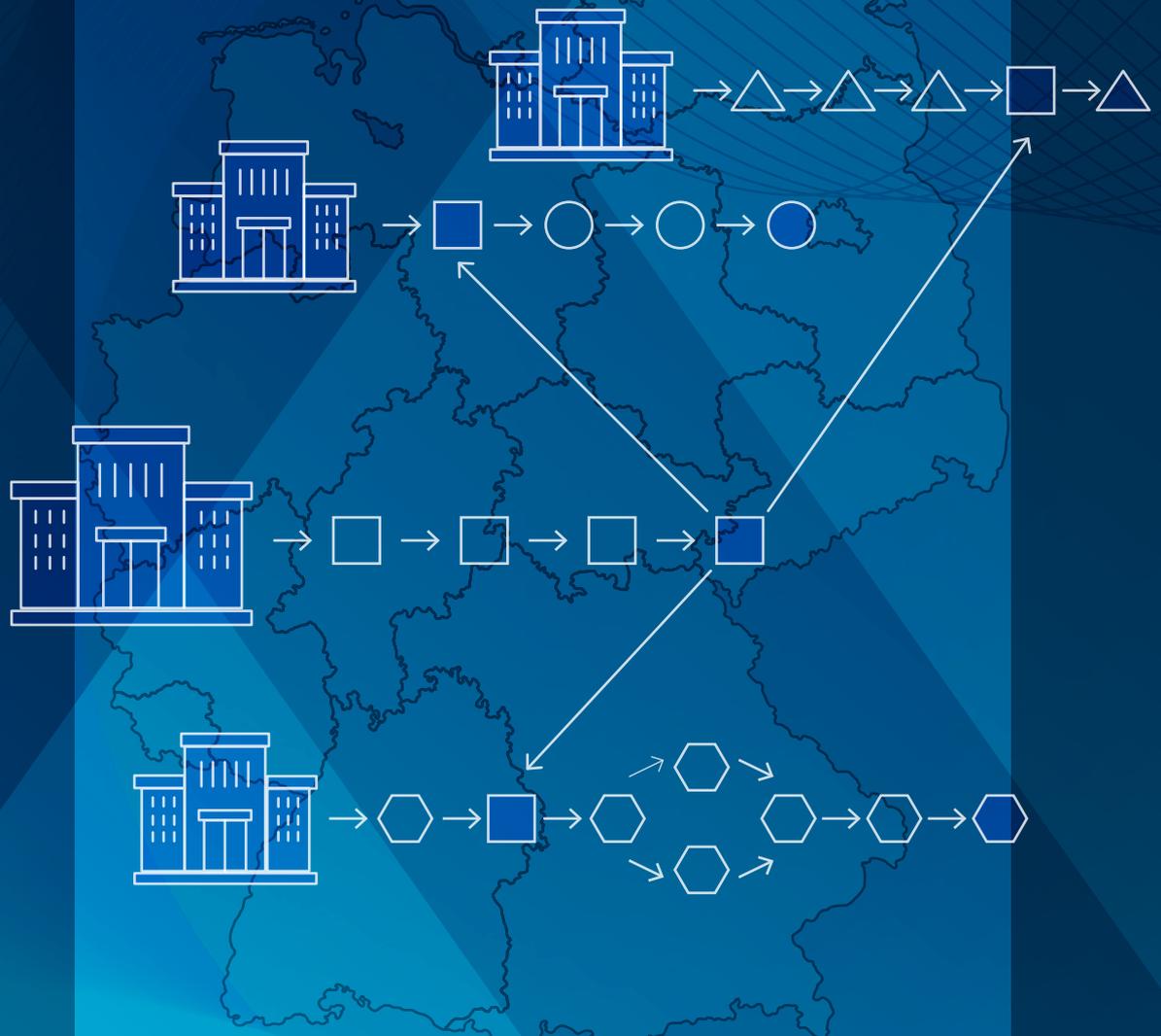


Bündelung im Föderalstaat

Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine
leistungsfähige und resiliente Verwaltung



Nationaler
Normenkontrollrat



Bündelung im Föderalstaat

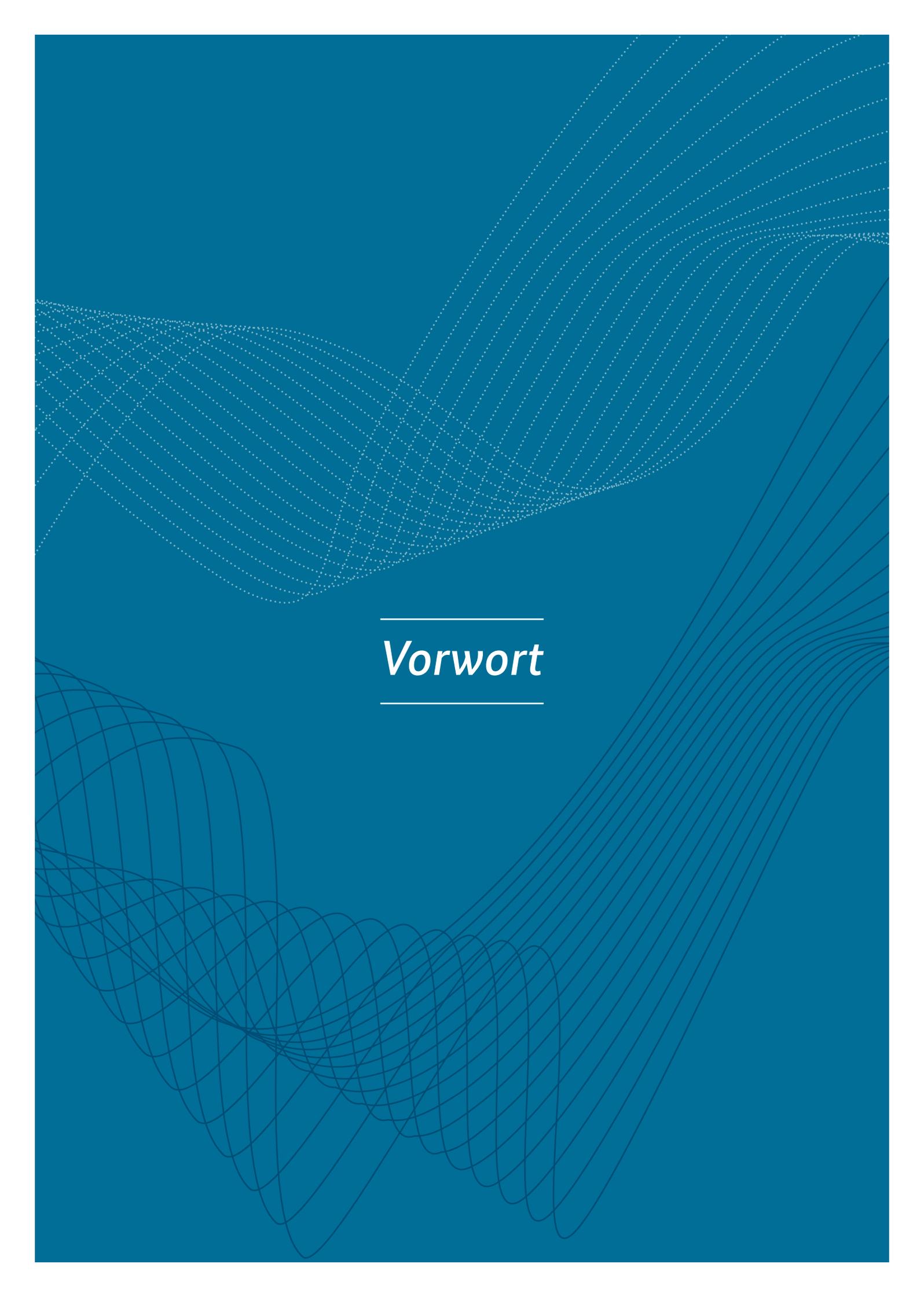
Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine
leistungsfähige und resiliente Verwaltung



Inhalt



Vorwort.....	4
Kernbotschaften	7
1 Auftrag und Motivation für das Gutachten.....	11
2 Die heutige Art der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ist nicht mehr tragfähig	16
2.1 Defizite in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung	17
2.2 Ursachen für die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Verwaltung.....	20
2.3 Notwendigkeit zur Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung	24
3 Reformansatz für die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung	26
3.1 Leistungsfähigkeit als Zielbild.....	27
3.2 Bündelung als Kern des Reformansatzes.....	29
3.3 Theoretische und empirische Grundlagen des Reformansatzes	33
3.4 Ein neues Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung.....	38
3.5 Möglichkeiten und Grenzen der Bündelung.....	44
4 Öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der Praxis: Drei Fallstudien zur Erprobung des Reformansatzes	48
4.1 Beispiel 1: Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis.....	50
4.2 Beispiel 2: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	63
4.3 Beispiel 3: Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren	78
4.4 Fazit	89
5 Weg in die Umsetzung: Handlungsempfehlungen für eine Reform staatlicher Aufgabenwahrnehmung.....	94
5.1 Gemeinsames Bekenntnis von Bund, Ländern und Kommunen zu mehr Bündelung	96
5.2 Konsequente Priorisierung von Leistungen.....	99
5.3 Aufbau einer gemeinsamen Reformorganisation	102
5.4 Anwendung gemeinsamer Gestaltungsgrundsätze für neue Vollzugsmodi.....	108
5.5 Schaffung praktischer Voraussetzungen und grundgesetzlicher Ergänzungen für eine erfolgreiche Reform	112
5.6 Initiierung und Beförderung der Reformumsetzung durch die kommende Bundesregierung.....	116
Literaturverzeichnis.....	118
Anhang.....	127



Vorwort



Deutschlands Verwaltung ächzt. Eine wachsende Regulierungsdichte, fehlendes Personal, mangelnde Digitalisierung und zusätzliche Herausforderungen aus multiplen Krisen bringen die öffentliche Hand an ihre Belastungs- und Leistungsgrenze. Vielerorts ist diese bereits überschritten. In der Folge leidet nicht nur die Servicequalität im Alltag, die Handlungsfähigkeit des Staates insgesamt nimmt ab. Zukunftsorientiertes Gestalten ist vielerorts gar nicht mehr möglich. Das nehmen auch die Bürgerinnen und Bürger zunehmend als ernsthaftes Problem wahr. Sie verlieren das Zutrauen in die Fähigkeiten von Staat und Verwaltung, aktuelle und zukünftige Herausforderungen meistern zu können. Diese Entwicklung beobachtet der NKR mit Sorge. Denn die Demokratie lebt davon, dass ihre Institutionen wirksam steuern und ihre Aufgaben erfüllen können. Tun sie dies nicht, steigt die Unzufriedenheit und sinkt das Vertrauen in die Demokratie als solche.

Die bisherigen Maßnahmen zum Bürokratieabbau, zur Vereinfachung und Digitalisierung einzelner Verwaltungsleistungen sind wichtig und zeigen immer wieder Teilerfolge. Angesichts der Größe der Herausforderungen reichen diese Bemühungen aber nicht mehr aus. Denn viele Anstrengungen engagierter Behördenleitungen und

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ihre Verwaltungsprozesse zu modernisieren, stoßen an strukturelle Grenzen. Dabei erweist sich die starke Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung in unserem dezentral organisierten Föderalstaat vielfach als besonderes Hemmnis, um Aufgaben dort zusammenzufassen und erledigen zu lassen, wo dies mit weniger Aufwand und in höherer Qualität möglich wäre. Daher setzt sich der NKR für einen strukturellen Ansatz ein, der geeignet ist, die Aufgabenzersplitterung dort zu überwinden, wo sie die Produktivität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt und einer grundlegenden Korrektur bedarf.

Seitens der Bundes- und Landesregierungen sowie der Kommunen gibt es bereits seit Langem Überlegungen zur Weiterentwicklung der Aufgabenorganisation. Allen voran die „Dresdner Forderungen“ haben einen wichtigen Impuls geleistet, indem sie in geeigneten Handlungsfeldern auf eine stärkere Konzentration von Aufgaben und zugehörigen IT-Lösungen drängten. Allerdings: Nach wie vor fehlt ein schlüssiges Konzept von Bund und Ländern, wie Reformen dieser Art umgesetzt werden können. Hier setzt das vorliegende Gutachten an. Es entwickelt einen strukturellen Reformansatz, der eine stärkere Bündelung von Aufgaben über Ressort- und Gebietsgrenzen hinweg ermöglicht, ohne dabei den Weg der Zentralisierung zu beschreiten. Anhand dreier Verwaltungsleistungen – Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Einkommensprüfung – wird exemplarisch dargestellt, wie einzelne Aufgaben oder Prozessschritte stärker zusammengefasst werden können, um deutliche Skalierungs-, Geschwindigkeits- und Kostenvorteile zu generieren. Der NKR teilt die Ergebnisse des Gutachtens: Bündelung ist ein wesentlicher – bislang viel zu wenig beachteter – Reformhebel, mit dem Effizienz, Resilienz und Serviceorientierung der Verwaltungen gesteigert werden

können. Dabei kommen organisatorische, funktionale und technologische Aspekte in den Blick, die unterschiedliche Modelle und Varianten von Bündelungsreformen ermöglichen.

Die Umsetzung eines solchen Reformansatzes ist nicht einfach. Sie stößt an kulturelle Grenzen, berührt institutionelle Interessen und tangiert verfassungsrechtliche Fragestellungen. Gleichwohl zeigt das Gutachten mögliche und realistische Wege der Umsetzung auf. Denn im Mittelpunkt steht nicht die „übergroße Staatsreform“ oder die Forderung nach einer weiteren Föderalismuskommission. Vielmehr werden machbare Schritte und politisch durchsetzbare Maßnahmen aufgezeigt. Dabei geht es vor allem um die schrittweise Konzentration einzelner Aufgaben an einer bzw. wenigen Stellen sowie um die Zusammenführung bislang fragmentierter, aber sachlich zusammengehörender Teilfunktionen. Die Bündelung soll durch digitale Technologien unterstützt werden und sukzessiv zu einer effizienteren und wirksameren Form der Aufgabenorganisation in einem modern interpretierten föderalen Staat führen, ohne dessen Grundfesten in Frage zu stellen.

Deshalb ist auch die rechtswissenschaftliche Beurteilung eindeutig: Die Empfehlungen sind bereits jetzt umsetzbar. An weiterer Schlagkraft können sie durch die Verankerung eines allgemeinen Kooperationsgebots, die Schärfung des Begriffs der Mischverwaltung, die Normierung einer Infrastrukturkompetenz beim Bund sowie die Verankerung von Experimentierklauseln gewinnen. Ein rechtswissenschaftliches Folgegutachten des NKR wird hieran anknüpfen und die verfassungsrechtliche Dimension näher beleuchten.

Der NKR ist sich sicher, dass die nächste Dekade dafür genutzt werden muss, den Staat leistungsfähiger auszugestalten. Mit diesem Gutachten wollen wir einen Beitrag hierzu leisten. Bündelung muss zu einem zentralen Reformprinzip zukünftiger Modernisierungsbemühungen werden. Für die Umsetzung braucht es jedoch einen gemeinsamen, politischen Willen und ersthaften Reformanspruch der nächsten Bundesregierung. Lassen Sie uns beginnen!

[Prof. Dr. Sabine Kuhlmann](#)
Stellvertretende Vorsitzende des NKR

Januar 2025



Kernbotschaften

1. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist in einer stark zersplitterten Organisation des Aufgabenvollzugs gefangen.

Aufgaben sind nicht immer dort angesiedelt, wo sie am besten erledigt werden könnten. Dies wirkt sich nachteilig auf die Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz der Leistungserbringung aus. Nur selten gelingt es, die Nachteile der Fragmentierung durch Koordination auszugleichen. Außerdem steigen die Anforderungen an die Verwaltung permanent, während es auf den Vollzugsebenen an Personal und Haushaltsmitteln fehlt. Diese Entwicklungen führen zu steigender institutioneller Überlastung und haben zur Folge, dass die Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung zunehmend gefährdet ist. Die spürbar negativen Folgen für Wirtschaft und Bevölkerung lassen das Zutrauen in einen handlungsfähigen Staat immer mehr schwinden.

2. Bündelung ist das zentrale Reformprinzip, um das Zielbild einer leistungsfähigen Verwaltung zu erreichen.

Sie betrifft räumliche, fachliche und funktionale Aspekte der Aufgabenzusammenführung und sollte dabei nicht mit Zentralisierung gleichgesetzt werden. Das Reformprinzip der Bündelung ermöglicht, speziell im fragmentierten Kontext der deutschen Verwaltung, eine klügere, flexiblere und zeitgemäße Organisation öffentlicher Aufgabenerledigung jenseits bestehender Zuständigkeiten. Auf diese Weise kann den Kriterien von Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz im Vollzug, die - neben der Rechtmäßigkeit und demokratischen Legitimität - zentrale Eigenschaften des Zielbilds einer leistungsfähigen Verwaltung sind, besser Rechnung getragen werden. Im Ergebnis dürfte ein solcher Reformansatz die Akzeptanz und Wirksamkeit staatlichen Handelns positiv beeinflussen.

3. Die Konzepte „Government as a Platform“ und „Stein-Hardenberg 2.0“ liefern geeignete Impulse für die Überführung des bundeslungsorientierten Reformansatzes in ein neues Betriebsmodell der deutschen Verwaltung.

Im Zentrum steht der nutzendenfreundliche Leistungszugang über einen möglichst einheitlichen digitalen, telefonischen oder örtlichen Zugangskanal, sofern die Leistungserbringung nicht ohnehin antragslos und proaktiv auszugestaltet ist. Die Antragsbearbeitung erfolgt modular und je nach (Teil-)Aufgabentyp räumlich-fachlich oder räumlich-funktional gebündelt in dafür spezialisierten Verwaltungseinheiten. Wo immer möglich, erfolgt die Leistungserbringung digital und (teil-)automatisch auf Basis einheitlicher Basiskomponenten einer föderalen IT-Plattforminfrastruktur, die auf Standardisierung, Interoperabilität und Kollaboration setzt.

4. Dieses Betriebsmodell hat das Potenzial die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu stärken und sie zu befähigen, den Ansprüchen und Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen besser gerecht zu werden.

Durch eine intelligentere Form der Aufgabenverteilung und des Ressourceneinsatzes zwischen Bund, Ländern und Kommunen können kosten-senkende, qualitätssteigernde Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundeffekte gehoben werden. Bündelung schafft die Voraussetzung für eine erfolgreiche, nutzungsorientierte Digitalisierung und eine erhöhte Lieferfähigkeit der deutschen Verwaltung in Krisenzeiten.

5. Die Anwendung des Reformansatzes auf drei grundverschiedene Verwaltungsleistungen verdeutlicht seine übergreifende Praxis-tauglichkeit und das hohe Wirkpotenzial einer flächendeckenden Umsetzung.

Die Fallstudien Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie Einkommensprüfung als Modul zahlreicher Verwaltungsleistungen konkretisieren die verschiedenen Nutzenpotenziale des Bündelungsansatzes aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und der öffentlichen Hand. Ungeachtet des Fokus auf die Leistungsverwaltung ist der Reformansatz für die deutsche Verwaltung insgesamt, d.h. auch für die Planungs- und Ordnungsverwaltung, relevant.

6. Der Reformansatz geht über die reine Optimierung des IT-Einsatzes hinaus, hält aber auch in Bezug auf Entwicklung und Betrieb öffentlicher IT-Lösungen deutliches Verbesserungspotenzial bereit.

Denn je stärker diese modularisiert und standardisiert über eine allgemein zugängliche Plattforminfrastruktur zur Nachnutzung bereitgestellt werden, desto leichter lassen sich Entwicklungs- und Betriebsaufwände dauerhaft senken und digitale Verwaltungsarbeit skalieren. Insofern kommt der räumlich-funktionalen Bündelung im Bereich der öffentlichen IT besondere Bedeutung zu. Zusätzlich bedarf es einer ergänzenden Bündelung der Entscheidungsbefugnisse zur einschlägigen Standardsetzung und Finanzierung, die in eine oder zumindest in deutlich weniger Hände gelegt werden als bisher.

7. Der aktuelle Rechtsrahmen des Grundgesetzes bietet bereits Anknüpfungspunkte für eine bündelungsorientierte Reform der Aufgabenwahrnehmung.

Bei landesrechtlich geregelten Aufgaben kann schon heute ein höherer Bündelungsgrad erzielt werden, indem Länder den Vollzug qua Staatsvertrag in die Hand einer gemeinsamen Kooperationseinrichtung legen. Als Abstufung einer solchen Vollbündelung ist auch eine Teilbündelung der Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene eines Landes bzw. weniger Länder denkbar. Und auch dem Bund könnten ausgewählte Vollzugsaufgaben innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz vollständig zugewiesen werden, wenn dies im gesamtstaatlichen Interesse liegt.

8. Vier Vorschläge zur fokussierten Ergänzung des Grundgesetzes haben das Potenzial, eine flexiblere Aufgabenverteilung zu befördern und neue Bündelungsmodelle zu ermöglichen.

Die Aufnahme eines allgemeinen Kooperationsgebots in das Grundgesetz (GG) kann als Gegengewicht zu den scharf formulierten Trennungsgrundsätzen der Art. 30 und 83 GG eine progressive, kooperationsfreundliche Verfassungsinterpretation stützen und die Bedeutung bzw. die Erwünschtheit von Kooperationen im Sinne einer wirksamen und effizienten Verwaltung betonen. Zugleich kann der Begriff der Mischverwaltung in seinen Randbereichen stärker konturiert werden. Eine konkrete Option zur Bündelung der Verantwortung für bestimmte informationstechnische Infrastruktur böte die Normierung einer Art Infrastrukturkompetenz des Bundes nach dem Vorbild von Art. 91c Abs. 4 GG („Verbindungsnetz“). Abschließend würde die grundgesetzliche Verankerung von Experimentierklauseln Möglichkeiten schaffen, auch ohne

umfassende rechtliche Anpassungsmaßnahmen innovative Ansätze unter kontrollierten Bedingungen zu testen.

9. Die Erhöhung der staatlichen Leistungsfähigkeit durch eine stärker gebündelte Aufgabenwahrnehmung sollte das prioritäre Reformvorhaben der nächsten Dekade sein.

Der Bund ist aufgefordert, mit einem klaren Bekenntnis für eine bündelungsorientierte Staats- und Verwaltungsreform die Rolle des politischen Initiators zu besetzen und einen politischen Diskurs zur Mehrheitsbildung auf allen föderalen Ebenen anzuführen. Parallel können weitere Reformimpulse und -projekte von Ländern und Kommunen ausgehen, die eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung – länderübergreifend, innerhalb eines Landes oder interkommunal – zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Vollzugs vorsehen. Wichtig ist, dass sich Entscheidungsträger aller staatlichen Ebenen konsequent die Frage stellen, wo Aufgaben jenseits hergebrachter Zuständigkeiten am besten verortet sein sollten, um so effizient und qualitativ hochwertig wie möglich erbracht werden zu können.

10. Die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Reformvorhabens ist ambitioniert, aber schrittweise möglich und sollte nicht in Form einer klassischen Föderalismuskommission stattfinden.

Stattdessen sollte der Bund eine schlagkräftige Organisation mit starkem Mandat aufbauen, die im engen, praxisorientierten Schulterschluss mit der Landes- und Kommunalebene an greifbaren Projekten arbeitet und das deutsche Verwaltungsgefüge Schritt für Schritt in die Richtung des Zielbildes entwickelt. Nötig ist ein interdisziplinäres Team, das die Umsetzung eines Portfolios zentraler und dezentraler Initiativen zur Bündelung des Aufgabenvollzugs initiiert und operativ begleitet, Prinzipien und Blaupausen stärker gebündelter Vollzugsmodelle weiterentwickelt und aktiv auf die reformförderliche Fortentwicklung des Grundgesetzes hinwirkt. Dabei kann die nächste Bundesregierung eine führende Rolle einnehmen, indem sie bereits in der kommenden Legislaturperiode die rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen Reform Erfolg schafft und erste Bündelungsprojekte pilotiert.

1

Auftrag und Motivation für das Gutachten

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist ein Legitimitäts- und Standortfaktor. Sie sollte das zentrale Reformthema von Bund, Ländern und Gemeinden in den kommenden Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, sein. Es ist notwendig, die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in Deutschland mutig, grundlegend und im Sinne einer höheren Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz des Gesamtstaates neu zu denken.

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist unabdingbar für die Legitimation des Staates. Neben der Legitimation über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsprozessen und die Rechenschaftspflicht der Regierung (über demokratische Wahlen und den Rechtsstaat) ihnen gegenüber (Input-Legitimation), legitimiert sich der Staat auch über die Wirksamkeit – die Leistungen, die er erbringt (Output) und die Ergebnisse, die sie erzielen (Outcome) – seines Handelns (Output-Legitimation).¹ So ist auch im Grundgesetz über das Rechtsstaatsprinzip verankert, dass die Verwaltung einer funktionsgerechten Organisation folgen sollte, sie also so organisiert sein muss, dass sie effektiv die gewünschten Ergebnisse erreicht.² Das vorliegende Gutachten fokussiert die Analyse der Wirksamkeit der Verwaltung auf ihre Leistungsfähigkeit, das heißt ihren Output (unter der Annahme, dass die Instrumente zielführend mit politischen Zielen, d. h. dem Outcome, verbunden sind).³ Um leistungsfähig zu sein, muss sie bei gleichbleibender Input-Legitimation Nutzende effektiv und effizient versorgen. Sie muss dafür Leistungen serviceorientiert und mit minimalem Mitwirkungsaufwand erbringen, materielle und personelle Ressourcen effizient nutzen sowie die

Bedürfnisse der Nutzenden sowohl in Zeiten der Stabilität als auch in Krisen zuverlässig erfüllen.

Die abnehmende Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gefährdet daher die Legitimität des Staates. Sie findet ihren Ausdruck in spürbaren Vollzugsdefiziten, einem sinkenden Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat, einer überlasteten Verwaltung und einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Wirtschaftsstandort. Diese Defizite sind das Resultat einer Organisation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, die in den vergangenen Jahrzehnten nicht strukturell und konsequent an den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen weiterentwickelt und an die wachsende Aufgabenlast sowie die drohende Ressourcennotlage der Verwaltung angepasst wurde.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist – den tradierten Prinzipien der Staats- und Verwaltungsorganisation folgend – in einer nicht mehr zeitgemäßen Vollzugsorganisation gefangen. Zuständigkeiten sind fragmentiert und erhöhen den verwaltungsinternen Koordinationsaufwand. Gleichzeitig kooperieren die öffentlichen Stellen unzureichend, um die Aufgabenwahrnehmung serviceorientierter zu gestalten, effizienter zu operieren und sich resilienter aufzustellen. Zudem werden sie durch Personal- und Haushaltsengpässe gezwungen sein, neue Wege zu gehen. Der Übergang in neue Modelle der Aufgabenwahrnehmung sollte frühzeitig und geplant erfolgen, um gestalten zu können und nicht von einer Ressourcennotlage getrieben zu werden.

¹ Vgl. Scharpf (1998), S. 3 ff.

² Vgl. Roth-Isigkeit (2023), S. 245 ff.

³ Das Gutachten fokussiert den Vollzug öffentlicher Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Es exkludiert die materielle und formelle Rechtsetzung. Dementsprechend wird nicht die Wirksamkeit staatlichen Handelns als Ganzes, sondern Ansatzpunkte zur operativen Verbesserung des Vollzugs unter gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen thematisiert.

In den vergangenen Jahren wurden seitens des Bundes, der Länder und Kommunen zu wenige Anstrengungen unternommen, um die Defizite systematisch und an ihren Ursachen ansetzend anzugehen. Eine grundlegende Staatsmodernisierung oder wegweisende Funktionalreformen auf Landes- und Kommunalebene sind ausgeblieben. Die Reformagenda der vergangenen Jahre war durch die Digitalisierung als zentrales Thema geprägt. Digitalisierung kann jedoch kein Heilmittel für eine historisch gewachsene Komplexität in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sein, wenn diese unvollständig gedacht wird und eine strukturelle Veränderungsambition zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung der Zukunft vermissen lässt.^{4,5}

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) stellt einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Allerdings kann es die Defizite in der Aufgabenwahrnehmung nur eingeschränkt adressieren. Erstens ist die OZG-Umsetzung heute noch nicht weit genug vorangeschritten. Der flächendeckende Rollout für die meisten Online-Services ist noch nicht abgeschlossen, und auch die Nutzungszahlen der verfügbaren Online-Dienste fallen gering aus (z. B. etwa 3 % beim digitalen Führerscheinantrag⁶). Zweitens beschränkt sich die Ambition des OZG auf die Digitalisierung der Antragstellung, während das Backoffice von diesem rechtlichen Digitalisierungserfordernis nicht betroffen ist. Drittens fehlt bislang eine einheitliche IT-Architektur, die auf Verwaltungsseite die Kompatibilität erhöht und die Komplexität reduziert. „Einer-für-Alle“-Lösungen (EfA) sowie die Projekte und Standards des IT-Planungsrats umfassen bisher ein limitiertes Angebot an IT-Komponenten. Viertens gelingt die bundesweite

Bündelung von Online-Diensten noch nicht. Einige Länder und Kommunen haben für ihre Online-Dienste leistungsfähige Verwaltungsportale aufgebaut, aber es fehlt ein einheitliches Portal für Bund, Länder und Kommunen. Dieses Portal wäre auch die technische Grundlage für zentrale Apps für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen. Auch das OZG-Änderungsgesetz (OZG 2.0) geht nicht weit genug. Zwar erweitert es die Perspektive auf die Digitalisierung des Backoffice der Verwaltung, ihm fehlen allerdings Verbindlichkeit und Fristen.⁷ So kann seine Umsetzung nicht effektiv eingefordert werden. Für eine erfolgreiche Digitalisierung wären strukturelle Anpassungen notwendig, die im OZG (und seinem Änderungsgesetz) fehlen.

Für eine nachhaltige Staatsmodernisierung bedarf es eines Reformansatzes der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, der die Voraussetzungen einer leistungsfähigen Verwaltung umfassend – im Sinne von Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz – betrachtet.

Eine solche Staatsreform, die die Aufgabenverteilung im föderalen System an die heutigen Anforderungen anpasst, wird zunehmend gefordert. Die „Dresdner Forderungen“ setzen hierzu einen ambitionierten Impuls, der bereits in diese Richtung zeigt. Die von Vertreterinnen und Vertretern der Städte Essen, Köln, Leipzig, München und Freiburg sowie des Deutschen Städtetags im Frühjahr 2021 formulierten Forderungen umfassen⁸

1. die Verringerung der Komplexität in den Verantwortlichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen,

⁴ Vgl. Bogumil et al. (2022), S. 7.

⁵ Vgl. Kammer & Häfner (2024).

⁶ Durchschnittliche Nutzungsquote für den OZG-Onlinedienst „Führerschein“ in interviewten Fahrerlaubnisbehörden.

⁷ Ein Recht auf digitalisierte Verwaltungsleistung besteht nur auf Bundesebene nach einer Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes. Länder sind verpflichtet, auf die BundID umzustellen.

⁸ Vgl. Adelskamp et al. (2021), S. 18 ff.

2. die Konzentration der Kommunen auf ureigene kommunale Aufgaben mit Gestaltungspotenzial,
3. die Bereitstellung zentraler IT-Verfahren und Prozesse für zentrale Aufgaben durch Bund und Länder,
4. eine durchgängige Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, ohne die mit dem OZG vorgenommene ausschließliche Fokussierung auf den Leistungszugang,
5. Nutzende wieder in den Mittelpunkt zu stellen.

Die Forderungen sind geprägt von den kommunalen Erfahrungen mit der Umsetzung des OZG, der damit verbundenen hohen Komplexität und der zusätzlichen Aufgabenlast, ohne Aussicht auf Wirkung in Form langfristiger Entlastung auf Seiten der Verwaltung selbst. Unter den kommunalen Spitzenverbänden sind diese Forderungen jedoch keineswegs Konsens.^{9,10,11}

Bund und Länder weisen sich die Verantwortung zur Entlastung der Kommunen zu. Mit dem OZG-Eckpunktepapier hatte der Bund die Länder aufgefordert, übertragene Pflichtaufgaben zu benennen, für die eine dezentrale technische Abwicklung verzichtbar ist.¹² Auf Basis dessen wollte der Bund prüfen, ob er diese Aufgaben zur Entlastung der Kommunen zurücknimmt oder nach § 4 OZG zentrale digitale Verfahren (in der Verwaltungscloud) bereitstellt.

Mit Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz aus Oktober 2024 fordern die Länder nun wiederum den Bund auf, solche Bundesleistungen zu identifizieren, deren Bearbeitung nicht mehr an die örtliche Zuständigkeit der Kommunen

gebunden sein muss und die proaktiv, automatisiert und antragslos vollzogen werden können.¹³

Die Notwendigkeit der Entlastung der Kommunen hat der IT-Planungsrat im November 2024 in der Föderalen Digitalstrategie für die Verwaltung nochmals bekräftigt.¹⁴ In seinem Zukunftsbild der Verwaltung setzt sich der IT-Planungsrat für Effizienz durch Arbeitsteilung in einem „zeitgemäßen Föderalismus“ ein. Eine der Leitlinien ist dabei, dass er eine Neuordnung von Zuständigkeiten zur Entlastung der Kommunen unterstützt.

Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung betrifft nicht nur die kommunale Ebene, sondern längst auch alle anderen staatlichen Ebenen sowie die mittelbare Verwaltung, z. B. im Bereich der Sozialversicherung. Das Thema ist inzwischen so drängend, dass Bundespräsident Steinmeier als Schirmherr eine überparteiliche „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ unterstützt.¹⁵ Für diese wichtige Debatte um die Zuordnung von Aufgaben und Leistungserbringung im föderalen Deutschland möchte das vorliegende Gutachten einen Beitrag leisten.

Dieses Gutachten soll aufzeigen, was unter Betätigung verschiedener „Reformhebel“ möglich ist und unter Veränderung des Rahmens möglich wäre. Der Verwaltungszugang für Nutzende sowie die Bearbeitung von Aufgaben in der Verwaltung werden dabei dekonstruiert und im Sinne einer leistungsfähigen Verwaltung exemplarisch neu konzeptioniert. Von dieser Grundlage aus werden Pfade der Umsetzung und Transition in neue Vollzugsmodelle der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung skizziert.

⁹ Vgl. Deutscher Städtetag (2021)

¹⁰ Vgl. Deutscher Landkreistag (2022), S. 16.

¹¹ Vgl. Krellmann et al. (2022).

¹² Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023), S. 5.

¹³ Vgl. Kretschmer et al. (2024), S. 1 ff.

¹⁴ Vgl. IT-Planungsrat (2024a).

¹⁵ Vgl. Bundespräsident (2024).

Das Gutachten hat einen handlungsleitenden Anspruch. Aktuelle Defizite in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung werden herausgearbeitet und praxisorientierte Lösungsansätze dargestellt. Im Fokus stehen drei Fallstudien zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, die die Vielfalt an Aufgabentypen samt ihren Spezifika und Komplexitäten abbilden.

Das Gutachten „Bündelung im Föderalstaat – Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung“ setzt sich nachfolgend aus **vier inhaltlichen Kapiteln** zusammen:

Das Kapitel 2 „Die heutige Art der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ist nicht mehr tragfähig“ beschreibt hypothetisch Symptome des heutigen Mangels an Leistungsfähigkeit in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und geht auf deren strukturelle Ursachen ein.

Das Kapitel 3 „Reformansatz für die Neugestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung“ stellt ein mehrdimensionales Zielbild für eine leistungsfähige Verwaltung, ein zukunftsgerichtetes Betriebsmodell und Voraussetzungen für die Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung dar.

Kapitel 4 „Öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der Praxis: Drei Fallstudien zur Erprobung des Reformansatzes“ illustriert die Problematik im heutigen Modus Operandi der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung anhand von drei Fallstudien und zeigt eine optimierte Aufgabenwahrnehmung unter Anwendung des Reformansatzes aus Kapitel 3 auf:

- Beispiel 1: Antrag auf Ausstellung einer Fahrerlaubnis,
- Beispiel 2: Antrag auf Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation,
- Beispiel 3: Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren.

Das Kapitel 5 „Der Weg in die Umsetzung: Handlungsempfehlungen für eine Reform der staatlichen Aufgabenwahrnehmung“ skizziert abschließend anhand alternativer Umsetzungs- und Transitionspfade, wie der Weg in eine verbesserte Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfolgreich gelingen kann.

2

*Die heutige Art der öffentlichen
Aufgabenwahrnehmung ist
nicht mehr tragfähig*

Die heutigen Modelle der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung schränken die Leistungsfähigkeit der Verwaltung ein. Die Verwaltung ist nicht mehr so organisiert, dass sie politische Ziele wirksam erfüllen und den Erwartungen der Bevölkerung entsprechen kann. Dieser Zustand ist auf historische Pfadabhängigkeiten in der Interpretation und Anwendung bestimmter Staatsordnungsprinzipien zurückzuführen, die

prägend für die Organisation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sind.

Mit diesem Gutachten sollen keineswegs die Prinzipien des Föderalstaats in Frage gestellt werden. Vielmehr soll eine Diskussion über eine Weiterentwicklung ihrer Anwendung und eine partielle Reform angestoßen werden.

2.1 Defizite in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung

Hypothese 1

Serviceorientierung: Die Aufgabenorganisation ist nicht an den Bedürfnissen der Nutzenden ausgerichtet.

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen betrachten die deutsche Verwaltung mit Ambivalenz. Auch wenn sie die Verwaltung weiterhin als kompetent, hilfsbereit und unbestechlich einschätzen, wünschen sich Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mehr Digitalisierung, weniger Bürokratie und einen besseren Service.¹⁶ 70 % der Menschen in Deutschland hielten den deutschen Staat 2024 für überfordert mit seinen Aufgaben.¹⁷ Während in Deutschland lediglich knapp die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger mit den Angeboten der Verwaltung zufrieden ist, sind es im OECD-Durchschnitt etwa zwei Drittel. Auch die Innovationsfähigkeit des Staates wird in Deutschland als geringer eingeschätzt als an anderen Orten.¹⁸ Ein vergleichbares Bild zeigt sich mit Blick auf die Unternehmen als Nutzende der Verwaltung: Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit als Unternehmensstandort sinkt u. a. aufgrund der

Komplexität der Bürokratie.¹⁹ Tatsächlich kostet diese einer Untersuchung des Münchner Ifo-Instituts zufolge 146 Mrd. Euro an Wirtschaftsleistung pro Jahr.²⁰

Der veraltete Modus Operandi des deutschen Staates zeigt sich besonders deutlich im Vergleich mit Banken, Versicherungen oder den öffentlich-rechtlichen Krankenkassen. Obwohl sie ähnliche, hochregulierte Dienstleistungen für eine vergleichbare Zahl an Nutzenden erbringen, hinkt die Verwaltung dieser Vergleichsgruppe in puncto Zugänglichkeit, Einfachheit und Geschwindigkeit ihrer Services hinterher.

Gleichzeitig bleibt das Potenzial einer systematischen Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren als wichtige Wertschöpfungspartner für die Erbringung von Verwaltungsleistungen oder Lösungsbereitsteller vielfach ungenutzt.

Auch technische Möglichkeiten nutzt die Verwaltung bisher nicht ausreichend zur Erhöhung der Serviceorientierung. Digitale

¹⁶ Vgl. Destatis (2023).

¹⁷ Vgl. DBB (2024), S. 4.

¹⁸ Vgl. OECD (2024), S. 69, 85.

¹⁹ Vgl. IFO (2024).

²⁰ Vgl. Falck et al. (2024), S. 8.

Verwaltungsleistungen sind kompliziert und nicht nutzungsorientiert gestaltet. Fragmentierte Zuständigkeiten und geringe Bündelung führen in Verbindung mit mangelnder Kooperation²¹ von Verwaltungsstellen zu zusätzlichem Aufwand auf Nutzenseite z. B., wenn vorhandene Daten nicht behördenübergreifend nachgenutzt werden und Nachweise mehrfach beigebracht werden müssen.²²

Zugleich steigt die regulatorische Komplexität, was die Anforderungen an die Verwaltung zur Umsetzung aufwandsarmer, unbürokratischer Lösungen steigen lässt.^{23,24} Zudem ist der jährliche Erfüllungsaufwand, der die Folgekosten gesetzlicher Regelungen angibt, für Bürgerinnen und Bürger seit 2014 um knapp 3,9 Mrd. Euro, für die Verwaltung um 9 Mrd. Euro und für Unternehmen um ca. 2,8 Mrd. Euro gestiegen.²⁵

Hypothese 2

Effizienz: Die Verwaltung ist überlastet und ihre Leistungen sind nicht skalierbar.²⁶

Spiegelbildlich zum Erfüllungsaufwand der Normadressatinnen und -adressaten steigt auch die Aufgabenlast der Verwaltung: Zwischen 2014 und 2024 stieg allein die Zahl der bundesrechtlichen Einzelnormen um knapp 18 % von 44 216 auf 52 155.²⁷

Obwohl die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den letzten zehn Jahren kontinuierlich angewachsen ist²⁸, steigt der Personalbedarf weiter. Prognosen zufolge wird die Personallücke im öffentlichen Dienst bis zum Jahr 2040 20 % betragen.²⁹ Damit wird die Arbeitsbelastung pro Verwaltungsmitarbeitendem angesichts vielerorts steigender Nachfrage und vielfach nicht mehr besetzbarer Stellen zunehmen.

Viele Behörden operieren bereits heute an ihrer Belastungsgrenze: Zwei Drittel der Mitarbeitenden fühlen sich häufig überarbeitet.³⁰ Verwaltungsmitarbeitenden fehlen neben personellen Ressourcen auch Unterstützung und Entlastung durch IT. Ein Bedarf, den bisherige Digitalisierungsvorhaben nicht adäquat zu decken vermögen.³¹ Die Verwaltung verliert so ihre Wirksamkeit, Vollzugs- und Servicedefizite werden spürbar: Auf kommunaler Ebene können Anträge für wichtige, alltagsrelevante Leistungen nicht fristgerecht bearbeitet werden³², wichtige Dokumente für Bürgerinnen und Bürger werden nicht rechtzeitig ausgestellt³³, und ganze Ämter müssen für Nutzende schließen, um ihren Aufgabenrückstau abzarbeiten.³⁴ Auch Bundesoberbehörden leiden unter Servicedefiziten, die international für Aufsehen sorgen.³⁵

²¹ Vgl. Köhl et al. (2014), S. 41.

²² Z. B. Meldebescheinigung, Geburtsurkunde, Führungszeugnis oder Identitätsnachweis.

²³ Vgl. Kritikos et al. (2023).

²⁴ Vgl. Knill et al. (2024), S. 16 ff.

²⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2024).

²⁶ „Skalierbar“ meint hier die Fähigkeit eines Vollzugsmodells, durch eine Steigerung von Effizienz und Produktivität zu wachsen.

²⁷ Vgl. Bundestag (2024), S. 2.

²⁸ Vgl. Destatis (2024b).

²⁹ Vgl. PD (2024), S. 10.

³⁰ Vgl. ver.di (2024).

³¹ Vgl. Bogumil et al. (2022), S. 8.

³² Vgl. WAZ (2024), S. 1 ff.

³³ Vgl. WirtschaftsWoche (2024), S. 1 ff.

³⁴ Vgl. Schleicher (2024), S. 1 ff.

³⁵ Vgl. Storbeck (2024).

Die Vielzahl kleiner Gebietskörperschaften³⁶ mit teilweise geringer IT-Unterstützung und ortsgebundener Leistungserbringung mit hohem Ressourcenbedarf setzt einem Produktivitätszuwachs des Aufgabenvollzugs enge Grenzen. Leistungen werden kaum gebündelt erbracht. Durch die Fragmentierung der Zuständigkeiten entsteht ein Wettbewerb um knappe Fachkräfte zwischen den Gebietskörperschaften und unter den Behörden.³⁷ Der heutige Modus Operandi zur Wahrnehmung vieler öffentlicher Aufgaben ist nicht skalierbar und damit langfristig nicht tragfähig.

Hypothese 3

Resilienz: Die Verwaltung ist nicht krisenfest.

In einer zunehmend komplexen und krisengeprägten Welt erweist sich die öffentliche Verwaltung als nicht hinreichend resilient, um in

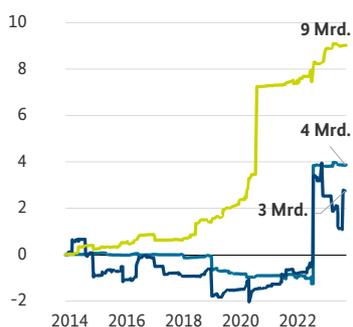
Ausnahmesituationen wirksam zu bleiben.³⁸ Die verlässliche Bereitstellung ihrer Leistungen ist in Gefahr – sowohl durch akute Schocks als auch durch eine wachsende Überlastung.

