufgaben, oftmalige Doppel- und Mehrfachstrukturen bei gleichzeitig unzureichenden Ressourcen, eine Besitzstandswahrung sowie das Festhalten an tradierten Modellen der Aufgabenwahrnehmung dominieren gegenüber reformorientierten Ideen – trotz demografischen Wandels, zunehmender Cyberrisiken und einer wachsenden Unzufriedenheit Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen als Nutzende. Es bedarf eines Primats bei der Organisation und

Erbringung öffentlicher Aufgaben: Leistungsfähigkeit – unter Nutzung moderner Serviceparadigmen und Technologien – muss das vorrangige Gestaltungsprinzip für den deutschen Staat sein. Überlappende, doppelte und unklare Zuständigkeiten zwischen Behörden, ein bei vielen Aufgaben ineffizienter Vollzugsföderalismus, eine heterogene, veraltete IT-Landschaft und ein Mangel an übergreifend nutzbaren, zeitgemäßen IT-Services stehen dem Erreichen dieses Zieles dabei im Wege. Es bedarf einer Offenheit bei Bund, Ländern und Kommunen, öffentliche Aufgaben grundsätzlich neu zu denken, anders zu organisieren und zu bündeln, auch wenn dies eine Änderung des Rechtsrahmens, eine Verschiebung von Personal und Arbeitsplätzen und eine Neusortierung von IT-Dienstleistern und Fachanwendungsherstellern erfordert. Besitzstandsdenken und ein Festhalten an alten Strukturen kann und darf sich Deutschland nicht mehr leisten.

3. **Denken in Effizienz kategorien:** Die deutsche Verwaltung denkt und handelt derzeit nicht in Kategorien operativer Effizienz. Eine Auseinandersetzung mit Aspekten wie Produktivität und Verwaltungskostenquoten für die Erbringung bestehender und neuer öffentlicher Aufgaben findet bei politischen und bei Leitungsentscheidungen wenig bis keine Beachtung, obwohl die demografische und haushälterische Entwicklung dies dringend erfordert. Stattdessen sind die Anzahl an Aufgaben und an Mitarbeitenden und Behörden auf Bundesebene sowie teilweise auch in den Ländern und Kommunen in den vergangenen Jahren gewachsen. Gleichzeitig bleiben in vielen Behörden immer häufiger Stellen unbesetzt oder werden durch Personal mit geringeren Qualifikationen nachbesetzt. Die öffentliche, insbesondere die Bundesverwaltung, aber auch Landesverwaltungen, müssen einen eigenen Konsolidierungsbeitrag leisten, indem sie Strukturen und Prozesse radikal vereinfachen und die Anzahl von Behörden und Mitarbeitenden senken. Dies kann durch globale Kürzungen im Personalhaushalt, Behördenkonsolidierung durch Shared Service Center, Verbindung von Aufgaben- und Ausgabenkonsolidierung oder eine Kombination mit neuen Modellen der Leistungserbringung (vgl. Punkt 2) gelingen.
4. **Reallokation von Haushaltsmitteln:** Die Mittel für Investitionen in zukunftsorientierte Projekte wie eine digitale Verwaltung und eine verlässliche Infrastruktur sind unzureichend. Es bedarf einer Offensive, um den Standort Deutschland für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen attraktiver zu machen. Investitionen in diese Bereiche erzeugen jedoch erst langfristig und nicht unmittelbar Nutzeffekte, wie sie sich durch Steuereinnahmen oder Einsparungen von Betriebskosten niederschlagen würden. Eine Änderung der Schuldenbremse wird die Investitionslücke nicht gänzlich schließen. Auch das übliche Konsolidierungsinstrument globaler Minderausgaben erzeugt nicht die gewünschten Effekte. Die politisch Verantwortlichen müssen eine inhaltliche Priorisierung und Reallokation von Haushaltsmitteln in strategische Bereiche vornehmen, auch wenn dies zunächst Widerstände erzeugt. Aufgrund des sich intensivierenden demografischen Wandels muss generell gelten, dass Investition in digitale, neue Prozesse und IT statt in Personal getätigt werden sollten.
5. **Demografischer Wandel als Chance:** Der öffentliche Dienst ist strukturell überaltert. Es steht eine große Verrentungs- beziehungsweise Pensionierungswelle bevor, die die staatliche Leistungs- oder sogar Handlungsfähigkeit bedroht. Dieses Risiko wird jedoch nur dann eintreten, wenn es dem Staat nicht gelingt, seine Arbeitsweise (vgl. Punkt 2) sowie die Allokation seiner Personalressourcen weiterzuentwickeln. Für große Bereiche des Staates, insbesondere die Leistungsverwaltung, muss der demografische Wandel als Chance begriffen werden, sich bei der Leistungserbringung grundlegend neu und im Sinne von Serviceorientierung und Wirtschaftlichkeit aufzustellen. Dafür müssen eine konsequente Aufgabenkritik, Regelvereinfachung, Standardisierung und Pauschalisierung, Künstliche Intelligenz und Dunkelverarbeitung Anwendung finden. Gleichwohl sollte der Grundsatz verfolgt werden, das

vorhandene Personal vorrangig in jenen Bereichen zu beschäftigen, in denen menschliche Fähigkeiten und persönliche Interaktionen unersetzlich sind.