In Krisen, die mehrere Fachbereiche, Gebietskörperschaften bzw. föderale Ebenen betreffen, funktioniert Kooperation nicht schnell und wirksam. Die Verbindung komplizierter Prozesse mit vielen Handelnden und Schnittstellen macht die Leistungserbringung fragil.

Zudem können bestehende Kapazitäten im System nicht flexibel eingesetzt und daher teilweise nicht ausgeschöpft werden. Es fehlen Mechanismen, um bei höherer Nachfrage (z. B. Anträge auf Asyl in Folge von Kriegen oder Anträge auf Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie) verfügbare Ressourcen flexibel in einem anderen öffentlichen Aufgaben-/Zuständigkeitsbereich

Gesetzliche Anforderungen zu erfüllen, wird für Nutzende aufwändiger ...

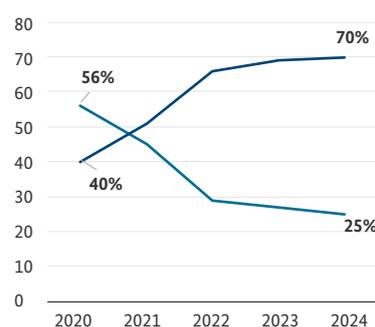
Veränderung des Erfüllungsaufwands (Mrd. Euro)



— Bürgerinnen und Bürger
— Wirtschaft
— Verwaltung

... das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates sinkt ...

Anteil der Befragten (%), die denken, dass der Staat in Bezug auf seine Aufgaben und Probleme ...



— ... in der Lage ist, sie zu erfüllen (%)
— ... überfordert ist (%)

... während die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wächst

Beschäftigte im öffentlichen Dienst (ex. Sozialversicherungen) pro 1 000 gemeldete Personen



Abbildung 1 Status von Staat und Verwaltung in Zahlen

³⁶ 52 % der 10 775 selbstverwaltenden deutschen Gemeinden haben weniger als 2 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Destatis (2024a).

³⁷ Vgl. Kauder (2024), S. 5.

³⁸ Vgl. Weber (2024), S. 35.

in den Einsatz zu bringen.³⁹ Zudem sind die Prozesse sowie technischen und administrativen Systeme von einzelnen Verwaltungseinheiten zu unterschiedlich, nicht interoperabel und nicht derart gestaltet, dass sie einfachen Einsatz bzw. unmittelbare, „ungeschulte“ Nutzung ermöglichen. Gegenseitige Vertretung ist so nicht möglich. Einzelne Einheiten leiden daher immer

stärker unter Überlastung durch eine wachsende Nachfrage.⁴⁰ Die verringerte Leistungsfähigkeit oder gar der Ausfall einzelner Einheiten kann nicht kompensiert werden. In akuten Krisen können Behörden einander nicht bzw. nur verbunden mit hohem Aufwand vertreten oder ihre Infrastruktur zur Verfügung stellen.

2.2 Ursachen für die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Verwaltung

Ursachen mangelnder Serviceorientierung: Die fragmentierte Aufgabenwahrnehmung führt zu einem inkohärenten Leistungsangebot.

Ein wesentliches Hindernis für eine serviceorientierte Verwaltung sind die fragmentierten Zuständigkeiten, die zur Heterogenität im Vollzug führen. Die Fragmentierung besteht sowohl auf einer föderalen Ebene als auch zwischen den föderalen Ebenen und Gebietskörperschaften.

Das Ressortprinzip⁴¹ bzw. die Trennung von Fachbereichen ist – in seiner heutigen Anwendungspraxis – ein wesentlicher Treiber dieser Fragmentierung und erhöht fachliche und technische Komplexität in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Der politische und administrative Wettbewerb, der daraus entsteht, erschwert eine Standardisierung unter den Ressorts. Fachliche Semantik und unterstützende (IT-)Infrastrukturen, werden heute nicht gemeinsam erarbeitet und implementiert, um einen kohärenten Vollzug vorzubereiten.

Die in den Geschäftsordnungen, etwa auf Bundesebene in der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien“ (GGO), formulierten „horizontalen Kooperationsgebote“⁴² sind vergleichsweise schwach ausgeprägt und entfalten mit ihrem Fokus auf gleichartige Aufgaben und interne Servicebereiche wenig Wirkung in der Verwaltungspraxis. Das Ressortprinzip ist Ausgangspunkt für fachliche und organisationale Silos⁴³ und erschwert eine kohärente öffentliche Aufgabenwahrnehmung. Probleme in der späteren Aufgabenwahrnehmung entstehen bereits in der Vorbereitung der Gesetzgebung, die zumeist auf Bundesebene erfolgt, wenn sich Bundesressorts z. B. nicht auf die Verwendung einheitlicher Begriffe verständigen können.

Der Verwaltungsvollzug ist heterogen aufgrund der Allzuständigkeit der Länder (Art. 30 GG). Demnach sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Den Ländern obliegt gem. Art. 70 GG das

³⁹ Vgl. Schlee et al. (2023), S. 30 ff.

⁴⁰ Vgl. Schlee et al. (2023), S. 30 ff.

⁴¹ Das Ressortprinzip ist für die Bundesebene in Art. 65 GG geregelt. Auf Länderebene bestehen vergleichbare Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen. Auf kommunaler Ebene regelt die Gemeindeverordnung der Länder die Trennung der Ressorts.

⁴² § 3 Abs. 4 GGO.

⁴³ Das Ressortprinzip führt zur fachlichen und organisatorischen Abgrenzung von politischen Fachbereichen untereinander.

Recht der Gesetzgebung.⁴⁴ Ausgenommen sind nur die Felder, für die das GG eine ausschließliche (Art. 71 GG) oder konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 GG) beim Bund verortet. Faktisch sind weite Teile der Gesetzgebung explizit dem Bund zugewiesen und dies gilt auch für Kompetenzbereiche der Länder. Die Vollzugskompetenz liegt grundsätzlich bei den Ländern. Das gilt für den Vollzug der eigenen Landes- und auch der Bundesgesetze, der dann in der Regel durch die staatsrechtlich den Ländern zugehörigen Kommunen erfolgt. Den Verwaltungsvollzug regeln und organisieren die 16 Länder individuell und vielfach heterogen, ohne bestehende Möglichkeiten der Standardisierung (z. B. bereits im Wege der Simultangesetzgebung) zu nutzen.⁴⁵

Aufgrund dieser Trennung zwischen Normsetzung und -implementierung finden Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug und anzunehmende Regelungskonsequenzen nicht systematisch Eingang in die Gesetzgebung. So ist es nicht gängige Praxis, dass Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Ebenen und Behörden zusammenarbeiten, um eine vollzugsfähige Aufgabe „aus einer Hand“ samt Prozess- und IT-Blaupause zu entwickeln. Im Ergebnis dessen erfolgt der Vollzug in den Kommunen von 16 Ländern nach unterschiedlichen Vorgehensweisen, die IT-Lösungen sind heterogen und zeitversetzt verfügbar, und es entstehen hohe Aufwände bei Ländern und Kommunen.

Unterschiede in der Gestaltung von Verwaltungsleistungen werden durch den Vollzug in den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) verstärkt. Dabei ist die Leistungstiefe der Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung hoch, wodurch Kostenvorteile ungenutzt bleiben. IT-Systeme

werden noch nicht standardmäßig gemeinsam beschafft oder nachgenutzt.

Die zielführendere und kostengünstigere Digitalisierung der Verwaltung würde unter anderem eine stärkere Standardisierung der Prozesse und IT-Systeme in der Fläche voraussetzen. Bund und Länder könnten Kommunen durch die Finanzierung der Bereitstellung standardisierter Komponenten bei der Erfüllung dieser Voraussetzung am ehesten unterstützen. Doch laut Konnexitätsprinzip würde das dazu führen, dass die bereitstellenden Ebenen dann ebenfalls die laufenden Betriebskosten (inkl. Wartung, Support etc.) übernehmen müssten. Dies würde eine Mehrbelastung für die Haushalte des Bundes bzw. der Länder bedeuten und stellt somit einen strukturellen Negativanreiz für ein entsprechendes Engagement dieser beiden Ebenen dar.

Auch ebenenübergreifend fehlen heute Strukturen, die für gemeinsame Problemstellungen systematische Lösungsansätze erarbeiten können. Die Einrichtung neuer Strukturen zur Zusammenarbeit durch den Gesetzgeber erfolgt nur punktuell, wenn verfassungsrechtliche Risiken erkannt werden (z. B. Art. 91c GG) oder aufgabenspezifischer Koordinationsbedarf eintritt. Bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen führt diese fehlende Koordination zu nicht aufeinander abgestimmten Insellösungen, die keine gemeinsame Wirkung entfalten.⁴⁶

Fragmentierte Zuständigkeiten für den Vollzug mindern die Serviceorientierung der Verwaltung. Zuständigkeiten, Anforderungen und Prozesse sind vielfach unklar bzw. nicht transparent gestaltet. Daraus entstehen Mehraufwände für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen.

⁴⁴ Mit der Einbeziehung der Länder über den Bundesrat.

⁴⁵ Vgl. WIK (2022), S. 1.

⁴⁶ Vgl. Martini (2017), S. 9.

Ursachen mangelnder Effizienz: Hürden der Zusammenarbeit erschweren den effizienten Einsatz von Verwaltungsressourcen.

Die „Default-Lösung“ ist die individuelle Umsetzung von Leistungen in Gebietskörperschaften. Das führt zu hohem Aufwand für einzelne Verwaltungseinheiten und zu Doppelungen in der Entwicklung von Vollzugsmodellen. Verschiedene Kooperationshindernisse erhöhen so den Personalaufwand der Verwaltung. Behörden müssen sich im Tagesgeschäft vielfach untereinander abstimmen, besonders, wenn sich die Zuständigkeiten mehrerer Ressorts überschneiden. Die Koordination bindet wichtige Personalressourcen, die nicht für das eigentliche Kerngeschäft der Verwaltung eingesetzt werden können. Damit steigt der Personalaufwand, ohne mehr Output zu produzieren. Neben diesen Koordinationsaufwänden stehen die Aufwände, die durch mangelnde Kooperation in der Bereitstellung von Leistungen entstehen.

In der Praxis ergeben sich die Kooperationshindernisse aus dem Grundsatz der Verantwortungsklarheit, aus dem das Verbot der Mischverwaltung⁴⁷ und -finanzierung resultiert. Dieses fordert, dass Entscheidungsressourcen klar zugewiesen sind: Es muss für die adressierten Personen klar erkennbar sein, wer für welche konkrete Verwaltungsentscheidung die Verantwortung trägt. Nicht zuständige Stellen dürfen keinen Einfluss auf eine Sachentscheidung nehmen. Das bedeutet, dass die Entscheidung durch die formal zuständige Gebietskörperschaft bzw. Behörde getätigt werden muss. In der Verwaltungspraxis führt dies dazu, dass jegliche Zusammenarbeit

zwischen Behörden in der Leistungserbringung im Sinne der Compliance vermieden wird. In Kombination mit der mangelnden Prozessperspektive auf Verwaltungsleistungen hat das zur Konsequenz, dass der Vollzug ein- und derselben Leistung in allen Gebietskörperschaften derselben Ebene erstens parallel und zweitens dort jeweils an einer einzelnen Stelle gesamthaft verantwortet und vollzogen wird.

Allerdings bezieht sich das Verbot der Mischverwaltung (und der Mischfinanzierung) nur auf außenbezogene Sachaufgaben.⁴⁸ So ist eine Zusammenarbeit bei unterstützenden Tätigkeiten zulässig, solange sichergestellt ist, dass eine (nicht zuständige) Stelle die Entscheidung der verantwortlichen Stelle nicht wesentlich beeinflusst. Mit Art. 91c GG haben Kooperationen im Bereich der IT zusätzlich eine explizite Grundlage im Grundgesetz gefunden. Ferner besteht die Möglichkeit, durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen den Grundsatz der Verwaltungsklarheit und damit das Mischverwaltungsverbot einzuhalten. Und doch werden die hierin liegenden Potenziale bislang nur mit Zurückhaltung durch Bund und Länder genutzt.

Dies liegt u. a. daran, dass das Vergaberecht weitere Hürden für Kooperationen im Föderalstaat schafft. Die Zusammenarbeit in Querschnittsthemen wie der IT erfordert vielfach, dass öffentliche Institutionen Leistungen austauschen, z. B. IT-Systeme arbeitsteilig entwickeln, sich gegenseitig Lizenzen überlassen oder Betriebsleistungen erbringen.

⁴⁷ Das Verbot der Mischverwaltung ergibt sich darüber hinaus aus dem Gebot der Kompetenzerhaltung, dem Umgehungsverbot und dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung.

⁴⁸ Außenbezogene Sachaufgaben bezeichnen Verwaltungsaufgaben, die sich an Nutzende richten und keine reine Unterstützungsleistungen innerhalb der Verwaltung darstellen.

Länder und Kommunen bilden im föderal organisierten Deutschland rechtlich unabhängige juristische Personen, deren Leistungsaustausch in den Anwendungsbereich des öffentlichen Vergaberechts fallen kann. Damit eine Ausnahmeregelung (sog. Inhouse- und Instate-Regelung⁴⁹) begründet werden kann, muss eine Reihe komplex formulierter und interpretationsbedürftiger Tatbestände greifen (z. B. in Bezug auf die Kontrolle des auftragnehmenden Akteurs durch die Auftraggeberin, die zwischen den verfassungsrechtlich selbstständigen Beteiligten im Föderalstaat grundsätzlich nicht hergestellt werden kann).

In der Praxis besteht ein hohes Maß an Unsicherheit in Bezug auf die Reichweite der Ausnahmeregelungen. In der Folge entstehen komplexe Kooperationsmodelle und aufwändige Vertragsketten, die dazu führen, dass die Potenziale der Zusammenarbeit insbesondere im Bereich IT nicht ausgeschöpft werden.⁵⁰

Auch das im Rahmen der OZG-Umsetzung eingeführte „Einer-für-Alle“-Prinzip, das vorsieht, dass digitale Lösungen für Verwaltungsleistungen von einer Einheit entwickelt und von allen anderen nachgenutzt werden, geht nicht weit genug. In der Regel schafft es keine gemeinsamen Strukturen, sondern bündelt nur die Prozessverantwortung zur Entwicklung oder Bereitstellung einer einzelnen, nachnutzbaren IT-Komponente.

Im Ergebnis wird die effiziente Entwicklung von einheitlichen Verwaltungsleistungen durch Hürden für Kooperationen zusätzlich erschwert.

Ursachen mangelnder Resilienz: Mangelnde Kompatibilität unter Verwaltungen macht die Leistungserbringung fragil.

Die deutsche Verwaltung ist im Krisenfall aufgrund von technischer, prozessualer und rechtlicher (z. B. bei Gebühren) Inkompatibilität nicht resilient.

Einzelne Organisationen sind anfällig für Ausfälle, denn die technische Infrastruktur für Verwaltungsleistungen wird häufig auf den unteren Verwaltungsebenen beschafft, entwickelt und betrieben. Im Krisenfall stehen in kleinen Verwaltungseinheiten weniger professionelle Ressourcen zur Verfügung – um etwa IT-Systeme zu schützen – als wenn Gebietskörperschaften kooperieren.

Der hohe Koordinationsaufwand zwischen Verwaltungseinheiten mit überschneidenden Zuständigkeiten gefährdet die Leistungsstabilität zusätzlich. Im Falle eines Krisenereignisses, für das mehrere Verwaltungseinheiten zuständig sind, führen die mangelnden Kooperationsmöglichkeiten (z. B. wegen des Ressortprinzips) dazu, dass Informationen nicht ausgetauscht werden können und kein einheitliches Lagebild entsteht. Zudem werden wichtige, krisenrelevante Ressourcen in der Koordination der Einheiten gebunden.

Neben fehlender technischer Kompatibilität verhindern auch rechtliche Gründe, dass eine Gebietskörperschaft oder Behörde mit temporärer personeller Überkapazität oder höherer Leistungsfähigkeit für eine überlastete Gebietskörperschaft oder Behörde einspringen kann. Das Verbot von Mischverwaltung und -finanzierung verhindert auf diese Weise eine optimierte

⁴⁹ § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) befreit bestimmte Formen der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit von der Einhaltung des Vergaberechts.

⁵⁰ Vgl. Schellenberg (2023).

Lastenverteilung. So könnte z. B. eine Kommune im Falle eines Cyberangriffs einer anderen ihre (IT-)Infrastruktur zur Verfügung stellen (sofern diese Systeme anschlussfähig sind), aber sie dürfte

keine außenwirksamen Leistungen erbringen. Im Ergebnis machen mangelnde Kooperation und Anschlussfähigkeit einzelner Stellen die öffentliche Verwaltung insgesamt anfällig für Ausfälle.

2.3 Notwendigkeit zur Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung

Bisherige Reformen haben die strukturellen Probleme der Verwaltung nicht behoben.

Die Herausforderungen in der gegenwärtigen Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen spiegeln sich auch in den bisherigen Reformbemühungen wider. Das zentrale Vorhaben föderaler Verwaltungsreform der letzten Jahre – die Digitalisierung des Zugangs zu Verwaltungsleistungen – kommt nur langsam voran. Von den anfangs 575 Leistungsbündeln, die im Rahmen des OZG bis Ende 2022 digitalisiert werden sollten, bieten derzeit 39 einen digitalen Antrag an und 105 sind vollständig digital verfügbar.⁵¹ Die Nutzungszahlen sind zudem noch gering: Während bei den „Vorreitern“ unter den Leistungen etwa 20 % der Anträge digital gestellt werden, bewegen sich die Zahlen für die „Nachzügler“ im niedrigen einstelligen Prozentbereich.⁵²

Der Fokus des OZG auf den Leistungszugang bedeutet, dass keine systematische Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Leistungserstellung stattfindet. Digitaler Zugang und analoge Leistungsbearbeitung sind damit nur wenig

kompatibel. Die mangelnde Standardisierung von (querschnittlichen) Basiskomponenten, führt außerdem dazu, dass gemäß dem EfA-Prinzip entwickelte Leistungen nur mit erheblichem Anpassungsbedarf von anderen Verwaltungseinheiten nachgenutzt werden können. Die möglichen Vorteile der Digitalisierung sind daher mit dem für das OZG und seine Umsetzung gewählten Ansatz bisher nur teilweise eingetreten.⁵³

Der Stand der OZG-Umsetzung ist ein Indiz dafür, dass die aktuellen Strukturen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland die Digitalisierung von Leistungszugang und -erbringung beschränken. Erfolgreiche Digitalisierung und tradierte föderale Vollzugsmodelle sind zu einem gewissen Grad inkompatibel.⁵⁴ Die hochkomplexe, langwierige OZG-Umsetzung zeigt, dass es neuer Ansätze zur Digitalisierung im föderalen Raum bedarf – von der Entwicklung von Standards über neue Organisations- und Betriebsmodelle bis hin zu neuen Finanzierungsmodellen.

Die Föderalismusreformen der letzten 20 Jahre konnten die strukturellen Probleme der deutschen Verwaltung nicht nachhaltig lösen. Die

⁵¹ Vgl. BMI (2024a); Im Reifegradmodell des BMI, das den Digitalisierungsgrad einer Leistung beschreibt, haben 39 Leistungen den Reifegrad 2 (als Onlinedienst verfügbar) und 105 den Reifegrad 3 (vollständig digital abgewickelt, inkl. Antragsübermittlung, Authentifizierung, Nachweisübermittlung und digitale Zustellung des Bescheids).

⁵² Zwischen Ende 2020 und Mitte 2024 wurden z. B. 740 000 BAföG-Anträge online gestellt. Allein im Jahr 2023 gab es hingegen 635 000 Geförderter, die jährlich einen Antrag stellen müssen; Dashboard Digitale Verwaltung (2024), S. 1 ff.

⁵³ Vgl. Bogumil et al. (2022), S. 9.

⁵⁴ Auch mit dem OZG-Änderungsgesetz werden die für eine erfolgreiche Digitalisierung notwendigen strukturellen Anpassungen nicht adressiert (vgl. Spitz (2023), S. 2).

erste Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 gab dem Bund in einigen Kompetenzfeldern die Möglichkeit, für die Länder bindende Regelungen festzulegen, wenn bundeseinheitliche Lösungen notwendig sind. Mit der zweiten Föderalismusreform wurde im Grundgesetz die Möglichkeit für Bund und Länder, im Bereich der IT zusammenzuarbeiten, gestärkt und grundgesetzlich verankert (Art. 91c GG).⁵⁵

Reformen innerhalb der Länder zielten vor allem auf eine Verlagerung von Zuständigkeiten zwischen Verwaltungsebenen ab, jedoch nicht auf die Etablierung von Kooperationsstrukturen. Die Funktionalreformen etwa fokussierten die Übertragung öffentlicher Aufgaben von Behörden der oberen Landesverwaltung auf Mittelbehörden oder kreiskommunale Gebietskörperschaften (Funktionalreform I) bzw. von Kreisen auf kreisangehörige Gemeinden (Funktionalreform II). Oft waren diese Reformen auch mit Territorialreformen verbunden, um Gebietskörperschaften durch ihren Zuschnitt auf die Übernahme von bestimmten Funktionen vorzubereiten.⁵⁶

Sowohl Föderalismusreformen als auch Funktional- und Territorialreformen veränderten vor allem Verantwortungen. Verwaltungseinheiten blieben jedoch zu klein, um dem hohen Ressourcenaufwand für die dezentrale Erbringung von Leistungen gerecht zu werden.

Die deutsche Verwaltung benötigt ein ebenenübergreifendes Betriebsmodell.

Der Fokus der Verwaltung auf die Dimensionen ihrer Input-Legitimation (Rechtsstaatlichkeit und demokratische Kontrolle) ist eine notwendige Bedingung für verfassungsgemäßes

Handeln im Rechtsstaat, vernachlässigt aber bisweilen das Ergebnis und damit die Wirksamkeit staatlichen Handelns. Die Legitimation der Verwaltung über ihren Output – das heißt, über die tatsächlich erbrachten Leistungen – sollte eine größere Beachtung finden, um ihre Leistungsfähigkeit zu sichern.

Die Prinzipien der Staatsordnung bilden den Ausgangspunkt für die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung hin zu mehr Leistungsfähigkeit. Der Föderalismus ist kein Hindernis für eine leistungsfähige Verwaltung. Vorhandene Spielräume in den Staatsordnungsprinzipien werden aufgrund von eingeübten Interpretationsmustern allerdings nicht vollständig genutzt. Das Grundgesetz bestimmt, dass eine Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen stets eine eindeutige Grundlage in der Verfassung finden muss. In der Staatspraxis hat dies zu vielen Konstrukten punktueller Zusammenarbeit („Insellösungen“) geführt, die jedoch das Grundproblem einer systematischen Fragmentierung in der Vollzugspraxis nicht adressieren.

Diese ist aber zunehmend gefordert, um der Verantwortung für sich wandelnde Staatsaufgaben gerecht werden zu können. Solange Fragmentierung dominiert, ist das Betriebsmodell der Verwaltung nicht skalierbar. Um die Verwaltung in die Lage zu versetzen, gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen wirksam zu meistern, bedarf es eines neuen Reformparadigmas. Dieses Paradigma sollte eine neue Interpretation und Anwendung der Staatsordnungsprinzipien auf allen föderalen Ebenen ermöglichen und die Möglichkeiten zur optimalen Nutzung bestehender rechtlicher Freiheitsgrade aufzeigen.

⁵⁵ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2021).

⁵⁶ Vgl. Franzke (2013), S. 11.

3

Reformansatz für die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung

Um die Leistungsfähigkeit und die Output-Legitimation des Staates nachhaltig zu stärken, braucht es einen weitreichenden Reformansatz für die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Die Analyse der aktuellen Defizite zeigt, dass ein solcher Ansatz vor allem an der Fragmentierung der deutschen Verwaltungsstrukturen ansetzen müsste. Im Folgenden wird dieser Reformansatz hergeleitet und als Blaupause ausgeführt.

Angesichts der Ursachen für die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Verwaltung bildet die Bündelung den instrumentellen Kern dieses Ansatzes. Sie ist Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche, nutzendenorientierte

Ende-zu-Ende-Digitalisierung. In ihren verschiedenen Ausprägungsformen aktiviert Bündelung Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteile für die Verwaltung. Die öffentliche Aufgabenwahrnehmung wird durch Bündelung serviceorientierter, effizienter und resilienter werden.

Konzepte wie Government-as-a-Platform (GaaP) und Stein-Hardenberg 2.0 (SH 2.0) beschreiben, wie die Bündelung auszugestalten und einzusetzen ist. Die Anwendung des daraus abgeleiteten Bündelungsansatzes führt im Ergebnis zu einem neuen Betriebsmodell, das die Verwaltung ganzheitlich betrachtet. In der Praxis kann dieses Modell als Ausgangspunkt für die Neugestaltung des Vollzugs jeglicher Verwaltungsaufgaben dienen.

3.1 Leistungsfähigkeit als Zielbild

Das Zielbild der leistungsfähigen Verwaltung definiert drei entscheidende Eigenschaften für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in Deutschland. Eine leistungsfähige Verwaltung

zeichnet sich demnach durch Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz aus (s. Abbildung 2). Diese drei Eigenschaften stärken die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns unter

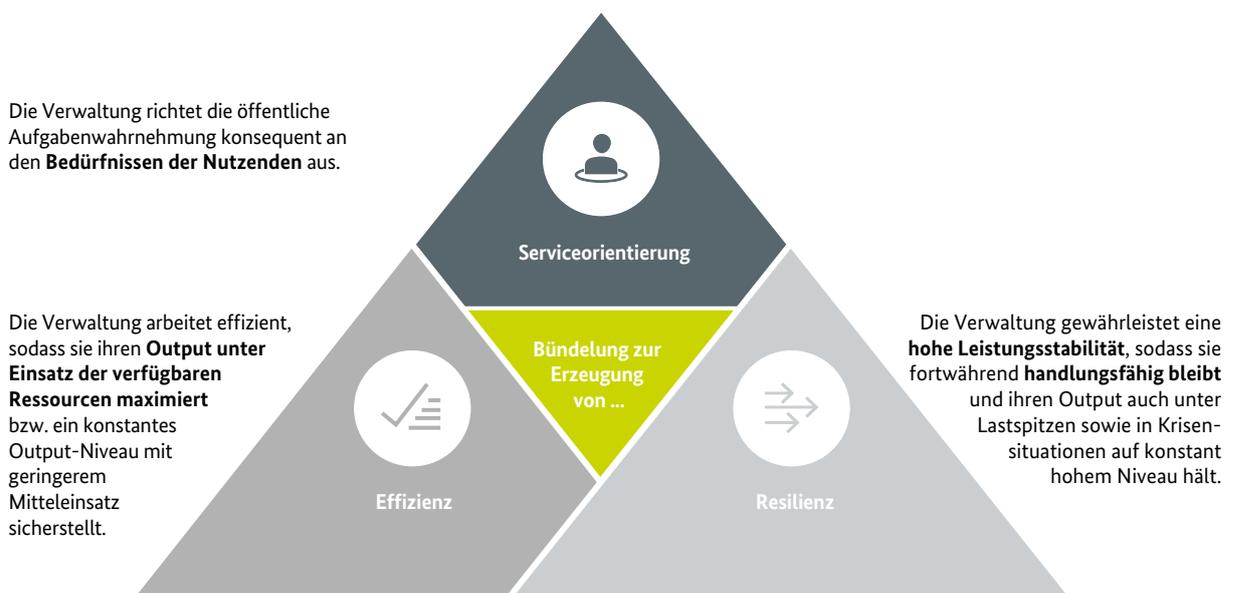


Abbildung 2 Zielbild der leistungsfähigen Verwaltung

gegebenen politischen Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Sie tragen zur grundsätzlichen Vorgabe einer funktionsgerechten Verwaltungsorganisation bei und stärken unmittelbar die Output-Legitimation bei gegebener Input-Legitimation des deutschen Staates insgesamt. Die (demokratische) Rechtmäßigkeit bleibt dabei als Primat des Verwaltungshandelns unangetastet.

1. Die leistungsfähige Verwaltung ist serviceorientiert.

Sie richtet die öffentliche Aufgabenwahrnehmung konsequent an den Bedürfnissen der Nutzenden aus. Sie verbessert sowohl den Leistungszugang als auch den praktischen Vollzug für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen: Mitwirkungsaufwand, Recherche-, Transfer- und Wartezeiten sowie die leistungsspezifische Entscheidungsdauer und Fehlerquote werden auf ein Minimum reduziert. Dadurch wird auch das Verfügbarkeitsniveau von Verwaltungsleistungen – und damit der Output des Verwaltungshandelns – gesteigert, während Service- und Vollzugsdefizite minimiert werden.

2. Die leistungsfähige Verwaltung ist effizient.

Sie arbeitet effizient, sodass sie ihren Output unter Einsatz der verfügbaren Ressourcen maximiert bzw. ein konstantes Output-Niveau mit geringerem Mitteleinsatz sicherstellt. Im Ergebnis bedeutet das, dass sie die Entscheidungsdauer und Fehlerquote und somit auch den Personal- und Sachaufwand reduziert.

Eine effiziente Verwaltung setzt auf moderne Technologien und optimierte Prozessorganisationen. Sie schafft so für ihre Mitarbeitenden den nötigen Freiraum für menschenzentrierte Tätigkeiten mit hohem Mehrwert, wie die persönliche Betreuung von Bürgerinnen und Bürgern.

3. Die leistungsfähige Verwaltung ist resilient.

Sie gewährleistet eine hohe Leistungsstabilität. Sie bleibt fortwährend handlungsfähig und hält ihren Output auch unter Lastspitzen und in Krisensituationen auf konstant hohem Niveau. Dafür verfügt sie über ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit. Durch den Einsatz von lokalen Kapazitätsreserven, Pooling-Lösungen und anderen Maßnahmen kann sie flexibel auf lokale und temporäre Überlastungen sowie Schocks reagieren und ihre Funktionsfähigkeit aufrechterhalten. Sie kann Belastungs- und Krisensituationen verlässlich vorhersehen und sich mit einer entsprechenden Eventualplanung darauf einstellen.

3.2 Bündelung als Kern des Reformansatzes



¹ Die räumliche Bündelung wird in der Anwendungspraxis stets mit der fachlichen und/oder der funktionalen Bündelung kombiniert.

Abbildung 3 Übersicht Bündelungsformen

Die Verwirklichung des Zielbilds erfordert einen Reformansatz, der die Ursachen der eingeschränkten Leistungsfähigkeit im Status quo wirkungsvoll adressiert. Im besonderen Kontext der deutschen Verwaltung heißt das zentrale Reformprinzip deshalb Bündelung. Die drei Ausprägungsformen der Bündelung umfassen die räumliche, fachliche und funktionale Bündelung (s. Abbildung 3).

Als Gegenpol zur Fragmentierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung führt die Bündelung in ihren verschiedenen Ausprägungen zu Skalenvorteilen, Spezialisierungs- und Verbundvorteilen (vgl. Infobox 1) für die Verwaltungsorganisation. Diese Vorteile steigern unmittelbar die Effizienz der Verwaltung und schaffen die nötigen Freiräume für eine Transformation zugunsten von Serviceorientierung und Resilienz.

Die räumliche Bündelung bezieht sich auf die geografische Konsolidierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung für eine ausgewählte (Teil-)Leistung. **Sie beantwortet die Frage, wer**

eine (Teil-)Leistung für welches Verwaltungsgebiet erbringt. Im Idealfall wird diese (Teil-)Leistung von einer Organisation für ganz Deutschland erbracht.

Die räumliche Bündelung ist zwingend vom Begriff der Zentralisierung zu unterscheiden. Die Bestätigung des Primats der (demokratischen) Rechtmäßigkeit für jegliches Verwaltungshandeln erstreckt sich auch auf die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung insgesamt. Daraus folgt u. a. ein unverrückbares Bekenntnis zum Föderalstaat. Der Reformansatz zielt explizit nicht auf die Aushöhlung des Föderalstaats, sondern auf die Realisierung bestehender Effizienzpotenziale im Einklang mit den geltenden Staatsordnungsprinzipien. Eine räumliche (Voll-)Bündelung auf Bundesebene ist dabei nur eine Variante einer Ausprägungsform des zentralen Reforminstrumentes. Dementsprechend kann sich eine räumliche Bündelung auch auf die (inter-)kommunale, regionale, Landes- oder länderübergreifende Ebene beziehen (vgl. Abschnitt 3.5).

Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteile bezeichnen verschiedene Kostenvorteile im Bereich der Leistungserstellung. Diese drei betriebswirtschaftlichen Kernkonzepte sind auch auf die öffentliche Verwaltung als Erbringer öffentlicher Dienstleistungen anwendbar.

Skalenvorteile entstehen immer dann, wenn eine Vergrößerung der Output-Menge mit sinkenden Selbstkosten pro Output-Einheit einhergeht. Eine Verdoppelung des Outputs erfordert somit nur eine unterproportionale Erhöhung des Mitteleinsatzes. **Skalenvorteile** liegen u. a. in Mengenrabatten, Fixkostendegression und Erfahrungskurveneffekten begründet. Letztere führen auch zu Verbesserungen bei der Fehlerquote und sind in der Regel bei Routineaufgaben wie der Prüfung eines Fahrerlaubnisantrags (vgl. Abschnitt 4.1) ausgeprägt, die aufgrund ihrer geringen Komplexität ein höheres Standardisierungs- und Automatisierungspotenzial aufweisen. Ein wesentlicher Hebel zur Erzielung von Skalenvorteilen sind einheitliche IT-Systeme (z. B. Fachanwendungen, Rechenzentrumskapazität), die Mitarbeitende prozessual unterstützen und Tätigkeiten ganz oder teilweise automatisieren.

Spezialisierungsvorteile beschreiben Produktivitätsgewinne durch die Fokussierung auf bestimmte (Teil-)Aufgaben. Sie entstehen u. a. durch einschlägige Qualifikation und Arbeitsteilung. Insbesondere komplexe Aufgaben wie die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (vgl. Abschnitt 4.2) erfordern in der Regel spezielles Know-how, um effizient und fehlerfrei erbracht werden zu können.

Um Komplexität und Kosten zu reduzieren, werden sie häufig in fachlich abgrenzbare Module zerlegt, die jeweils von Organisationen mit passgenauem Kompetenzprofil bereitgestellt werden. Diese Form der Aufgabenwahrnehmung führt zu einem insgesamt höheren Output-Niveau, das wiederum die Aufwände für Spezialisierung und Arbeitsteilung unter dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit rechtfertigt. Ein Praxisbeispiel für die Realisierung von Spezialisierungsvorteilen findet sich bei den Krankenkassen, die ihre Leistungserbringung in Front- und Back-offices aufgeteilt und spezialisierte Fachzentren (ambulante Leistungen, stationäre Leistungen, Zähne, Hilfsmittel etc.) eingerichtet haben.

Verbundvorteile entstehen, wenn mehrere Leistungen in Kombination kostengünstiger erbracht werden können als einzeln. Während Skalenvorteile von der Output-Menge abhängen, entstehen Verbundvorteile also durch Vielfalt. Sie beruhen u. a. auf gemeinsamen Produktionsfaktoren, -verfahren und -inputs. Deren gemeinsame Verwendung für die Leistungserstellung im Verbund führt zu Kostenvorteilen, da Fixkosten auf mehrere Leistungen verteilt werden und die Auslastung der leistungsübergreifend genutzten Produktionsressourcen insgesamt verbessert wird. Ein singuläres Antragsportal für den Onlinezugang für alle geeigneten Verwaltungsleistungen wäre ein entsprechendes Beispiel. Ein weiteres Beispiel für Verbundvorteile im öffentlichen Sektor findet sich im Bereich der Sozialleistungen, wo verwandte Leistungen wie Bürgergeld und Arbeitsförderung von einer Behörde, der Familienkasse, angeboten werden.

Räumliche Bündelung reduziert die Anzahl der verantwortlichen Stellen und damit die Fragmentierung der relevanten Zuständigkeiten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die geografische Konsolidierung mit einem Wechsel der Zuständigkeiten auf eine übergeordnete Ebene (Bund, Länderverbund, Land, regional oder interkommunal) einhergeht. Da die räumliche Bündelung die jeweilige Leistungserbringung an eine geringere Anzahl an Verwaltungseinheiten knüpft, ist sie ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung von Skaleneffekten⁵⁷, insbesondere bei Standardfällen mit hohem Fallaufkommen und geringem Komplexitätsgrad.

Die beiden anderen Ausprägungsformen beantworten die Frage, was wie gebündelt wird:

Die fachliche Bündelung beruht auf der inhaltlichen Abgrenzbarkeit öffentlicher (Teil-)Leistungen. Gemäß ihrem fachlichen Anforderungsprofil sind öffentliche Aufgaben unterschiedlichen Fachdomänen zuordenbar und können weiterhin in ihrerseits heterogene Bestandteile gegliedert werden – insbesondere bei ausgeprägter Komplexität.

Die fachliche Bündelung sieht vor, dass diese abgrenzbaren Teile nach dem Grad inhaltlicher Übereinstimmung möglichst leistungsübergreifend zusammengefasst und von spezialisierten Verwaltungseinheiten erbracht werden, die über die jeweiligen Qualifikationsvoraussetzungen verfügen, um entsprechende Spezialisierungsvorteile zu heben.⁵⁸ Dabei sollten diese Einheiten über die jeweils kritische Größe verfügen, um sicherzustellen, dass die für die Spezialisierung und Arbeitsteilung notwendigen Mehraufwände gegenüber dem Status quo zu Effizienzgewinnen

führen. Eine fachliche Bündelung bietet sich demnach vor allem für Expertenaufgaben wie die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen an, also für (Teil-)Leistungen mit einem hohen Komplexitätsgrad, die für sich genommen oder zusammen mit ähnlichen (Teil-)Leistungen ein mittleres bis hohes Fallaufkommen erreichen.

Die funktionale Bündelung basiert auf der Erkenntnis, dass sich die Ressourcen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben so ähnlich sind, dass die jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten die zur Leistungserstellung benötigten Ressourcen nicht alle getrennt beschaffen, aufbauen und unterhalten müssen. Vielmehr ermöglicht die funktionale Bündelung verschiedenen Verwaltungseinheiten, ganze Produktionsschritte gemeinsam zu organisieren oder „outzusourcen“ und Produktionsfaktoren kollektiv nutzen, um so Verbundvorteile zu erzielen.⁵⁹

Im Gegensatz zur getrennten Leistungserbringung setzt ein solcher Leistungsverbund eine ausreichende Skalierbarkeit der geteilten Prozessorganisation bzw. der Produktionsfaktoren voraus. Beispiele hierfür sind Shared Service Center, die vom BVA für Querschnittsaufgaben wie die Personalbeschaffung genutzt werden, oder eine gemeinsame Zugangsplattform für kommunale Dienste.

Die drei Ausprägungsformen der Bündelung stellen die zentralen Reforminstrumente für die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabewahrnehmung in Deutschland dar. Die räumliche kann dabei mit der fachlichen und funktionalen Bündelung kombiniert werden, um für eine bestimmte (Teil-)Leistung, einen Prozess oder Ressourcen neu zu ordnen, wer für was wo

⁵⁷ Vgl. Wollmann (2006), S. 11.

⁵⁸ Vgl. Wollmann (2006), S. 2.

⁵⁹ Vgl. Kuhlmann, Wayenberg (2015), S. 7.

zuständig ist. Bei flächendeckendem Einsatz versprechen diese Instrumente zusammen Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteile für die Verwaltungsorganisation insgesamt.⁶⁰

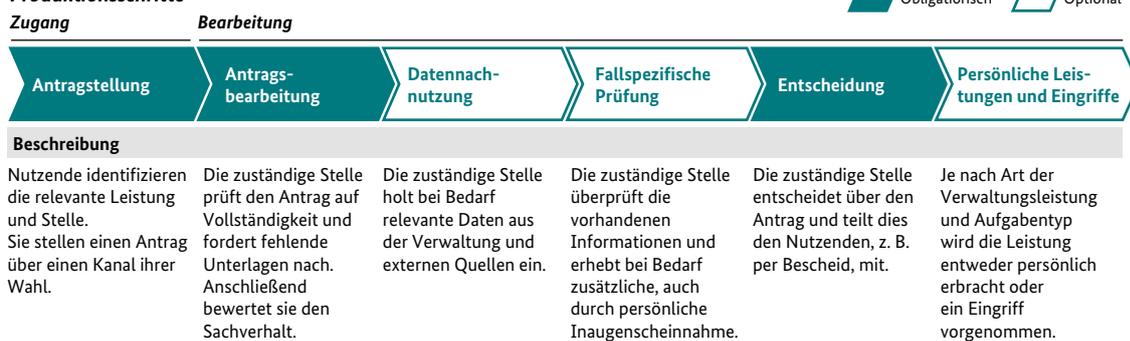
Die Konkretisierung ihrer effektiven Kombination für die praktische Aufgabenwahrnehmung erfordert einen entsprechenden analytischen

Rahmen – den Prozess der öffentlichen Leistungserstellung (vgl. Infobox 2). Dieser Prozess systematisiert die typischen Schritte und Ressourcen eines Verwaltungsverfahrens und ermöglicht die strukturierte Anwendung des Bündelungsansatzes auf individuelle (Teil-)Leistungen, um dessen Praxistauglichkeit und Nutzenpotenziale zu veranschaulichen.

Der Prozess der öffentlichen Leistungserstellung stellt die Produktionsschritte der Herstellung einer Verwaltungsleistung dar – von der Antragstellung über die Entscheidung bis zur tatsächlichen Bereitstellung der Leistung. Dabei wird unterschieden zwischen dem „Zugang“ der Nutzenden zu Verwaltungsleistungen und der „Bearbeitung“ der öffentlichen Aufgaben durch die Verwaltung und ihre „Wertschöpfungspartner“. Das Verfahren umfasst insgesamt sechs Schritte (drei obligatorische und drei optionale), die je nach öffentlicher Aufgabe zu einem Prozess der Leistungserstellung zusammengesetzt werden.

Für die Leistungserstellung werden je nach Produktionsschritt oder übergreifend für den gesamten Prozess unterschiedliche Produktionsfaktoren eingesetzt. Die Produktionsfaktoren lassen sich grundsätzlich in die beiden Kategorien Organisation und Technik einteilen. Die Organisation umfasst u. a. den Einsatz von Personal, Finanzmitteln, die Gestaltung der Prozesse und das Wissensmanagement. Die Technik umfasst u. a. die IT-Infrastruktur, den Einsatz von Querschnitts-/Basiskomponenten und Fachverfahren.

Produktionsschritte¹



Produktionsfaktoren für die Leistungserstellung: Organisation (inkl. Prozesse, Wissen und Personal) und Technik (inkl. IT-Infrastruktur, Basiskomponenten und Fachverfahrenskerne)

FIM Referenzaktivitätengruppen (RAG)

Informationen empfangen, Informationen bereitstellen	Sachverhalt formell prüfen	Beteiligung durchführen	Beteiligung durchführen	Sachverhalt beurteilen/entscheiden mit/ohne Spielraum, Daten zum Sachverhalt beurteilen
--	----------------------------	-------------------------	-------------------------	---

¹ Die Schritte decken Elemente der Referenzaktivitätengruppen (RAG) des Föderalen Informationsmanagements (FIM) ab.

Infobox 2 Prozess der öffentlichen Leistungserstellung

⁶⁰ Vgl. Kuhlmann, Wayenberg (2015), S. 10 ff.

3.3 Theoretische und empirische Grundlagen des Reformansatzes

Die Konkretisierung des Bündelungsansatzes für die praktische Umsetzung erfordert die Beantwortung von zwei Kernfragen:

- Wie ist Bündelung entlang des Prozesses der öffentlichen Leistungserstellung auszugestalten, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern?
- Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um genau diese Ausgestaltung für das Zielbild zu verwirklichen?

Die verwaltungswissenschaftlichen Konzepte GaaP und SH 2.0 formulieren praxistaugliche und komplementäre Antworten auf diese beiden Fragen. Für den Reformansatz dienen sie als Impuls für die Ableitung eines kohärenten Modells der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

GaaP und SH 2.0 fordern eine umfassende Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung. Ihr jeweiliges Ziel ist es, Verwaltungsleistungen möglichst niederschwellig und unabhängig von Ort und Zuständigkeit bereitzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss jedoch nicht nur der Prozess der öffentlichen Leistungserstellung vom Zugang bis zur Bearbeitung umfassend reformiert werden. Beide Reformkonzepte schlagen dazu eine Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung entlang der Ebenen Vollzug und Infrastruktur (d. h. der Produktionsfaktoren Organisation und Technik) vor.

Der jeweilige Fokus auf die beiden Ebenen unterscheidet sich jedoch zwischen den Konzepten. Das Konzept GaaP entwirft ein Plattformmodell, das den Schwerpunkt auf die Infrastrukturebene legt. Das Konzept setzt auf verwaltungsinterne und -externe Vernetzung. Die notwendige Interoperabilität der Prozesse wird durch den

Plattformkern hergestellt, über den der Staat als Plattformbesitzer einheitliche Standards und Schnittstellen bereitstellt. Der Kern reduziert damit die technische Fragmentierung innerhalb der Leistungserbringung der Verwaltung und schafft die Möglichkeit einer effizienteren Kollaboration durch bessere Vernetzung.

Das Konzept SH 2.0 setzt ebenfalls auf eine verbesserte Vernetzung, stellt aber die Organisation der Leistungserbringung in den Vordergrund. Das Konzept stellt ein neues Verständnis öffentlicher Aufgaben in den Mittelpunkt, das eine Zerlegung von Verwaltungsleistungen in einzelne Produktionsschritte (sog. Module) vorsieht. Damit wird die Grundlage dafür geschaffen, dass Leistungsmodule ohne besonderes Legitimationserfordernis von der verwaltungsinternen oder -externen Einheit erbracht werden können, die dies (bezogen auf das Prozessmodul) am besten kann.

Auf die gesamte Verwaltung übertragen ergibt sich aus der Kombination beider Konzepte ein arbeitsteiliges, aber kohärentes Gesamtkonzept zur Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. GaaP ermöglicht durch die Schaffung einer Ende-zu-Ende digitalisierten und vernetzten Plattforminfrastruktur die Vision einer organisatorischen Neuordnung der Verwaltung aus dem Konzept SH 2.0. Das Gesamtkonzept setzt in der Organisation der Verwaltung auf Arbeitsteilung und damit auf Komplementierung statt auf Fragmentierung und in der Technik auf Einheitlichkeit statt auf parallele Strukturen. Beide Konzepte implizieren somit eine Form der Bündelung der Produktionsfaktoren der Leistungserbringung, die jedoch unterschiedlichen Ausprägungen folgt.

GaaP empfiehlt eine funktionale Bündelung des Produktionsfaktors Technik, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern.

GaaP entwirft ein gesamtstaatliches Plattformmodell als Grundlage für eine leistungsfähige Verwaltung. Demnach wird der gesamte Prozess der öffentlichen Leistungserstellung über Plattformen abgewickelt. Der Staat als Plattformbesitzer stellt über den Plattformkern flexible und offene Grundstrukturen zur Verfügung, die von verwaltungsinternen und -externen Stellen genutzt werden können, um mit deren Unterstützung (Teil-)Leistungen bereitstellen zu können.⁶¹ Diese Grundstrukturen bestehen aus einer IT-Infrastruktur – z. B. einheitliche Standards und offene Programmierschnittstellen – auf die Basis-komponenten und Fachverfahrenen aufsetzen.⁶²

Der Staat stellt den Anschluss an die Plattform durch einheitliche Standards und offene Schnittstellen sicher. Damit stehen öffentliche Daten und Dienste allen Beteiligten ebenenübergreifend zur Verfügung. Nutzende können so etwa den Bearbeitungsstatus ihrer Anliegen nachvollziehen und Ressorts der Verwaltung besser zusammenarbeiten.⁶³ Basiskomponenten bilden die wiederverwendbaren Bausteine, die flexibel eingesetzt werden können. Der interoperable Fachverfahrenskern, auf dessen Basis die verschiedenen Fachverfahrenshersteller individuelle Lösungen für spezifische Verwaltungsleistungen erstellen, stellt die Kompatibilität der Fachverfahren mit anderen Elementen der Plattform sicher.

Anstatt für jede Behörde isolierte IT-Systeme und -Dienste zu entwickeln, wird so durch einen Plattformkern, gemeinsame Komponenten und einen interoperablen Fachverfahrenskern eine gemeinsame Plattform geschaffen. Damit haben die Empfehlungen aus dem GaaP-Konzept auch organisatorische Konsequenzen für die Neugestaltung der Aufgabenwahrnehmung. Der Staat als Besitzer betreibt, steuert und entwickelt die Plattform weiter. GaaP wird von einigen Staaten als Leitbild für die Verwaltungsdigitalisierung verfolgt und auch in Deutschland wird das Konzept seit einiger Zeit als Zielbild für die Verwaltung diskutiert.^{64, 65, 66}

Das im Rahmen des OZG eingeführte „Einer-für-Alle“-Prinzip zur arbeitsteiligen Erstellung und Nachnutzung von Softwarelösungen setzt auf Kooperation und die Offenheit der Ergebnisse für alle Beteiligten. Auch die Einrichtung einer konkreten Plattform mit der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) als Plattformbesitzerin wurde bereits diskutiert.⁶⁷ Das Konzept wurde allerdings noch nicht umgesetzt.⁶⁸

Die im Konzept GaaP empfohlene, funktionale Bündelung des Produktionsfaktors Technik realisiert hohe Verbundvorteile, da bei maximaler Bündelung durch eine Plattform ein Produktionsfaktor von allen an der Plattform angeschlossenen Akteuren genutzt werden kann. Wird der Produktionsfaktor Technik zudem räumlich gebündelt, entstehen Skalenvorteile. So können bspw. durch die Bereitstellung einer einheitlichen Bildungscld Skalen vorteile gegenüber der heutigen fragmentierten Bereitstellung gehoben werden.

⁶¹ Vgl. Gov.uk (2024).

⁶² Vgl. Pope (2019a).

⁶³ Vgl. Pope (2019b).

⁶⁴ Vgl. NKR (2021a), S. 22 ff.

⁶⁵ Vgl. NKR (2021b), S. 3 f.

⁶⁶ Vgl. Kuhn, Bialta (2023), S. 3 ff.

⁶⁷ Vgl. Kuhn et al. (2021), S. 3.

⁶⁸ Vgl. Ahlers et al. (2024).

Voraussetzungen zur Verwirklichung des Zielbilds des GaaP-Konzeptes sind Standardsetzung, Ende-zu-Ende-Digitalisierung und Harmonisierung.

Technische Standards beschreiben aufeinander abgestimmte, leistungsübergreifende Vorgaben und Normen für die Gestaltung der IT der Verwaltung. Die technische Standardsetzung ermöglicht die Bündelung von Leistungen, indem sie die Interoperabilität von Teilprozessen und technischen Komponenten sicherstellt und damit die Vernetzung fördert. Vor allem leistungsübergreifend ist die technische Standardsetzung eine notwendige Voraussetzung für den flächendeckenden Einsatz von Bündelung in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

Offene Schnittstellen sind gemeinsame Vernetzungspunkte zwischen (Teil-)Prozessen und Systemen von verwaltungsinternen und -externen Beteiligten einerseits und einer gemeinsamen Basisinfrastruktur andererseits. Sie sind für den Anschluss von Basiskomponenten notwendig und müssen gemeinsam genutzt werden, um den Austausch entlang der Plattform durch die Integration und Vernetzung aller Systeme zu ermöglichen. Offenen Schnittstellen ermöglichen den Plattformnutzenden den Zugriff auf ausgelagerte, gebündelte Teilleistungen.

Prozessdigitalisierung beschreibt die vollständige Digitalisierung der gesamten Leistungserstellung – von der Antragstellung bis zum Bescheid. Sie ist zentral für die digitale, niedrighschwellige Kommunikation zwischen Nutzenden und Verwaltung, macht den Bearbeitungsstand von Anträgen transparent und ist eine Voraussetzung für Automatisierung. Zudem ermöglicht die digitale Vernetzung eine arbeitsteilige Leistungserstellung.

Begriffsharmonisierung beschreibt die Angleichung zentraler Begriffe zur semantischen Interoperabilität für die Prozesse der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Sie ist Voraussetzung dafür, dass Verwaltungseinheiten und -prozesse interoperabel werden, indem sie leistungsübergreifend auf eindeutige Begriffe verweisen.

SH 2.0 empfiehlt eine fachliche und räumliche Bündelung des Produktionsfaktors Organisation, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern.

SH 2.0 beschreibt die Vision einer vernetzten Verwaltung, die eine intensivere Zusammenarbeit zwischen allen staatlichen Ebenen und Beteiligten ermöglicht, diese für eine gemeinschaftliche Leistungserbringung nutzt und bereits mit den geltenden Staatsordnungsprinzipien vereinbar ist.⁶⁹

Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Frage, wie eine gemeinschaftliche Leistungserbringung aussehen könnte. SH 2.0 nimmt hierfür die Perspektive einer „Geschäftsprozessorientierung“ ein, die die Leistungserbringung als Prozess begreift. Dabei wird vorgeschlagen, Verwaltungsleistungen in abgeschlossene, fachliche oder funktionale Teilleistungen (also Module) zu zerlegen. Der Entscheidungsgehalt jeder Teilleistung bestimmt den Ort der Bearbeitung: Ist für die Bearbeitung eines Leistungsbestandteils eine Entscheidung über den vorliegenden Sachverhalt notwendig, muss dieser von der formal zuständigen Stelle bearbeitet werden.

Teilleistungen ohne Entscheidungsgehalt können dort gebündelt bearbeitet werden, wo dies die größten Spezialisierungsvorteile (und mitunter Skalen- und Verbundvorteile) bringt, während die Gewährleistungsverantwortung bei der

⁶⁹ Vgl. Köhl et al. (2014), S. 34 ff.

jeweils zuständigen Stelle verbleibt (erfordert ein sog. „aufgeklärtes Gewährleistungsstaatsmodell“⁷⁰). Die gemeinsame Leistungserbringung führt somit zu einer Effizienzsteigerung, ohne dass es zu einer Verschiebung von Zuständigkeiten kommt (ein Beispiel für eine solche Leistung ist die Einkommensprüfung, s. Abschnitt 4.3). Die Neugestaltung der Aufgabenwahrnehmung in SH 2.0 geht also vor allem mit einer Kombination aus räumlicher und fachlicher Bündelung einher.

Die dem Konzept SH 2.0 zugrundeliegenden Prinzipien implizieren, dass sich der optimale Grad der Bündelung – das heißt die Frage, wo eine Teilaufgabe funktional, räumlich und fachlich bearbeitet wird, entlang der Produktionsschritte sowie nach Typ und Perspektive der Leistung unterscheidet.

Im Produktionsschritt **Zugang** wird im Konzept SH 2.0 betont, dass die Antragstellung und die Kommunikation der Entscheidung zugänglich und niedrigschwellig sein sollten. Dabei ist es das Ziel, von einem „Go-Government“, das mit fragmentierten Zuständigkeiten und ohne Datennachnutzung hohen Mitwirkungsaufwand aufseiten der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen verursacht, zu einem „No-Government“ zu kommen, das weitestgehend ohne Behördeninteraktion agiert und Leistungen proaktiv gewährt.⁷¹

Um die Nutzenden im Vergleich zum Status quo zu entlasten, sollten Informationen lebenslagenorientiert über einen digitalen Zugang an einer zentralen Stelle bereitgestellt werden – idealerweise über eine zentrale Plattform nach dem Vorbild der britischen Plattform „gov.uk“, um den Zugang zu Leistungen effizient zu bündeln.

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können in dieser Vision alle Verwaltungsleistungen immer und überall mit minimalem Aufwand beantragen oder erhalten diese sogar proaktiv und antragslos. Damit ist der Zugang für die Nutzenden möglichst niedrigschwellig. Der Produktionsschritt (digitaler) Zugang (inklusive der Entscheidungskommunikation) sollte daher räumlich und funktional über Leistungen hinweg gebündelt werden.

Für die **Bearbeitung** von Verwaltungsleistungen bedeuten die Prinzipien von SH 2.0, dass auf der Ebene der Gesamtleistung eine fachliche Desintegration stattfindet. Die Leistung wird mitunter in ihre Prozessschritte zerlegt, die von spezialisierten Einheiten bearbeitet werden. Dementsprechend kann auf der Ebene der Teilleistung bzw. des Leistungsmoduls eine fachliche und räumliche Bündelung erfolgen. Die Art der Bündelung hängt dabei vom Typ der Leistung ab (für eine detaillierte Darstellung der Vorteile durch Bündelung nach Aufgabentyp s. Abschnitt 3.2).

- **Standardaufgaben**, das heißt (Teil-)Leistungen mit hohem Fallaufkommen und geringer Komplexität bieten sich für eine räumliche Bündelung zur Verwirklichung von Skalenvorteilen an.
- **Expertenaufgaben** profitieren von einer fachlichen und räumlichen Bündelung. Damit lassen sich für diese (Teil-)Leistungen mit mittlerem bis hohem Fallaufkommen und hoher Komplexität Skalen- und Spezialisierungsvorteile erzielen.
- **Raritäten**, das heißt Aufgabentypen mit niedrigem Fallaufkommen, eignen sich für eine räumliche Bündelung. Bei zusätzlich hoher Komplexität kommt auch eine fachliche Bündelung in Frage. Durch die Bündelung ihrer

⁷⁰ Vgl. Köhl et al. (2014), S. 4 f.

⁷¹ Anhand der „Spürbarkeitstypologie“ von Brüggemeier (2011) werden die Abstufungen des Interaktionsaufwands für Nutzende zwischen einem „Go-Government“ und dem „No-Government“ aufgezeigt.

Bearbeitung können so Skalen- und Spezialisierungsvorteile entstehen.

- **Querschnittsaufgaben** sollten funktional gebündelt werden. Organisatorische Querschnittsaufgaben, wie z. B. die Beschaffung, Personalwesen oder Logistik, profitieren von gebündelter Bereitstellung, da sich für die Verwaltung Spezialisierungs-, Skalen- und Verbundvorteile durch die Bearbeitung von funktional gleich gelagerten Aufgaben an einer Stelle ergeben.

Voraussetzungen zur Verwirklichung des Zielbilds des SH 2.0-Konzeptes sind Modularisierung, Arbeitsteilung und Vernetzung.

Modularisierung ist ein Kernelement von SH 2.0. Die Erbringung einer Verwaltungsleistung wird als Prozess verstanden. Verwaltungsprozesse werden in fachlich und funktional abgeschlossene Teilleistungen zerlegt, die dann gebündelt erbracht werden können. Modularisierbarkeit ist vor allem dann gegeben, wenn es sich um wiederkehrende Teilleistungen als Bestandteile verschiedener Verwaltungsleistungen handelt, die zu abgeschlossenen Zwischenergebnissen führen und im besten Fall zur Nachnutzung bereits erhobener Daten im Sinne des Once-Only-Prinzips beitragen.

Arbeitsteilung beschreibt die Bearbeitung einer Verwaltungsleistung durch mehrere Handelnde unter Berücksichtigung komparativer Kostenvorteile. Ein Verwaltungsakteur muss nicht alle Leistungsschritte selbst erbringen. Stattdessen übernimmt er eine Teilaufgabe, die er mit den größten Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteilen erbringen kann. Die Arbeitsteilung befördert damit die Bündelung von Teilleistungen.

Vernetzung beschreibt die Bildung eines zusammenhängenden Netzwerks zwischen Verwaltungseinheiten, sodass Inputs und (Teil-) Ergebnisse untereinander ausgetauscht und nachgenutzt werden können. Die fachliche, räumliche und funktionale Bündelung ist abhängig von effizienten Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Verwaltungseinheiten. Dafür wird eine digitale Infrastruktur benötigt, wie sie auch im GaaP-Konzept vorgeschlagen wird (s. o.).

Das **Once-Only-Prinzip**, das Verwaltungen erlaubt, bestimmte Daten mit Zustimmung der Nutzenden wiederzuverwenden, ist eine Voraussetzung für einen niedrigschwelligen Leistungszugang. Der Aufwand der Nutzenden und der Verwaltung sinkt mit der Zahl der Daten und Nachweise, die für einen Antrag einzureichen sind. Ein benutzungsfreundlicher Zugang muss daher auf dem Once-Only-Prinzip basieren.

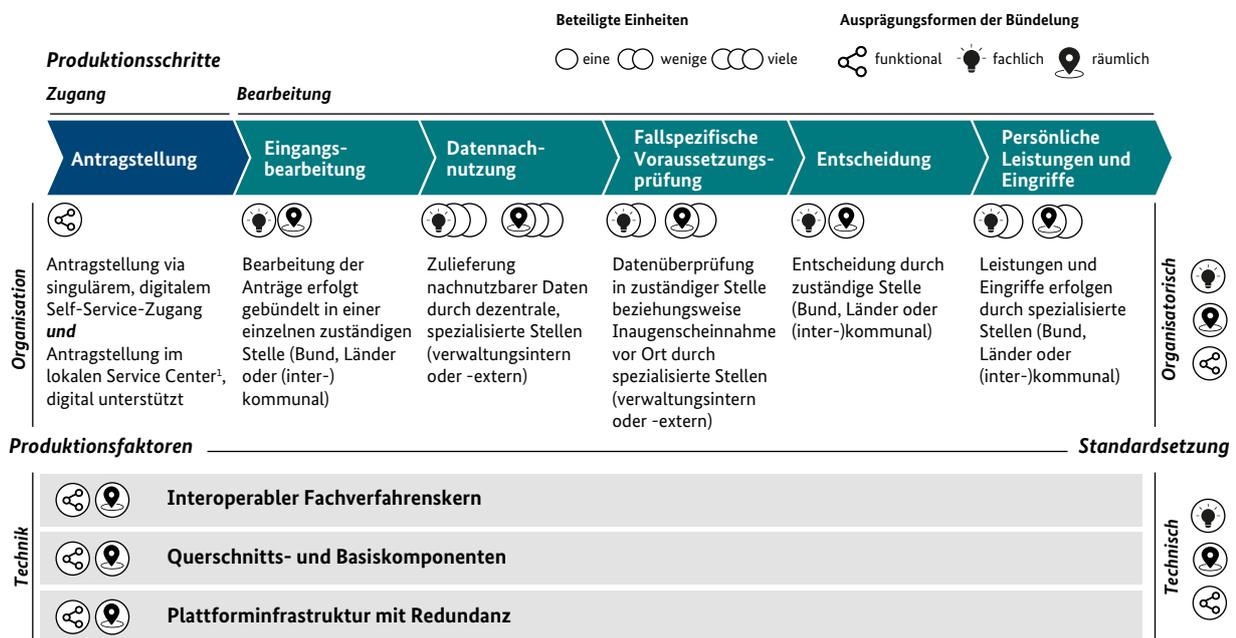
Organisatorische Standards sind leistungsspezifische und -übergreifende Vorgaben und Standards für die Prozesse der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Sie sind eine Voraussetzung für den flächendeckenden Einsatz von Bündelung in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Durch organisatorische Standards können Prozesse über und innerhalb von Leistungen und Ebenen verknüpft und damit Netzwerke zwischen Organisationen aufgebaut werden.

Automatisierung ist die maschinelle Bearbeitung von (Teil-)Leistungen. Sie ermöglicht es Verwaltungsmitarbeitenden, sich auf die Tätigkeiten zu konzentrieren, die menschliches Ermessen und Kontakt erfordern. Ressourcen können so von der Bearbeitung zum Zugang umverteilt werden. Die Automatisierung von repetitiven Aufgaben ermöglicht zudem die Spezialisierung des Personals auf komplexe Fälle. Die Automatisierung trägt somit zur funktionalen und fachlichen Bündelung bei.

3.4 Ein neues Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung

GaaP und SH 2.0 bieten hilfreiche Perspektiven, um den skizzierten Bündelungsansatz für die verschiedenen Prozesselemente der öffentlichen Leistungserstellung unter Beachtung der jeweiligen Umsetzungsvoraussetzungen zu operationalisieren. Während im GaaP-Konzept grundsätzlich eine räumlich-funktionale Bündelung des Produktionsfaktors Technik als Ganzes empfohlen wird, fordert das SH 2.0-Konzept vor allem eine nach Produktionsschritten differenzierte räumlich-fachliche Bündelung des Produktionsfaktors Organisation.

Die Kombination beider Konzepte liefert die Grundlagen für die Herleitung eines vollständigen Betriebsmodells. Dieses übersetzt den Reformansatz und das Zielbild in die Vollzugspraxis. Ein solches Modell liefert eine normative Blaupause, um die öffentliche Aufgabenwahrnehmung umfassend zu reformieren und eine leistungsfähige Verwaltung zu schaffen. Es konkretisiert für jeden Produktionsschritt und -faktor einen archetypischen Bündelungsansatz durch geeignete Ausprägungsformen und -intensitäten. Abbildung 4 zeigt dieses Betriebsmodell als leistungsübergreifende Synthese aus Zielbild, Reformansatz und Theorie.



¹ Amtshilfe auf Basis eines entsprechenden Gesuchs durch die für die Bearbeitung hauptverantwortliche Stelle

Abbildung 4 Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung

Die Grafik des Betriebsmodells ist von links nach rechts und von oben nach unten zu lesen. Zunächst sind die horizontalen Produktionsschritte in Leistungszugang und -bearbeitung gegliedert. Die vertikalen Produktionsfaktoren Organisation bzw. Technik subsumieren wiederum die Inputs Prozesse, Wissen und Personal bzw. Fachverfahrenskern, Basiskomponenten sowie Plattforminfrastruktur.⁷² Demgegenüber steht die produktionsfaktorbezogene Standardsetzung, die gemäß den theoretischen Grundlagen als übergreifende Voraussetzung für den Bündelungsansatz gilt.

Als leistungsübergreifende Synthese aus Zielbild, Reformansatz und Theorie stellt das abgebildete Betriebsmodell das angestrebte Zielszenario einer leistungsfähigen Verwaltung dar. Für die spezifische Neugestaltung der Aufgabenwahrnehmung einer bestimmten Verwaltungsleistung kann es daher „nur“ als Orientierungshilfe gelten.

Die Ableitung optimierter Vollzugsmodelle für individuelle (Teil-)Leistungen muss in der Reformpraxis stets die Spezifika der jeweiligen (Teil-)Leistung berücksichtigen. Dabei entscheidet vor allem der Aufgabentyp über notwendige Abweichungen vom archetypischen Bündelungsansatz in Abbildung 4. Wie die Ableitung passgenauer Vollzugsmodelle ausgehend vom generischen Zielszenario in der Praxis gelingen kann, wird im Kapitel 4 für Verwaltungsleistungen unterschiedlichen Typs veranschaulicht.

Das Ziel sollte die flächendeckende Anwendung dieses Ansatzes als Referenzmodell sein, nach dem sich die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung leistungsübergreifend am neuen Betriebsmodell orientiert, um

gesamthaft auf allen föderalen Ebenen das Zielbild einer leistungsfähigen Verwaltung zu verwirklichen. Dieser Wirkzusammenhang erfordert außerdem einheitliche fachliche und funktionale Standards für Organisation und Technik.

So kann einerseits die Kompatibilität optimierter Vollzugsmodelle für unterschiedliche (Teil-)Leistungen untereinander garantiert und andererseits deren bundesweite Nachnutzbarkeit einschließlich der zugrunde liegenden Prozessblaupausen, IT-Lösungen, Rechtsnormen und Vorschriften ermöglicht werden. Genau aus diesem Grund wird in Abbildung 4 eine räumlich-fachliche bzw. räumlich-funktionale Bündelung der Rahmensetzung in Bezug auf Standards empfohlen. Unter dieser Voraussetzung können die vielen individuellen Vollzugsmodelle zu dem neuen Betriebsmodell „zusammenwachsen“, das Parallelstrukturen zugunsten von Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteilen minimiert.

Die Verwirklichung des neuen Betriebsmodells setzt an den Ursachen der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Status quo an, indem es unmittelbar auf Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz abzielt. Die Verwaltung wird durch den Reformansatz serviceorientiert(er). Unter der Annahme eines konstanten Mitteleinsatzes führen die durch Bündelung, Automatisierung und Digitalisierung erreichten Kostenvorteile aus Sicht der Nutzen vor allem zu einer Verkürzung der Entscheidungsdauer ab Antragstellung.

Darüber hinaus dürfte sich die fachliche Bündelung der öffentlichen Leistungserbringung in spezialisierten Kompetenzzentren positiv auf die durchschnittliche Fehlerquote von

⁷² Die Bündelung unter dem Einsatz von kompatiblen Fachverfahren bedeutet nicht, dass es pro Leistung nur ein Fachverfahren geben sollte. Der Wettbewerb zwischen den Fachverfahrensherstellern soll nicht eingeschränkt werden. Durch dieses Vorgehen soll lediglich sichergestellt werden, dass die Fachverfahren gewissen Standards entsprechen und (insbesondere mit der übergreifend eingesetzten Plattforminfrastruktur) kompatibel sind.

Verwaltungsentscheidungen auswirken. Die funktionale Bündelung in Bezug auf Technik entspricht de facto einem Plattformansatz, der die Vision einer vernetzten Verwaltung auf Basis von Registermodernisierung und Once-Only Realität werden lässt. Damit werden der Mitwirkungsaufwand sowie die Transfer- und Wartezeiten für die Nutzenden zu und in den Behörden verringert.

Der Multikanalansatz für den Leistungszugang reduziert im Falle eines benutzungsfreundlichen digitalen Selfservice zudem Behördengänge sowie den Rechercheaufwand und berücksichtigt über die Ausweichmöglichkeit einer unterstützten Antragstellung im lokalen Service Center auch die Bedürfnisse weniger digitalaffiner Nutzender.

Die Verwaltung wird effizient(er) infolge des Reformansatzes. Neben der extern wirksamen Verringerung der Entscheidungsdauer und der Fehlerquote ermöglichen die durch Bündelung und moderne Technik erzielten Kostenvorteile per definitionem eine Erhöhung der Output-Menge bei konstantem Mitteleinsatz bzw. die Verstetigung eines gegebenen Output-Niveaus bei geringerem Personal- und Sachaufwand.

Die Verwaltung wird resilient(er) infolge des Reformansatzes. Die genannten Kostenvorteile schaffen Spielräume für dynamische Kapazitätsreserven, die zum Ausgleich von lokalen Lastspitzen sowie Kapazitäts- und Systemausfällen eingesetzt werden können. Einheitliche technische und organisatorische Standards in Verbindung mit dem übergreifenden Plattformansatz ermöglichen die bundesweite Inanspruchnahme dieser Reserven. Ein solcher Pooling-Ansatz wird insbesondere auch durch die Auflösung der Zuständigkeitsfragmentierung durch räumliche Bündelung ermöglicht. Für eine systemische Resilienz ist in diesem Zusammenhang jedoch der besondere Schutz der kritischen Plattforminfrastrukturen erforderlich.

Die Anwendung der Bündelung im Betriebsmodell erfordert die Umsetzung der in Abschnitt 3.3 beschriebenen Voraussetzungen. Jede dieser Voraussetzungen aktiviert Nutzenpotenziale, die zum Zielbild einer leistungsfähigen Verwaltung beitragen. Der Wirkzusammenhang zwischen Voraussetzungen, Nutzenpotenzialen und Ziel-eigenschaften wird in Tabelle 1 erläutert.

Die Anwendung des Reformansatzes führt zu acht Nutzenpotenzialen auf Nutzenden- und Verwaltungsseite, die sich auf die Eigenschaften einer leistungsfähigen Verwaltung auswirken und wie folgt definiert sind:

1. Durch die **Verringerung der Entscheidungsdauer** wird das Zeitintervall zwischen der Abgabe des Leistungsantrags und der Erteilung des Bescheids verkürzt, was zur Effizienz und Serviceorientierung der Verwaltung beiträgt und ihren Output erhöhen kann.
2. Durch die **Verringerung der Fehlerquote** wird der Anteil der Antragsprüfungen mit falschem inhaltlichen Ergebnis reduziert, was zur Effizienz und Serviceorientierung der Verwaltung beiträgt.
3. Durch die **Steigerung der Leistungsstabilität** wird der Anteil der öffentlichen Aufgaben erhöht, die trotz eines Störfalls weiterhin erbracht werden können, was zur Resilienz der Verwaltung beiträgt und ihren Output stabilisiert.
4. Durch die **Verringerung der Recherchezeit** wird der Zeitaufwand für die Suche nach einem Leistungsangebot sowie für die Ermittlung und Prüfung der Voraussetzungen gesenkt, was zur Serviceorientierung der Verwaltung beiträgt.
5. Durch die **Verringerung von Transfer- und Wartezeiten** wird der Zeitaufwand für Behördengänge einschließlich An- und Rückfahrt sowie Wartezeiten reduziert, was zur Serviceorientierung der Verwaltung beiträgt.
6. Durch die **Verringerung des Mitwirkungsaufwands** wird der zeitliche, sachliche und finanzielle Aufwand für die abschließende Beantragung von Leistungen gesenkt, was zur Serviceorientierung der Verwaltung beiträgt.
7. Durch die **Verringerung des Personalaufwands** werden die finanziellen Aufwände für den Personaleinsatz zur Aufgabenwahrnehmung gesenkt, was zur Effizienz der Verwaltung beiträgt und ihren Output erhöhen kann.
8. Durch die **Verringerung des Sachaufwands** werden die finanziellen Aufwände für materielle Ressourcen zur Aufgabenwahrnehmung (wie Material- und Immobilienkosten) gesenkt, was zur Effizienz der Verwaltung beiträgt und ihren Output erhöhen kann.

Tabelle 1 Wirkzusammenhang zwischen Voraussetzungen, Nutzenpotenzialen und Zieleigenschaften

Voraussetzung	Nutzenpotenzial	Wirkzusammenhang	Zieleigenschaft
Modularisierung	Entscheidungsdauer	Die Desintegration von Verwaltungsaufgaben führt zu Komplexitätsreduktion und ermöglicht somit eine erhöhte Taktzahl, die die Entscheidungsfindung beschleunigt.	Serviceorientierung
	Personalaufwand	Die Desintegration von Verwaltungsaufgaben führt zu Komplexitätsreduktion und ermöglicht somit eine äquivalente Taktzahl in der öffentlichen Leistungserstellung bei reduziertem Personaleinsatz.	Effizienz
	Leistungsstabilität	Fällt eine einzelne Einheit aus, bleibt die Leistungserbringung weiterhin funktionsfähig, da andere Einheiten ihre Teilaufgaben übernehmen können.	Resilienz
Arbeitsteilung	Personalaufwand Sachaufwand	Die Arbeitsteilung nach relativen Kosten- und Qualifikationsvorteilen verringert den für die Bearbeitung von Teilaufgaben notwendigen Personal- und Sachaufwand. Zudem erbringen spezialisierte Einheiten Teilleistungen mit geringerer Fehlerquote, da sie spezifische Aufgaben routinierter ausführen.	Effizienz
	Fehlerquote		
Vernetzung	Leistungsstabilität	Beim Ausfall einzelner Einheiten sind lediglich Teilleistungen betroffen, nicht die gesamte Verwaltungsaufgabe, da ihre Teilaufgaben an andere Einheiten vergeben werden können.	Resilienz
	Personalaufwand	Verwaltungseinheiten benötigen durch vereinfachten Austausch weniger Personal zur Koordination innerhalb der Verwaltung.	Effizienz
	Leistungsstabilität	Verwaltungseinheiten können sich durch vereinfachte Kommunikation bei Überlastung oder Ausfällen besser koordinieren und die Leistungserbringung anderer Einheiten verstärken oder ersetzen.	Resilienz
Prozessdigitalisierung	Recherchezeit Transfer- und Wartezeiten	Durch den Zugang über ein einheitliches Onlineportal können Nutzende niedrigschwelliger relevante Leistungen identifizieren, müssen nicht mehr persönlich auf einer Behörde erscheinen, können digitale Anträge schneller befüllen und fehlende Informationen jederzeit digital nachreichen.	Serviceorientierung
	Mitwirkungsaufwand		
	Personalaufwand Sachaufwand	Verwaltungseinheiten benötigen weniger Personal und Büroflächen zur Interaktion mit Nutzenden vor Ort, da diese über das einheitliche Onlineportal auf Leistungen zugreifen können.	Effizienz
„Once-Only“	Mitwirkungsaufwand	Nutzende müssen ein und dieselbe Information nur einmal an die Verwaltung übermitteln.	Serviceorientierung
	Personalaufwand	Verwaltungseinheiten benötigen weniger Personal zur Nachforderung von Informationen, wodurch sie bestehendes Personal zur Steigerung ihres Outputs einsetzen können.	Effizienz

Voraussetzung	Nutzenpotenzial	Wirkzusammenhang	Zieleigenschaft
Automatisierung	Entscheidungsdauer	Die maschinelle Bearbeitung repetitiver Aufgaben verkürzt die Bearbeitungszeit. Dadurch können Anträge schneller beschieden und mehr Personal für menschenzentrierte Aufgaben (wie z. B. Nutzendeninteraktionen vor Ort) eingesetzt werden, wodurch Wartezeiten verkürzt werden.	Serviceorientierung
	Transfer- und Wartezeiten		
	Personalaufwand	Die Verwaltung benötigt durch maschinelle Unterstützung weniger Büroflächen und Personal für repetitive Aufgaben und die Koordination innerhalb der Verwaltung, da diese nun maschinell übernommen werden. Zudem werden prozessuale Fehler durch die automatische und damit standardisierte Bearbeitung von Anträgen stark eingeschränkt.	Effizienz
	Sachaufwand		
	Fehlerquote		
Begriffsharmonisierung	Entscheidungsdauer	Verwaltungsmitarbeitende treffen aufgrund geringerer Unklarheiten schneller Entscheidungen.	Serviceorientierung
	Leistungsstabilität	Verwaltungseinheiten können bei Überlastung oder Ausfällen einfacher unterstützen, da semantische Abweichungen wegfallen, was ihre Prozesse anschluss- bzw. vertretungsfähig macht.	Resilienz
	Fehlerquote	Verwaltungsentscheidungen sind weniger fehleranfällig, da zentrale Begriffe einheitlich definiert sind. Zudem reduziert die verringerte semantische Ambiguität den Personalaufwand für die Koordination zwischen Behörden und erleichtert den Einsatz von Technik, sodass das bestehende Personal für die Steigerung des Outputs eingesetzt werden kann.	Effizienz
	Personalaufwand		
Offene Schnittstellen	Leistungsstabilität	Verwaltungseinheiten können sich bei Überlast oder Ausfällen besser gegenseitig unterstützen, da weniger spezifisches Wissen zur Bearbeitung von Prozessen benötigt wird.	Resilienz
	Indirekte Nutzenpotenziale	Offene Schnittstellen realisieren indirekt weitere Nutzenpotenziale, indem sie Vernetzung, Once-Only, Modularisierung und Arbeitsteilung ermöglichen.	Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz
Technische Standards	Leistungsstabilität	Verwaltungseinheiten können sich bei Ausfällen aufgrund der Verwendung standardisierter Technik besser gegenseitig vertreten.	Resilienz
	Indirekte Nutzenpotenziale	Technische Standards realisieren indirekt weitere Nutzenpotenziale, indem sie Vernetzung ermöglichen.	Effizienz
Organisatorische Standards	Mitwirkungsaufwand	Ein- und dieselbe Verwaltungsleistung kann aufgrund standardisierter Prozesse überall nach dem gleichen Vorgehen bezogen werden, was z. B. Ortswechsel für Bürgerinnen und Bürger erleichtert.	Serviceorientierung
	Personalaufwand	Verwaltungseinheiten benötigen durch vereinfachten Austausch weniger Personal zur Koordination untereinander.	Effizienz
	Leistungsstabilität	Verwaltungseinheiten können sich aufgrund harmonisierter Prozesse gegenseitig einfacher vertreten.	Resilienz
	Indirekte Nutzenpotenziale	Organisatorische Standards realisieren indirekt weitere Nutzenpotenziale, indem sie Modularisierung und Arbeitsteilung ermöglichen.	Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz

3.5 Möglichkeiten und Grenzen der Bündelung

Das Grundgesetz bietet bereits heute den rechtlichen Rahmen für eine neue Aufgabenverteilung und Bündelung entlang bestehender Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen. Diese werden jedoch wenig genutzt. Nachfolgend werden die rechtlichen Möglichkeiten entlang der Produktionsschritte (Zugang und Bearbeitung) sowie des Produktionsfaktors Technik aufgezeigt. Anschließend werden sachliche Grenzen benannt.

Heutiger rechtlicher Rahmen und Gestaltungsspielraum für ein neues Betriebsmodell der öffentlichen Verwaltung

Produktionsfaktor Technik

Für die Umsetzung einer flächendeckenden Ende-zu-Ende-Digitalisierung, die die Antragsannahme, -bearbeitung, -entscheidung und -bescheidung im Backoffice miteinschließt, ist eine behördenübergreifende Bereitstellung von (Unterstützungs-)Komponenten erforderlich: wie etwa einheitliche Basis- oder Querschnittskomponenten, ggf. Fachverfahren, Standards und offene Schnittstellen. So können Entwicklungs- und Betriebskosten eingespart sowie die Einheitlichkeit und Interoperabilität von Anwendungen gefördert werden. Eine so gebündelte Umsetzung ist bereits heute rechtlich möglich.

Gem. Art. 91c Abs. 1 und Abs. 3 GG können Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der zur Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme und die Errichtung dafür bestimmter Einrichtungen vereinbaren. Das Produktportfolio des IT-Planungsrats umfasst

inzwischen verschiedene fachübergreifend und -unabhängig einsetzbare Produkte (z. B. Behördenrufnummer 115, Portalverbund Online-Gateway (PVOG), GovData, Unternehmenskonto, Föderales Entwicklungsportal etc.).

Für zentral oder arbeitsteilig bereitgestellte technische Systeme mit direktem Fachlichkeitsbezug (z. B. Fachanwendungen) gilt allerdings: Die Stelle, der die Aufgabe gesetzlich zugewiesen ist, muss sie auch eigenverantwortlich bewältigen. Was dies für Kooperationen heißt, ist rechtlich größtenteils ungeklärt. In jedem Fall aber muss die Letztverantwortung des zuständigen Verwaltungsträgers gewahrt bleiben. Die Kooperation darf also keine zu enge Verschränkung im Entscheidungsprozess nahelegen. In Bezug auf behördenübergreifend bereitgestellte technische Systeme bedeutet dies, dass die vollziehende Behörde inhaltlich nicht vom System beeinflusst werden darf. Die behördliche Entscheidung darf bspw. nicht durch eine Vorauswahl anklickbarer Entscheidungsoptionen, die aber nicht den kompletten Ermessensspielraum abbilden, gelenkt werden.⁷³ Vollziehende Stellen müssen sowohl theoretisch als auch faktisch außerdem stets die Freiheit haben, eine Unterstützungskomponente abzuwählen. Es wäre dementsprechend unzulässig, wenn die Stellen etwa ohne die Nutzung des Systems nicht mehr in der Lage wären, ihre Arbeitslast zu bewältigen oder keinen Zugriff mehr auf prüfungsrelevante Daten hätten.

Ausnahmen gelten lediglich bei Pflichtaufgaben. Für ihre Kommunen und den Vollzug von Pflichtaufgaben nach Weisung können die Länder bereits heute Vorgaben für die Nutzung eines technischen Systems formulieren – oder auch

⁷³ Vgl. im Kontext der Mischverwaltung BVerfG NVwZ 2008, 183.

dessen Beschaffung und Bereitstellung übernehmen. Im föderalen Regelfall gilt jedoch: Solange die Vollzugskompetenz für die Leistung bei den Ländern liegt, hat der Bund lediglich die Möglichkeit, adaptierbare technische Systeme zur freiwilligen Nachnutzung anzubieten.

Bei Verwaltungsverfahren ohne Ermessens- und Gestaltungsspielräume für die vollziehende Behörde kann eine dezentrale technische Erbringung der Aufgaben verzichtbar sein – wenn die Bearbeitung weiterhin nicht an die örtliche Zuständigkeit der Kommune gebunden ist. In diesen Fällen kann zur Entlastung der Kommunen eine automatisierte technische Bearbeitung durch den Bund oder eine Bereitstellung zentraler digitaler Verfahren durch die Verwaltungscloud vorgenommen werden. Dies würde auch Möglichkeiten für eine punktuelle Leistungserbringung auf Bundesebene (s. o.) oder weitere Formen interkommunaler Bündelung (z. B. Ausstellung eines Führerscheins in einer Nachbarkommune) außerhalb gesetzlicher Anpassungserfordernisse schaffen.

Produktionsschritt Zugang

Der Zugang zu Verwaltungsleistungen sollte künftig primär digital durch Online-Antragstellung erfolgen. Für einen bundesweit remote und digital verfügbaren Zugang muss ein digitales Frontend geschaffen werden, das eine einheitliche Antragstellung unabhängig von örtlicher und fachlicher Zuständigkeit ermöglicht.

Rechtlich ist eine technisch gebündelte Antragstellung bereits heute durch Art. 91c GG möglich. Das Gesetz stellt die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der zur Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme vom Verbot der Mischverwaltung frei. Durch Art. 91c Abs. 5 GG wird dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den Portalverbund und die

Verwaltungskompetenz für den Betrieb informationstechnischer Systeme hierfür eingeräumt. Ein zentral bereitgestellter Zugang zur Online-Beantragung von Verwaltungsleistungen kann also eingesetzt werden, sofern dieser für die jeweilige Behörde individualisierbar ist.

Auch bei einer organisatorischen Bündelung des Verwaltungsvollzugs (z. B. auf Bundesebene oder bei einer bundesweit einheitlichen Stelle auf Landesebene) kann die Entgegennahme von papiergebundenen Anträgen weiterhin dezentral über lokale Antragstellen (z. B. kommunales Service Center) erfolgen. Dies gilt auch für Verwaltungsleistungen, deren Bearbeitung im Backoffice auf Bundes- oder Landesebene gebündelt ist. Rechtliches Vehikel hierfür ist, dass sich die zuständige Stelle mit fallspezifischen Amtshilfesuchen an mögliche lokale Antragstellen wendet.

Produktionsschritt Bearbeitung

Für die Etablierung neuer, kooperativer Vollzugsmodelle muss sowohl eine Vollzugsbündelung auf Bundesebene als auch eine Vollzugsbündelung auf Landes- oder Kommunalebene möglich sein. Hierfür gibt es bereits heute mehrere rechtssichere Kooperationslösungen, die auf alle drei Dimensionen der Bündelung (regional, fachlich, funktional) anwendbar sind.

Alle Lösungen bewegen sich verfassungsrechtlich an den Grenzen der Kompetenzordnung. Sie verschieben punktuell Vollzugskompetenzen und setzen für einzelne Aufgaben ein verändertes Betriebsmodell der Verwaltung um. Wenn es allerdings durch eine zu starke Anwendung der Lösungen in der Gesamtbetrachtung zu einer Verschiebung des grundgesetzlichen Kompetenzgefüges kommt, wird es rechtlich problematisch. Dann wirken übergreifende Organisationsprinzipien, wie die kommunale Selbstverwaltung, das Bundesstaatsprinzip oder auch niedrigschwelliger das Subsidiaritäts- oder

Konnexitätsprinzip, einer weiteren Bündelung entgegen. Es werden hier also Bündelungslösungen für einzelne Aufgabenbereiche dargestellt, die keine grundsätzliche Reform des Vollzugsmodells ermöglichen.

Für die Umsetzung einer **Vollzugsbündelung auf Bundesebene** muss der Bund für ausgewählte Verwaltungsleistungen den Vollzug übernehmen können. Für diese Leistungen muss er daher über die Gesetzgebungskompetenz verfügen. Eine Vollzugsverortung auf Bundesebene ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Verwaltungsleistungen hohe Fallzahlen und ein hohes Automatisierungspotenzial aufweisen, es jedoch keine Notwendigkeit des Lokalbezugs, der Flächenpräsenz sowie keine Ermessensentscheidungen bei der Aufgabenerfüllung gibt.

Tatsächlich könnte der Bund über die Grenzen seiner Verwaltungskompetenz hinaus im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Art. 87 Abs. 3 GG Aufgaben sinngemäß an sich ziehen. Einerseits ist anzuerkennen, dass sowohl die konkurrierende Gesetzgebung als auch die Verwaltungskompetenz des Bundes der Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung dienen, also zweckgemäß eingesetzt werden. Gleichzeitig ist klar, dass der Mechanismus nicht so flächendeckend genutzt werden darf, dass die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten der Landesverwaltung ausgehöhlt wird. Dies wäre etwa der Fall, wenn das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Bundes- und Landesverwaltung umgekehrt würde.