6. **Weiterentwicklung der Fähigkeiten:** Die meisten Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung entsprechen nicht mehr dem heutigen Bedarf. Die zu lösenden Probleme verlangen nicht nur andere Fähigkeiten, sondern auch ein hohes Maß an Interdisziplinarität. Die dynamischen Veränderungen im Umfeld haben bereits eine spürbare Veränderung in der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung erzwungen, wie zum Beispiel bei der Projektarbeit oder dem Einsatz von Technologie. Um die notwendigen, überwiegend komplementären Fähigkeiten zu erlangen, setzt die Verwaltung in hohem Maße externe Dienstleister ein. Dies erzeugt jedoch vielfach nicht den erhofften Mehrwert. Die Arbeitsweise der Verwaltung wird sich auch in Zukunft weiter verändern und zu komplexen Projekten führen, für deren Erfolg der Einsatz von Externen vonnöten sein wird. Es braucht deshalb eine systematische interne Entwicklung der eigenen Fähigkeiten, um mit den Veränderungen und Anforderungen des Umfelds Schritt halten zu können. Qualifiziertes Personal kann externe Berater und Dienstleister besser und effizienter steuern.
7. **Zentralisierung der Steuerung von Reformen:** Deutschland ist heute kaum in der Lage, die notwendigen Reformen umzusetzen. Es fehlt sowohl an einer ambitionierten, kohärenten Reformagenda als auch an einer -steuerung, die diese umsetzen kann. Es bedarf einer zentralen Instanz in der Bundesregierung, die die Agenda und Grundsätze für die Reform von Staat und Verwaltung formuliert, sie regierungsweit und ebenenübergreifend koordiniert sowie stockende Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse bei Bedarf eskaliert und auflöst.
8. **Beenden gescheiterter Vorhaben:** Etliche Reformprojekte und -ansätze der vergangenen Jahre haben nicht die erhoffte Wirkung erzielt. Teilweise fehlte es an Nutzendenorientierung, Marketing und Beteiligung. Außerdem wurden Ansätze zu klein und nicht nachhaltig gedacht, um die Verwaltung aus alten Strukturen, Prozessen und IT-Systemen herauszuführen. Dennoch wird aus Sorge um einen Gesichtverlust an den Vorhaben festgehalten und Ressourcen im Haushalt gebunden. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik und Verwaltung brauchen den Mut und Rückhalt, gescheiterte oder Vorhaben mit wenig Erfolgsaussicht zu beenden. Ehrliche Analysen und eine Fehlerkultur sind Grundvoraussetzung für erfolgreiche Reformvorhaben.
9. **Einnahme einer integrierten „Konzernperspektive“:** Politischer Wettbewerb und die vorherrschende Interpretation des Ressortprinzips bringen Kleinteiligkeit und Überlappungen in den Angeboten, Strukturen, Prozessen und IT-Systemen der Bundesverwaltung und darüber hinaus hervor. Die entstehenden Dopplungen, Inkohärenzen und Kosten sind aus Sicht von Nutzenden und Steuerzahlenden nicht nachvollziehbar. Staat und Verwaltung müssen von Unternehmen lernen und – analog zu Konzernen oder Unternehmensverbänden – standardisierbare und gemeinsam nutzbare Leistungen zusammenfassen und vereinheitlichen. Dies kann die Bündelung sowohl von Fachkompetenzen als auch von Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben umfassen.
10. **Politische Durchsetzungsfähigkeit in der Regierungsorganisation:** Den Leitungen von Ministerien gelingt es selten, eine Reformagenda zu entwickeln beziehungsweise definierte Maßnahmen im eigenen Haus durchzusetzen. Neben dem Mangel an Zeit sind konkurrierende Themen und interne Widerstände dafür verantwortlich. Strategischen Führungs- und Management-Fähigkeiten in der Hausleitung kommt eine nicht zu unterschätzende, immer größer werdende Bedeutung bei der Umsetzung von Reformen im eigenen Haus sowie darüber hinaus zu. Dazu zählen Personalführung, Agenda- und

Prioritätensetzung, Portfolio-Steuerung und insbesondere Veränderungsmanagement, Kommunikation sowie die Führungsstärke, auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Angehende Leitungsebenen und -stäbe, die wenig Erfahrungen mitbringen, sollten systematisch unterstützt werden, um ihrer Rolle gerecht werden zu können.

## **Über die PD**

*Die PD – Berater der öffentlichen Hand ist die Inhouse-Beratung von Bund, Ländern und Kommunen und liegt zu 100 % im öffentlichen Eigentum. Sie hat die Bundesverwaltung in der 20. Legislaturperiode in vielfältigen Projekten der Staats- und Verwaltungsmodernisierung beraten – von der Entwicklung von Strategien über die Transformation von Behörden bis hin zur Steuerung großer Digitalisierungsprojekte. Als Inhouse-Beratung möchte die PD für eine besondere Art der Beratung stehen: Wirkung und höchste Ergebnisqualität, kollegiale Professionalität, langjähriges Kundenwissen und eine schnelle Verfügbarkeit. Die PD steht der Bundesverwaltung als erfahrene Partnerin zur Entwicklung und Implementierung einer Reformagenda<sup>1</sup> von Staat und Verwaltung zur Verfügung.*

---

<sup>1</sup> PD-Perspektiven – Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen. Eine Reformagenda, heute zu beginnen. Juni 2024.

<http://www.pd-g.de/reformagenda>

## Kontakt



**Dr. Peter-Roman Persch**  
Mitglied der  
Geschäftsleitung  
M +49 170 7985987  
[peter-roman.persch@pd-g.de](mailto:peter-roman.persch@pd-g.de)



**Philipp Denker**  
Direktor  
M +49 173 5147695  
[philipp.denker@pd-g.de](mailto:philipp.denker@pd-g.de)

### **PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH**

Friedrichstr. 149  
10117 Berlin  
[pd-g.de/](http://pd-g.de/)