Für die Umsetzung der **Vollzugsbündelung auf Landes- bzw. Kommunalebene** müssen fachgebiets- und bundeslandübergreifende Formen der Zusammenarbeit möglich sein. Entsprechende Bündelungsmöglichkeiten bestehen bereits, sowohl durch Vollzugsverschiebung auf Landesebene als auch durch Kooperation.

Eine **Vollzugsbündelung innerhalb eines Bundeslandes** kann durch eine Verschiebung der Vollzugszuständigkeit von kommunalen Stellen an das Land erfolgen. Dies ist für kommunale Selbstverwaltungsaufgaben nicht möglich (z. B. Wirtschaftsförderung, Abwasserbeseitigung). Rechtlich ist eine Bündelung der Vollzugskompetenz auf Landesebene durch Verabschiedung bzw. Novellierung eines Gesetzes möglich. Dies kann sinnvoll sein, um Kompetenzen an einer Stelle zu bündeln und eine einfachere Erkennung von Mustern zu ermöglichen (z. B. Landesamt zur Bekämpfung der Finanzkriminalität Nordrhein-Westfalen).

Eine **bundeslandübergreifende Vollzugsbündelung** kann durch (ggf. Gründung und) Betrauen einer gemeinsamen Vollzugseinrichtung durch Staatsvertrag erfolgen. Gesetzliche Voraussetzung ist, dass der Beitritt jedes Landes freiwillig erfolgt und die unterzeichnenden Länder die Stelle gemeinsam betreiben und finanzieren. Da Staatsverträge geschlossen werden, wenn Aufgaben mit Entscheidungsgehalt übertragen werden, bedarf ihr Abschluss stets der Zustimmung der jeweiligen Parlamente.

Eine weitere Form der Kooperation stellen Verwaltungsvereinbarungen dar, die eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben ohne wesentlichen Entscheidungsgehalt ermöglichen. Sie können daher eingesetzt werden, um IT-Systeme oder (Basis-)Komponenten ohne präjudizierende Wirkung nach zu nutzen oder gemeinsam zu betreiben.

Eine **Bündelung auf Kommunalebene** kann durch weitere Kooperationskonstruktionen erfolgen, die heute nicht flächendeckend, sondern eng lokal begrenzt genutzt werden.

- Zweckverbände sind rechtsfähige Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einzelner oder mehrerer zusammenhängender kommunaler Aufgaben. Die Anwendbarkeit dieser Kooperationskonstruktion beschränkt sich jedoch auf Aufgaben mit einem engen praktischen Lokalbezug (z. B. Abfall- und Abwasserentsorgung). Sie sind daher auf Dauer angelegt, stellen aber keine geeignete Form für die kooperative Erbringung von ortsunabhängigen Massenaufgaben dar.
- In Verwaltungsgemeinschaften (z. B. in Schleswig-Holstein) nutzt ein Vertragspartner zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen.
- In Vollzugszentren können sich nur so viele Kommunen zusammenschließen, dass eine Einflussnahme der einzelnen Organisation auf die Tätigkeit des Vollzugszentrums noch möglich ist. Daher sind sie nicht geeignet, Aufgaben innerhalb eines Bundeslandes oder sogar flächendeckend zu bündeln.

4

Öffentliche Aufgaben- wahrnehmung in der Praxis: Drei Fallstudien zur Erprobung des Reformansatzes

Die Herausforderungen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung werden in der Verwaltungspraxis in zahlreichen Bereichen deutlich. In diesem Gutachten werden exemplarisch drei Fallbeispiele für Verwaltungsleistungen herausgegriffen, die fachlich und strukturell unterschiedlich gelagert sind. Sie wurden problemorientiert nach ihrer besonderen Relevanz und ihrer Anschlussfähigkeit an existierende Reformdebatten ausgewählt:

- Die Leistung *Erteilung einer Fahrerlaubnis* ist die OZG-Fokusleistung mit dem höchsten Fallaufkommen. Im Jahr 2023 wurden in Deutschland 1,5 Mio. Fahrerlaubnisse erteilt.⁷⁴ Mit der Entwicklung des Online-Dienstes „Führerschein“ durch das Land Hessen wurden bereits erste Schritte unternommen, um den Leistungszugang serviceorientiert und effizient zu gestalten. Die Antragsbearbeitung selbst erfolgt dezentral und heterogen in ca. 430 Fahrerlaubnisbehörden.
- Die Leistung *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen* weist aufgrund des steigenden Bedarfs nach ausländischen Fachkräften und damit einhergehend wachsendem Fallaufkommen eine hohe Relevanz für die Identifizierung von Effizienzgewinnen und die Steigerung der Serviceorientierung im Wettbewerb um Fachkräfte auf. Im Jahr 2022 wurden ca. 50 Tsd. Anträge auf Anerkennung reglementierter Berufe gestellt, im Bereich der Bundesberufe ist eine Verdoppelung der Neuanträge im Vergleich zu 2013 festzustellen. Die Fallbearbeitungsdauer beträgt dabei teilweise mehr als ein Jahr.

- Die Bedeutung der *Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsleistungen* wurde bereits 2021 im Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ des NKR untersucht. Es gibt heute mehr als 200 Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung. Darunter befinden sich das Bürger-, Eltern- und Wohngeld mit jährlichen Antragszahlen im niedrigen siebenstelligen Bereich.⁷⁵ Anhand der *Einkommensprüfung* lässt sich das Potenzial von Modularisierung aufzeigen.

Für die Analyse der Verwaltungsleistungen und die praktische Erprobung des Reformansatzes wird ein **dreistufiges Vorgehen** gewählt:

1. Im ersten Schritt wird der Status quo des Fallbeispiels im Rahmen einer **Ist-Analyse** näher untersucht.⁷⁶
2. Im zweiten Schritt wird auf Basis des im Kapitel 3 beschriebenen Reformansatzes für die Neugestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung ein mögliches **Zielszenario** mit realisierbaren Nutzenpotenzialen für eine optimierte Vollzugsgestaltung der Verwaltungsleistung dargestellt.⁷⁷
3. Im dritten Schritt werden die gewonnenen **Kernerkenntnisse** in Bezug auf die Fallbeispiele und den genutzten Reformansatz sowie die Übertragbarkeit der entwickelten Zielszenarien zusammengefasst.

⁷⁴ Vgl. KBA (2024a).

⁷⁵ Vgl. BMF (2023), S. 45.

⁷⁶ Diese wurde sowohl auf Basis einer Dokumentenanalyse als auch durch Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Praxis durchgeführt. Eine Übersicht aller durchgeführten Interviews ist in Tabelle 3 A im Anhang aufgelistet.

⁷⁷ Die Quellen für die Berechnung der Nutzenpotenziale der einzelnen Infoboxen sind im Anhang zur „Quantifizierung der Nutzenpotenziale“ aufgeführt.

4.1 Beispiel 1: Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis

Ist-Analyse und Defizite im Status quo

Mit einem Führerschein können Personen in Deutschland nachweisen, welche Fahrzeugklassen sie im Straßenverkehr führen dürfen. Die Grundlage dafür ist die Fahrerlaubnis als staatliche Genehmigung. An der Ausgestaltung des Führerscheinwesens sind dabei alle föderalen Ebenen beteiligt: Während die Gesetzgebungskompetenz für den Antrag und die Erteilung einer Fahrerlaubnis auf der Bundesebene verortet ist, liegen die Vollzugskompetenz sowie die Formulierung von Ausführungsvorschriften bei den Ländern und der praktische Vollzug wiederum auf der Kommunalebene.⁷⁸

Der Prozess kann sich je nach Bundesland, Fahrerlaubnisbehörde (FEB), Fachverfahren und Antragsart unterscheiden. Die Fahrerlaubnis wird nach dem Wohnsitzprinzip erteilt. Das bedeutet, dass die Antragstellenden den Antrag bei der an ihrem Hauptwohnsitz zuständigen Fahrerlaubnisbehörde stellen und dort die Führerscheinprüfung ablegen müssen.⁷⁹ Nur in Ausnahmefällen besteht die Möglichkeit, die Prüfung und damit auch die Antragstellung an einem anderen Ort durchzuführen. Der hier dargestellte Prozess stellt den grundsätzlichen Ablauf für den Erstantrag und die Erteilung einer Fahrerlaubnisklasse B auf Basis des OZG-Referenzprozesses sowie validierender Interviews mit Fahrerlaubnisbehörden dar (vereinfachte Darstellung).⁸⁰

Die Analyse des Prozesses, die Durchführung und Auswertung von Interviews mit Fachleuten und die Dokumentenrecherche haben sechs strukturelle Defizite im Status quo aufgezeigt.

1. Heterogene und teils nicht nutzungsorientierte Informationsbereitstellung

Die heterogene und teils unzureichende Informationsbereitstellung führt zu erhöhten Recherchezeiten und zu einem großen Mitwirkungsaufwand für die Antragstellenden.

Informationen zu den Voraussetzungen und zum Ablauf des Antragsprozesses sind nicht zentral verfügbar, sondern müssen regionalspezifisch über die zuständigen Behörden bzw. Fahrschulen ermittelt werden. Die Qualität der Informationsbereitstellung variiert hierbei, insbesondere hinsichtlich Auffindbarkeit, Detailgrad und Verständlichkeit. Aufgrund des heterogenen Informationsstands sind den Antragstellenden nicht immer alle Möglichkeiten zur Antragstellung bekannt. Die direkte Online-Beantragung bei der Behörde ist als Alternative zur postalischen oder persönlichen Antragstellung bei der Behörde oder zur Antragstellung über die Fahrschule oft nicht bekannt. Für Antragstellende wirkt sich dies negativ auf die Serviceorientierung aus.

2. Heterogener Zugang zur Leistung

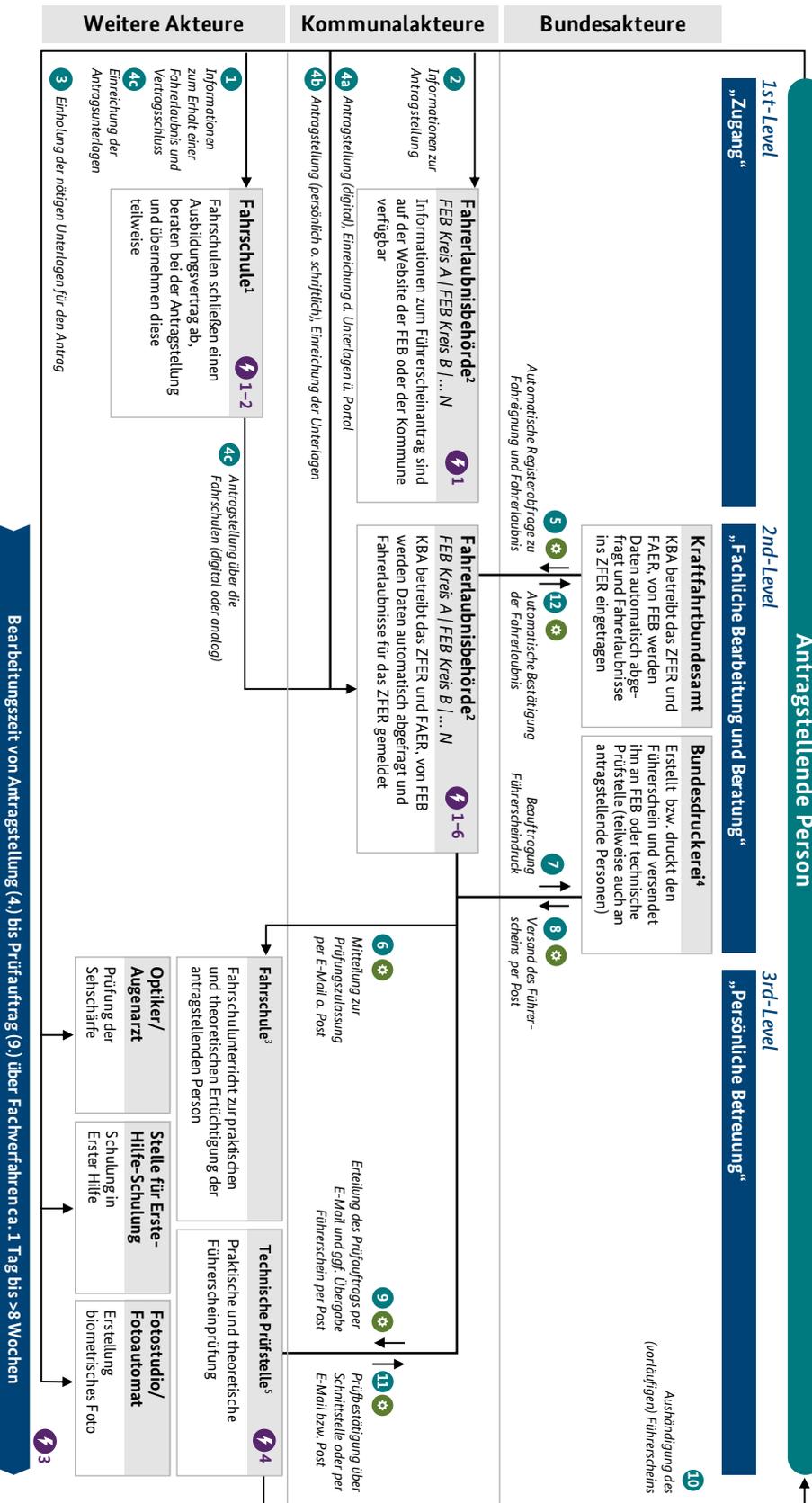
Der Zugang zur Leistung ist im Vollzug unterschiedlich organisiert, Antragstellende müssen verschiedene Wege auf sich nehmen, um einen Antrag zu stellen. Dies betrifft sowohl die Zuständigkeit als auch den Kanal für die

⁷⁸ Somit handelt es sich im Rahmen der OZG-Umsetzung um eine Typ 2/3 Leistung des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung (LeiKa). Eine detaillierte Beschreibung aller relevanter Informationen kann dem Factsheet (Tabelle 4 A) im Anhang entnommen werden.

⁷⁹ Vgl. §17 Fahrerlaubnis-Verordnung.

⁸⁰ Die Darstellung stellt den Prozess aus der Perspektive der Verwaltung dar, alle abgebildeten Prozessschritte haben im Status quo oder im Zielszenario eine Relevanz für die Verwaltung. Weitere Prozessschritte, die ausschließlich zwischen Antragstellenden, Fahrschulen und/oder technischen Prüfstellen stattfinden, sind nicht aufgeführt (z. B. Fahrstunden).

Antragstellende Person



Beschreibung

- 1** Heterogene und teils unzureichende Informationsbereitstellung
- 2** Heterogener Zugang zur Leistung
- 3** Variierende und teils lange Bearbeitungsdauer
- 4** Aufwändige dezentrale Umsetzung gesetzlicher Änderungen und Weiterentwicklung von Prozessen
- 5** Unterschiedliche Verfahren zur Ausständigung des Führerscheins
- 6** Effizienz und Skalierung der Prozesse

Schmerzpunkt

- 1** Heterogene und teils unzureichende Informationsbereitstellung
- 2** Heterogener Zugang zur Leistung
- 3** Variierende und teils lange Bearbeitungsdauer
- 4** Aufwändige dezentrale Umsetzung gesetzlicher Änderungen und Weiterentwicklung von Prozessen
- 5** Unterschiedliche Verfahren zur Ausständigung des Führerscheins
- 6** Effizienz und Skalierung der Prozesse

¹ Antrag kann in manchen Orten über Fahrschulen, die als Vermittler agieren, an die Fahrerlaubnisbehörden gestellt werden. ² Einreichung des Antrags kann auch über andere Akteure erfolgen (bspw. kommunales Service Center). Für die digitale Antragstellung sind BundID, ePayment, Scan von Unterschrift, Foto, Sehtest und Erste-Hilfe-Schein nötig. ggf. werden Unterlagen nachgefordert. ³ Teilweise informieren Fahrschulen oder Technische Prüfstellen die antragstellende Person über den Antragsseingang und Prüfungszulassung. ⁴ Teilweise erhält die Bundesdruckerei den Druckauftrag erst nach bestandener Prüfung (§ 22a FeV). ⁵ Vertrag zwischen Prüfstelle und antragstellender Person für Durchführung der Prüfung und ggf. Information zur Prüfungszulassung. Abkürzungen: Fahrlizenzregister (FAER), Fahrerlaubnisbehörde (FEB), Kraftfahrtbundesamt (KBA), Zentrales Fahrerlaubnisregister (ZFER)

Abbildung 5 Status quo Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B

Antragstellung. Je nach Wohnort nehmen unterschiedliche öffentliche Stellen und auch Fahrschulen die Antragsannahme wahr. In einigen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten ist die Antragstellung z. B. auch in Service Centern oder Meldeämtern möglich, teilweise fallen dafür zusätzliche Gebühren an.⁸¹ Die Heterogenität der Stellen, die Anträge annehmen, führt übergreifend zu einer Unübersichtlichkeit für Antragstellende und wirkt sich negativ auf die Serviceorientierung aus.

Die Antragseingangskanäle haben unterschiedliche Anforderungen an die Antragstellung und erfordern unterschiedliche Maßnahmen der Antragstellenden. Je nach Behörde variiert die Möglichkeit zur Einreichung eines digitalen Antrags.⁸² Vielerorts ist ein Online-Service noch nicht verfügbar, sodass die Antragstellung nach wie vor postalisch oder persönlich vor Ort erfolgen muss. Eine Sonderrolle bei der Antragstellung können Fahrschulen einnehmen, die als Teil ihres Service-Portfolios in manchen Kommunen auch die stellvertretende Antragstellung für die Fahrschülerinnen und Fahrschüler anbieten.

Da die Nutzung der EfA-Leistung „Digitaler Führerscheinantrag“ nur natürlichen Personen zur Verfügung steht, erfolgt die Antragstellung über die Fahrschulen auch in den Orten, wo dieser Online-Service angeboten wird, weiterhin meist analog und bedarf dann in der Fahrerlaubnisbehörde der manuellen Erfassung der Antragsdaten im Fachverfahren. In manchen Orten ist eine Antragstellung über die Fahrschulen gar nicht möglich.

In Hamburg hat sich die Einreichung der Anträge über die Fahrschulen seit vielen Jahren etabliert. Diese Praxis wird daher für die digitale Antragstellung übernommen und der Online-Service steht ausschließlich den Fahrschulen zur Verfügung. Antragstellende haben neben der Antragstellung über die Fahrschulen zwar die Möglichkeit den Antrag persönlich zu stellen, jedoch werden fast 100 % der Anträge über die Fahrschulen gestellt. Durch die breite Anbindung der Fahrschulen an den Online-Service werden insgesamt 65 bis 70 % der Anträge digital gestellt.

Dort, wo der Online-Service „Digitaler Führerscheinantrag“ angeboten wird, sind die Nutzungszahlen mit ca. 3 % noch sehr gering. Ein wesentlicher Grund dafür scheint aktuell die Identifizierung per BundID, die für viele Antragstellende nicht möglich ist.⁸³ Ein weiterer Grund ist, dass der Online-Service „Digitaler Führerscheinantrag“ wenig bekannt ist.⁸⁴ Die unterschiedlichen Anforderungen an die Antragstellung über die Kanäle erfordern teilweise hohen Mitwirkungsaufwand, Recherche- sowie Transfer- und Wartezeit. Z. B. ist es in manchen Fahrerlaubnisbehörden üblich, dass Antragstellende vier bis sechs Wochen auf einen Termin zur persönlichen Antragstellung in der Fahrerlaubnisbehörde warten müssen. Dies wirkt sich im Ergebnis negativ auf die Serviceorientierung aus.

Die Prüfung der Fahreignung ist je nach Antragseingangskanal und Verfahren der vollziehenden Behörden unterschiedlich. Grundsätzlich sind die Anforderungen an eine Antragsprüfung von geringer Komplexität und

⁸¹ Vgl. Landkreis Oder-Spree (o.A.).

⁸² Aktuell bieten 71 Fahrerlaubnisbehörden die von Hessen entwickelte EfA-Leistung „Digitaler Führerscheinantrag“ an. In Hamburg und Bayern wurden eigene Online-Services entwickelt.

⁸³ Eine Untersuchung der Erfolgs- und Abbruchquoten für die EfA-Leistung „Digitaler Führerscheinantrag“ zeigt, dass 80 % der Antragstellenden den Antrag bei der Identifikation per BundID abbrechen.

⁸⁴ In Interviews mit verschiedenen Fahrerlaubnisbehörden wurde die geringe Bekanntheit des Online-Services als ein Grund für geringe Nutzungszahlen angegeben.

klar regelbasiert anwendbar. Dennoch erfolgt die Prüfung derzeit dezentral sehr heterogen. Wird die Fahreignung z. B. aufgrund körperlicher und geistiger Merkmale oder relevanter Verstöße gegen Strafgesetze infrage gestellt oder sogar verneint, kann die Fahrerlaubnisbehörde gem. § 11 FeV Gutachten zur Klärung anfordern und den Antrag auf Fahrerlaubnis nach eigenem Ermessen bescheiden (sehr geringe Fallzahl). Inwieweit die Kriterien zur Fahreignung überhaupt geprüft werden, ist in der Praxis sehr unterschiedlich und hängt auch von der Art der Antragstellung ab. In manchen Fahrerlaubnisbehörden wird bspw. für jeden Antrag ein Führungszeugnis angefordert, bei anderen Fahrerlaubnisbehörden und beim Online-Service „Digitaler Führerscheinantrag“ ist das nicht der Fall. Darüber hinaus ist für die Prüfung der körperlichen und geistigen Fahreignung eine persönliche Vorsprache der Antragstellenden nötig. Da bei der digitalen Antragstellung keine Vorsprache vorgesehen ist, findet eine entsprechende Prüfung der Fahreignung nicht statt.⁸⁵ In sehr wenigen Fällen führt das dazu, dass Antragstellende am Tag der Prüfung von der Prüfstelle nicht zur Prüfung zugelassen werden, da aus Sicht der Prüfstelle die Fahreignung nicht gegeben ist.

Für die Antragstellenden können die unterschiedlichen Prüfverfahren zu erhöhten Mitwirkungsaufwänden und einer längeren Entscheidungsdauer führen. Im Ergebnis wirkt sich das negativ auf die Serviceorientierung aus. Zusätzlich sind die teils ausführlichen Prüfverfahren mit höherem Personalaufwand für die Fahrerlaubnisbehörde verbunden und wirken sich daher negativ auf die Effizienz aus.

3. Variierende und teils lange Entscheidungsdauer
Die Dauer vom Antragseingang bis zur Erteilung des Prüfauftrags variiert je nach zuständiger Fahrerlaubnisbehörde stark und kann bis zu acht Wochen betragen. Die variierende Dauer deutet auf eine unterschiedliche Auslastung der Fahrerlaubnisbehörden hin und führt für die Antragstellenden zu mangelnder Planbarkeit und ggf. zu Verzögerungen bei der geplanten Nutzung der Fahrerlaubnis mit potenziell weitreichenden Konsequenzen (z. B. Jobvoraussetzung). Hinzu kommt eine hohe Auslastung der technischen Prüfstellen, sodass die Antragstellenden nach erfolgreicher Antragsprüfung oft lange auf einen Prüftermin warten müssen.

Ein weiterer Faktor für eine lange Entscheidungsdauer entsteht, wenn die Fahrerlaubnisbehörde den Führerscheindruck bereits vor der Prüfung bei der Bundesdruckerei beauftragt, damit die Prüfstelle den Führerschein direkt nach bestandener Prüfung aushändigen kann. Bei diesem Verfahren kommt es zu längeren Bearbeitungszeiten, da die Führerscheine nach dem Druck von den Fahrerlaubnisbehörden geprüft und an die Prüfstellen versandt werden, bevor diese den Prüfauftrag erhalten. Unter Anwendung des § 22a FeV können die Fahrerlaubnisbehörden die Prüfstelle auch mit der Ausstellung eines vorläufigen Führerscheins beauftragen und den Führerscheindruck erst nach bestandener Prüfung in Auftrag geben. In diesem Fall ist die Entscheidungsdauer von der Antragstellung bis zum Prüfauftrag kürzer. Insgesamt wirken sich die variierenden und oft langen Bearbeitungszeiten negativ auf die Serviceorientierung aus.

⁸⁵ Die Ergebnisse der Interviews mit Fahrerlaubnisbehörden haben ergeben, dass in 85 bis 90 % der Fälle eine Fahreignungsprüfung durch persönliche Vorsprache und die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens nicht notwendig ist.

4. Aufwändige dezentrale Umsetzung gesetzlicher Änderungen und Weiterentwicklung von Prozessen

Der Aufwand für die landes- und behördenübergreifende Umsetzung rechtlicher Änderungen und die Weiterentwicklung von Prozessen ist aufgrund der großen Anzahl vollziehender Stellen sehr hoch. Jede der regelmäßigen (mehr als einmal jährlich) rechtlichen Anpassungen erfordert Kommunikation und Information, Prozessanpassung, Anpassung der eingesetzten IT-Anwendungen und Schulung des Personals in allen Fahrerlaubnisbehörden. Dies verursacht dezentral hohe Aufwände und birgt zudem das Risiko einer uneinheitlichen Umsetzung. Durch die hohen Aufwände für die dezentrale Weiterentwicklung von Prozessen und technischen Infrastrukturen bleiben Effizienzpotenziale oft ungenutzt, z. B. sind die eingesetzten Fachverfahren in den Fahrerlaubnisbehörden teils über 30 Jahre alt. Dies wirkt sich vor allem negativ auf die Effizienz aus.

5. Mangelnde Effizienz und Skalierbarkeit der Prozesse

Die dezentral unterschiedlichen Prozesse sind unterschiedlich effizient. Der in Hamburg etablierte Prozess unter Einbindung der Fahrschulen zeigt, dass die Antragszahlen mit wenig Personaleinsatz skaliert werden können. Jährlich werden dort 25 Tsd. Anträge (Erstanträge und Anträge auf Erweiterung) von fünf Mitarbeitenden bearbeitet. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für die Antragsprüfung liegt in Regelfällen zwischen einer und fünf Minuten. In anderen Fahrerlaubnisbehörden dauert die Antragsprüfung in Regelfällen ca. zehn bis 25 Minuten. Erfolgt die Antragstellung persönlich vor Ort, werden ca. zehn bis 15 Minuten zusätzlich benötigt. Daraus ergibt sich insgesamt ein höherer Personaleinsatz (s. Factsheet).

Ein ausschlaggebender Faktor für die Differenzen erscheint die Antragstellung über Fahrschulen zu sein, die mit Prozess und Anforderungen vertraut sind und sicherstellen, dass Anträge vollständig und richtig eingereicht sind. Hierdurch sinkt der Aufwand für die Nachforderung von Dokumenten und/oder Angaben und damit die Bearbeitung je Fall. Die Informationsbereitstellung, Beratung und Antragsentgegennahme kann fast vollständig an die Fahrschulen ausgelagert werden, sodass es keiner Vor-Ort-Betreuung von Antragstellenden in der Fahrerlaubnisbehörde bedarf. Auch in anderen Kommunen ist die Antragstellung bereits heute über Fahrschulen möglich. Dort sind die Effizienzgewinne jedoch geringer, da diese Art der Antragstellung noch nicht über einen Online-Service erfolgen kann, da entweder der eingesetzte Online-Dienst dies nicht ermöglicht oder noch gar kein Online-Dienst eingesetzt wird.

6. Unterschiedliche Verfahren zur Aushändigung des Führerscheins

Unterschiedliche Verfahren zur Aushändigung des Führerscheins erhöhen die Kosten für Antragstellende sowie technische Prüfstellen. Sie führen außerdem zu einer längeren Prozessdauer für die Antragstellenden und die Verwaltung. Das gängigste Verfahren ist, dass die Führerscheine bereits vor der praktischen Fahrprüfung gedruckt und nach bestandener Prüfung direkt von den Prüfstellen ausgehändigt werden. Dieses Verfahren erhöht nicht nur die Entscheidungsdauer von der Antragstellung bis zum Prüfauftrag, es führt auch dazu, dass teils über 40 % der gedruckten Führerscheine wieder vernichtet werden, wenn die Antragstellenden die Prüfung nicht bestehen oder nicht ablegen.⁸⁶ Dies führt zu höheren Personalaufwänden für die

⁸⁶ In den Interviews mit Fahrerlaubnisbehörden wurde eine durchschnittliche Durchfallquote und Abbruchquote von 40 % angegeben.

Fahrerlaubnisbehörde und wirkt sich im Ergebnis negativ auf die Effizienz aus.

Bei den anderen Verfahren erhalten die Antragstellenden nach bestandener Prüfung zunächst entweder einen vorläufigen Führerschein oder eine Prüfbescheinigung von der Prüfstelle. Damit sind sie berechtigt, sich den gedruckten Führerschein nachträglich von der Fahrerlaubnisbehörde aushändigen zu lassen.⁸⁷ Für Antragstellende bedeuten diese Verfahren einen höheren Mitwirkungsaufwand und bei persönlicher Entgegennahme des Führerscheins auch weitere Transfer- und Wartezeiten. Dies wirkt sich negativ auf die Serviceorientierung aus.

Bei den technischen Prüfstellen führen diese Verfahren zu hohen Sach- und Personalaufwänden. Manche Prüfstellen drucken den vorläufigen Führerschein mit einem mobilen Drucker bereits im Prüffahrzeug, andere drucken ihn stationär in einer zentralen Prüfstelle, in der die Prüfungen abgeschlossen werden. In manchen Fällen werden die vorläufigen Führerscheine auch von den Fahrerlaubnisbehörden gedruckt und vor der Prüfung an die Prüfstellen versandt. Bei all diesen Verfahren fallen für die Ausgabe der Führerscheine bei der Prüfstelle Kosten an.

Zielszenario

Das Zielszenario für das Fallbeispiel „Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B“ sieht ein **Vollzugsmodell** mit Vollbündelung (s. Kapitel 3) auf Bundesebene vor. Gemäß der in Abschnitt 3.3 beschriebenen Heuristik der Aufgabentypen ist das vorliegende **Fallbeispiel dabei dem Aufgabentyp** „Standardaufgabe“ **zuzuordnen**, denn es ist eine Leistung mit hohem Fallaufkommen und geringer Komplexität. Wesentliche Bestandteile

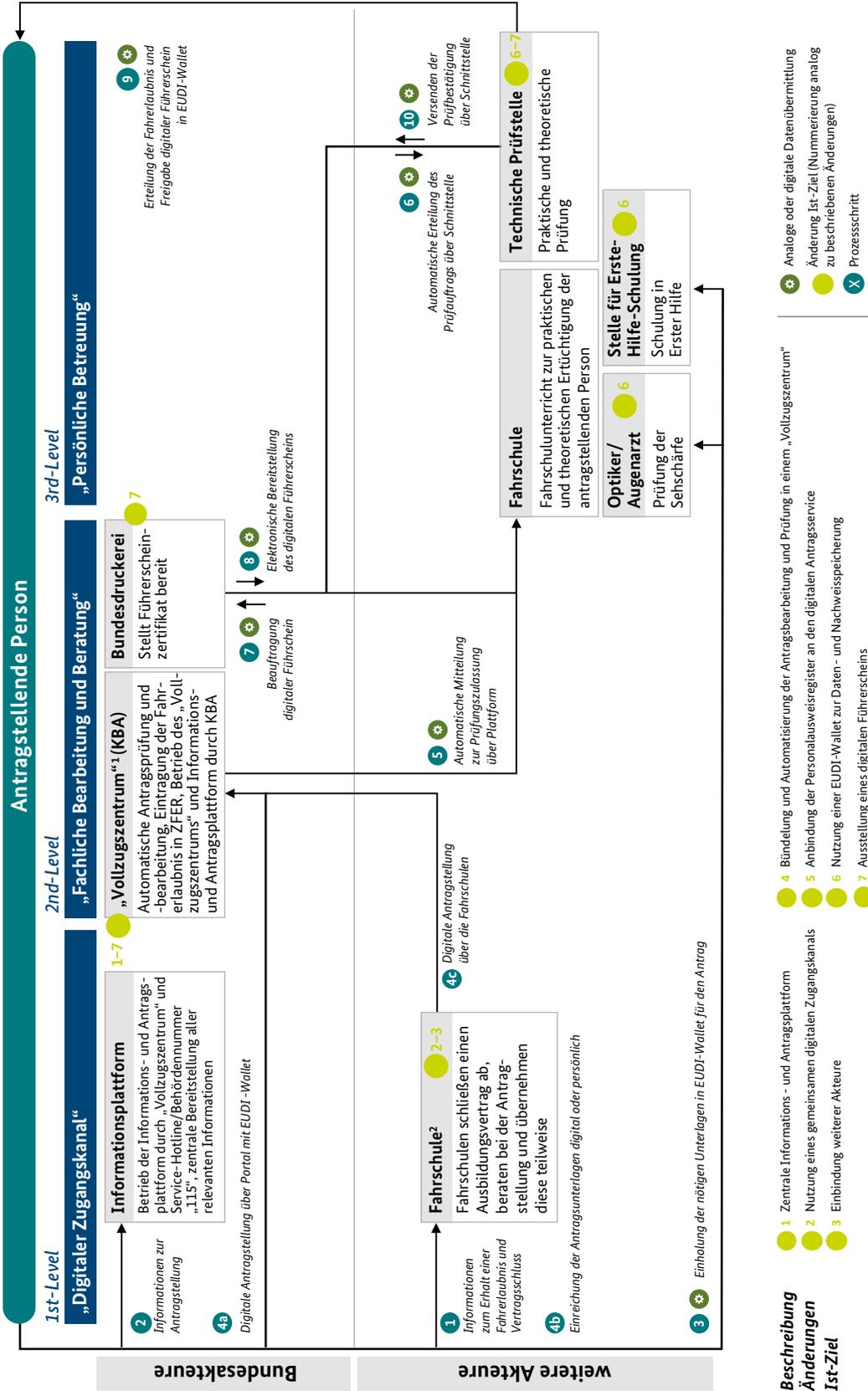
des Zielszenarios sind die **Umsetzung eines gemeinsamen, ortsübergreifenden, digitalen Zugangskanals**, die **Digitalisierung** der benötigten und auszustellenden **Dokumente** sowie die räumliche und fachliche **Bündelung des Vollzugs in einem „Vollzugszentrum“** mit Einsatz eines Fachverfahrens zur **automatisierten Antragsbearbeitung**.

Der **Vollzug durch ein „Vollzugszentrum“** des Bundes erscheint deshalb möglich, weil der Bund über Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen besitzt. Gem. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kann der Bund daher auch den Vollzug durch ein einfaches Bundesgesetz (Erlass des StVG) an sich ziehen und eine eigene (bestehende) Bundesoberbehörde mit der Vollzugsaufgabe betrauen, soweit hierfür kein Verwaltungsunterbau erforderlich ist.

In diesem Sinne bietet sich **das KBA in besonderer Weise für den Betrieb des „Vollzugszentrums“** an. Als Oberbehörde im Geschäftsbereich des BMDV wäre der Vollzug auf Bundesebene gebündelt. Zudem hat das KBA als Bundesbehörde für den Straßenverkehr die notwendige fachliche Nähe zum Fahrerlaubniswesen und verwaltet zudem das zentrale Fahreignisregister und das Fahrerlaubnisregister. Darüber hinaus liegen auch die Informationen über Fahrlehrende zentral beim KBA (s. Fact-Sheet „Datenmanagement“), sodass der Aufbau eines zentralen Registers zu Fahrlehrenden und Fahrschulen auf dieser Basis einfach möglich sein sollte.

Das Zielszenario *Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B* umfasst sieben wesentliche Änderungen zum Ist-Zustand:

⁸⁷ In wenigen Fahrerlaubnisbehörden ist auch ein Versand des gedruckten Führerscheins an die Antragstellenden möglich.



1. Individuelle digitale Antragstellung über das Portal, alternativ können Anträge digital unterstützt durch die Fahrschulen oder Service Center über das Portal gestellt werden.
 2. Antragstellung über die Fahrschulen, diese sind mit einem Unternehmenskonto an die Antragsplattform angebunden.
 Abkürzungen: European Digital Identity Wallet (EUDI-Wallet), Kraftfahrzeugbundesamt (KBA), Zentrales Fahrerlaubnisregister (ZFER)

Abbildung 6 Zielszenario Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B

7. Zentrale Informations- und Antragsplattform

Der Zugang zum Antrag auf Fahrerlaubnis wird funktional gebündelt und findet auf einer zentralen Informations- und Antragsplattform statt. Alle relevanten Informationen und der Zugang zum digitalen Antrag werden auf dieser Plattform bereitgestellt.

Auf der Plattform sind alle öffentlichen Anlaufstellen zur persönlichen Antragstellung (z. B. Service Center), registrierte Fahrschulen, technische Prüfstellen, anerkannte Stellen zur Erste-Hilfe-Schulung und für einen Nachweis der Sehschärfe aufzufinden. Zugang zum digitalen Antragservice auf der Plattform haben die Antragstellenden selbst sowie die öffentlichen Anlaufstellen und Fahrschulen, über die eine bevollmächtigte Antragsübermittlung möglich ist (s. auch Punkt 2 und 3).

Zusätzlich findet die Informationsbereitstellung ebenso wie eine Unterstützung der Antragstellung auch über die Behördennummer „115“ statt.

Die Einführung einer funktional gebündelten Informationsplattform führt zu einer Zusammenführung von Informationen und damit zu einer Entlastung der Antragstellenden. Durch die Einführung einer zentralen Informationsplattform kann die Qualität der Informationsbereitstellung, die Auffindbarkeit und Verständlichkeit zentral gesteuert und gewährleistet werden. Im Ergebnis wird der Mitwirkungsaufwand und die Recherchezeit für die Antragstellenden reduziert und damit die Serviceorientierung verbessert.

8. Nutzung eines gemeinsamen digitalen Zugangskanals (Self-Service)

Die Beantragung der Fahrerlaubnis erfolgt über einen gemeinsamen digitalen Zugangskanal (Self-Service) auf der zentralen Informations- und Antragsplattform.

Eine persönliche Antragstellung ist mit Bevollmächtigung durch die Antragstellenden über Fahrschulen und bestimmte kommunale Anlaufstellen wie Service Center weiterhin möglich (Detaillierung s. Punkt 3.). Diese sind über ein Unternehmens- bzw. Behördenkonto an die Antragsplattform angebunden.

In einem Nutzerkonto können Nachweise⁸⁸ hinterlegt und für die Antragsprüfung freigegeben werden. Die gesamte Kommunikation zwischen Antragstellenden bzw. Fahrschulen und Behörden ebenso wie technischen Prüfstellen kann über diese Plattform erfolgen.

Reduktion der Transfer- und Wartezeit

Transferzeit

Die durchschnittliche Transferzeit zur Behörde beträgt 22 Minuten pro Antrag, bei einer rein digitalen Antragstellung entfällt sie.

Wartezeit

Die Wartezeit in der Behörde kann ohne Termin bis zu 180 Minuten pro Antrag betragen. Bei einem digitalen Antragsprozess entfällt auch die Wartezeit.

Infobox 4 Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Transfer- und Wartezeit

⁸⁸ Nachweise beziehen sich auf Sehtest, Erste-Hilfe-Schein und ggf. ärztliche Gutachten zur Bescheinigung der Fahreignung.

Die Umsetzung einer funktionalen Bündelung durch einen gemeinsamen digitalen Zugangskanal (Self-Service) führt zu einer Verbesserung der Serviceorientierung. Für Antragstellende führt dies zu einem geringeren Mitwirkungsaufwand und es sind keine Transfer- und Wartezeiten für eine persönliche Antragstellung mehr nötig. Voraussetzung dafür sind Prozessdigitalisierung, Vernetzung, technische Standards und offene Schnittstellen.

Ein weiterer, über die Konsequenzen der Bündelung hinausgehender Vorteil eines zentralen Zugangskanals ist die Steigerung der Prozesstransparenz durch automatisierte Benachrichtigungen zum Antrags-/Bearbeitungsstatus für die Antragstellenden. Damit wird die Serviceorientierung zusätzlich verbessert.

9. Einbindung weiterer Stellen

Um eine persönliche und „analoge“ Antragstellung weiterhin zu ermöglichen, werden Fahrschulen und kommunale Service Center in den Antragsprozess eingebunden.⁸⁹ Sie fungieren als Vermittler, die die Anträge für die Antragstellenden mit einer Bevollmächtigung einreichen, bzw. die Antragstellenden bei der digitalen Antragstellung unterstützen. Sie haben über ein Unternehmenskonto Zugriff auf die Antragsplattform. Im Falle der Service Center ist für die Einbindung in die Antragstellung ein Amtshilfegesuch der vollziehenden Stelle auf Bundesebene bei den lokalen Service Centern nötig. In der Praxis bedeutet dies, dass die Antragstellenden auf der Antragsplattform angeben müssen, dass sie keinen Online-Antrag stellen möchten, der Bund dann die Kommune um Amtshilfe ersucht und die Antragstellenden den Antrag in einem Service Center

oder einer anderen dafür vorgesehenen Behörde stellen können. Im Falle der Fahrschulen ist die Einbindung durch § 14 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) unter zwei Bedingungen möglich: Erstens muss der Bund den Verwaltungsvollzug übernehmen und zweitens müssen die Antragstellenden eine Person für die Antragstellung bevollmächtigen. Dies können sie im Rahmen der Anmeldung in der Fahrschule machen. Unter diesen Voraussetzungen ist die Einbindung nach geltendem Recht (§ 21 FeV) zulässig. Bei Bedarf sollte eine rechtliche Klarstellung Bestandteil der Umsetzungsstrategie für das Zielszenario sein.

Antragstellende werden durch die Einbindung der Fahrschulen beim Antragsprozess unterstützt. Spezialisierte Fahrschulen können besonderen Beratungsbedarfen (z. B. bei Sprachbarrieren oder körperlicher Beeinträchtigung) mit hoher Qualität gerecht werden.

Voraussetzungen für die Einbindung der weiteren Akteure sind neben der Prozessdigitalisierung vor allem technische Standards und offene Schnittstellen. Über die Konsequenzen der Bündelung hinaus werden durch vorqualifizierte Anträge die Effizienz in der Antragsbearbeitung und für Antragstellende die Serviceorientierung gesteigert (Wegfall von Recherche-, Transfer- und Wartezeit).

Ein Blick nach Österreich zeigt, dass auch eine ausschließliche Antragstellung über die Fahrschulen eine Möglichkeit der Gestaltung der öffentlichen Aufgabe ist. Dort müssen alle Anträge über die Fahrschulen gestellt werden.⁹⁰

⁸⁹ Analog ist die Antragstellung nur insofern, als Antragstellende mit ihren analogen Unterlagen in einer Fahrschule oder einem kommunalen Service Center dabei unterstützt werden, ihre Unterlagen digital einzureichen und ihren Antrag digital zu stellen, bzw. ist es auch möglich, dass die Fahrschule oder das Service Center die digitale Antragstellung für die Antragstellenden übernimmt.

⁹⁰ Vgl. Oesterreich.gv (o. D.).

10. Bündelung und Automatisierung der Antragsbearbeitung und Prüfung in einem „Vollzugszentrum“

Die räumliche und fachliche Bündelung der Antragsbearbeitung und Prüfung in einem „Vollzugszentrum“ erhöht die Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz. Nach der digitalen Antragstellung über das Antragsportal (s. Punkt 2), findet die Antragsbearbeitung und Prüfung vollautomatisiert statt. Voraussetzungen dafür sind der Einsatz eines interoperablen Fachverfahrens mit offenen Schnittstellen zu den nachgelagerten Beteiligten (Bundesdruckerei, Fahrschulen und technische Prüfstellen).

Die räumliche und fachliche Bündelung der Antragsbearbeitung (an einer zentralen Stelle und nicht mehr in über 435 Fahrerlaubnisbehörden) erhöht die Effizienz und es können Skalenvorteile erzielt werden. Die Produktivität steigt und Personal- und Sachaufwände werden eingespart. Dieser Effekt wird durch den Einsatz eines interoperablen Fachverfahrens zur automatisierten Antragsbearbeitung verstärkt. Die Umsetzung rechtlicher Änderungen und die Weiterentwicklung des Prozesses kann effizient und ohne großen Aufwand gesteuert werden. Im Ergebnis kann der Output bei niedrigerem Ressourceneinsatz erhöht werden.

Die räumliche und fachliche Bündelung der Antragsbearbeitung und Prüfung in einem „Vollzugszentrum“ erhöht die Serviceorientierung und Resilienz, da die Automatisierung den Prozess beschleunigt und damit zu einer hohen Skalierbarkeit der Leistungserbringung führt. Voraussetzung für die automatisierte Antragsbearbeitung und Prüfung im Zuge der räumlichen und fachlichen Bündelung sind Prozessdigitalisierung, Vernetzung und die Hinterlegung von eindeutigen Plausibilitätskriterien zur Prüfung im System. Die Prozesstransparenz für die Antragstellenden wird erhöht und die Fehlerquote reduziert.

Potenzielle Reduktion des Personalaufwands

Die Bearbeitungszeit beträgt durchschnittlich 15 Minuten pro Antrag. Bei einem Gehalt von 33 Euro pro Stunde für Sachbearbeiter im mittleren Dienst und 600 Tsd. Anträgen reduzieren sich die Personalkosten durch die automatische Antragsbearbeitung (Bearbeitungszeit entfällt) im Zielszenario pro Jahr um 5 Mio. Euro.

Infobox 5 Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands

Potenzielle Reduktion der Entscheidungsdauer

Für die Antragstellenden liegt die Wartezeit für die Bearbeitung eines Führerscheinantrags zwischen einem Tag und acht Wochen. Diese Zeit kann durch die Automatisierung im Zielszenario auf maximal einen Tag verkürzt werden.

Durch die Verkürzung der Entscheidungsdauer kann die Verwaltung Skalenvorteile erzielen und ihren aktuellen Output mit geringerem Ressourceneinsatz erbringen. Im Umkehrschluss bedeutet das: Bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz kann die Verwaltung ihren Output für die optimierten Prozessschritte innerhalb eines Betrachtungszeitraums erhöhen.

Infobox 6 Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Entscheidungsdauer

11. Anbindung der Personalausweisregister an den digitalen Antragservice

Die funktionale Bündelung des Produktionsfaktors Technik trägt dazu bei, dass die kommunalen Personalausweisregister an den digitalen Antragservice angebunden werden können. Dadurch ist ein automatisierter Abruf von Lichtbild und Unterschrift der Antragstellenden möglich (§ 25 Abs. 2 Personalausweisgesetz). Voraussetzungen dafür sind technische Standards und offene Schnittstellen. Dadurch werden der Mitwirkungsaufwand und die Kosten für die Antragstellenden reduziert. Im Ergebnis steigt die Serviceorientierung.⁹¹

Die Anbindung von Personalausweisregistern an digitale Antragservice wird im Zuge der Registermodernisierung bereits verprobt. In einem Pilot-Projekt in Baden-Württemberg wird aktuell an der Anbindung der Personalausweisregister an die EfA-Leistung „Digitaler Führerscheinantrag“ gearbeitet.

12. Nutzung einer EUDI-Wallet zur Daten- und Nachweisspeicherung

Durch die funktionale Bündelung des Produktionsfaktors Technik wird die EUDI-Wallet (European Digital Identity Wallet) für eine niedrigschwellige und sichere Personenidentifizierung sowie für das Speichern von Dokumenten als Basiskomponente eingesetzt. Antragsbezogene Daten und Unterlagen (z. B. Erste-Hilfe-Schein und Sehtest) können ortsübergreifend der prüfenden Behörde zur Verfügung gestellt werden und die Behörde kann Nachforderungen an die Antragstellenden in der EUDI-Wallet hinterlegen. Voraussetzungen dafür sind technische Standards, offene Schnittstellen und die Einbindung von Online-Diensten in die Wallet bzw. das Nutzerkonto. Im Ergebnis führt die funktionale

Hintergründe zur EUDI-Wallet

Die Einführung einer European Digital Identity (EUDI) Wallet ist Teil der Überarbeitung der Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS). Die Wallet soll es den Nutzenden ermöglichen, digitale Identitäten, Dokumente und Zertifikate sicher zu speichern und zu teilen. Bis 2027 sollen die ersten voll funktionsfähigen EUDI-Wallets verfügbar sein und bis 2030 mindestens 80 % der Bürger die EUDI Wallet aktiv nutzen (Europäische Kommission (2023)).

Infobox 7 Hintergrundinformationen zur EUDI-Wallet

Bündelung der Technik zu einer gesteigerten Serviceorientierung und Effizienz.

Durch die Nutzung einer EUDI-Wallet steigt die Serviceorientierung, da der Mitwirkungsaufwand sowie die Transfer- und Wartezeiten beim Leistungszugang sowie der Leistungserstellung reduziert werden. Der digitale Nachweis aller Antragsdokumente und der Erhalt des digitalen Führerscheins über die EUDI-Wallet reduziert Aufwand für die Antragstellung und -bearbeitung.

13. Ausstellung eines digitalen Führerscheins

Die Bundesdruckerei wird mit der Erstellung eines digitalen Führerscheinzertifikats beauftragt. Nach bestandener Fahrprüfung wird der digitale Führerschein über die EUDI-Wallet ausgestellt. Auf Wunsch ist weiterhin auch die Ausstellung eines Kartenführerscheins möglich.

⁹¹ Diese Nutzenpotenziale werden beim Kartenführerschein erzielt, inwiefern Lichtbild und Unterschrift auch bei einem digitalen Führerschein notwendig sind, bleibt zu prüfen.

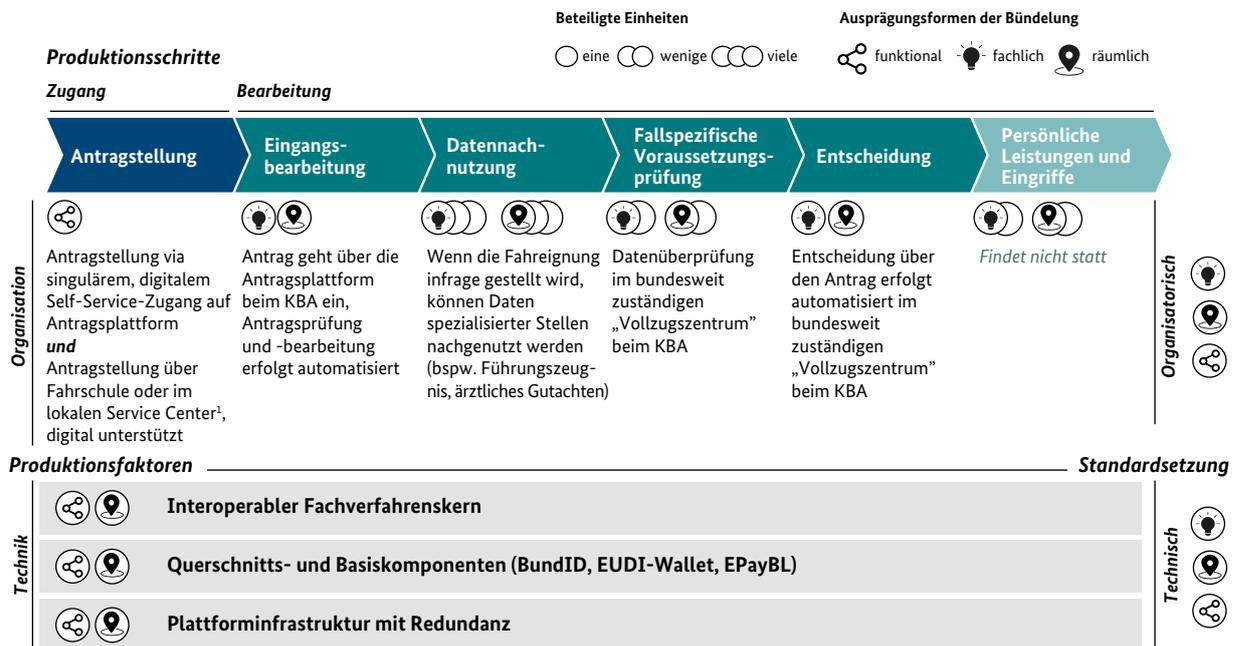


Abbildung 7 Vollzugsmodell Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B im Zielszenario

Der Einsatz eines digitalen Führerscheins beschleunigt und vereinfacht den Prozess für die Antragstellenden, die Verwaltung und die Technischen Prüfstellen. Der digitale Führerschein muss weder verschickt noch abgeholt werden und die Herstellung hat keinen Einfluss auf die Prozessdauer. Voraussetzung dafür sind technische Standards und die Prozessdigitalisierung bezogen auf die Leistungserstellung. Dies führt für die Antragstellenden zu einer geringeren Entscheidungsdauer und dem Wegfall von möglichen Transfer- und Wartezeiten. Im Ergebnis steigt die Serviceorientierung.

Die Nutzung des digitalen Führerscheins führt zu einer Steigerung der Serviceorientierung, da die Kosten für die Antragstellenden sinken. Durch den Einsatz des digitalen Führerscheins entfallen die Versandkosten für den Kartenführerschein.

Durch den digitalen Führerschein steigt die Effizienz, da das Verfahren zur Aushändigung des Führerscheins vereinheitlicht wird. Neben Kosteneinsparungen in der Herstellung des Führerscheins werden Kosten durch den Wegfall der teilweise aufwendigen Verfahren zur Aushändigung bei den Technischen Prüfstellen reduziert.

Insgesamt erfordert die Verwirklichung des Bündelungsansatzes im Fallbeispiel Fahrerlaubnis Vernetzung, Automatisierung, Prozessdigitalisierung, technische Standards, offene Schnittstellen, Begriffsharmonisierung und organisatorische Standards. Letzteres ist eine übergreifende Voraussetzung für den zugrundeliegenden Prozess, denn das entwickelte Zielszenario dient als Prozessblaupause, die einen leistungsspezifischen organisatorischen Standard darstellt. Im Ergebnis gestaltet sich die Aufgabenerfüllung für den Erstantrag und die Erteilung der Fahrerlaubnisklasse B im Zielszenario gemäß dem folgend dargestellten Vollzugsmodell bei Vollbündelung:

Ausgehend von dem Vollzugsmodell können fünf Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios definiert werden:

Fünf Kernmaßnahmen:

1. Die räumliche und fachliche Bündelung des Vollzugs in einem Zentrum beim KBA
2. Die funktionale Bündelung des Zugangs und Entwicklung einer zentralen Informations- und Antragsplattform
3. Die Automatisierung der Antragsbearbeitung und eine ganzheitliche Prozessdigitalisierung
4. Aufbau von zentralen Registern zu allen relevanten Akteuren im Prozess (Fahrschulen, Optiker und Optikerinnen, Erste-Hilfe-Stellen, technische Prüfstellen) und Anbindung der Register an die Antragsplattform (inklusive der Personalausweisregister)
5. Flächendeckende Einbindung der Fahrschulen in den Antragsprozess

Infobox 8 Fünf Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios der Fahrerlaubnis

Unabhängig vom Zielszenario und dem letztlich gewählten Vollzugsmodell sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden, um mögliche Nutzenpotenziale bereits im Status quo zu realisieren:

- **Einsatz der EUDI-Wallet**
- **Entwicklung und Einführung eines digitalen Führerscheins**
- **Flächendeckende Nutzung eines Online-Services in allen Fahrerlaubnisbehörden**
- **Flächendeckende Einbindung der Fahrschulen in den Antragsprozess**

Zur Validierung der Ist-Analyse und zur Diskussion des Zielszenarios wurden Interviews mit verschiedenen am Vollzugsprozess Beteiligten durchgeführt. Neben Expertinnen und Experten aus Bundes- und Landesministerien stand vor allem die Perspektive von Expertinnen und

Experten aus dem kommunalen Vollzug (Fahrerlaubnisbehörden) im Vordergrund.

Die Interviews konzentrierten sich auf den Erstantrag und die Erteilung der Fahrerlaubnisklasse B. Trotzdem umfassen die Analyse und das Zielszenario grundsätzlich auch Aspekte, die für andere Leistungen im Bereich des Fahrerlaubniswesens greifen. So kann das Zielszenario z. B. auch auf den Erstantrag und die Erteilung Fahrerlaubnisklasse A und den Führerscheinumtausch angewendet werden.

Inwiefern eine Skalierung des Zielszenarios auf alle Leistungen im Bereich des Fahrerlaubniswesens möglich ist und welche Modifikationen dafür erforderlich sind, gilt es im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu untersuchen. Gegenstand dieser Machbarkeitsstudie sollte vor allem auch eine Untersuchung der möglichen Verwendung

der bisher bestehenden dezentralen Einheiten (Fahrerlaubnisbehörden) sein. Im Sinne der Eigenschaften einer leistungsfähigen Verwaltung und

zur Realisierung der möglichen Nutzenpotenziale sollte eine Erweiterung auf alle Leistungen im Bereich des Fahrerlaubniswesens angestrebt werden.

4.2 Beispiel 2: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Ist-Analyse und Defizite im Status quo

Sowohl die Bundesregierung⁹² als auch der Nationale Normenkontrollrat⁹³ und der Sachverständigenrat für Integration und Migration⁹⁴ haben bereits in der Vergangenheit eine weitere Bündelung und Verschlinkung der Berufsanerkennungsstrukturen gefordert, um einheitliche und schnellere Verfahren zu ermöglichen.

Denn um mit einem ausländischen Berufsabschluss in Deutschland arbeiten zu können, spielt die Berufsanerkennung eine wichtige Rolle. Bei sogenannten **reglementierten**, das heißt rechtlich geschützten, **Berufen** (z. B. medizinische Berufe, Rechtsberufe, Lehrberufe) ist sie für den Berufszugang und die Berufsausübung zwingend erforderlich.⁹⁵ Im Rahmen eines sogenannten Anerkennungsverfahrens muss hierbei durch die zuständige Stelle festgestellt werden, ob die im Ausland erworbene berufliche Qualifikation mit dem entsprechenden deutschen Äquivalent („Referenzberuf“) vergleichbar ist. Dies trifft zu, „wenn keine wesentliche[n] Unterschiede in der Ausbildung oder im Berufsbild existieren.“⁹⁶

Bei sogenannten **nicht reglementierten Berufen** (z. B. Fachkräfte für Chemie, Kraftfahrzeugmechanik, Bürokaufmann/-frau) ist eine Berufsanerkennung zwar grundsätzlich keine Voraussetzung für eine Arbeitsaufnahme, kann jedoch Bedingung für die Einreise aus einem Drittstaat sein.⁹⁷ Zudem erhöht die Berufsanerkennung die Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt signifikant⁹⁸, weshalb sie auch im Bereich der nicht reglementierten Berufe eine wichtige Rolle spielt.

Der **Prozess der Berufsanerkennung weist je nach Beruf Unterschiede** auf, die unter anderem auf die berufsgruppenspezifische Verortung der Gesetzgebungskompetenz und der Fachzuständigkeit sowie die Reglementierung und die spezifischen Regelungen der Bundesländer zurückzuführen sind. Diese Komplexität sowie die Vielzahl der involvierten Stellen erfordern es, dass die empirische Untersuchung durch Interviews im Rahmen der Ist-Analyse auf einen Beruf fokussiert wird.

Dies soll **exemplarisch für die Anerkennung als Pflegefachmann/-frau** (bzw. Pflegefachkräfte)⁹⁹ erfolgen. Zwei Drittel aller Anerkennungen sind im Bereich der medizinischen Gesundheitsberufe zu verorten, der Beruf der Pflegefachkraft war im Jahr 2023 mit 20 400 Anerkennungen zudem

⁹² Vgl. Bundesregierung (2021), S. 33.

⁹³ Vgl. NKR (2022), S. 4.

⁹⁴ Vgl. SVR (2022), S. 35.

⁹⁵ Vgl. KMK (o. A. a).

⁹⁶ Vgl. KMK (o. A. b).

⁹⁷ Ausnahmen bilden z. B. die Einreise über die Chancenkarte oder die Anerkennungspartnerschaft.

⁹⁸ Vgl. Harder, Schmidt (2024).

⁹⁹ Seit 2020 führt das Pflegeberufegesetz (PflBG) bisherige Ausbildungen im Bereich Pflege zur neuen Ausbildung „Pflegefachmann/-frau“ zusammen, bis Ende 2024 können entsprechende Anerkennungsverfahren noch nach den bisherigen Regeln geprüft werden.

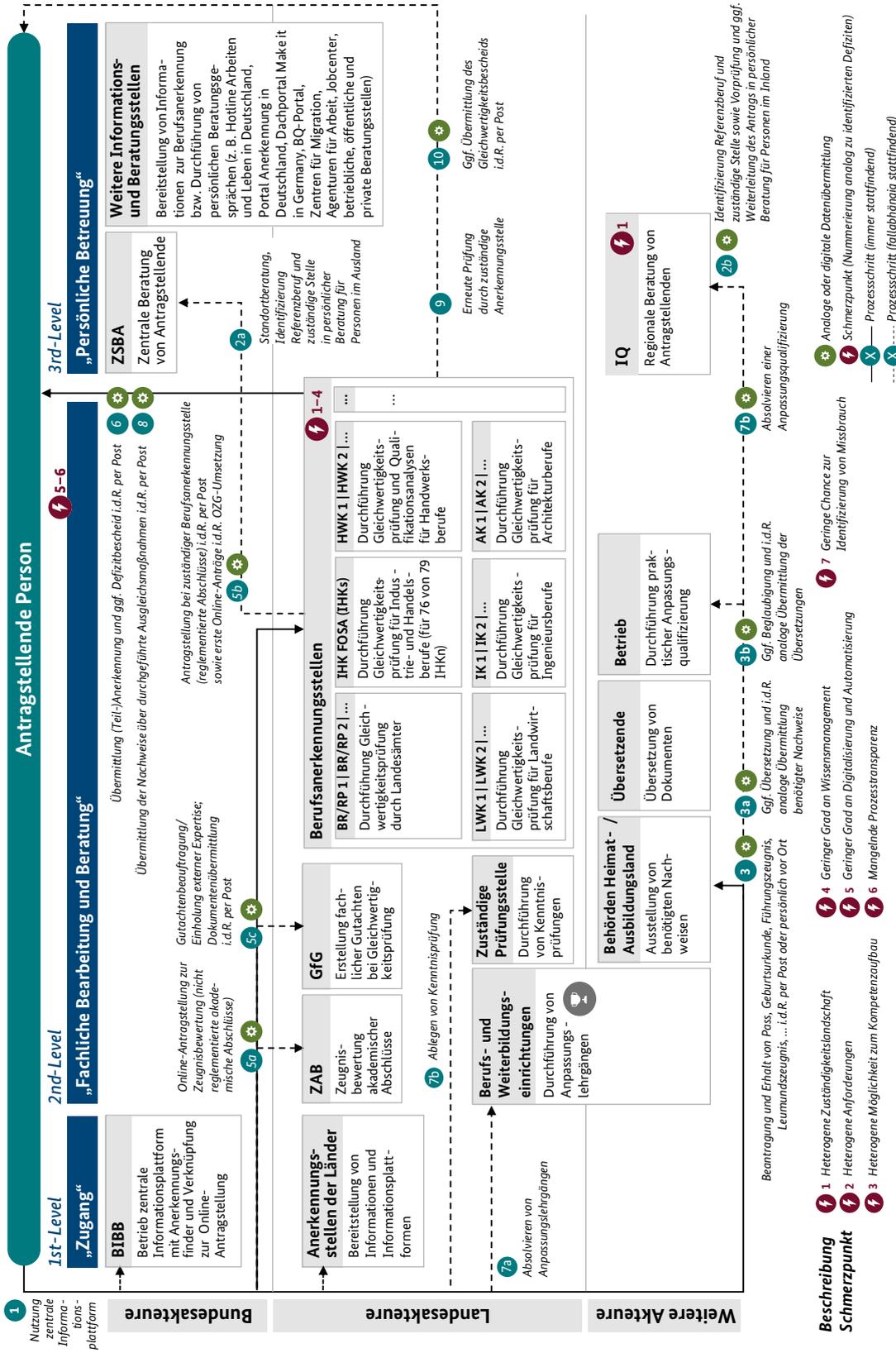


Abbildung 8 Status quo Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

der am häufigsten anerkannte Beruf in Deutschland.¹⁰⁰

Darüber hinaus herrscht für diesen Beruf ein besonders großer Fachkräftebedarf. Die in der Analyse dargestellten Defizite im Status quo gelten explizit auch für weitere Verfahren der Berufsanerkennung, unabhängig vom Fokus der Anerkennung für Pflegekräfte. Sowohl die Ist-Analyse als auch das Zielszenario beziehen sich daher auf alle Berufsgruppen. Ein detaillierter Überblick aller relevanten Fakten zum Status quo kann dem Factsheet (Tabelle 5 A) im Anhang entnommen werden.

Der Prozess der *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen* kann sich je nach Beruf, Bundesland und involvierten Akteuren in einzelnen Punkten voneinander unterscheiden. Der hier dargestellte Prozessablauf stellt jedoch den grundsätzlichen Verlauf der Verfahren dar und wurde für den Bereich der Anerkennung des Abschlusses als Pflegefachmann /-frau validiert.

Im Rahmen der Dokumentenanalyse und der geführten Interviews konnten insgesamt sieben strukturelle Herausforderungen identifiziert werden.

1. Heterogene Zuständigkeitslandschaft

Die Zuständigkeit für die Berufsanerkennung ist heterogen innerhalb sowie zwischen den Bundesländern organisiert. Eine Zentralisierung der Berufsanerkennung hat partiell bereits stattgefunden, unterscheidet sich jedoch deutlich zwischen Berufsgruppen und Bundesländern. Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Berufsanerkennung hat diejenige Stelle, die auch für die entsprechende Berufsausbildung zuständig ist. Das Feld der zuständigen Stellen ist daher

breit gefächert und reicht von Regierungspräsidien bis zu Handwerkskammern.

Für die Durchführung von Berufsanerkennungsverfahren hat innerhalb dieser Stellen bereits eine (Teil-)Umsetzung stattgefunden, die jedoch zwischen den Berufsgruppen und Bundesländern heterogen ausgestaltet sein kann. So gibt es Berufe, für die eine zentrale Anerkennungsstelle existiert (z. B. IHK FOSA¹⁰¹ für Industrie- und Handelskammerberufe) und Berufe, die zentral auf Landesebene bearbeitet werden (z. B. Beruf Pflegefachmann /-frau) sowie Berufe, die vollständig dezentral bearbeitet werden (z. B. Handwerksberufe). Diese Bündelung wird jedoch in vielen Bereichen unterschiedlich vorgenommen. So kann es für einen Beruf in Land A nur eine Anerkennungsstelle auf Landesebene, in Land B drei und in Land C sechs Anerkennungsstellen geben.

Bei anderen Berufen variiert die Anzahl der zuständigen Anerkennungsstellen wiederum innerhalb eines Bundeslandes – während es für Beruf A nur eine Anerkennungsstelle gibt, sind es für Beruf B zwei und für Beruf C zehn Anerkennungsstellen. Diese Heterogenität ist für Nutzende schwer überschaubar und führt teilweise auch zu inhaltlichen Unterschieden in den Anerkennungsregelungen je nach Beruf und Lokalität.

Auch die Bundesagentur für Arbeit empfiehlt: *„In Deutschland gibt es über 1 500 zuständige Stellen für die berufliche Anerkennung, die, je nachdem welche Berufsqualifikation Sie besitzen und wo Sie arbeiten möchten, für Sie zuständig sind. Auch sind die Anforderungen an die zu erbringenden Nachweise sehr unterschiedlich. Daher empfehlen wir: Lassen Sie sich erst beraten und stellen Sie dann Ihren Antrag auf Anerkennung. Sie können dadurch Fehler beim Antrag oder Verzögerungen bei*

¹⁰⁰ Vgl. Böse et al. (2024).

¹⁰¹ Für 76 von 79 IHK.

der Bearbeitung vermeiden.“¹⁰² Sie wirkt sich somit negativ auf die Übersichtlichkeit und damit die Serviceorientierung aus. Sie kann zudem den Koordinationsaufwand erhöhen und somit auch einen negativen Effekt auf die Effizienz auswirken.

Neben der Zerfaserung der Prüfständigkeit kommt es auch zu einer geteilten Aufgabenwahrnehmung innerhalb des erweiterten Anerkennungsprozesses. Am erweiterten Anerkennungsprozess, also dem Weg von der Entscheidung, in Deutschland zu arbeiten, bis zur Erteilung der Berufsausübungserlaubnis, ist eine Vielzahl von Stellen beteiligt. Während die Beratung zum Anerkennungsprozess bei diversen zentralen und lokalen Organisationen angesiedelt ist (s. Prozessschaubild), erfolgt die Annahme und Entscheidung über die Berufsanerkennung durch die lokalen Anerkennungsstellen.

Für die Erstellung der Prüfgutachten können weitere Akteure wie die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) oder private Gutachtenanbieter einbezogen werden. Für eventuell notwendige Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Anpassungslehrgänge, Kenntnisprüfungen) sowie Approbationsverfahren sind wiederum andere Stellen zuständig. Diese Zerfaserung erzeugt eine geringere Transparenz für Nutzende sowie ggf. einen erhöhten Koordinations- und Datentransfertaufwand, der zu einer erhöhten Entscheidungsdauer führt. In Summe wirkt sich die Zerfaserung negativ auf die Serviceorientierung aus.

2. Heterogene Anforderungen

Bisher gibt es Unterschiede bezüglich der Prüf- und Dokumentenanforderungen zwischen Bundesländern bzw. zwischen den zuständigen Anerkennungsstellen. Dies betrifft sowohl die Frage, nach welchen inhaltlichen Anforderungen geprüft wird als auch die Frage, welche formalen Ansprüche an die Dokumente bestehen.¹⁰³ Unterschiede in den inhaltlichen Anforderungen ergeben sich vor allem aus den unterschiedlichen Landesregelungen, etwa Differenzen durch landesspezifische Ausnahme- und Sonderregelungen (z. B. Möglichkeiten zur vorbehaltlichen Arbeitsaufnahme bei Teilanerkennung).

Diese Unterschiede können in der Praxis dazu führen, dass zwei Gleichwertigkeitsverfahren zu demselben Berufsabschluss mit unterschiedlichen Ergebnissen beschieden werden. In der Praxis führt dies teilweise zu einem gezielten Zuzug in Regionen, deren zuständige Stellen für eine schnellere Bearbeitung oder bessere Erfolgsaussichten der Anerkennungsprozesse bekannt sind; zuständige Stellen sind infolgedessen oft überlastet.

Wesentliche Unterschiede bestanden bisher auch im Bereich der formalen Anforderungen, namentlich der Übersetzungsanforderungen (z. B. Übersetzung ins Deutsche, Übersetzung ins Englische) sowie der Dokumentenanforderungen (z. B. Einsendung von Originalen¹⁰⁴, Einsendung von beglaubigten Kopien, Einsendung von einfachen Kopien).¹⁰⁵ Die Anforderungsheterogenität sorgt für eine geringere Transparenz über die Antragsvoraussetzungen sowie ggf. eine Erhöhung des Rückfrage- und Beratungserfordernisses und somit für einen negativen Effekt auf die Serviceorientierung.

¹⁰² Vgl. BA (2024).

¹⁰³ Vgl. Buschanska et al. (2023), S. 5ff.

¹⁰⁴ Originale sollen nur noch bei begründeten Zweifeln an der Echtheit verlangt werden, werden in der Praxis bei Unsicherheiten jedoch noch vielfach angefordert.

¹⁰⁵ Vgl. Best et al. (2019), S. 24ff.

Einige Anforderungen an einzureichende Unterlagen wurden bereits zentral definiert, so etwa rechtliche Regelungen im BQFG und in den Fachgesetzen. Auch eine formelle Angleichung der einzureichenden Unterlagen hat im Rahmen der Entwicklung der OZG-Antragsstrecken¹⁰⁶ und der Austauschformate des BIBB stattgefunden. Diese müssen jedoch noch flächendeckend Anwendung finden.¹⁰⁷

3. Heterogene Möglichkeit zum Kompetenzaufbau
Die Möglichkeit zum Kompetenzaufbau variiert stark je nach Aufkommen zwischen den zuständigen Anerkennungsstellen. Diese nehmen in den meisten Fällen weitere Aufgaben neben der Berufsankennung wahr, in den wenigsten Fällen macht diese den Hauptaufgabenbereich der zuständigen Stellen aus. Insbesondere wenig frequentierte Anerkennungsstellen verfügen deshalb über wenig praktische Erfahrung in der Durchführung von Berufsankennungsverfahren.¹⁰⁸ Dies kann in der Praxis sowohl zu langen Bearbeitungszeiten mit einem negativen Effekt auf die Effizienz der Prozesse als auch zu Vollzugsdefiziten zulasten der Serviceorientierung führen.

4. Geringer Grad an Wissensmanagement
Generiertes Wissen aus abgeschlossenen Anerkennungsverfahren wird nur bei vereinzelt Akteuren zwischen Prüfenden ausgetauscht. Gleichzeitig besteht jedoch ein hohes Nachnutzungspotenzial bezüglich der Prüfergebnisse, das die Effizienz von Prüfverfahren deutlich beschleunigen könnte. So sind etwa Informationen zum Inhalt und zur Dauer einer bestimmten

Ausbildung sowie zum deutschen Referenzberuf unabhängig vom Antragstellenden gültig.¹⁰⁹ Eine Notwendigkeit zur erneuten Prüfung der entsprechenden Lehrpläne, Ausbildungsordnungen oder Curricula besteht unter Umständen nicht, wenn entsprechende Profile zu ausländischen Berufsqualifikationen nutzbar wären.

In diese Richtung wird unter anderem im Bereich der Gesundheitsberufe auch mit der Bereitstellung von sogenannten Mustergutachten durch die GfG bzw. im Bereich der Kammerberufe mit dem BQ-Portal durch das BMWK und IW Köln gearbeitet. Auch Aufwände für Beschaffung, Einreichung und Übersetzung von Dokumenten, wie z. B. Ausbildungsordnungen, könnten bei einem gemeinsamen Wissensmanagement deutlich reduziert und somit die Kosten für die Antragstellenden reduziert werden.¹¹⁰ Die fehlende Nachnutzung vorhandenen Wissens erhöht Mitwirkungsaufwand und -kosten auf Seiten der Nutzenden sowie den Nachforderungsaufwand der zuständigen Sachbearbeitung und wirkt sich somit negativ auf Serviceorientierung und Effizienz aus.

5. Geringer Grad an Digitalisierung und Automatisierung
Im Rahmen der Antragsbearbeitung werden bisher nur in Ausnahmefällen Fachverfahren genutzt. Diese können zu einer schnelleren, einfacheren und einheitlicheren Antragsprüfung beitragen. Sowohl die Einreichung als auch die Prüfung der notwendigen Unterlagen findet bisher überwiegend analog statt. Schnittstellen oder Datenaustausch zwischen den kooperierenden

¹⁰⁶ Es existieren die Online-Antragsstrecken Ärztin/Arzt, Pflegefachfrau/-mann, Lehrerin/Lehrer, Erzieherin/Erzieher, Elektrotechnikermeister/-in, Kaufmännische Assistentin/Kaufmännischer Assistent, Ingenieurin, Kauffrau/-mann für Büromanagement und Architektin/Architekt sowie für die fachärztliche Weiterbildung und einen generischen Basisantrag (Bund). Die Bezeichnung der Antragsstrecken betrifft einen exemplarischen Beruf, die Antragsstrecke selbst deckt jedoch ein ganzes Bündel gleichgelagerter Anerkennungsverfahren bzw. -anforderungen ab (insgesamt 880 Referenzberufe).

¹⁰⁷ Vgl. BIBB (2024).

¹⁰⁸ Vgl. NKR (2022), S. 4f.

¹⁰⁹ Vgl. Buschanska et al. (2023), S. 28.

¹¹⁰ Vgl. Buschanska et al. (2023), S. 30.

Behörden sind noch nicht vorhanden bzw. finden noch nicht statt, Automatisierungspotenziale werden noch nicht genutzt. Dies geht zulasten der Effizienz der Prozesse.

Im Rahmen der Antragstellung findet eine zunehmende Digitalisierung durch die OZG-Umsetzung statt (s. Punkt 2). Die Nachnutzung wurde begonnen, der flächendeckende Roll-out ist jedoch noch nicht erfolgt (s. Fakten zum Status quo).

6. Mangelnde Prozesstransparenz

Über Abfolge, Kosten, Erfolgsaussichten, Zuständigkeiten, Voraussetzungen und Status des Berufsanerkennungsprozesses besteht für die Nutzenden oft kein umfassender Überblick. Im Vorfeld der Beantragung der Berufsanerkennung besteht aufgrund der hohen Zuständigkeits- und Anforderungsheterogenität ein hoher Beratungsbedarf, der zu langen Wartezeiten bei den zuständigen Beratungsstellen führt. Auch der Ablauf und die Kosten des Anerkennungsverfahrens sind für die Antragstellenden in der Regel nicht transparent¹¹¹. Darüber hinaus herrscht im Vorhinein oft keine Übersicht über die Anerkennungsfähigkeit der Berufsqualifikation bzw. die Erfolgsaussichten der Gleichwertigkeitsprüfung. Die getroffenen Entscheidungen sind im Nachgang häufig nur schwer nachvollziehbar.¹¹²

Außerdem herrscht auch während des oft mehrere Monate bis zu über einem Jahr andauernden Anerkennungsverfahrens¹¹³ keine Transparenz über den aktuellen Bearbeitungsstatus. Dies verursacht zahlreiche Sachstandsanfragen, die wiederum Mehraufwand auf Seiten der Prüfenden verursachen, die sich negativ auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit auswirken können.

Somit wirkt sich die mangelnde Prozesstransparenz sowohl negativ auf die wahrgenommene Serviceorientierung als auch auf die Effizienz der Verwaltung aus.

7. Geringe Chance zur Identifizierung von Missbrauch

Durch den fehlenden Austausch zwischen den Anerkennungsstellen kann ein Missbrauch der Anerkennungsverfahren nur schwer festgestellt werden. Durch einen Mangel an Digitalisierung, Schnittstellen und gemeinsamem Wissensmanagement können entsprechende Muster nur schwer festgestellt werden. So kann es vorkommen, dass bei einem negativen Bescheid des Berufsanerkennungsverfahrens der Antrag bei einer anderen Anerkennungsstelle erneut gestellt wird. Dies verursacht Mehraufwand bei Anerkennungsverfahren ohne Aussicht auf Erfolg. Das wiederum belastet die Ressourcen der Verwaltung zusätzlich und führt somit zu einer Verringerung der Effizienz.

Zielszenario

Das Zielszenario der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sieht für den Bereich der Gleichwertigkeitsprüfung eine Vollbündelung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) vor. Zusätzlich ist über das Verfahren der Gleichwertigkeitsprüfung hinaus generell eine Teilbündelung der Berufsanerkennung auf Landesebene im Zielszenario vorgesehen. Basierend auf der in Abschnitt 3.3 beschriebenen Heuristik der Aufgabentypen ist das vorliegende **Fallbeispiel dem Aufgabentyp „Expertenaufgabe“** einer Leistung mit hohem Fallaufkommen und hoher Komplexität

¹¹¹ Die Gebührensprende erstreckt sich z. B. im Bereich der Pflegekräfte von 40 bis 70 Euro für Pflegefachpersonen beim LFP in Bayern, bis zu 200 bis 715 Euro in Niedersachsen. Hohe Kosten ergeben sich in der Regel dadurch, dass einige Anerkennungsbehörden die Gebühren für die Beauftragung von GfG-Gutachten den Anerkennungssuchenden in Rechnung stellen müssen.

¹¹² Vgl. Buschanska et al. (2023), S. 11.

¹¹³ Bezieht sich auf den Zeitraum zwischen vollständig eingereichten Unterlagen und dem Erstbescheid. Die Dauer bis zum vollständigen Einreichen der ggf. nachgeforderten Unterlagen (z. B. nachgeforderte Unterlagen aus dem Heimat- bzw. Ausbildungsland) kann deutlich länger ausfallen.

zuzuordnen. Der Zugang zu den Berufsanerkenntnisprozessen erfolgt im Zielszenario für alle Nutzenden zentral über einen digitalen Zugangskanal (Self-Service). Die Bearbeitung der Gleichwertigkeitsprüfung wird anschließend geografisch und fachlich gebündelt bei der ZAB durchgeführt, die Bearbeitung nachgelagerter Prozesse (z. B. Approbation) bei den heute zuständigen Stellen.¹¹⁴

Rechtlich kann diese Bündelung der Gleichwertigkeitsverfahren grundsätzlich für alle Berufe gem. § 8 Abs. 2 BQFG durch den **Abschluss eines Staatsvertrags der Länder untereinander** erfolgen. Mit diesem können sich die Länder auf die Einrichtung der ZAB als gemeinsame Anerkennungsstelle der Länder verständigen. Die ZAB wäre dann befugt zur Annahme, Prüfung und Bescheidung aller Anträge.

Erstrebenswert ist es, diese **Bündelung vollständig für den Bereich der Gleichwertigkeitsprüfung** durchzuführen, also auch für Berufe, die nicht gem. § 8 Abs. 2 BQFG geregelt sind. Das ist insbesondere deshalb sinnvoll, da die entsprechenden Kompetenzen bereits heute bei der ZAB vorhanden sind.¹¹⁵

Wie schon bei der Beschreibung der Defizite im Status quo fokussiert sich die Darstellung des folgenden Zielszenarios nicht auf bestimmte Berufe, sondern auf eine vollständige Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei der ZAB. Wesentliche Bestandteile des Zielszenarios sind die **Umsetzung eines einheitlichen Kundenzugangs über einen digitalen Zugangskanal**, die Nutzung

automatisierter IT-Systeme zur Workflow-Steuerung und zur **Vollständigkeitsprüfung eingereicherter Unterlagen**, die **Harmonisierung von Prüf- und Dokumentenanforderungen** sowie die organisatorische **Vollbündelung der Gleichwertigkeitsprüfung**.

Das Zielszenario *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen* umfasst sieben wesentliche Änderungen zum Ist-Zustand:

1. Gebündelte Informations- und Antragsplattform
Der Zugang zur Berufsankennung wird funktional gebündelt und findet für alle Antragstellenden zentral auf einer einzigen Plattform statt. Auf ihr sind alle allgemeinen Informationen zum Anerkennungsverfahren gebündelt. Spezifika, die sich etwa bei landesrechtlich reglementierten Berufen auch nach erfolgten Harmonisierungsinitiativen (s. auch Punkt 7) noch voneinander unterscheiden, werden im Rahmen der Online-Antragstellung erläutert.

Auf der Plattform wird zentral über die allgemeingültigen Dokumentenanforderungen informiert. Dies umfasst vor allem Sprachanforderungen (z. B. Möglichkeit der Einreichung der Nachweise in der Sprache des Qualifikationslandes) sowie die Anforderungen an den Originalitätsgrad der Nachweise (z. B. einfacher Scan). Diese Dokumentenanforderungen werden für die Gleichwertigkeitsprüfung von der ZAB soweit wie möglich bundesland- und berufsgruppenübergreifend definiert und auch die Anforderungen an Nachweise in nachgelagerten Prozessen (z. B. Führungszeugnis und Sprachkenntnisse

¹¹⁴ Prinzipiell wünschenswert ist jedoch auch eine stärker organisatorisch-prozessuale Bündelung im Bereich von berufsgruppenspezifischen Approbationsverfahren.

¹¹⁵ Zugunsten von Effizienzgewinnen ist eine Bündelung hier dringend zu empfehlen, auch wenn die dezentrale Durchführung der Berufsankennung gerne als politisches Steuerungsinstrument für die Formulierung individueller Anforderungen an einen Beruf bzw. die Regulierung des Zuzugs von Fachkräften aus bestimmten Regionen genutzt wird. Letzteres sollte jedoch kein beeinflussender Faktor für den Erfolg von Berufsankennungsverfahren sein und dementsprechend auch keine ausschlaggebende Rolle für die Entscheidung zur Vollbündelung spielen.

zur Berufszulassung bzw. Approbation) sind so weit wie möglich zu homogenisieren (s. auch Punkt 7). Entsprechende gesetzliche Grundlagen (z. B. Erfordernis zum Einreichen der Nachweise in Deutsch oder in Papierform) sind von den zuständigen Stellen anzupassen.

Auf weitere relevante Informations- und Dienstleistungsangebote (z. B. persönliche Beratungsangebote wie „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) oder Praktikumsangebote) wird auf der Website zentral verwiesen (s. auch Punkt 6).

Die Antragstellung findet über einen einzigen Online-Zugang statt (s. auch Punkt 2). Dies löst die bisher i.d.R. postalische Antragstellung bei der individuell zuständigen Anerkennungsstelle weitgehend ab. In begründeten Ausnahmefällen (z. B. bei erhöhtem Unterstützungsbedarf während der Antragstellung) kann die Beantragung auch in einem kommunalen Service Center erfolgen. In diesem Fall wird der Antrag ebenfalls digital gestellt, jedoch unter Nutzung der technischen Infrastruktur sowie der Unterstützungsleistung vor Ort. Die Zeit- und Aufwandsersparnis, die mit einer benutzerfreundlichen Ausgestaltung der Online-Antragstellung verbunden ist, sollte jedoch Anreize für eine weit überwiegende Nutzung der Online-Antragsstrecke setzen.

Die Einführung einer funktional gebündelten Informationsplattform führt zu einer Zusammenführung von Informationen und infolgedessen zu einer Erhöhung der Prozesstransparenz. Dies ermöglicht eine Übersicht über Abfolge, Kosten, Zuständigkeiten und Voraussetzungen innerhalb des Berufsanerkenntnisprozesses, die bisher noch verstreut und heterogen aufbereitet auf verschiedenen Plattformen vorlagen. Dies verbessert die Eigenschaft der Serviceorientierung, indem die Recherchezeit sowie ggf. der Personalbedarf für die Beratung der

Nutzenden reduziert wird. Dafür müssen die Voraussetzungen der Vernetzung und der Prozessdigitalisierung erfüllt sein.

Die Einführung einer funktional gebündelten Antragsplattform führt zu einer verbesserten Prozessführung der Nutzenden. Sie ermöglicht eine normierte Antragstellung und eine Workflow-Steuerung, wodurch die Prozessschritte und Anforderungen für die Nutzenden verdeutlicht werden. Dadurch wird die Eigenschaft Serviceorientierung verbessert, indem die Recherchezeit verringert wird. Hierfür müssen eine Prozessdigitalisierung und eine Automatisierung umgesetzt werden.

Die Einführung einer funktional gebündelten Antragsplattform führt zu einem verbesserten Überblick über die gestellten Anträge. Sie führt zu einer gebündelten Erfassung und Steuerung der Berufsanerkenntnisprozesse. Unregelmäßigkeiten wie etwa mehrfach durch die gleiche Person gestellte Anerkennungsanträge können hierdurch einfach identifiziert und eine erneute Bearbeitung der Fälle vermieden werden. Dies zählt auf die Eigenschaft der Effizienz des Verwaltungshandelns ein, indem eine Verringerung der Entscheidungsdauer sowie eine Verringerung des Personal- und Sachaufwands erfolgt. Voraussetzung hierfür ist die Vernetzung und Prozessdigitalisierung sowie ggf. die Automatisierung.

Die Einführung einer funktional gebündelten Antragsplattform schafft perspektivisch eine einfachere Anbindung der Berufsankennung an einen digitalisierten Gesamtprozess der Erwerbsmigration. Durch z. B. die Nutzung strukturierter Datenfelder, die Kategorisierung der eingereichten Unterlagen durch die Antragstellenden sowie die Verknüpfung der Plattform mit Fachanwendungen werden wichtige Voraussetzungen für einen Anschluss an ein digitalisiertes Gesamtsystem geschaffen. Dies würde potenziell

zu einer Stärkung der Serviceorientierung führen, indem die Recherchezeit und der Mitwirkungsaufwand für die Nutzenden deutlich reduziert wird. Dazu müssten gemeinsame technische Standards, offene Schnittstellen, eine Prozessdigitalisierung und die Umsetzung von Once-Only umgesetzt werden.

2. Nutzung eines gemeinsamen digitalen Zugangskanals (Self-Service)

Die Beantragung der Berufsankennung erfolgt über einen einheitlichen gemeinsamen Zugangskanal (Self-Service) aller Anerkennungsstellen auf der zentralen Informations- und Antragsplattform.¹¹⁶

Die Umsetzung einer funktionalen Bündelung durch einen gemeinsamen digitalen Zugangskanal (Self-Service) mit automatisierter Vollständigkeitsprüfung reduziert das Erfordernis manueller Nachforderungen. Sie ermöglicht eine technisch gesteuerte Vorprüfung, Nachforderung und fallaktenorientierte Zuordnung benötigter Unterlagen, bevor der Antrag vollständig an die zuständige Stelle geleitet wird. Dies reduziert das manuelle Prüferfordernis und erhöht die Bearbeitungsgeschwindigkeit erheblich, wodurch eine Fokussierung der personellen Kapazitäten auf die inhaltliche Prüfung und somit eine Steigerung des Outputs in Form von beschiedenen Gleichwertigkeitsprüfungen ermöglicht wird. Sie trägt damit zur Steigerung der Effizienz durch Verbundvorteile bei. Infolgedessen werden die Entscheidungsdauer und der Personalaufwand reduziert. Dafür müssen vor allem die Voraussetzungen der Prozessdigitalisierung und der Automatisierung umgesetzt werden.

Die Umsetzung einer funktionalen Bündelung durch einen gemeinsamen digitalen Zugangskanal (Self-Service) mit automatisierter Workflow-Steuerung erhöht die Prozesstransparenz. Sie ermöglicht die Steuerung des Prozessablaufs und macht wesentliche Prozessdetails wie insbesondere den Prozessstatus und die voraussichtliche Prozessdauer transparent. Dies trägt der Eigenschaft der Serviceorientierung Rechnung, indem der Mitwirkungsaufwand verringert wird. Hierfür sind Prozessdigitalisierung und Automatisierung erforderlich.

Bei Unsicherheiten während des Beantragungsprozesses werden integrierte Schnittstellen zu verschiedenen Informations- und Beratungsangeboten aufgezeigt. Die Antragstellung kann aufgrund der zuvor erfolgten Identifizierung (s. auch Punkt 4) gespeichert und die Bearbeitung zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden.

Die Beantragungsplattform verfügt über einen kategorisierten Upload von Unterlagen und eine darauf aufbauende automatische Erkennung fehlender Nachweise. Es erfolgt somit kein Hochladen eines Sammeldokuments, sondern z. B. eines separaten Hochschulzeugnisses, Identitätsnachweises etc. Nachforderungen können so automatisiert erfolgen, bei Verständnisfragen können angebundene Informationsservices hinzugezogen werden.

Der aktuelle Bearbeitungsstatus des Antrags wird über den persönlichen Antragsaccount angezeigt und automatisch aktualisiert. Dies kann etwa durch zuvor definierte Aktivitäten in den angeschlossenen Fachanwendungen (z. B. Annahme des Falls durch die Sachbearbeitung,

¹¹⁶ Angesichts der heute genutzten technischen Systeme kann der einheitliche digitale Zugangskanal (Self-Service) als „Absprungpunkt“ in die jeweiligen behördenindividuellen Antragssysteme genutzt werden, ähnlich wie es heute durch das BIBB bereits für die OZG Online-Antragstellung erfolgt.

Erstellung des Gebührenbescheids, Ausstellung des Zwischenbescheids) der Anerkennungsstellen erfolgen.

Einige dieser Funktionen könnten perspektivisch auch über die EUDI-Wallet abgebildet werden (s. auch Punkt 5). In diesem Fall müssten die entsprechenden Funktionen nicht über den digitalen Zugangskanal (Self-Service) inkludiert werden. Die Rolle und der Funktionsumfang der Wallet sind jedoch aktuell noch nicht abschließend definiert.

3. Digitalisierung des Backoffice

Jede der künftig zuständigen Stellen sollte über ein vollständig digitalisiertes Backoffice verfügen, das heißt eine digitalisierte Antragsbearbeitung und -bescheinigung. Im Vordergrund steht hierbei die Nutzung einheitlicher Systeme pro Stelle (insbes. E-Akte, Fachverfahren, gebündelte Datenhaltung), um einen einfachen und medienbruchfreien Datentransfer zu ermöglichen. Dies kann ggf. auch durch eine breitere Verfügbarmachung bereits erfolgreich eingesetzter Systeme erfolgen.

Die Digitalisierung des Backoffice vereinfacht die Nachnutzung von Daten. Eingereichte Daten können so im Rahmen rechtlicher Grenzen, fachlicher Notwendigkeit und des Einverständnisses von Nutzenden effizient geteilt werden. Dies umfasst auch die anonymisierten Ergebnisse und nicht personenbezogenen Dokumente (z. B. Studienordnungen) aus abgeschlossenen Prüfverfahren. Sie stellen wichtige Quellen für ein effektives Wissensmanagement dar und bilden zudem relevante Quellen für statistische Auswertungen, etwa zur Erfolgsaussicht eines Referenzberufs je Herkunftsland. Dies kann die Fähigkeit von Nutzenden zur Entscheidung zwischen Gleichwertigkeits- und Kenntnisprüfung stärken und die Anzahl an Verfahren ohne Aussicht auf Erfolg reduzieren. Zudem kann so eine evidenzbasierte Steuerung der erforderlichen Prüftiefe vorgenommen werden (s. u.), hierdurch wird der Zeitaufwand der Prüfung reduziert und die Anzahl beschiedener Fälle erhöht. Dadurch werden die Eigenschaften der Serviceorientierung und Effizienz gestärkt, indem Verbundvorteile entstehen und so eine Verringerung der Entscheidungsdauer, eine Verringerung der Fehlerquote und eine Verringerung des Personalaufwands

Potenzielle Reduktion der Personalaufwände

Die aktuelle Bearbeitungszeit pro Antrag liegt bei ca. 100 Minuten und wird durch Automatisierung und den zentralisierten Kompetenzaufbau auf 37 Minuten reduziert. Bei insgesamt ca. 50 Tsd. Anträgen pro Jahr und einem Bruttostundenlohn von 34 Euro ergeben sich hierdurch jährliche Einsparungen von etwa 1,8 Mio. Euro bzw. 63 % der Personalaufwände. Für den Teilbereich der Pflege ergeben sich bei ca. 16 500 Anträgen Einsparungen von etwa 600 Tsd. Euro (63 %). Die Tendenz der Antragszahlen ist stark steigend, sodass die Nutzenpotenziale perspektivisch weiterwachsen. Durch die Verkürzung der Bearbeitungszeit um 63 % kann die Verwaltung ihren aktuellen Output mit geringerem Ressourceneinsatz erbringen. Im Umkehrschluss bedeutet das: Bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz kann die Verwaltung ihren Output für die optimierten Prozessschritte innerhalb eines Betrachtungszeitraum erhöhen.

erzeugen. Voraussetzung hierfür ist die Einführung gemeinsamer technischer Standards und offener Schnittstellen sowie Vernetzung und Prozessdigitalisierung.

4. Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei der ZAB

Statt der heute ca. 1 500 Anerkennungsstellen¹¹⁷ wird die Gleichwertigkeitsprüfung gebündelt bei der ZAB durchgeführt. Sie verantwortet den gesamten Antragsprozess nach der automatisierten Vollständigkeitsprüfung über die Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung bis hin zur Ausstellung des Bescheids¹¹⁸ sowie ggf. die Begleitung von Widerspruchsverfahren. Die ZAB tritt bereits heute als Expertin für Gleichwertigkeitsprüfungen im Rahmen der Berufsanerkennungsprozesse auf, so etwa durch die Verfassung von Gutachten in Gesundheitsberufen, die Erarbeitung und Bereitstellung von Mustergutachten sowie die fachliche Beratung der Anerkennungsstellen. Sie verfügt schon heute über ausgesprochen ausgeprägte Sprach- und Prüfkompetenzen. Die Gleichwertigkeitsprüfung, die eine ausgeprägte Kenntnis des ausländischen Bildungssystems voraussetzt, läge somit bei der ZAB, während die nachgelagerten Prozesse, die eine ausgeprägte Lokalexpertise erfordern, weiterhin von den lokalen Anerkennungsstellen verantwortet werden.

Begrüßenswert wäre zudem die organisatorisch-prozessuale **Bündelung von berufsgruppenspezifischen Approbationsverfahren**, etwa durch eine einheitliche Zusammenlegung bei einer zuständigen Stelle.

Die bundesweit einheitliche räumlich-fachliche Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei der ZAB führt zu einer homogenen Anerkennungscentralisierung und einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung. Hierdurch wird die Verantwortlichkeit für die Annahme, Prüfung und Bewilligung der Berufsanerkennung bei der ZAB als einer deutschlandweit einheitlichen Stelle zusammengeführt. Dadurch wird die Übersichtlichkeit über die Zuständigkeiten, die Nachnutzung wiederverwendbarer Nachweise sowie die Homogenität der formellen und inhaltlichen Prüfanforderungen erhöht. Dies stärkt die Eigenschaft der Serviceorientierung, indem die Recherchezeit und der Mitwirkungsaufwand reduziert werden. Hierfür muss eine Arbeitsteilung innerhalb des Gesamtprozesses der Berufsanerkennung erfolgen.

Die bundesweit einheitliche räumlich-fachliche Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei der ZAB ermöglicht eine umfassende Kompetenzkonzentration. Die Bündelung ermöglicht eine stärkere Spezialisierung und damit die Konzentration umfassender Sach- und Länderexpertise. Durch die tiefgreifende Kenntnis der ausländischen Bildungssysteme sowie die ausgeprägten Sprachkenntnisse können Prüfungen in einem einheitlich hohen Qualitätsstandard erfolgen (z. B. einheitliche Prüfung, Zugriff auf allgemeine Wissensressourcen der ZAB), deutlich beschleunigt werden (z. B. Vertrautheit mit Gleichwertigkeitsprüfung, Nachnutzung intern vorhandener Unterlagen, Echtheitsprüfung von Nachweisen durch telefonische Nachfrage im Ausbildungsland), die Zahl beschiedener Fälle somit gesteigert sowie das Erfordernis zur Beauftragung kostenintensiver Übersetzungen verringert werden (Prüfung der Unterlagen im Original). Im Ergebnis wird somit die Effizienz über die Erzeugung von

¹¹⁷ Vgl. etwa BA (2024). Der Großteil der Anerkennungsverfahren wird jedoch in 58 Anerkennungsstellen durchgeführt.

¹¹⁸ Erstbescheid und bei Teilanerkennung auch Anschlussprüfung, ob durch die durchgeführten Ausgleichsmaßnahmen das identifizierte Defizit

Spezialisierungsvorteilen verbessert. Dadurch wird die Entscheidungsdauer, Fehlerquote, der Personalaufwand sowie der Mitwirkungsaufwand für Antragstellende verringert. Voraussetzung dafür ist, dass eine Arbeitsteilung innerhalb des Gesamtprozesses der Berufsankennung erfolgt.

5. Nutzung einer EUDI-Wallet zur Daten- und Nachweisspeicherung

Zur niedrigschwelligen und sicheren Personenidentifizierung sowie der Speicherung von Dokumenten wird die EUDI-Wallet genutzt. Sie ermöglicht eine einfache und ortsunabhängige Identifizierung der Antragstellenden und ermöglicht die Übermittlung von Online-Nachweisen an die prüfende Behörde bzw. die Hinterlegung von (Zwischen-)Bescheiden durch die Behörde in der Wallet.

Die Nutzung einer EUDI-Wallet führt zu einer Reduzierung des persönlichen Vorspracheerfordernisses. Durch sie ist ein digitaler Nachweis der Identität, die digitale Übermittlung von Nachweisen und der direkte Erhalt digitaler Bescheide möglich. Die Notwendigkeit zum persönlichen Erscheinen in der Behörde wird damit im Regelfall beseitigt, Transfer- und Wartezeiten deutlich reduziert und im Ergebnis die Serviceorientierung gestärkt. Voraussetzung hierfür ist die Prozessdigitalisierung und die Umsetzung von Once-Only.

Die Nutzung einer EUDI-Wallet führt zur direkten Übermittlung von rechtssicheren Nachweisen und (Zwischen-)Bescheiden. Durch die direkte Übertragung digitaler Dokumente ist kein Druck oder Postversand der Nachweise bzw. Bescheide mehr notwendig. In der Folge führt dies zu reduzierten Sachkosten (z. B. Druckkosten, Porto) sowie einer verringerten

Entscheidungsdauer (z. B. Dauer Postversand) und daher zu einer Steigerung von Serviceorientierung, Effizienz und Wirksamkeit. Hierfür müssen die Voraussetzungen der Prozessdigitalisierung und Once-Only geschaffen werden.

6. Marktplatzanbindung weiterer Akteure

Um die Anbindung an regionale Vermittlungs- und Qualifizierungsangebote zu optimieren, werden die Angebote relevanter weiterer Stellen im Sinne eines Online-Marktplatzes angebunden. Dazu zählen etwa Praktikumsstellen von Betrieben, die zum Nachweis notwendiger Praxisstunden benötigt werden oder die Angebote von Bildungseinrichtungen zur Absolvierung notwendiger Anpassungslehrgänge.

Die funktionale Bündelung durch die Marktplatzanbindung ausgewählter Akteure führt zu einer erhöhten Transparenz über prozessrelevante Angebote von Dritten. Hierdurch kann ein direkter Zugriff auf Angebote zur Sicherstellung der Voraussetzungen (z. B. Übersetzungen), der Ausgleichsmaßnahmen (z. B. Anpassungslehrgänge, Kenntnisprüfungen) oder Beratungsangebote geschaffen werden.¹¹⁹ Dies trägt unmittelbar zur Serviceorientierung bei, indem die Recherchezeit für die Nutzenden verringert wird. Voraussetzung hierfür ist die Einführung gemeinsamer technischer Standards und offener Schnittstellen sowie Vernetzung und Prozessdigitalisierung.

Persönliche Netzwerke können insbesondere durch die weiterhin vor Ort tätigen u. a. IQ-Stellen gepflegt und genutzt werden. Dies ermöglicht eine regionale Anbindung trotz der Bündelung der Antragsbearbeitung.

behoben bzw. die Kenntnisse ausreichend nachgewiesen wurden.

¹¹⁹ Generell ist auch eine zentrale Organisation der Anpassungsmaßnahmen denkbar, s. hierzu BIBB (2024).

7. Erarbeitung einheitlicher Dokumentenanforderungen und Standards

Dokumentenanforderungen sollen so weit wie möglich einheitlich, d. h. auch über Bundeslands- und Berufsgruppengrenzen hinweg, ausgestaltet werden (s. auch Punkt 1). Für bundesrechtlich reglementierte Berufe ist dies über eine Top-Down-Definition der notwendigen Anforderungen und Standards möglich, im Bereich der Kammern muss auf eine Umsetzung derselben Standards hingewirkt werden (z. B. Online-Einreichung von Nachweisen für die Berufsankennung von Ärztinnen und Ärzten ermöglichen). Für alle landesrechtlich geregelten Berufe verfügen die Landesbehörden über Regelungskompetenz, hier muss im Rahmen von gremienbasierten Abstimmungsrunden auf einen einheitlichen Beschluss von Standards und Kriterien hingewirkt werden.

Hinsichtlich der Sprachanforderungen sollte auch im Bereich der nachgelagerten Prüfungen¹²⁰ eine deutsche Übersetzung der Nachweise nur angefordert werden, wenn dies für die erfolgreiche Prüfung des Antrags fachlich notwendig ist. Die Möglichkeiten, Unterlagen auch auf Englisch zu prüfen, sollten durch den Ausbau der Sprachexpertise in den Anerkennungsstellen oder durch den Einsatz von KI-gestützten Übersetzungsprogrammen erweitert werden.

Die Einführung allgemeingültiger Dokumenten- und Sprachanforderungen durch fachliche Bündelung erhöht den Überblick über die Antragsvoraussetzungen. Hierdurch werden die formellen Voraussetzungen an die geforderten Nachweise allgemeingültig transparent gemacht. Infolgedessen wird die Übersichtlichkeit für die Nutzenden deutlich erhöht und ihr Rechercheaufwand sowie die Kosten für Beglaubigungen und Übersetzungen reduziert. Dies führt zu einer

Stärkung der Eigenschaft der Serviceorientierung, indem die Recherchezeit reduziert wird.

Insgesamt erfordert die Verwirklichung des Bündelungsansatzes im Fallbeispiel **Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen** über Arbeitsteilung, Vernetzung, Automatisierung, Prozessdigitalisierung, technische Standards, offene Schnittstellen, Begriffsharmonisierung und organisatorische Standards. Letzteres ist eine übergreifende Voraussetzung für den zugrundeliegenden Prozess, denn das entwickelte Zielszenario dient als Prozessblaupause, die einen leistungsspezifischen organisatorischen Standard darstellt. Im Ergebnis gestaltet sich die Aufgabenerfüllung für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Zielszenario gemäß dem in Abbildung 10 dargestellten Vollzugsmodell bei Vollbündelung.

Ausgehend von dem Vollzugsmodell werden in Infobox 10 fünf Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios herausgestellt.

Unabhängig vom letztlich gewählten Vollzugsmodell konnten aus den Praxisgesprächen zudem vier weitere allgemeine Optimierungspotenziale identifiziert werden:

Die Ausweitung der Akzeptanz von Berufsankennungen zwischen Bundesländern, sodass auch die Anerkennung eines landesrechtlich geregelten Berufsabschlusses in Land A bei einem Umzug in Land B akzeptiert wird und kein erneutes Anerkennungsverfahren in Land B notwendig ist.

Die Ausweitung der Wahlmöglichkeit zwischen Gleichwertigkeits- und Kenntnisprüfung, um ein zeit- und kostenaufwändiges Gleichwertigkeitsverfahren bei Fällen ohne Aussicht auf

¹²⁰ Prozesse nach der Gleichwertigkeitsprüfung, z. B. Approbation.

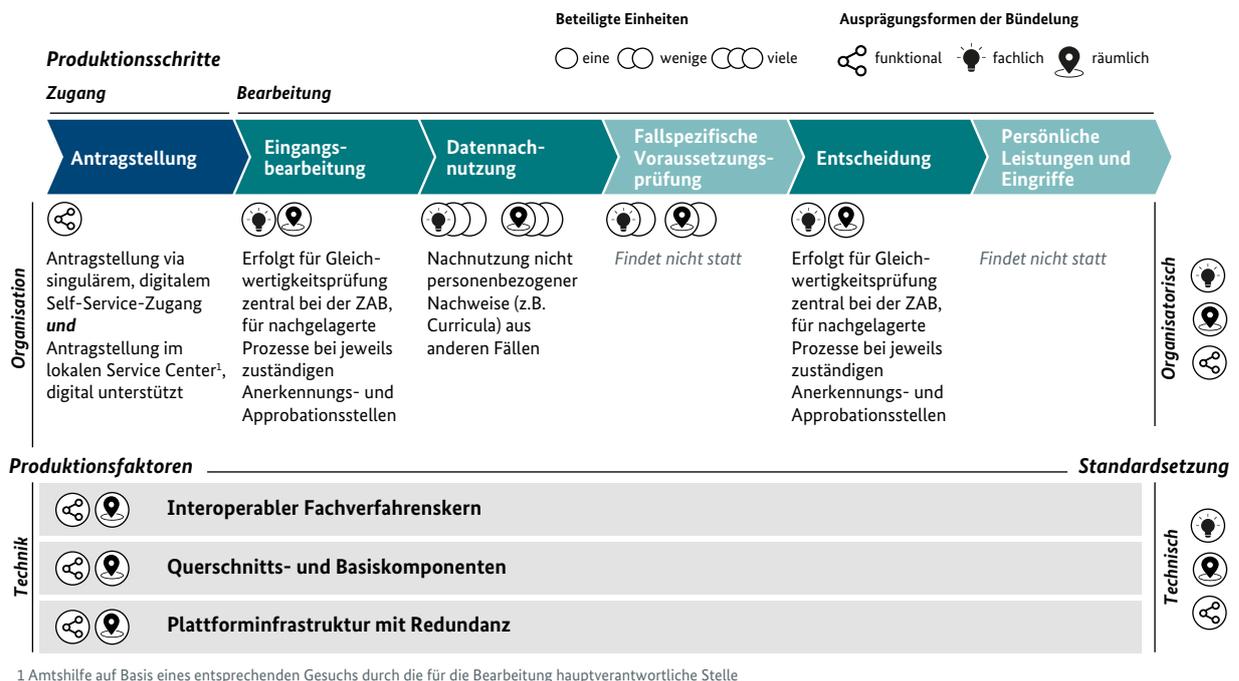


Abbildung 10 Vollzugsmodell der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Zielszenario

Fünf Kernmaßnahmen:

1. Organisatorische Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)
2. Weitere Angleichung des Rechtsrahmens landesrechtlich geregelter Berufe sowie von Dokumentenanforderungen
3. Entwicklung einer zentralen Informations- und Antragsplattform
4. Digitalisierung und Teilautomatisierung der Antragsbearbeitung
5. Digitale Marktplatzanbindung von Qualifikationsakteuren

Infobox 10 Fünf Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios der Berufsanerkennung

Erfolg zu überspringen und direkt zu einem Anpassungslehrgang bzw. einer Kenntnisprüfung überzugehen.

Eine pragmatische und evidenzbasierte Steuerung der Prüfungstiefe, da eine Detailprüfung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Umfang wie bisher künftig kapazitiv

nicht mehr leistbar sein wird. Basierend auf quantitativen Erfahrungswerten (z. B. durchschnittliche Fälschungsquoten je Herkunftsland im Bereich <3 %) kann das Prüferfordernis von Einzelnachweisen evidenzbasiert eingeschätzt und der Prüfaufwand entsprechend angepasst werden. Im Sinne einer praxistauglichen Prüfung (Schnelligkeit, Bewältigung der Antragszahlen)

gilt es Restunsicherheiten auszuhalten. Eine solche evidenzbasierte Steuerung kann jedoch nur vorgenommen werden, wenn Ergebniswerte übergreifend geteilt werden.

Die Einführung eines zentralen Registers, um Mehrfachantragstellungen bzw. erneute Antragstellungen nach Ablehnung leicht identifizieren

und somit unterbinden zu können. Dies reduziert das Prüfvolumen bei Fällen ohne Aussicht auf Erfolg. Außerdem sollten auch nicht personengebundene Nachweise wie Lehrpläne, Ausbildungsordnungen oder Curricula zur Nachnutzung bereitgestellt werden, um Übersetzungskosten und Nachforderungserfordernisse zu reduzieren.

4.3 Beispiel 3: Die Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren

Die Einkommensprüfung stellt anders als die zwei vorangegangenen Fallbeispiele keine eigene Verwaltungsleistung dar. Sie beschreibt vielmehr eine fachübergreifende Teilleistung in einer Vielzahl an Verwaltungsleistungen. Analysen des Bundesministeriums der Finanzen sowie des Statistischen Bundesamtes zufolge gibt es in der gesamten Bundesrepublik mehr als 200 Verwaltungsleistungen, die auf einer Einkommensprüfung aufbauen. Unter den Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung sind bspw. Leistungen wie das Bürger-, Eltern- und Wohngeld mit jährlichen Antragszahlen im niedrigen siebenstelligen Bereich oder auch die Einkommensteuerveranlagung mit mehr als 42 Mio. Fällen pro Jahr.^{121,122} Eine Einkommensprüfung wird immer dann durchgeführt, wenn eine natürliche oder juristische Person Steuern, Gebühren oder Sozialversicherungsbeiträge an den Staat bzw. einen Sozialversicherungsträger abführen muss oder eine Leistung vom Staat bzw. einem Sozialversicherungsträger erhalten möchte.¹²³ Unbestritten ist, dass die Einkommensprüfung hohe Aufwände bei Bürgerinnen und Bürgern

sowie Unternehmen verursacht, da bereits zur Verfügung gestellte Einkommensdaten für Verwaltungsleistungen aktuell nicht für weitere Leistungen nachgenutzt werden und somit zusätzliche Aufwände durch die Mehrfachbereitstellung von Daten entstehen.¹²⁴ Auch aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung ist die Einkommensprüfung von großer Bedeutung, wie auch die Bemühungen rund um die EfA-Leistung „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) zeigen: Allein im Jahr 2023 haben 1,8 Mio. Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Elterngeld bezogen.¹²⁵ Bei der Bearbeitung der Elterngeldanträge ist die Einkommensprüfung ein fundamentaler Bestandteil des Antragsverfahrens. Durch die lange Entscheidungsdauer der Elterngeldanträge von geschätzten 110 Minuten pro Antrag¹²⁶ entstehen bei den Kommunen und Ländern jährliche Verwaltungsaufwände in Höhe von mehreren hundert Stellen für das Elterngeld.¹²⁷

¹²¹ Vgl. BMF (2023), S. 45.

¹²² Vgl. Destatis (2024c).

¹²³ Vgl. WD (2023), S. 4.

¹²⁴ Vgl. BMF (2023), S. 45.

¹²⁵ Vgl. Destatis (2024b).

¹²⁶ Vgl. Destatis (2022), S. 67 f.

¹²⁷ Schätzungen basieren auf einer Jahresarbeitszeit einer Vollzeitkraft von 1 840 Arbeitsstunden.

Ist-Analyse

Die Einkommensprüfung weist eine Reihe an Besonderheiten in fachlich-rechtlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht auf. Da der Rechtsbegriff nicht uneindeutig definiert ist, referenzieren Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung auf **unterschiedliche Definitionen des Einkommensbegriffs**. Konkret bedeutet das bspw., dass der im Einkommensteuergesetz (EstG) verwendete Einkommensbegriff Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gem. § 21 EstG berücksichtigt, während beim Elterngeld solche Einnahmen explizit nicht eingeschlossen sind. In manchen Fällen werden auch sonstige Sozialleistungen für die Einkommensprüfung berücksichtigt. Ebenfalls unterscheidet sich häufig auch der zu **untersuchende Einkommenszeitraum** je nach Leistung.¹²⁸ Neben den sprachlichen und inhaltlichen Unterschieden, die auch als fehlende **semantische Interoperabilität** bezeichnet werden, liegen in den IT-Systemen

der Verwaltungsakteure häufig Unterschiede in den Datenstrukturen, den Übertragungsformaten oder auch der Aktualität der Daten vor. Als Folge können Einkommensdaten aus unterschiedlichen Verwaltungsleistungen heute nicht oder nur eingeschränkt ausgetauscht und nachgenutzt werden und **Bürgerinnen und Bürger** sowie **Unternehmen** müssen der öffentlichen Hand **mehrfach die gleichen Einkommensdaten übermitteln**. Die sogenannte technische Interoperabilität zwischen unterschiedlichen Verwaltungsakteuren ist nicht gewährleistet.

Kurzum, die Daten aus der Einkommensprüfung sind bisher nicht verfahrensübergreifend interoperabel.¹²⁹ Dies führt zu zahlreichen negativen Implikationen für die Antragstellenden und die öffentliche Verwaltung, die in der nachfolgenden Tabelle 2 aufgelistet und entlang der Eigenschaften einer leistungsfähigen Verwaltung aus Kapitel 3 eingeordnet werden.

Tabelle 2 Zusammenfassung der Defizite des Elterngeldes im Status quo

Eigenschaften	Zielgruppe	Implikation
Serviceorientierung	Antragstellende	Intransparenz und Unsicherheit durch fehlende Klarheit über erforderliche Einkommensdaten und den Ausgang der Antragsprüfungen
Serviceorientierung	Antragstellende	Mehraufwände durch mehrfache Bereitstellung gleicher Daten mit Einkommensbezug an die öffentliche Verwaltung
Serviceorientierung und Effizienz	Antragstellende und Verwaltung	Lange Fallbearbeitungsdauer durch hohe Prozesskomplexität, die insbesondere durch die Vielzahl an unterschiedlichen Datenquellen entsteht
Effizienz	Verwaltung	Hoher Personalbedarf durch fehlende Interoperabilität und die damit verbundene mehrfache Erfassung und Überprüfung von Einkommensdaten sowie die Betreuung der zahlreichen Datenschnittstellen
Effizienz und Resilienz	Verwaltung	Erhöhte Fehleranfälligkeit in der Antragsbearbeitung durch widersprüchliche oder nicht validierte Daten mit Einkommensbezug
Effizienz und Resilienz	Verwaltung	Hohe Komplexität bei auftretenden Änderungsbedarfen , z. B. durch rechtliche Änderungen beim Einkommensbegriff und der Vielzahl an den dann anzupassenden Datenquellen

¹²⁸ Vgl. Achtert et al. (2021), S. 31 ff.

¹²⁹ Vgl. BMF (2024).

Aufgrund der hohen jährlichen Antragszahlen von Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung führen die skizzierten Defizite zu einer großen Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und hohen Aufwänden für die ohnehin unter Personalnot leidende Verwaltung.

Als Antwort auf die skizzierten Besonderheiten wird in der Praxis bereits heute eine **Zerlegung des Rechtsbegriffs „Einkommen“ in Begriffselemente** forciert, um die inhaltliche Abgrenzung des Einkommensbegriffs zu schärfen und damit eine Modernisierung der Einkommensprüfung zu ermöglichen. Dabei wird der Einkommensbegriff in **unterschiedliche Einkommensbausteine** untergliedert, die modular für jede Verwaltungsleistung zusammengesetzt werden. Um neben der sprachlichen und inhaltlichen Klarheit auch einen Abgleich der Bausteine mit vorhandenen Datenbeständen zu ermöglichen, werden begriffliche Abweichungen von Bestandsdaten nachjustiert. Alle Einkommensbausteine werden außerdem in einem Data Dictionary zusammengefasst, das die Bausteine, die Zuständigkeiten sowie die zugehörigen Datenquellen dokumentiert.¹³⁰ Darüber hinaus wird es zukünftig insbesondere auch darum gehen, Primärdatenquellen im Sinne einer sogenannten „Single Source of Truth“ für Einkommensbausteine zu definieren.¹³¹ Damit greifen unterschiedliche Verwaltungsakteure auf die gleichen Einkommensdaten zu. Ein Einkommensbaustein, der in besonders vielen Verwaltungsleistungen enthalten ist, ist das **Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit gem. § 19 EStG**. Da die Abwicklung des Elterngeldes

zu großen Teilen auf dem Baustein Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit beruht¹³² und mit hohen Fallzahlen sowie einer hohen Belastung für die Verwaltung verbunden ist, eignet sie sich dazu, exemplarisch die Hürden bei der Umsetzung des Reformansatzes und die Potenziale einer modernisierten Einkommensprüfung aufzuzeigen.¹³³ Ein detaillierter Überblick zu allen relevanten Eckdaten beim Elterngeld im Status quo kann der Tabelle 6 A im Anhang entnommen werden.

Zielszenario

Nachfolgend werden in einem ersten Schritt zunächst die Kernaspekte des Zielszenarios erläutert, bevor in einem zweiten Schritt weitere Details technischer Natur beleuchtet werden. Anders als bei den vorangegangenen Fallbeispielen befasst sich das Zielszenario der Einkommensprüfung lediglich mit dem Austausch und damit der Nachnutzung von Einkommensdaten sowie dem Leistungszugang und nicht mit dem gesamten Produktionsprozess von der Beantragung einer Verwaltungsleistung bis hin zur Erstellung von Bescheiden. Das Zielszenario der Einkommensprüfung forciert das **Once-Only-Prinzip**. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen stellen der öffentlichen Hand einmalig Daten mit Einkommensbezug zur Verfügung, die allen Verwaltungsstellen, die für Leistungen mit integrierter Einkommensprüfung verantwortlich sind, zugänglich gemacht werden.¹³⁴ Dabei wird die Einkommensprüfung als Bestandteil zahlreicher Verwaltungsleistungen aus dem Produktionsprozess herausgelöst und verwaltungsübergreifend koordiniert. Durch das Vorgehen wird Doppelarbeit bspw. in der Überprüfung von

¹³⁰ Vgl. Achtert et al. (2021), S. 11 ff.

¹³¹ Vgl. Achtert et al. (2021), S. 10 ff.

¹³² Neben Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit sind außerdem Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit sowie Entgeltersatzleistungen für die Bearbeitung von Elterngeldanträgen relevant.

¹³³ Vgl. BMF (2023), S. 45 ff.

¹³⁴ Betroffen ist davon insbesondere die Steuerverwaltung, die im Zuge der Bearbeitung der Einkommenssteuer mit besonders vielen Einkommensdaten arbeitet.

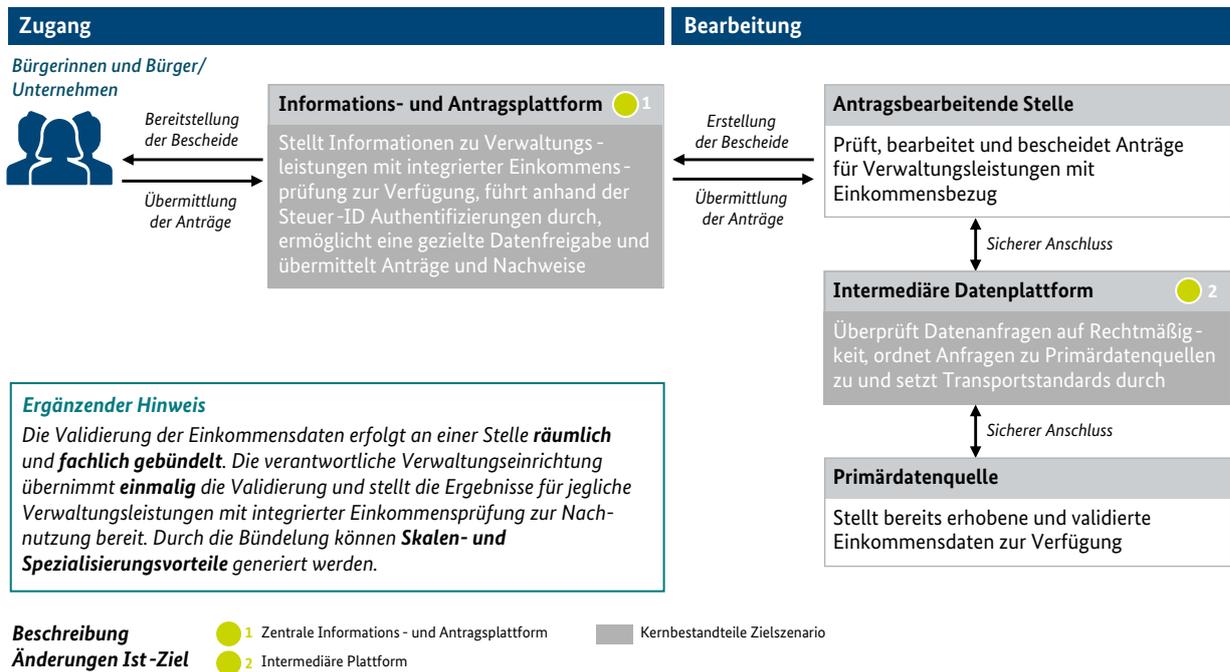


Abbildung 11 Zielszenario der Einkommensprüfung

Einkommensdaten reduziert und somit die öffentliche Hand entlastet. Gleichzeitig sinkt durch die einmalige und digitale Datenbereitstellung auch der Aufwand für Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Die Abbildung 11 greift das beschriebene Zielszenario auf und konkretisiert die erforderlichen Abläufe.

Anders als im Status quo wird im Zielszenario für alle Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung im Leistungszugang eine zentrale **Informations- und Antragsplattform** bereitgestellt (s. Veränderung 1). Sie dient zum einen der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, zum anderen ermöglicht sie diesen aber auch eine gezielte Datenfreigabe für die antragsbearbeitenden Stellen. Zudem erfolgt die Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen

und Verwaltung im Zielszenario zentralisiert über die Plattform. Beim Aufbau kann im Sinne einer konsolidierten Erbringung auf bestehende Überlegungen im Zuge der Sozialplattform des BMAS angeknüpft werden.¹³⁵

Die zweite wesentliche Veränderung gegenüber dem Status quo ist die Einführung einer **intermediären Datenplattform** in der Antragsbearbeitung (s. Veränderung 2). Das Ziel der Plattform ist es, einen sicheren und standardisierten Datentransport zwischen sogenannten Primärdatenquellen und antragsbearbeitenden Stellen zu ermöglichen. Primärdatenquellen sind Datenfelder öffentlicher Institutionen, die valide Einkommensdaten zu einzelnen Einkommensbausteinen halten. Ein Beispiel für eine solche öffentliche Institution ist die Deutsche Rentenversicherung mit ihren zur Verfügung stehenden

¹³⁵ Vgl. NKR (2024).

Daten aus der Lohnsteuersoftware zum Einkommensbaustein Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit gem. § 19 EStG. Die intermediäre Datenplattform erfüllt somit eine Art Mittlerfunktion. Sie überprüft Anfragen der antragsbearbeitenden Stellen auf Rechtmäßigkeit, leitet Anfragen auf Basis persistenter Datenfeld-Identifikatoren an die entsprechenden Primärdatenquellen mit ihren Datenfeldern weiter und standardisiert die Datenübermittlung.

Da eine Vielzahl der Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung in der Verwaltungskompetenz der Länder liegt, sind bei der Umsetzung des Zielszenarios rechtlich insbesondere die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Länder sowie der Grundsatz der Aufgabenklarheit zu berücksichtigen. Die Grundsätze sind zwingende Voraussetzungen für die Durchsetzung des Trennungsprinzips und somit des **Verbots der Mischverwaltung** zwischen Bund und Ländern gem. Art. 83ff. GG. Weitere Details zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in der Implementierung der Zielszenarien der Fallbeispiele können Kapitel 5 entnommen werden.

Für den Aufbau und den Betrieb der skizzierten Datenplattform ist eine Verortung der Verantwortlichkeit im Geschäftsbereich des BMAS, konkret der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorgesehen. Dabei kann auf bereits bestehenden Überlegungen aus dem NKR-Gutachten zur Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen aufgebaut werden.¹³⁶ Der dort angedachte Datenintermediär mit Schnittstellen zu zentralen Datenquellen wird in seinem Leistungsumfang auf alle Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung ausgeweitet und durch eine umfassende Datentransport-Governance

ergänzt. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Bereitstellung durch die BA keine entscheidungspräjudizierende Wirkung entfaltet. Die Plattform kann daher nur als freiwillig nutzbares Angebot platziert werden.

Zusammenfassend lässt sich das Vollzugsmodell der Einkommensprüfung in Form der Bereitstellung eines funktional gebündelten, **digitalen Antragsprozesses** (s. Veränderung 1) sowie der räumlichen und fachlichen **Datenbündelung** der fachübergreifenden Teilleistung (s. Veränderung 2) wie in Abbildung 12 dargestellt beschreiben. Wie auch bei den anderen Fallbeispielen sind organisatorische Standards dabei eine übergreifende Voraussetzung für das Vollzugsmodell und die Bündelung im zugrundeliegenden Prozess. In diesem Fallbeispiel dient das entwickelte Zielszenario als Prozessblaupause für einen leistungsübergreifenden organisatorischen Standard.

Nach der Beschreibung der Kernaspekte des Zielszenarios folgt eine vertiefte Darstellung des Zielszenarios der Einkommensprüfung mit zusätzlichen technischen Details. Dabei werden die Kernaspekte aus den vorangegangenen Ausführungen erneut aufgegriffen, weiter kontextualisiert und in ihrer Funktionsweise detailliert dargestellt.

Das Zielszenario basiert auf der Unterteilung des Einkommensbegriffs in inhaltlich trennscharfe Einkommensbausteine und der anschließenden Verknüpfung der Bausteine mit Daten und Verantwortlichkeiten in einem Data Dictionary. Nachfolgend werden die weiteren Voraussetzungen spezifiziert.

¹³⁶ Vgl. NKR (2024), S. 92 ff.

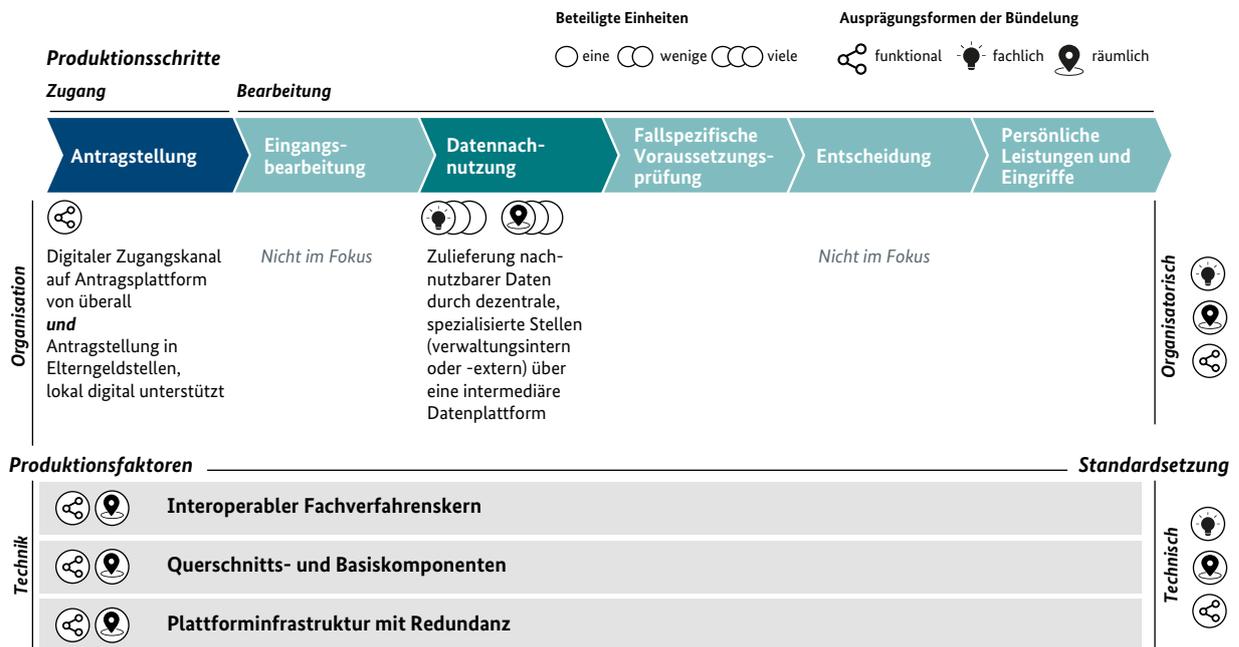


Abbildung 12 Vollzugsmodell der Einkommensprüfung im Zielszenario

Notwendige Voraussetzungen

Um das Zielszenario einer intermediären Datenplattform für Bund und Länder mit einem digitalen Zugangskanal zu erreichen, sind zwei notwendige Bedingungen zu nennen:

- **Bedingung 1:** Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung sind inhaltlich klar definierten Einkommensbausteinen zugeordnet.
- **Bedingung 2:** Identifizierten Einkommensbausteinen wird eine Primärdatenquelle im Sinne einer sogenannten „Single Source of Truth“ zugeordnet.

Die in der Bedingung 1 adressierte Unterteilung des Rechtsbegriffs in Einkommensbausteine hat zum Ziel, rechtliche, sprachliche und inhaltliche Klarheit über den Einkommensbegriff in unterschiedlichen Verwaltungsleistungen zu etablieren und damit durch Begriffsharmonisierung

semantische Interoperabilität zu ermöglichen. Nur wenn die bereits begonnene Unterteilung aller Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung in Einkommensbausteine weiter vorangetrieben wird, können über die intermediäre Plattform valide Daten ausgetauscht werden.

Die in der Bedingung 2 aufgegriffene Verknüpfung der identifizierten Einkommensbausteine mit Primärdatenquellen führt die Überlegungen des bereits im Aufbau befindlichen Data Dictionary weiter. Neben der Zuordnung zu Daten und Verantwortlichkeiten wird hier eine „Single Source of Truth“ festgelegt und somit eine Verknüpfung der semantisch trennscharf definierten Einkommensbausteine mit persistenten Datenfeld-Identifikatoren ermöglicht.¹³⁷ Grundsätzlich kommen Daten von zwei unterschiedlichen Arten an datenhaltenden Instanzen infrage. Zum

¹³⁷ BMF (2023), S. 45 ff.

einen Daten von Instanzen, deren Daten ohne Überprüfung als valide angenommen werden können. Darunter fallen bspw. Daten von Arbeitgebern aus der Lohnsteuersoftware. Zum anderen Daten, die zunächst von einer Verwaltungseinrichtung validiert werden müssen und erst dann einem Einkommensbaustein zugeordnet werden können. Darunter sind bspw. Einkommensangaben aus selbstständiger Arbeit zu verstehen.¹³⁸ Durch die Festlegung einer „Single Source of Truth“ erfolgt die Validierung solcher Daten an einer Stelle räumlich und fachlich gebündelt. Die verantwortliche Verwaltungseinrichtung übernimmt einmalig die Validierung und stellt die Ergebnisse für jegliche Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung zur Nachnutzung bereit. Durch die Bündelung können Skalen- und Spezialisierungsvorteile generiert werden, die wiederum die Effizienz des Verwaltungshandelns insbesondere durch eine Verringerung des Personalaufwands und der Fehlerquote in der Antragsbearbeitung steigern. Mit der Festlegung der Primärdatenquellen für die Einkommensbausteine wird auch die Grundlage für eine einmalige Datenerhebung im Sinne des Once-Only-Ansatzes geschaffen und der Mitwirkungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen reduziert. Damit die Verknüpfung mit Primärdatenquellen gelingen kann, sind persistente Identifikatoren sowie verbindliche Qualitätsstandards für Datenfelder zu etablieren. Diese ermöglichen eine weltweite Zuordnung von Datenanfragen zu Primärdatenquellen.

Es gilt der Grundsatz, dass Änderungen in der Datenbereitstellung und an der Schnittstelle zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen erst dann Wirkung entfalten können, wenn die Validität und Konsistenz der Einkommensdaten sichergestellt ist.

Einführung einer intermediären Datenplattform

Als zentrale Veränderung zum Status quo wird im Zielszenario der Einkommensprüfung eine intermediäre Datenplattform eingeführt. Diese stellt den antragsbearbeitenden Stellen valide und konsistente Daten zu relevanten Einkommensbausteinen zur Verfügung. Die intermediäre Plattform ist dabei ein technisches System, das den rechtssicheren und datensicherheitskonformen Datentransport gewährleistet und insbesondere folgende vier Aufgaben erfüllt:

Aufgabe 1: Einmaliger Anschluss der antragsbearbeitenden Stellen und der identifizierten Primärdatenquellen an eine Plattform

Aufgabe 2: Authentifizierung der antragsbearbeitenden Stellen und der Primärdatenquellen

Aufgabe 3: Zuordnung der Datenanfragen der antragsbearbeitenden Stellen zu den zugehörigen Primärdatenquellen

Aufgabe 4: Durchsetzung von Standards für den Datentransport

Wichtig zu betonen ist, dass es sich bei der intermediären Datenplattform also um eine sichere, einfache und standardisierte Verbindung von Primärdatenquellen mit antragsbearbeitenden Stellen handelt. Durch die Weiterleitung von Daten unter Durchsetzung von Standards übernimmt die Plattform somit eine Art Mittlerfunktion beim Datentransport. Die Funktion umfasst insbesondere die Authentifizierung von Anfragen, die Weiterleitung der Anfragen an die entsprechenden Primärdatenquellen sowie die standardisierte Übermittlung relevanter Einkommensdaten an antragsbearbeitende Stellen. Beim Aufbau der Plattform gilt es Überschneidungen

¹³⁸ Im sechsstufigen Produktionsprozess von Verwaltungsleistungen dienen diese Daten als Grundlage für den Schritt „Fallspezifische Voraussetzungsprüfung“.

mit den Vorhaben im Zuge der Registermodernisierung zu berücksichtigen. Darunter fallen insbesondere die Aktivitäten rund um das National-Once-Only-Technical-System (NOOTS) und das Fachdatenkonzept. Da das Fachdatenkonzept als Grundlage für den Nachweisdatentransport auf Datenfeldebene erst mittel- bis langfristig umgesetzt werden soll¹³⁹, können die Erfahrungen aus dem Aufbau der intermediären Plattform für die Einkommensprüfung als eine Art Pilotvorhaben wertvolle Erkenntnisse für die Überlegungen der Registermodernisierung liefern.¹⁴⁰

Durch die Plattform reduziert sich die Anzahl der Schnittstellen zu datenverarbeitenden Stellen, die Heterogenität der IT-Systeme nimmt ab und die Pfadabhängigkeit durch fragmentierte Schnittstellenlösungen kann reduziert werden. Die räumliche und fachliche Bündelung unter konsequenter Umsetzung von Once-Only führt zu einer Reduktion der Komplexität. In der Folge können prozessuale Änderungsbedarfe schneller umgesetzt, Anträge schneller bearbeitet und der Mitwirkungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen durch den vereinfachten Antragsbearbeitungsprozess und die einmalige Bereitstellung von gleichen Daten reduziert werden. Damit kann die Verwaltung ihren aktuellen Output in Form der Einkommensprüfung als Bestandteil von Verwaltungsleistungen mit geringerem Ressourceneinsatz erbringen. Im Ergebnis werden somit die Eigenschaften Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz verbessert. Die intermediäre Datenplattform leistet somit einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzbarkeit des im Kapitel 3 skizzierten Reformansatzes.

Nutzung einer zentralen Informations- und Antragsplattform

Um neben der Datenbereitstellung für Verwaltungseinrichtungen auch den Informations- und Antragsprozess für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Zielszenario zu verbessern, wird für alle Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung die Anbindung an eine zentrale Informations- und Antragsplattform empfohlen. Anders als die intermediäre Datenplattform, die das verwaltungsinterne Zusammenspiel verbessern soll, adressiert die Informations- und Antragsplattform die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und antragsbearbeitenden Stellen. Im Zielszenario wird daher nicht nur die Datennachnutzung adressiert, sondern im Gegensatz zur Registermodernisierung auch die Antragstellung. Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden insbesondere die folgenden vier Anforderungen an die Plattform gestellt:

Anforderung 1: Niedrigschwellige Identifikation

Anforderung 2: Darstellung der Primärdatenquellen und der gespeicherten Einkommensdaten

Anforderung 3: Möglichkeit der gezielten Datengreifgabe für antragsbearbeitende Stellen

Anforderung 4: Sichere Übermittlung von Anträgen und Nachweisen sowie Einsicht von Bescheiden

Beabsichtigt ist im Sinne einer konsolidierten Leistungserbringung eine Anbindung an die Sozialplattform des BMAS. Die funktionale Bündelung im Antragsprozess unter Voraussetzung

¹³⁹ Ein genaues Zieldatum wurde noch nicht festgelegt.

¹⁴⁰ Vgl. IT-Planungsrat (2024b).

der Prozessdigitalisierung¹⁴¹ sorgt dabei für eine Reduktion der Recherchezeit sowie der Transfer- und Wartezeiten und stärkt somit die Eigenschaft der Serviceorientierung.

Die nachfolgende Abbildung 13 fasst die Zusammenhänge zwischen den angestrebten Veränderungen der Einkommensprüfung noch einmal zusammen.

Die Potenziale des skizzierten Zielszenarios lassen sich wiederum gut am Beispiel des digitalisierten Elterngeldantrags verdeutlichen, der allerdings nur einen kleinen Teil der avisierten Veränderungen abdeckt. Wie im obigen Zielszenario beschrieben, gibt es bei der EfA-Leistung „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) über das Serviceportal „Elterngeld Digital“ eine zentrale Informations- und Antragsplattform für Bürgerinnen und Bürger. Dort werden Informationen zur Beantragung des Elterngeldes vermittelt und Bürgerinnen und Bürger können digital einen Antrag auf Elterngeld stellen. Außerdem gibt

es bei ELFE eine intermediäre Datenaustauschplattform in Form einer Middleware, die bislang allerdings ausschließlich Einkommensdaten aus nichtselbstständiger Arbeit gem. § 19 EStG, die durch die Deutsche Rentenversicherung bereitgestellt werden, an die Elterngeldstellen in Bremen übermittelt. Der Abruf von Daten zu Einkommen aus selbstständiger Arbeit über die Finanzverwaltung in Form von ZPS-DAME wurde zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung pilotiert. Zukünftig wird also wie im Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) vorgesehen, die Überprüfung der Zustimmung zur automatisierten Übermittlung von Einkommensdaten und die anschließende Abfrage der Daten über die Steueridentifikationsnummer (Steuer-ID) vorgenommen. Die Middleware fungiert als zentrale Schnittstelle zwischen dem Serviceportal für Bürgerinnen und Bürger, den Elterngeldstellen als antragsbearbeitende Einheiten und der Deutschen Rentenversicherung als Primärdatenquelle für Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit. Mit den Einkommensdaten der Deutschen Rentenversicherung bearbeiten Elterngeldstellen die eingehenden Anträge aus dem Serviceportal. Etwaige Rückfragen und Bescheide werden dann den Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls über das Serviceportal zur Verfügung gestellt. An dieser Stelle ist es wichtig zu betonen, dass das in den vorangegangenen Ausführungen skizzierte Zielszenario wesentlich weiter geht, da es perspektivisch alle Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung adressiert. Trotzdem kann das Beispiel ELFE eine Indikation für die Potenziale des entwickelten Zielszenarios liefern. Der detaillierte Prozess der EfA-Leistung ELFE kann der nachfolgenden Abbildung 14 entnommen werden.

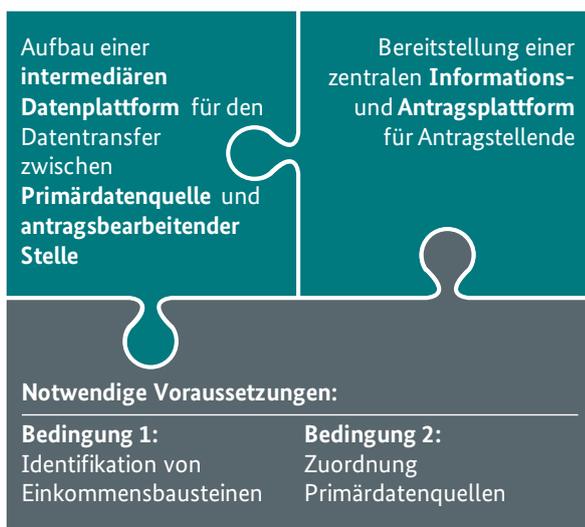
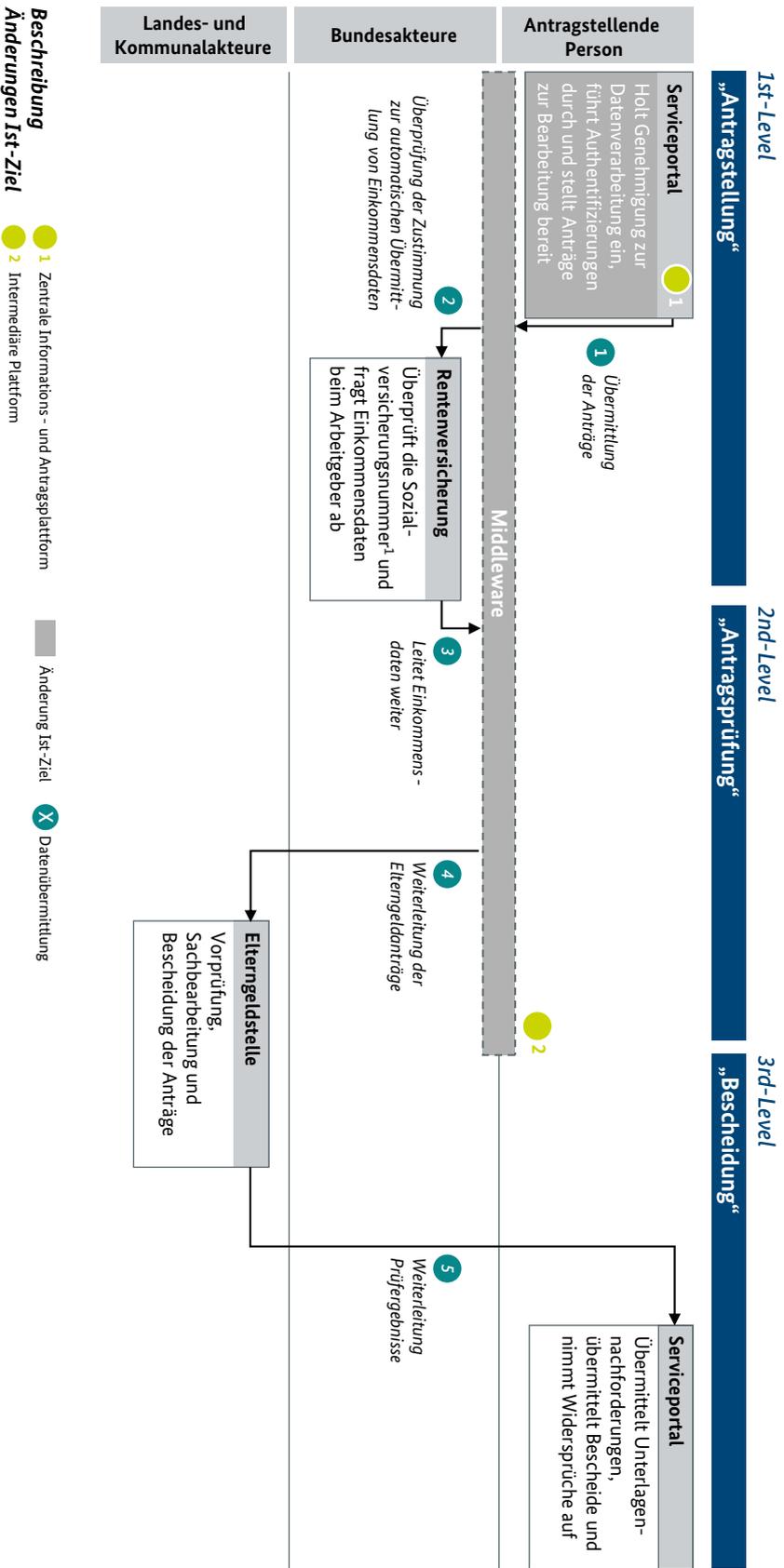


Abbildung 13 Übersicht der angestrebten Veränderungen bei der Einkommensprüfung

¹⁴¹ An der Stelle bezieht sich die Voraussetzung ausschließlich auf die Schnittstelle der Antragstellenden zur antragsbearbeitenden Verwaltung.



¹ Zukünftig erfolgt die Überprüfung anhand der Steuer-ID

Abbildung 14 Darstellung des ELFE-Antragsprozesses

Durch die räumliche und fachliche **Datenbündelung** der fachübergreifenden Teilleistung der Einkommensprüfung sowie die Bereitstellung eines funktional gebündelten, **digitalen**

Antragsprozesses ergeben sich Nutzenpotenziale, die anhand des Beispiels des Elterngeldes in den folgenden Infoboxen detailliert dargestellt werden.

Potenzielle Reduktion des Mitwirkungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger

Der Mitwirkungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger reduziert sich von 120 Minuten pro Antrag auf 30 Minuten (Reduktion um 75 %). Außerdem werden durch den digitalen Antragsprozess jährliche Portokosten i. H. v. ca. 2,4 Mio. € (Reduktion um 100 %) auf Seite der Bürgerinnen und Bürger gespart.

Infobox 11 Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Mitwirkungsaufwands

Potenzielle Reduktion der Personalkosten

Bei einem Abruf der Gehaltsdaten über die Deutsche Rentenversicherung durch die Elterngeldstellen reduziert sich die Entscheidungsdauer von 110 Minuten auf 80 Minuten. Bei durchschnittlichen Lohnkosten von 31 € pro Stunde für Sachbearbeitende und 1,3 Mio. Anträgen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern pro Jahr (s. Tabelle 6 A im Anhang: Fakten zum Status quo Elterngeld) ergeben sich für die Verwaltung jährliche Einsparpotenziale in Höhe von etwa 20 Mio. € bzw. 27 % der Lohnkosten. (Details der Berechnung können dem Anhang entnommen werden). Durch die Verkürzung der Bearbeitungszeit um 27 % kann die Verwaltung ihren aktuellen Output mit geringerem Ressourceneinsatz erbringen. Im Umkehrschluss bedeutet das: Bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz kann die Verwaltung ihren Output für die optimierten Prozessschritte innerhalb eines Betrachtungszeitraums erhöhen.

Infobox 12 Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands

Vier Kernmaßnahmen:

1. Untergliederung des Rechtsbegriffes „Einkommen“ Einkommensbegriffs in trennscharfe eindeutige Einkommensbausteine und deren Zuordnung zu einer Primärdatenquelle
2. Ablage der Bausteine des Rechtsbegriffes „Einkommen“ inklusive des Verweises auf die persistenten Datenfeld-Identifikatoren in den zugehörigen Primärdatenquellen in einem Data Dictionary
3. Standardisierung der Datenübertragungsformate und Anbindung der antragsbearbeitenden Stellen und der Primärdatenquellen über einheitliche Schnittstellen in Verantwortung des Geschäftsbereichs des BMAS, konkret der BA
4. Aufbau einer zentralen Informations- und Antragsplattform für Verwaltungsleistungen mit integrierter Einkommensprüfung.

Infobox 13 Vier Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios der Einkommensprüfung

4.4 Fazit

Die Fallbeispiele verdeutlichen, wie die Fragmentierung in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zu strukturellen Herausforderungen in der Verwaltungspraxis und zu realen Defiziten im Zugang zu Leistungen für Nutzende und in der Bearbeitung von Leistungen auf Seiten der Verwaltung führt.

In Bezug auf **Serviceorientierung** sind vor allem Defizite bei der Einheitlichkeit von Verwaltungsprozessen (z. B. Anforderungen, Erfolgsaussichten und Entscheidungsdauer), der Informations- und Prozesstransparenz (z. B. dezentrale Informationsverortung, heterogene Informationsqualität, Unübersichtlichkeit) und dem Zugang zu Leistungen (z. B. dezentrale und heterogene Zugangsmöglichkeiten) zu identifizieren. Die Aufgabenorganisation ist eindeutig nicht an den Bedürfnissen der Nutzenden ausgerichtet. Nutzende müssen hohe Zeitverluste durch Transfer- und

Wartezeiten, Recherchezeiten, Fehlerquoten und Mitwirkungsaufwände hinnehmen.

In Hinblick auf **Effizienz** sorgen insbesondere der niedrige Digitalisierungsgrad sowie Medienbrüche infolge des OZG (z. B. manuelle Durchführung automatisierbarer (Leistungs-)Module, papierbasierte Antragsprüfungen, die Notwendigkeit von Präsenzterminen), die Redundanz durchgeführter Prozesse (z. B. Doppelprüfungen) und die geringe interföderale Kompatibilität der genutzten Systeme (z. B. mangelnde Fähigkeit zum übergreifenden Datentransfer an verwaltungsinterne und -externe Akteure) dafür, dass die Verwaltung nicht leistungsfähig ist. **Die Verwaltung ist insgesamt überlastet, und ihre Leistungen sind nicht skalierbar.** Durch die Defizite kommt es zu langen Entscheidungsdauern, sowie hohen Fehlerquoten, Personal- und Sachaufwänden.

In Hinblick auf **Resilienz** führen vor allem heterogene IT-Systeme und fehlende Interoperabilität dazu, dass in Lastspitzen und Krisenfällen nicht auf behördeninterne oder -externe Ersatzstrukturen im Sinne einer Verteilung der Gesamtlast und einem Rückfallsystem zugegriffen werden kann und es zu Ausfällen kommt. Die Ausfälle sorgen dafür, dass (z. B. bei Überlastung oder durch Hackerangriffe und deren Folgewirkungen) das Output-Niveau nicht gewährleistet werden kann (erheblicher Rückstau bzw. keine oder nur eingeschränkte Bearbeitung von Anträgen). Im Ergebnis ist die Leistungsstabilität niedrig und die Verwaltung nicht krisensicher.

Die Erprobung des Betriebsmodells in den Zielszenarien der Fallbeispiele zeigt, dass unter Einhaltung der beschriebenen Voraussetzungen Nutzenpotenziale durch Bündelung realisiert werden können.

- In allen drei Fallbeispielen bietet der Einsatz von Technik besonders effiziente Möglichkeiten für die Beschleunigung, Erhöhung des Outputs und Vereinfachung von Prozessen. Durch die räumliche und funktionale Bündelung des Produktionsfaktors Technik werden diese Möglichkeiten in den Zielszenarien genutzt, um Nutzenpotenziale auf Seiten der Verwaltung und Nutzenden zu realisieren. Konkret können so die Recherche-, Transfer- und Wartezeiten sowie Fehlerquoten gesenkt und die Leistungsstabilität erhöht werden. Voraussetzungen für die Umsetzung der räumlichen und fachlichen Bündelung in den Zielszenarien sind technische Standards, offene Schnittstellen und Begriffsharmonisierung.
- Offene Schnittstellen dienen als Vernetzungspunkte zwischen (Teil-)Prozessen und Systemen von verwaltungsinternen und -externen Akteuren (z. B. bei der Einbindung von Fahrschulen beim Führerscheinantrag). Durch offene Schnittstellen können Basiskomponenten

leistungsübergreifend angeschlossen werden (z. B. Nutzung der EUDI-Wallet). Außerdem sind sie Voraussetzung für die Interoperabilität von IT-Systemen, wodurch sie die Leistungsstabilität erhöhen.

- Technische Standards ermöglichen die funktionale Bündelung des Zugangs auf zentralen Antragsplattformen (z. B. bei der Berufsanerkennung). Außerdem führen technische Standards zu einer Erhöhung der Leistungsstabilität, da sie die technische Interoperabilität von IT-Systemen ermöglichen.
- Die Begriffsharmonisierung ermöglicht durch eineindeutige Begrifflichkeiten semantische Interoperabilität und ist somit Voraussetzung für die verfahrensübergreifende fachliche und funktionale Bündelung (z. B. Einführung einer intermediären Datenplattform zum Austausch von Einkommensdaten).

Die räumliche und fachliche Bündelung des Produktionsfaktors Organisation ermöglicht in allen drei Fallbeispielen strukturelle Änderungen in den Prozessen zur Leistungserbringung. Sie ist essenziell für die Umsetzung der Zielszenarien und führt zu einer Reduktion von Personal- und Sachaufwänden, Entscheidungsdauer, Mitwirkungsaufwand, Recherche-, Transfer- und Wartezeiten sowie Fehlerquoten und zu einer Steigerung der Leistungsstabilität. Voraussetzungen für die Umsetzung der räumlichen und fachlichen Bündelung in den Zielszenarien sind Modularisierung, Arbeitsteilung, Vernetzung, Prozessdigitalisierung, „Once-Only“, Automatisierung, Organisatorische Standards.

- Modularisierung ermöglicht es den Prozess zur Leistungserbringung in Teilaufgaben in Module aufzuteilen und bestimmte Teilaufgaben vor die Klammer zu ziehen, sodass sie räumlich und funktional leistungsübergreifend gebündelt werden können (z. B. Prüfung von Einkommensdaten).



Abbildung 15 Übersicht generierte Nutzenpotenziale

- Durch Arbeitsteilung entlang des Prozesses zur Leistungserbringung kann die Erbringung von (Teil-)Aufgaben räumlich und fachlich gebündelt werden, sodass Skalen- und Spezialisierungsvorteile realisiert werden können (z. B. Bündelung der Gleichwertigkeitsprüfung bei der ZAB für die Berufsanerkennung).
- Die Vernetzung von verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Einheiten, die am Prozess zur Leistungserbringung beteiligt sind, ist essenziell für die räumliche, fachliche und funktionale Bündelung (z. B. Einbindung der Fahrschulen beim Führerscheinantrag und Marktplatzanbindung weiterer Akteure für die Berufsanerkennung).
- Prozessdigitalisierung vereinfacht die Einbindung weiterer Akteure (z. B. Einbindung von Fahrschulen beim Führerscheinantrag) und dient als Vorstufe zur Automatisierung. Durch die Prozessdigitalisierung können (Teil-)Aufgaben räumlich und fachlich in Einheiten gebündelt werden (z. B. Bündelung der Antragsbearbeitung und Prüfung des Führerscheinantrags in einem „Vollzugszentrum“).
- Durch die leistungsübergreifende Wiederverwendbarkeit von Daten ermöglicht die Umsetzung von „Once-Only“ die räumliche und fachliche Bündelung von (Teil-)Aufgaben (z. B. Einführung der intermediären Datenplattform zum Austausch von Einkommensdaten).
- Die automatisierte Erbringung von (Teil-)Aufgaben ermöglicht die räumliche und fachliche Bündelung in einzelnen Verwaltungseinheiten (z. B. Automatisierung der Antragsbearbeitung und Prüfung des Führerscheinantrags in einem „Vollzugszentrum“).
- Organisatorische Standards sind eine übergreifende Voraussetzung für die Prozesse der Leistungserbringung. Sie ermöglichen die räumliche und fachliche Bündelung entlang einzelner Produktionsschritte (Voraussetzung für die Prozesse der Zielszenarien in allen drei Fallbeispielen). Außerdem dienen sie verwaltungsübergreifend dazu die Bündelung flächendeckend einzusetzen.

Abbildung 16 fasst die erforderlichen identifizierten Voraussetzungen zur Optimierung des Verwaltungsvollzugs zusammen und ordnet diese den beschriebenen Fallbeispielen zu.

		Voraussetzungen für die Bündelung in den Zielszenarien									
		Organisatorische Standards	Modularisierung	Arbeitsteilung	Vernetzung	Once-Only	Automatisierung	Prozessdigitalisierung	Technische Standards	Offene Schnittstellen	Begriffsharmonisierung
Fahrerlaubnis		■			■		■	■	■	■	
Berufsanerkennung		■		■	■	■	■	■	■	■	
Einkommensprüfung		■	■		■	■		■	■		■

■ Voraussetzung für das Zielszenario
■ Im Zielszenario nicht inbegriffen

Abbildung 16 Übersicht der Voraussetzungen für die Bündelung in den Zielszenarien

Anhand der Anwendung auf die Fallbeispiele konnte geprüft werden, dass der im Rahmen dieses Gutachtens erarbeitete Reformansatz auf verschiedene Verwaltungsleistungen sowie Teilleistungen anwendbar ist. Die Erprobung des Betriebsmodells hat zudem gezeigt, welche Implikationen sich hieraus für die zukünftige Aufgabenwahrnehmung in der Praxis ergeben und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Die Fallbeispiele stammen aus verschiedenen Bereichen der Leistungsverwaltung, was die Anwendbarkeit des Reformansatzes auf diesen Bereich bestätigt. Die aufgezeigten Nutzenpotenziale sollten sich in diesem Verwaltungsbereich skalieren lassen. Auch wenn die Leistungsverwaltung im Fokus der fallbasierten Anwendung steht, erhebt das Gutachten den Anspruch, dass die Ergebnisse auch auf die Eingriffs- und Ordnungsverwaltung übertragbar sind. Analog zur

Erprobung des Reformansatzes für die Leistungsverwaltung sollte zur Verifizierung eine Erprobung für Fallbeispiele aus den beiden anderen Verwaltungsbereichen erfolgen.

Mit Blick auf den gesamten Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung können um ein Vielfaches multiplizierte Kosten- und Effizienzpotenziale angenommen werden. Bei einer ganzheitlichen Transformation der öffentlichen Leistungserbringung werden nicht nur Nutzenpotenziale im Sinne einer additiven Summierung einzelner Potenziale realisiert (z. B. Reduzierung der Entscheidungsdauer), sondern ergeben sich darüber hinaus übergreifende Skalen- und Synergieeffekte. Damit der Reformansatz seine Nutzenpotenziale voll entfalten kann, ist dementsprechend ein möglichst flächendeckender Roll-out des neuen Betriebsmodells notwendig.

Wichtig ist an dieser Stelle zu betonen, dass die Vorhaben im Zuge der Registermodernisierung unabhängig von den beschriebenen Zielszenarien der Fallbeispiele einen Beitrag zur Steigerung der Serviceorientierung, Effizienz und Resilienz leisten werden. Insbesondere wird durch den mittel- bis langfristig avisierten Austausch von Nachweisen auf Datenfeldebene die Zusammenarbeit der in der Antragsbearbeitung involvierten Verwaltungseinrichtungen ermöglicht und somit unnötige Doppelarbeit für Verwaltung und Nutzende reduziert. Die Registermodernisierung ist jedoch nur ein Baustein auf dem Weg zu einer leistungsfähigen Verwaltung.

5

*Weg in die Umsetzung:
Handlungsempfehlungen
für eine Reform staatlicher
Aufgabenwahrnehmung*

Der bündelungsorientierte Reformansatz mit seinem neuen Betriebsmodell kann **auf eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungen angewendet werden** (s. Kapitel 4). Er gilt sowohl für verschiedene funktionale Verwaltungsbereiche als auch für verschiedene Politikfelder. Er kann neue Wege der Aufgabengestaltung in der Horizontalen, d. h. etwa über Organisations-, Kommunal- oder Landesgrenzen hinweg, sowie ebenenübergreifend in der Vertikalen aufzeigen. Damit liefert er wichtige Ausgangspunkte dafür, wie sich die öffentliche Leistungserbringung verändern sollte, um Aufgaben effizienter, serviceorientierter und resilienter erbringen zu können.

Eine solchermaßen ganzheitliche Reorganisation der deutschen Verwaltung kann den Eindruck eines voraussetzungsreichen und überwältigenden Großvorhabens vermitteln, das kaum realistische Chancen auf eine Umsetzung hat. Die Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung muss jedoch angesichts der weitreichenden Herausforderungen der Leistungserbringung ein ambitioniertes Ziel haben und die **Umsetzung erscheint machbar, wenn erfolgskritische Rahmenbedingungen geschaffen werden und praktische Umsetzungsempfehlungen Berücksichtigung finden**.

Zahlreiche konzeptionelle Ansätze können, wie in Kapitel 3.5 aufgezeigt, **bereits innerhalb des heute geltenden grundgesetzlichen Rahmens** umgesetzt werden, sodass herausfordernde rechtliche Anpassungsmaßnahmen für die Realisierung neuer Vollzugsmodelle nicht zwingend notwendig sind.

Zudem macht der Reformansatz durch seine Kombination aus übergreifenden und leistungsspezifischen Vorhaben eine **modulare Ausgestaltung der Neugestaltung möglich**. Diese Modularisierung kann genutzt werden, um das Gesamtvorhaben im Rahmen eines

Reformprogramms in handhabbare Teilschritte zu untergliedern sowie Einzelprojekte abzuleiten, sehr konsequent zu priorisieren und sukzessive umzusetzen. Leistungsspezifische Reformvorhaben können unterdessen von der pilotierenden Erprobung hin zur flächendeckenden Etablierung schrittweise ausgerollt werden. Die Umsetzung ist, wenn auch mit dem notwendigen Ambitionsniveau verbunden, sowohl rechtlich als auch organisatorisch realisierbar.

Nichtsdestotrotz braucht es für eine erfolgreiche Umsetzung mehr als die rechtliche und organisatorische Machbarkeit. Für ein Vorhaben von solchermaßen hoher Tragweite müssen Voraussetzungen geschaffen, Rahmenbedingungen bündelungsfreundlich ausgestaltet, eine zielgerichtete Planung und Steuerung sichergestellt sowie Investitionen getätigt werden. Hierfür **bedarf es eines klaren politischen Rückhalts** sowie der Investition in die Schaffung politischer Aufmerksamkeit und erforderlicher Ressourcen **durch den Bund oder eine Koalition der Willigen (Länder, Kommunen)**. Er ist selbst aufgefordert, in der Umsetzung auch als Vorbild für **eigenständige (jedoch anschlussfähige) Initiativen der Länder und Kommunen** voran zu gehen. Auch wenn die Umgestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung **nur gemeinsam mit den Ländern und Kommunen** erfolgreich sein kann.

Ein möglicher Weg in die Umsetzung wird im **folgenden Kapitel** beschrieben. Dafür werden erstens notwendige politische und organisatorische Rahmenbedingungen für eine wirksame Überführung des Status quo skizziert, zweitens praktische Gestaltungsgrundsätze für die Ausgestaltung neuer Vollzugsmodelle zusammengefasst, drittens praktische Voraussetzungen und grundgesetzliche Ergänzungsmöglichkeiten für eine Förderung des Reformansatzes aufgezeigt sowie viertens konkrete Handlungsempfehlungen für die kommende Bundesregierung formuliert.



Abbildung 17 Bestandteile eines erfolgreichen Wegs in die Umsetzung

5.1 Gemeinsames Bekenntnis von Bund, Ländern und Kommunen zu mehr Bündelung

Wo immer diese möglich und wirtschaftlich ist, muss **funktionale, fachliche und räumliche Bündelung** („Bündelung by Default“) der zentrale Ansatz einer neuen Verwaltungsreform sein. Sowohl bei der Neugestaltung bestehender Leistungen als auch beim Design neuer Leistungen sollten Bündelungsmöglichkeiten maximal genutzt werden.

Für einen erfolgreichen Weg in die Umsetzung bedarf es eines **klaren Bekenntnisses des Bundes, der Länder und Kommunen zu diesem Reformansatz**.

Eine auf mehr Bündelung ausgerichtete Staats- bzw. Verwaltungsreform sollte daher zu einer Priorität der nächsten Legislaturperiode und zur **Chefinnen- bzw. Chefsache** gemacht werden. Sichtbarer Ausgangspunkt wäre die prominente Verankerung des Vorhabens **im Koalitionsvertrag der nächsten Bundesregierung**. Aus diesem muss die Bedeutung, das konkrete Ziel sowie der

Zeitraumen der Verwaltungsreform hervorgehen und könnte folgende Elemente enthalten:

- **Öffentlichen Aufgabenvollzug reformieren:** Die heute übliche Digitalisierung von Bestandsprozessen zur öffentlichen Aufgabewahrnehmung löst die strukturellen Probleme des Föderalstaates Deutschland nicht. Um auch angesichts zunehmender Personallücken leistungsfähig zu bleiben und Kommunen somit zu entlasten, bedarf es einer stärkeren Bündelung der Aufgaben. Der Bund wird hierbei für ausgewählte Aufgaben mit hohem Standardisierungs- und Automatisierungspotenzial stärkere Vollzugsverantwortung wahrnehmen. In der Breite muss eine Bündelung jedoch auf allen Ebenen und in allen Bereichen erfolgen, wo diese in der Praxis den größten Nutzen bringt.
- **Vollzugsneugestaltung gemeinsam umsetzen:** Die Bundesregierung erkennt die Reform des öffentlichen Aufgabenvollzugs als Grundvoraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Staates an. Sie wirkt auf die Umsetzung

eines bündelungsfokussierten Reformansatzes zur Schaffung eines effizienten, serviceorientierten und resilienten Vollzugs als eines der Kernvorhaben dieser Legislatur hin.

- **Legislaturübergreifenden Umsetzungszeitraum definieren:** Hierfür entwickelt die Bundesregierung eine gesamtstaatliche Reforminitiative, die bewusst legislaturübergreifend und auf einen längerfristigen Zeitraum von 10 Jahren ausgelegt ist. Sie betraut das zuständige Ministerium, im Optimalfall das Bundeskanzleramt, mit der Etablierung umsetzungsorientierter Reformstrukturen und der Schaffung formaler und praktischer Voraussetzungen. Wo es dem Bund möglich ist, eigenverantwortlich und zügig voranzugehen, fördert die Bundesregierung die Umsetzung der Neugestaltung des Vollzugs. Dafür nutzt sie existierende verfassungsrechtliche Spielräume und prüft verantwortungsvoll, wo weitere rechtliche Spielräume geschaffen werden müssen.
- **Länder und Kommunen als enge Kooperationspartner einbeziehen:** Eine erfolgreiche Reform der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung kann nur kooperativ erfolgen. Die Bundesregierung arbeitet deshalb eng mit Ländern und Kommunen zusammen. Sie setzt sich außerdem für die Gewinnung aller Politikfelder und Verwaltungsebenen für das Reformvorhaben ein.

Es bedarf einer klaren institutionellen Zuordnung zum Verantwortungsbereich der Koalitionsspitze, idealerweise zum Bundeskanzleramt.

Ausgestattet mit einem starken Mandat, sollte ein Akteur mit hinreichend politischem Gewicht als sogenannte/r „**Reformbotschafterin bzw. Reformbotschafter**“ die zentrale **Verantwortung für die Reformumsetzung** übernehmen. Dieser Akteur arbeitet auf eine ebenenübergreifende Unterstützung durch zentrale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bzw. Entscheidungsgremien hin.

Dazu steht er im Austausch mit diesen und stellt eine Mehrheit für die Unterstützung des Reformansatzes sowie breite Akzeptanz sicher. Darüber hinaus unterstützt er Pilotvorhaben, indem er Verwaltungsakteure für deren Durchführung gewinnt und eine adäquate Ressourcenausstattung gewährleistet. Er stellt sicher, dass alle Maßnahmen auf die ganzheitliche Reform des Betriebsmodells der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet sind.

Der Bund sollte darüber hinaus auf eine verbindliche Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz drängen, in der die Ziele, Maßnahmen und Governance-Strukturen einer bündelungsorientierten Staats- bzw. Verwaltungsreform festgehalten werden.

Jenseits formaler Beschlüsse und eines übergreifenden politischen Bekenntnisses ist es sinnvoll, die grundsätzlichen Gestaltungsprinzipien eines bündelungsorientierten Reformansatzes in Form allgemein leitender Handlungsempfehlungen auszuformulieren. Die folgenden Leitsätze könnten sowohl Grundlage für die politische Kommunikation sein, als auch einen vorläufigen Anhaltspunkt für die zügige Umsetzung durch Vordenkerinnen und Vordenker in den Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen bieten.

Gemeinsame Gestaltungsgrundsätze zur Entwicklung bündelungsorientierter Vollzugsmodelle

(1) Bündeln Sie, wo immer eine Bündelung möglich ist. Nur so kann angesichts knapper Personal- und Sachmittel langfristig eine verlässliche Leistungserbringung sichergestellt werden, ohne an Vollzugsqualität und Handlungsfähigkeit einzubüßen.

(2) Beginnen Sie mit Leistungen, bei denen Sie durch Bündelung einen besonders hohen Mehrwert erwarten. Priorisieren sollten Sie etwa Leistungen, bei denen es bereits „brennt“, es also schon heute oder auf absehbare Zeit zu Herausforderungen in der Aufgabenbewältigung kommt (z. B. lange Rückstaus, Schließungserfordernisse). Zusätzlich können Sie zur Priorisierung die „Kriterien zur Priorisierung nach Mehrwert“ anwenden.

(3) Lernen Sie, Aufgaben abzugeben. Nicht alle (Teil-)Leistungen müssen komplett selbstständig erbracht werden – für viele Aufgaben ist die vollständige Eigenproduktion sogar ineffizient. Suchen Sie gezielt nach fach-, regional- oder ebenenübergreifenden Bündelungs- und Kooperationsmöglichkeiten.

(4) Prüfen Sie nicht nur Bündelungsmöglichkeiten für eine gesamte Leistung, sondern ziehen Sie auch die Teilleistungen in Erwägung. Denken und entwickeln Sie kombinierbare Teilaufgaben (z. B. Leistungszugang, Datenermittlung). Seien Sie kreativ, experimentieren Sie mit Zwischenformen und fragen Sie sich, wie Sie Skalen-, Spezialisierungs- oder Verbundeffekte bestmöglich realisieren können.

(5) Prüfen Sie kritisch, welche Teile des Leistungsvollzugs „vor die Klammer“ gezogen werden sollten. Gibt es Teilaufgaben, die dezentral nur mit hohem Aufwand, zu einem hohen Preis oder nicht in der gewünschten Qualität erbracht werden können (z. B. Leistungszugang in digitalem Verwaltungsportal, Erhebung und Auswertung umfangreicher Datensätze etc.), sollte eine Bündelung bei einer übergreifenden Stelle in Betracht gezogen werden.

(6) Orientieren Sie sich bei der Entwicklung von Bündelungsoptionen an Fallaufkommen und Komplexität der betrachteten Leistungen. Je nach Leistungstyp versprechen bestimmte Bündelungen besonders hohen Nutzen für den Verwaltungsvollzug. Bei **Standardaufgaben** (hohes Fallaufkommen, geringe Komplexität) kann eine Bündelung auf höchstmöglicher Verwaltungsebene sinnvoll sein, um maximale Skaleneffekte zu erzielen. **Expertenaufgaben** (mittleres/hohes Fallaufkommen, hohe Komplexität) versprechen vor allem Spezialisierungsvorteile durch eine Bündelung der inhaltlichen Fallbearbeitung in einer Organisation mit ausgeprägter Fachexpertise. **Raritäten** (niedriges Fallaufkommen, mittlere/hohe Komplexität) können die Erzeugung von Spezialisierungsvorteilen durch eine gesammelte Bearbeitung dieser Fälle notwendig machen. Bei **Querschnittsaufgaben** kann eine Auslagerung von Aufgaben an eine gemeinsam genutzte Organisationseinheit oder eine gemeinsame Erbringung von Teilleistungen sinnvoll sein.

(7) **Prüfen Sie, ob bereits Lösungen für die Umsetzung Ihrer Bündelungsideen vorliegen, bevor Sie eigene Lösungen entwickeln.** Interoperable Lösungen bzw. Lösungsmodule werden künftig zentral zur Nachnutzung bereitgestellt. Ähnlich einer Baustein-Logik ist es dann möglich, neue Lösungen aus bereits existierenden Komponenten schnell und kosteneffizient zu „bauen“. Dies kann sich ebenso auf Prozess- und Organisationsblaupausen beziehen wie auf technische Lösungen für die Antragsdigitalisierung, Backoffice-Lösungen und Anwendungen im Bereich Automatisierung und KI.

(8) **Wenn keine nachnutzbaren Lösungen vorliegen, setzen Sie bei der Entwicklung neuer Lösungen auf Interoperabilität.** Achten Sie bei der Erarbeitung prozessualer und technischer Lösungen auf eine konsequente Umsetzung geltender Standards und offener Schnittstellen. Dadurch können mittel- bis langfristig alle Vollzugsstellen von einer einfachen und kostengünstigen Nachnutzbarkeit interoperabler Lösungskomponenten profitieren.

(9) **Seien Sie mutig und gehen Sie davon aus, dass mehr möglich ist als Sie denken.** Rechtlich, organisatorisch und technisch bestehen bereits heute zahlreiche Möglichkeiten zur Bündelung. Entwickeln Sie ambitionierte Ideen und kommunizieren Sie Grenzen auf die Sie stoßen an die Abteilung für Verwaltungsreform. Machen Sie Vorschläge was sich ändern muss, damit mehr Bündelung möglich wird. Gemeinsam können Hürden überwunden werden.

(10) **Nehmen Sie die Hilfe der Abteilung für Verwaltungsreform in Anspruch.** Haben Sie Bündelungspotenziale identifiziert oder bereits konkrete Bündelungsideen im Kopf, sind sich jedoch unsicher wie Sie am besten mit der Umsetzung beginnen sollen? Nutzen Sie die vorhandenen Unterstützungsangebote des Bereichs Reformunterstützung und Task Force Management, um auf bereits entwickelte Lösungen zugreifen oder Beratungsgespräche in Anspruch nehmen zu können.

5.2 Konsequente Priorisierung von Leistungen

Die Neugestaltung der Vollzugsmodelle erfolgt **entlang einer klaren Priorisierung der Leistungen**. Sie sollte dabei **sowohl langfristige gesamtgesellschaftliche Ziele**, das heißt politische Schwerpunkte (Top-down-Priorisierung), **als auch akute Anpassungsbedarfe aus der Praxis** (Bottom-up-Priorisierung) miteinbeziehen. Leistungen, die eine möglichst große Schnittmenge zwischen politischen Schwerpunkten und praktischen Anpassungsbedarfen aufweisen, sind passende Pilotvorhaben. Die Anzahl parallel priorisierter Vorhaben sollte dabei

eine Obergrenze einhalten, um vorhandene Ressourcen auf Schwerpunktthemen fokussieren und diese somit zügig umsetzen zu können („Work-in-Progress“-Limit).

Es sollte dabei auf eine **Priorisierung nach Mehrwert** abgezielt werden. Hierbei werden Verwaltungsleistungen mit hohem Nutzenpotenzial bzw. hohem Handlungsbedarf zuerst umgestaltet. Reformbestrebungen sollen am erwarteten Nutzen und unabhängig von bisherigen Pfadabhängigkeiten ausgerichtet werden. Mittelfristig

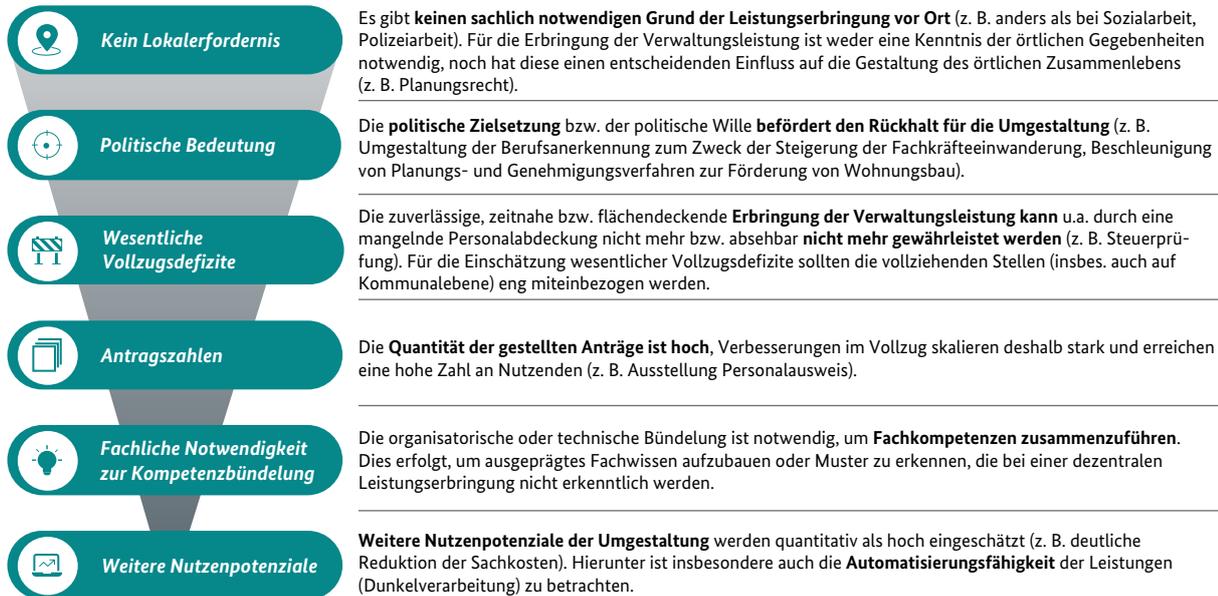


Abbildung 18 Überblick Priorisierungskriterien

notwendige Erfordernisse der Neugestaltung werden somit klar vor kurzfristigen Investitionsschutz gestellt.

Abbildung 18 fasst **konkrete Priorisierungskriterien** zusammen:

Anfänglich muss vor allem die **Praxistauglichkeit und der Nutzen des Reformansatzes** bewiesen werden und im Vordergrund stehen („Proof of Concept“). Es ist daher wichtig, dass bei der Entwicklung des Pilot-Portfolios priorisierter Leistungen neben den benannten Kriterien auch solche einfließen, die einen möglichst breiten „Proof of Concept“ erlauben.

Die hierfür ausgewählten Leistungen sollten erstens leistungstypisch unterschiedlich gelagert sein, um **verschiedene Formen der Leistungserbringung** im Rahmen des „Proof of Concept“ untersuchen zu können. Dies ermöglicht zweitens auch eine **Betrachtung unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten** in Form von Bündelungsoptionen und entsprechend generierten

Nutzenpotenzialen. Ein fachlich nicht entscheidender, praktisch jedoch begünstigender Aspekt, sind drittens **bereits fortgeschrittene Reformüberlegungen**. Bei bereits in der Diskussion befindlichen Lösungsoptionen sind viele Problem- und Potenzialanalysen schon erfolgt und potenzielle neue Vollzugsmodi skizziert. Zeit und Kosten der Ausarbeitung neuer Vollzugsmodelle können so reduziert und zentrale Akteure leichter identifiziert werden.

Insbesondere um an bereits bestehenden Reformüberlegungen anknüpfen zu können, **können die im Rahmen des vorliegenden Gutachtens untersuchten Anwendungsbeispiele priorisiert werden**. Ihre Passfähigkeit wird im Folgenden (Abbildung 19) ausgeführt.

Die Leistung **Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis** ist grundsätzlich für eine priorisierte Umsetzung geeignet. Die Leistung birgt im Sinne des „Proof of Concept“ besonderes Erkenntnispotenzial für die Analyse von:

	Fahrerlaubnis	Berufsanerkennung	Einkommensprüfung
Unterschiedlich gelagerte Leistungstypen	Hohes Fallaufkommen, niedrige Komplexität	Mittleres bis hohes Fallaufkommen, hohe Komplexität	Querschnittsleistung
Unterschiedlich gelagerte Lösungsoptionen	Bündelung auf Bundesebene durch Gesetzesanpassung	Bündelung auf Landesebene durch freiwilligen Zusammenschluss	Aufbau einer zentralen Datennutzung
Fortgeschrittene Reformüberlegungen	✓	✓	✓
Kein Lokalerfordernis	✓	✓	✓
Politische Bedeutung	(✓)	✓	✓
Wesentliche Vollzugsdefizite	(✓)	✓	(✓)
Antragszahlen	✓	(✓)	✓
Fachliche Notwendigkeit zur Kompetenzbündelung	✗	✓	(✓)
Weitere Nutzenpotenziale	✓	✓	✓

■ Kriterien des Proof of Concept

■ Kriterien nach Mehrwert

Abbildung 19 Eignung der Anwendungsbeispiele für den Proof of Concept

- Skalenvorteilen durch Bündelung (und Automatisierung) von Leistungen mit hohem Fallaufkommen aber niedrigem Komplexitätsgrad,
- rechtlichen und prozessualen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen einer Neuverortung des Vollzugs auf Bundesebene sowie
- praktischen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen der Vollzugsbündelung bei einer bereits bestehenden Bundesbehörde mit engem inhaltlichem Bezug zur Leistung.

Auch das Anwendungsbeispiel der **Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen** erweist sich als grundsätzlich geeignet für eine Priorisierung. Die Leistung liefert für den „Proof of Concept“ insbesondere Erkenntnisse zu:

- der Generierung von Spezialisierungsvorteilen durch die gebündelte Leistungserbringung in einer zentralen Expertinnen- und Experten-einheit,

- Ende-zu-Ende-Digitalisierungspotenzialen zuvor wenig digitalisierter Bereiche der Leistungserbringung sowie
- rechtlichen und prozessualen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bei der Schaffung einer gemeinsamen Vollzugseinheit durch freiwilligen Abschluss¹⁴² eines entsprechenden Staatsvertrags.
- der Verbundvorteile sowie potenzieller organisatorischer und rechtlicher Hürden bei der Bündelung von Teilleistungen,
- der Erfolgsvoraussetzungen, Potenziale und Herausforderungen bei der Schaffung gemeinsamer Standards und offener Schnittstellen sowie
- der Verknüpfung verschiedener Leistungserbringungssysteme zum Zweck des Datenaustauschs.

Ebenso kann auch die **Einkommensprüfung als Teil unterschiedlicher Verwaltungsverfahren** als grundsätzlich geeignet für eine Priorisierung eingestuft werden. Besondere Erkenntnisse bietet die Leistung für die Analyse:

Zusätzlich zu den drei genannten Leistungen können noch weitere Leistungen in das Pilot-Portfolio zur Neugestaltung aufgenommen werden, die anhand der Kriterien für eine Priorisierung ausgewählt werden können.

5.3 Aufbau einer gemeinsamen Reformorganisation

Um eine **systematische Umsetzung des Reformansatzes** sicherstellen zu können, muss eine gemeinsame Organisation der Reformplanung, -steuerung und -umsetzung erfolgen, die auch eine **ebenen- und fachübergreifende** sowie **interdisziplinäre Gestaltung** neuer Vollzugsmodi ermöglicht. Diese Organisation nutzt bestehende Strukturen (z. B. FITKO, DigitalService), richtet diese auf das gemeinsame Reformziel aus und ermöglicht so, dass diese effektiver an der Neugestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung mitwirken können als heute.

Die Organisation könnte sich im Kern aus **zwei Ebenen** zusammensetzen (s. Abbildung 20): einer **Ebene der strategischen Steuerung**, etwa in Form einer **Abteilung für Verwaltungsreform**, und einer **Ebene der operativen Umsetzung** in Form von pilotierenden **Task Forces**. Alternative Organisationsansätze sind denkbar.

1. Strategische Steuerung: Abteilung für Verwaltungsreform

Für die mögliche Ausgestaltung der strategischen Steuerungsebene wird im Folgenden der Ansatz einer Abteilung für Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt vertieft. Wie unten ausführlich dargestellt, sind auch alternative Verortungsoptionen möglich.

Die **Abteilung für Verwaltungsreform (z. B. im Bundeskanzleramt)** stellt die übergreifende Koordinierung und Integration der Reformvorhaben sicher.

An ihrer Spitze steht **eine Staatsministerin oder ein Staatsminister für Verwaltungsreform**: Sie oder er hat die alleinige Aufgabe, das Reformvorhaben horizontal in allen Regierungseinheiten zu platzieren. Die Staatsministerin oder der

¹⁴² Da die Gesetzgebungskompetenz für die Berufsankennung bei den Ländern liegt, obliegt es ihnen, über die Bündelung des Vollzugs in einer gemeinsamen Einrichtung zu entscheiden. Der Bund kann eine solche Bündelung nicht vorschreiben. Die Kammerberufe müssen sich aufgrund ihres Selbstverwaltungscharakters unabhängig von der Entscheidung der Länder zur Bündelung bereit erklären.

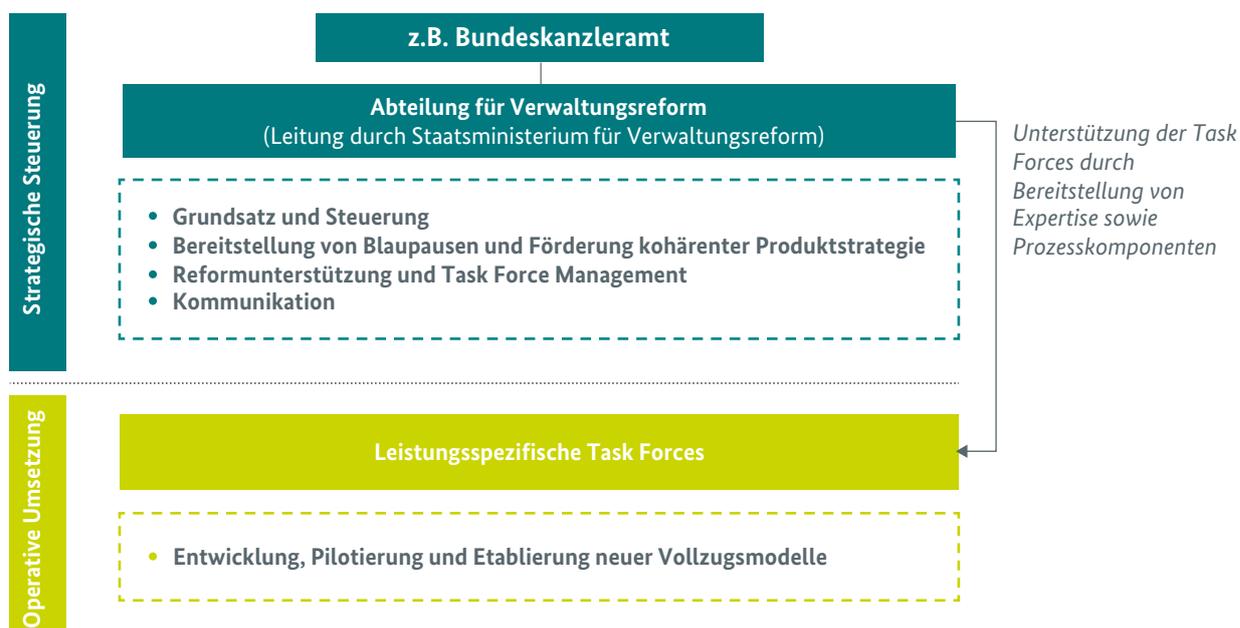


Abbildung 20 Übersicht Organisation der Reformgestaltung

Staatsminister übernimmt die Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung des Vorhabens auf Bundesebene und arbeitet dazu eng mit den zu mandatierenden Spiegel-Einheiten in den Bundesressorts zusammen. Sie oder er stellt eine enge Zusammenarbeit mit der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) zu politischen Schwerpunkten sicher.

Die Abteilung für Verwaltungsreform hat **vier zentrale Funktionsbereiche**:

„**Grundsatz und Steuerung**“ dient der Weiterentwicklung der Gestaltungsgrundsätze: Neue Vollzugsmodi, ein Portfolio neuzugestaltender Verwaltungsleistungen sowie ein Umsetzungsplan mitsamt Messkonzept zur Meilenstein- und Zielerreichung sollen entwickelt werden. Zudem bereitet der Bereich die Überführung des alten Betriebsmodells in das neue vor, indem er entsprechende Informations-, Diskussions- und Entscheidungsprozesse mit den aktuell zuständigen Stellen anstößt oder bei einer Neuverortung der Vollzugskompetenz beim Bund entsprechende

Gesetzesanpassungen in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung einleitet. Er unterstützt somit den politischen Rahmenprozess und wirkt ggf. im Austausch mit Entscheiderinnen und Entscheidern auf die Beseitigung von Hürden hin. Langfristig steuert er, dass wesentliche Designprinzipien des Reformansatzes (und damit auch von GaaP- und Stein-Hardenberg 2.0) bei der Entwicklung neuer Gesetze und Maßnahmen beachtet werden (z. B. Modularisierung) und hierdurch gesamthaft die Umsetzung des neuen Betriebsmodells für die öffentliche Verwaltung gelingt.

Zur Umsetzung übergeordneter Reformbestrebungen in den Bereichen Technik, Finanzierung, Personal und Recht (z. B. Festlegung einheitlicher semantischer, fachlicher und technischer Standards) werden relevante Entscheidungsgremien – wie etwa die Fachministerkonferenzen, die Konferenzen der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder oder der IT-Planungsrat – eingebunden und auf gemeinsame Maßnahmen seitens Fach- und IT-Verantwortlichen hingewirkt. Die

Entscheidungsbedarfe werden in enger Zusammenarbeit mit dem Funktionsbereich „Bereitstellung von Blaupausen und Förderung kohärenter Produktstrategie“ festgestellt, der die Identifikation der Reformbedarfe informiert und fachlich vorbereitet.

Auf gemeinsame Maßnahmen wird hingewirkt, indem der Bereich als interdisziplinär besetzte Organisationseinheit stärker zwischen fachlichen Akteuren und der technischen Planung bzw. Umsetzung vermittelt und eng mit entsprechenden Planungs- und Entscheidungsgremien zusammenarbeitet.

„Bereitstellung von Blaupausen und Förderung kohärenter Produktstrategie“ dient der Ausarbeitung organisatorischer sowie der Förderung technischer Bausteine zur Neugestaltung des Aufgabenvollzugs. Hier wird aus dem Betriebsmodell ein Set an denkbaren oder bewährten Vollzugsmodellen entwickelt – „schlüsselfertige Lösungen“. Es werden Modell- sowie Prozessblaupausen und Musterprojektpläne zentral bereitgestellt. Querschnittskompetenzen zu (personal-)rechtlichen Voraussetzungen für neue Vollzugsmodelle werden hier gebündelt.

Im Rahmen der Entwicklung der Blaupausen und der engen Zusammenarbeit mit den Task Forces werden außerdem konkrete Anpassungs- und Reformbedarfe identifiziert. Der Funktionsbereich formuliert wichtige Anforderungen, die sich aus den Reformvorhaben an die IT-Infrastruktur und die Basiskomponenten ergeben. Er bringt diese über die Funktionseinheit „Grundsatz“ in die Produktstrategie und das Architekturmanagement ein. An die Funktionseinheit „Grundsatz“ kommuniziert er zudem wichtige noch offene Bedarfe bei der technischen Unterstützung der Leistungserbringung.

„Reformunterstützung und Task Force Management“ unterstützt ein federführendes Bundesressort zusammen mit den Ländern bei der Transformation und Migration vom aktuellen zum neuen Modus der Leistungserbringung. Dies umfasst die fachliche Begleitung von leistungsspezifischen „Task Forces“. Die Organisationseinheit entsendet hierfür Spezialistinnen und Spezialisten für das Design neuer Vollzugsmodelle inklusive Prozessentwicklung. Sie unterstützen die Entwicklung und Pilotierung der Leistungen bei Bedarf methodisch.

Auch werten sie die Pilotprojekte nach leistungsübergreifend einheitlichen Kriterien aus und ziehen Schlüsse bezüglich der Praxistauglichkeit und Vorzugswürdigkeit (s. „Pilotierung“) des neuen Vollzugsmodells sowie ggf. notwendiger Anpassungsmaßnahmen. Somit verfügen sie sukzessive über Vollzugsmodell- sowie Prozessblaupausen (s. u.) und haben den Überblick über relevante technische Lösungen. Bei Verzug oder Hürden stellt die Einheit eine Rückkopplung mit dem Bundeskanzleramt sicher, um bei Bedarf z. B. eine aktive Vermittlung vorzunehmen.

„Kommunikation“ widmet sich der öffentlichkeitswirksamen Vermittlung des Reformvorhabens, seines Umsetzungsstands und seiner Ergebnisse. Dabei adressiert der Funktionsbereich sowohl politische Entscheiderinnen und Entscheider als auch Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Er festigt den politischen Rückhalt für das Vorhaben („Deutschlandkonsens“), indem er die erwarteten Nutzenpotenziale konkretisiert, validiert und gezielt kommuniziert sowie konkrete erfolgreiche Bündelungsbeispiele vorstellt. Hierfür nutzt er klassische Presse- und Informationsarbeit, führt jedoch auch entsprechende Veranstaltungen in der Fläche durch. Hierdurch kann der Mehrwert des Gesamtvorhabens sowie seiner Teilprojekte greifbar und die

aktive Lösungsentwicklung für existierende Probleme im Vollzug sichtbar gemacht werden.

Für die Verortung der strategischen Steuerungsebene sind Alternativen zur Ansiedelung im Bundeskanzleramt denkbar. Diese sollten jedoch die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Es muss sichergestellt werden, dass der Organisationseinheit sowie der ihr vorstehenden Führungsperson **ausreichend politisches Gewicht** zukommt. Dies ist insbesondere für die Überzeugungsarbeit zur Sicherstellung eines hohen Rückhalts für den Reformansatz sowie für die Rolle in Diskussions-, Verhandlungs- und Austauschprozessen von Bedeutung.
- Darüber hinaus arbeitet die Stelle eng mit **hochrangigen föderalen Gremien** (z. B. MPK, IT-Planungsrat) zusammen an der Priorisierung der umzugestaltenden Leistungen und Komponenten sowie der Umsetzung übergeordneter Reform- und Modernisierungsvorhaben (z. B. Entwicklung interföderaler Datenraum). Auch hierfür bedarf es einer „Stimme mit Gewicht“.
- Die Verortung muss zudem eine **enge Anbindung an die Bundesregierung** sicherstellen. Insbesondere zu Beginn der Reformumsetzung könnten dadurch reformförderliche Gesetzesanpassungen (s. Abschnitt 5.4) beschleunigt werden. Diese Anbindung macht darüber hinaus den **Stellenwert des Reformvorhabens** als eines der politischen und gesamtgesellschaftlichen Kernvorhaben des nächsten Jahrzehnts deutlich.
- Schließlich kann die Ansiedlung bei einer **fach- und funktionsunabhängigen Organisationseinheit der Bundesregierung** dazu beitragen, eine ausgeprägte gesamtsystematische Perspektive zu bekommen. Dies ist entscheidend für die Umsetzung einer übergreifenden, gesamthaften Verwaltungsreform.

Insbesondere kommen **zwei Alternativen für eine Verortung** der strategischen

Steuerungsebene in Frage. Erstens **bei einer separaten Staatsministerin bzw. einem separaten Staatsminister**, die bzw. der an den Kabinettsitzungen teilnimmt und über eine eigene entsprechende Organisation verfügt. Zweitens die Ansiedelung einer entsprechenden Organisationseinheit **in einem zukünftigen Digitalministerium**, welches aufgrund der zentralen Rolle des Plattformansatzes im Reformmodell auch für das Thema der Verwaltungsmodernisierung zuständig ist. Die innere Organisation, d.h. die oben skizzierten Funktionsbereiche der Abteilung, sind hierbei analog übertragbar.

2. Operative Umsetzung: Task Forces

Zentral für die Organisation des Reformvorhabens sind leistungsspezifische Task Forces. Diese sind temporäre interdisziplinäre Teams, die gemeinsam neue Vollzugsmodelle für ausgewählte Verwaltungsleistungen erarbeiten, pilotieren und etablieren (s. Abbildung 21).

Aktuelle Umsetzungsstrukturen für Reformvorhaben konnten nicht die notwendige Durchschlagskraft entwickeln, welche für eine erfolgreiche Reformumsetzung notwendig ist. Daher bedarf es sowohl eines neuen Ansatzes zur Zusammensetzung als auch eines neuen Ansatzes zur Methodik künftiger Umsetzungsvorhaben.

Die ebenenübergreifend besetzten Teams bestehen aus **Entscheiderinnen und Entscheidern bzw. Fach-, Funktions- sowie Praxisexpertinnen und -experten**. Insbesondere sind dies zentrale Akteure des aktuellen und des künftigen Vollzugsmodells, involvierte (Gremien-)Vertretungen sowie Mitglieder der Abteilung für Verwaltungsreform. Die Task Forces **bauen somit auf bereits bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen auf**, was ihre Initiationszeit im Gegensatz zu vollkommen neuen Organisationseinheiten deutlich verkürzt. Eine Task Force kann

Migration der Vollzugsmodelle

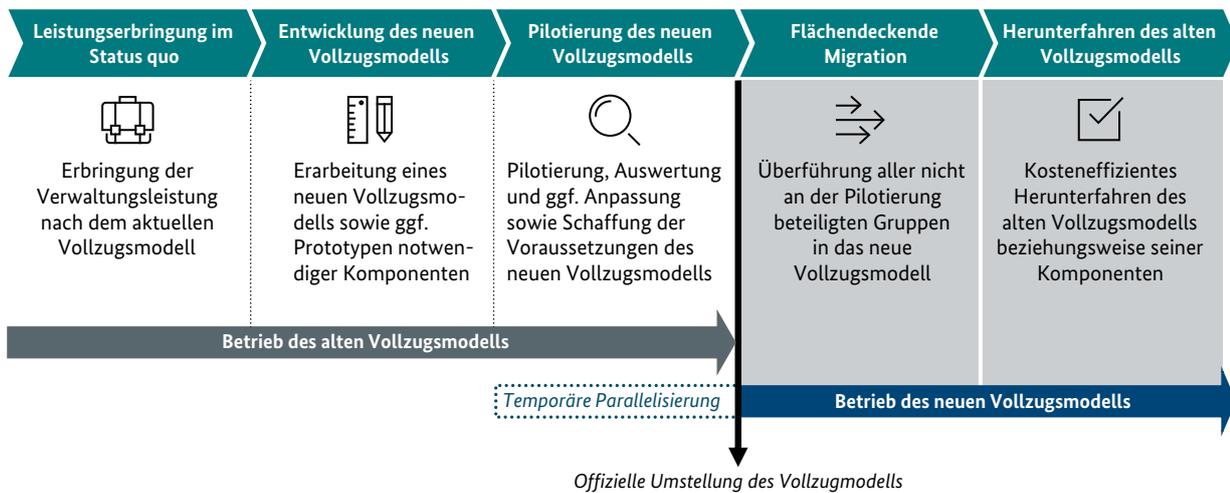


Abbildung 21 Überblick Migration der Vollzugsmodelle je Leistung

bspw. aus einem federführenden Ressort, zwei Ländern, sechs Kommunen sowie zwei bis drei Expertinnen und Experten für Digitalisierung oder für Prozessmodellierung zusammengesetzt sein. Unter Nutzung der gemeinsamen Expertise erarbeiten sie gemeinsam neue Wege der öffentlichen Leistungserbringung und entwickeln praxistaugliche Vollzugsmodelle unter Einsatz funktionaler, fachlicher und räumlicher Bündelung.

Methodisch setzen die Task Forces dabei auf **eine Pilotierung der entwickelten Vollzugsmodelle im Rahmen einer Pilotphase, z. B. für eine Gebietskörperschaft. Erst im Anschluss soll dann eine Ausweitung und sukzessive Ablösung erfolgen.** Dabei orientieren sich die Task Forces eng an dem im Folgenden beschriebenen Vorgehen.¹⁴³

Ein neu entwickeltes Vollzugsmodell sollte innerhalb eines eng definierten Rahmens (z. B. Regional- oder Fallgruppe) pilotiert und erst nach dessen Auswertung und ggf. Anpassung unter aktiver Einbindung der Nutzenden auf

die gesamte Leistung ausgeweitet werden. Das Ziel ist es, das neu entwickelte Vollzugsmodell in der Praxis ohne bisherige Pfadabhängigkeiten („Legacy“), unter Nutzung neuer Technologien und ohne Störung des operativen Betriebs erproben zu können, bevor weitreichende organisationale, prozessuale oder technische Änderungen durchgeführt werden.

Diese Pilotierungszeiträume sollten pragmatisch bemessen werden, d.h. einerseits so lang wie nötig gewählt werden, um die notwendigen Erkenntnisse generieren zu können, andererseits jedoch so kurz wie möglich, um die Dauer des Migrationsprozesses gering zu halten. Die Länge der Pilotierungsphase kann hierbei je nach Umfang der Neugestaltungsmaßnahmen und je nach bereits erfolgtem „Proof of Concept“ des neuen Vollzugsmodells variieren. Die Möglichkeit, auf bereits existierenden und ggf. evaluierten Vollzugsmodellen aufzubauen, wird über den Zeitverlauf der Reformumsetzung zunehmen. Insbesondere während der ersten vier Jahre (s. Kapitel 5.4)

¹⁴³ Für einzelne Leistungen können sinnvolle Bündelungsoptionen auch ohne Proof of Concept klar ersichtlich sein. In diesen Fällen ist eine Erprobung der neuen Vollzugsmodelle im Rahmen eines Pilotbetriebes nicht zwingend notwendig. Bei komplexen Umgestaltungsvorhaben sollten Pilotprojekte jedoch möglichst flächendeckend eingesetzt werden.

kann jedoch die Notwendigkeit zu einem umfassenderen Pilotierungszeitraum bestehen, sodass die Anzahl der priorisierten Leistungen stark begrenzt werden sollte (s. o. „Pilotierung“). Währenddessen steht der „Proof of Concept“ im Vordergrund, im Folgezeitraum zunehmend die Skalierung der entwickelten Modelle.

Im Pilotbetrieb wird so ermittelt, ob sich die Umsetzung eines Vollzugsmodells in der Praxis bewährt, welche Vor- und Nachteile auftreten und welcher Aufwand mit der Umstellung und dem Betrieb einhergeht. Hieraus kann letztendlich ein formaler Business Case für das Vollzugsmodell abgeleitet werden, das heißt eine quantitative und qualitative Analyse der Vorzugswürdigkeit des neuen Leistungserbringungsmodus. Grundsätzlich wird angestrebt, dass das neue Vollzugsmodell anschließend als Blaupause für gleiche oder ähnliche Leistungen dienen kann.

Je Leistung findet somit übergangsweise eine Leistungserbringung nach dem neuen Vollzugsmodell durch die künftig zuständige Stelle (ausgewählte Fälle im Pilotbetrieb) sowie zeitgleich

eine Leistungserbringung nach dem bisherigen Vollzugsmodell durch die aktuell zuständige Stelle statt. Nach erfolgreicher Pilotierung kann die offizielle Überführung aller nicht an der Pilotierung beteiligten Fall- bzw. Regionalgruppen in das neue Vollzugsmodell erfolgen. Dies geschieht, indem der Vollzug je nach gewähltem Modell durch Gesetz oder anderweitige Kooperationsvereinbarung gesamthaft in das neue Vollzugsmodell überführt wird.

Nach der erfolgreichen Pilotierung des neuen Vollzugsmodells und dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit müssen die Voraussetzungen für einen flächendeckenden Roll-out geschaffen werden. Notwendige formelle Rahmenbedingungen umfassen die Einleitung, Begleitung und Umsetzung gesetzlicher Anpassungsmaßnahmen (z. B. gesetzliche Verschiebung des Aufgabenvollzugs, Abschluss von Kooperationsvereinbarungen bzw. Staatsverträgen). Insbesondere bei interföderalen Verhandlungen kann hier auch die geschaffene Abteilung für Verwaltungsreform (s. o.) vermittelnd bei der Erarbeitung übergreifend tragfähiger Lösungen unterstützen. Darüber

Es muss nicht immer eine gesamte Verwaltungsleistung sein, für die eine Bündelung Vorteile birgt. Oft können zumindest Teilleistungen identifiziert werden, deren Bündelung Skalen-, Verbund oder Spezialisierungsvorteile hat. Merkmale von Teilleistungen bzw. Voraussetzungen für eine Bündelung von Teilleistungen sind:

- Die Leistung kann in unabhängige (Teil-)Leistungen gegliedert werden.
- Die für die (Teil-)Leistungen relevanten Daten liegen getrennt von anderen Daten vor.
- Die (Teil-)Leistung führt zu einem abgeschlossenen (Zwischen-)Ergebnis.
- Das Ergebnis der (Teil-)Leistung kann den Prozess der Leistungserbringung beenden (s. Prüfung einer Anspruchsberechtigung auf Basis des Einkommens eines Antragstellenden).

hinaus muss ein verbindlicher Zeitplan für die Umsetzung geschaffen werden. Notwendige praktische Rahmenbedingungen umfassen vor allem organisatorische, prozessuale und technische Aufbauarbeiten zur Etablierung des neuen Vollzugsmodells.

Während der Pilotierung und Etablierung der neuen Vollzugsmodelle setzen sich die Mitglieder der Task Forces im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche für eine Schaffung der

notwendigen **formellen** (z. B. Gesetzesanpassung) **und praktischen Voraussetzungen** (z. B. Entwicklung einer Basiskomponente) ein.

Darüber hinaus nehmen die Vertreterinnen und Vertreter **übergeordnete Anpassungsbedarfe** (z. B. Notwendigkeit zu Gesetzesanpassungen, Notwendigkeit zur Entwicklung einer neuen Basiskomponente), die während der Pilotierung auffallen, in ihren jeweiligen Zuständigkeits- und Entscheidungsbereich mit.

5.4 Anwendung gemeinsamer Gestaltungsgrundsätze für neue Vollzugsmodi

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Reformansatzes müssen weitergehende organisatorische, technische und regulatorische Voraussetzungen geschaffen werden. Die Organisation für Verwaltungsreform muss auf die Schaffung dieser Voraussetzungen hinwirken und sollte auch in diesen Querschnittsbereichen auf eine stärkere Bündelung bei der Entscheidungsfindung, Standardsetzung, Finanzierung und Umsetzung drängen.

1. Organisatorische Voraussetzungen:

- Einfacher entscheiden, agiler arbeiten, verbindlicher umsetzen – **Steuerungskompetenzen bündeln und schlank ausgestalten:** Förderale Fach- und IT-Gremien müssen in ihrer Entscheidungskompetenz bzw. Standardsetzungsbefugnis gestärkt werden, damit Standardisierungsentscheidungen für alle betroffenen Akteure eine bindende Wirkung entfalten. Einheitliche und verbindliche Standards sollten zügig formuliert werden können, um die digitale Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben zu erleichtern und die organisatorische und technische Interoperabilität von Verwaltungsverfahren bzw. IT-Lösungen zu fördern. Den einschlägigen Gremien sollte die Kompetenz

zur Standardsetzung klar, d.h. ggf. auch gesetzlich, zugeordnet und Entscheidungsfindungen per Mehrheitsbeschluss ermöglicht werden. In vergleichbarer Weise müssen auch andere, nicht-technische, reformbegleitende Festlegungen zügig und mit möglichst wenig Koordinierungs- und Entscheidungsfindungsaufwand getroffen werden können. Dies erfordert ein generelles Umdenken und ggf. weiterführende Festlegungen, wie auf Bundesebene, im Zusammenwirken mit Ländern und Kommunen, als auch innerhalb der Länder, sodass allgemeinverbindliche Entscheidungen von einzelnen Federführern, in kleinen Gruppen bzw. durch Mehrheitsbeschlüsse getroffen werden können. Es bedarf einer Abkehr von aufwändigen Abstimmungsmechanismen, die einem agilen Arbeiten entgegenstehen. Der Gesamtfederführung auf Bundesebene muss es ermöglicht werden, Richtungsentscheidungen und auch andere Vorgaben nach entsprechender Konsultation der beteiligten Reformpartner eigenständig, zumindest aber innerhalb einer sehr schlanken Governance-Struktur zu treffen. Festlegungen zu diesen Steuerungsfragen sollten im Koalitionsvertrag, in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, in Form von

MPK-Beschlüssen oder auch einem reformbegleitenden Staatsvertrag festgehalten werden.

- **Gebündelte Aufgaben müssen auch gebündelt finanziert werden können:** Wenn sich die Aufgabenerledigung ändert, müssen sich auch die Finanzierungsmodelle anpassen. Dies betrifft sowohl die Phase, in der neue Vollzugsmodelle entwickelt und Transitionsmaßnahmen umgesetzt werden, als auch den fortlaufenden Betrieb. Insbesondere für die arbeitsteilige Aufgabenerfüllung müssen rechtssichere Optionen für eine faire Verteilung von Gebühreneinnahmen und Aufgabenlasten geschaffen werden. Dies umfasst auch die Entwicklung bzw. den Ausbau zentraler Förderungsmöglichkeiten für Bündelung durch den Bund, deren Finanzierung ihm bisher untersagt ist.
- **Das Personal muss der Aufgabe folgen können – Durchlässigkeit des Personalkörpers erhöhen:** Die immer knapper werdenden Personalressourcen müssen flexibler als bisher dort eingesetzt werden können, wo sie am dringendsten benötigt werden. Vor diesem Hintergrund muss sich der öffentliche Dienst stärker in Richtung eines bereichs- und ebenenübergreifend flexiblen Personalkörpers weiterentwickeln. Er muss das Selbstverständnis einer deutschlandweit tätigen virtuellen Gesamtorganisation aufbauen, welche gesamthaft eine leistungsfähige öffentliche Aufgabenwahrnehmung verantwortet. Dazu sollte der verwaltungsinterne Organisations- und Ebenenwechsel deutlich vereinfacht werden. Praktische Hürden bestehen insbesondere bei Wechsel des Dienstherrn, unter anderem in den Bereichen Beförderung und Pensionierung – sowohl für die Beschäftigten als auch die (potenzielle) Verwaltungseinheit. Dienstliche Beurteilungen müssen inhaltlich und zeitlich harmonisiert und die strukturelle Benachteiligung von

Wechseln abgebaut werden. Mindestens auf Bundesebene sollten alle wesentlichen Instrumente des Personalmanagements (Personalauswahl, -administration, -entwicklung, -planung bzw. -controlling) standardisiert und einheitlich angewendet werden. Denkbar ist auch die gesamthafte Bündelung der Personalverwaltung bei einer einzigen Stelle. Ein Bund-Länder-Kommunen-übergreifender Pensionsfonds könnte zudem das Hindernis der Übernahme von Pensionsverpflichtungen abbauen. Um das Wechseln aktiv zu befördern, sollten Rotationsprinzipien etabliert werden. Dadurch würden Einblicke in verschiedene Verwaltungsebenen eröffnet und Silodenken in Organisationseinheiten schrittweise abgebaut werden.

Der Ausbau der Personaldurchlässigkeit erstreckt sich nicht nur auf personelle Wechsel innerhalb der Verwaltung, sondern ebenso auf die Einstiegsmöglichkeiten von Querwechsellern. Hürden und Nachteile für Personen, welche sich dazu entscheiden aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor überzutreten, sollten im Sinne einer sektorübergreifenden Mobilität konsequent abgebaut werden.¹⁴⁴

2. Technische Voraussetzungen:

- **Konsequente Ende-zu-Ende-Digitalisierung des gesamten Leistungserbringungsprozesses:** Die Skalierungs-, Geschwindigkeits- und Kostenvorteile einer stärkeren Aufgabenbündelung werden erst durch den konsequenten Einsatz von informationstechnischen Lösungen möglich. Aktuelle Modernisierungsmaßnahmen zielen vor allem auf eine Antragsdigitalisierung im Frontoffice ab (Online-Antragstellung). Ziel muss es jedoch sein, die Voraussetzungen für eine durchgehende

¹⁴⁴ Vgl. dazu auch Hammerschmidt, Hustedt (2020).

Digitalisierung der Gesamtprozesse zu schaffen, von den Online-Diensten durch die Fachverfahren bis in die Register. Erst dadurch kann eine optimale Verknüpfung von Front- und Backoffice, etwa hinsichtlich der Prozesssteuerung, der Kommunikation oder der Arbeitsteilung umgesetzt werden. Um dies sicherzustellen, muss der Fokus der Verwaltungsdigitalisierung auf die verbindenden Infrastrukturelemente gerichtet werden.

- **Wer macht was an welcher Stelle? – Verbindliches Architekturmanagement für föderale Plattforminfrastruktur:** Die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen, die Vernetzung der IT-Systeme zu vereinfachen und die Nachnutzung guter Softwarelösungen zu erleichtern, sind daher wesentliche Erfolgsfaktoren für die Umsetzung neuer, Ende-zu-Ende digitalisierter Vollzugsmodelle. Dabei profitiert die Verwaltungsdigitalisierung selbst von der Anwendung des GaaP-Ansatzes. Denn gerade bei der Verwaltungsdigitalisierung ließen sich durch stärkere Modularisierung, Standardisierung und die Definition gemeinsam zu nutzender, technischer Plattformen und IT-Basiskomponenten erhebliche Effizienzreserven heben und die Servicequalität steigern. Zu klären ist, welche Basisbausteine der Digitalisierung (Zugangsportale, Bürger- und Unternehmenskonto, eID, Datenaustauschinfrastruktur/Register, Cloud-Infrastruktur, Bezahlfunktionen, etc.) als Teil einer integrierten Plattforminfrastruktur gebündelt, ggf. auch zentral bereitgestellt werden müssten. Diese Klärung – was in welcher Form gebraucht, an eine Stelle vor die Klammer gezogen oder in wenigen Händen gebündelt werden sollte – müsste im Rahmen eines föderal verbindlichen Architekturmanagements erfolgen. Dafür sollte der Bund ein starkes Mandat unter Einbeziehung der Länder und Kommunen erhalten. Alternativ wäre auch

ein anderer Entscheidungsfindungs- und Festlegungsmechanismus mit konzentrierter Entscheidungsgewalt eines oder weniger Akteure denkbar, sofern dieser vergleichbar „schlank“ funktionieren würde. In ähnlicher Weise sollte auch eine gemeinsame, föderale Produktstrategie entwickelt werden. Daraus ließe sich ableiten, welche Produkte, auch jenseits der Infrastrukturkomponenten (z.B. Fachverfahren), für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in welcher Form und Priorisierung (weiter-)entwickelt beziehungsweise beschafft und betrieben werden müssen.¹⁴⁵ Grundlage einer solchen GaaP-orientierten Produktstrategie sollte es sein, Softwarelösungen als Software-as-a-Service, d.h. Cloud-fähig anzubieten, Hosting-Möglichkeiten über eine föderale Cloud-Infrastruktur mit anzubieten sowie die Betriebsvoraussetzungen (z.B. Beschaffungsfragen, Datenschutz, Barrierefreiheit) für eine deutschlandweite Nutzung abzustimmen und nicht bei jedem neuen Einsatz immer wieder aufs Neue klären zu müssen.

- **Gebündelte Bereitstellung von Infrastrukturkomponenten einführen und aus einer Hand orchestrieren:** Für die Entwicklung und den Betrieb einzelner Basisinfrastrukturkomponenten und Plattformbestandteile bedarf es – wie schon bei der Definition ihrer technischen Zuschnitte und konzeptionellen Ausgestaltung – einer gebündelten Verantwortlichkeit. Diese Verantwortlichkeit muss die Gewährleistung von Service-Leveln im Betrieb und für die zügige Bearbeitung von Weiterentwicklungsvorschlägen (Change-Requests) beinhalten. Für diese gebündelte Bereitstellung käme der Bund oder mandatierte Länder in Frage. Um die dauerhafte Funktionstüchtigkeit einer föderalen IT-Infrastruktur und die Passgenauigkeit ihrer, bei einzelnen Bereitstellern verankerten, Teilkomponenten sicherzustellen, muss

¹⁴⁵ Vgl. NKR (2023b).

das Architekturmanagement operativ aus einer Hand gesteuert und orchestriert werden. Hierfür sollte die FITKO mit entsprechendem Mandat und Ressourcen ausgestattet werden.

- **Schnittstellen und Standards verbindlich vorgeben – Festlegungskompetenz an einer Stelle bündeln:** Zentral für die Orchestrierung einer föderalen IT-Infrastruktur und die Gewährleistung der Interoperabilität mit und zwischen Fachverfahren ist die Nutzung offener Schnittstellen sowie die Festlegung verbindlicher Standards und Design-Prinzipien. Verbindlichkeit und Tempo der Entwicklung und Pflege von Standards können durch eine Bündelung der Entscheidungskompetenz bzw. Befugnis zur Standardsetzung erhöht werden. Bestehende Ansätze hierzu im IT-Staatsvertrag, OZG Änderungsgesetz und dem neuen Standardisierungsboard des IT-Planungsrates sind konsequent weiterzuentwickeln, ggf. hin zur Bündelung der Kompetenz bei einer Stelle, z.B. ebenfalls bei der FITKO.

3. Regulatorische Voraussetzungen:

- **Verwaltungsrecht angleichen – Fachrecht harmonisieren:** Es sollte auf eine Harmonisierung des Rechtsrahmens hingearbeitet werden. So können Hürden für die Etablierung von Kooperationsstrukturen abgebaut und Anforderungen harmonisiert werden. Hierunter fällt etwa die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts. Hierzu könnte ein gemeinsamer Kern gebündelt entwickelt, gleichlautend umgesetzt und einheitlich angewendet werden. Zudem ist das Verhältnis zwischen der Spezialgesetzgebung von OZG und E-Government-Gesetz (EGovG) zum VwVfG nicht immer eingänglich und führt zu Unsicherheit. Die Regelungen sollten deshalb konsolidiert werden, um einer weiteren Zersplitterung des Rechts entgegenzuwirken.

Eine Harmonisierung von leistungsbezogenen Rechtsrahmen erzeugt zudem Skalenvorteile und verringert regionale Unterschiede in der Verwaltungspraxis, wie etwa der Zulassung oder Nicht-Zulassung von Widersprüchen als Rechtsmittel gegen Bescheide. Darüber hinaus sollten auch leistungsspezifische Regelungen wie etwa Sonderfallregelungen angeglichen werden.

- **Redundante Prüfungen abbauen – Prüfergebnisse wechselseitig anerkennen:** Insbesondere im Hinblick auf verstärkt arbeitsteilig erbrachte Leistungen muss die Akzeptanz von behördenextern zugeliferten Informationen, Daten und Prüfergebnissen (z. B. Nachnutzung der Ergebnisse der Einkommensprüfung) untereinander sichergestellt werden. Hierzu bedarf es einer bundeseinheitlichen Regelung darüber, dass bereits geprüfte Nachweise beziehungsweise erzeugte Prüfergebnisse von Amts wegen grundsätzlich nicht noch einmal überprüft werden dürfen – Prüfergebnisse im Regelfall also bundesweit akzeptiert und nachgenutzt werden müssen. Findet bspw. eine Datennachnutzung statt, so muss die prüfende Behörde auf die Validität der ihr zugeliferten Daten vertrauen und diese als Basis für ihre eigenen Prozesse übernehmen. Dies setzt klare Verantwortlichkeiten für die Qualität beziehungsweise Validität dieser Zwischenergebnisse voraus. Die Übernahme von Prüfergebnissen einer Behörde durch eine andere kann im weiteren Sinne auch in anderen Kontexten Anwendung finden, z. B. wenn es um die Feststellung der Barrierefreiheit oder Datenschutzfreundlichkeit von Software, eine Typengenehmigung für eine technische Anlage oder vergaberechtliche Unbedenklichkeitsentscheidung eines Anbieters geht („Einer-für-Alle“-Prüfung).
- **Verwaltungskooperation vereinfachen – Hürden im Vergaberecht abbauen:** Die mit dem Referentenentwurf (10/2024) des BMWK für ein Vergabetransformationspaket eingebrachte

Reform des § 108 GWB ist ein wesentlicher Hebel für die Vereinfachung des interföderalen Leistungsaustauschs und einer stärkeren Kooperation bei der Leistungserbringung. Sie ist konsequent umzusetzen. Die Verwaltungskooperation stellt keine Ausnahme von der grundsätzlichen Ausschreibungspflicht der öffentlichen Hand dar, sondern ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) dem Anwendungsbereich des Vergaberechts entzogen. Die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit ist mit einer innerbehördlichen Eigenerledigung vergleichbar und unterfällt dann grundsätzlich nicht dem vergaberechtlichen Anwendungsbereich. Dieses Verhältnis soll schon durch die Neufassung der Überschrift deutlich gemacht werden („Anwendungsbereich“ statt „Ausnahmen“ bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit). Verwaltungskooperationen generell, insbesondere aber im IT-Bereich, würden hierdurch rechtssicherer gemacht und beschleunigt.

- **Bündelungsprüfung in die Gesetzesvorbereitung einbauen:** Fragen der Bündelung sollten in jedem Gesetzgebungsvorhaben eine zentrale Rolle spielen. Bereits in der Frühphase der Gesetzesvorbereitung muss die Frage gestellt werden, auf welcher Vollzugsebene die benötigten Vollzugsaufgaben am besten angesiedelt werden sollten. Geprüft werden sollte dabei auch, inwiefern Teilaufgaben noch weiter gebündelt, bestimmte IT-Lösungen vorgegeben sowie Schnittstellen und sonstige IT-Standards vorab definiert werden könnten. Wo immer möglich, sollten diese Fragen im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens festgehalten und verbindlich vorgegeben werden. Anknüpfungspunkt für diese Bündelungsprüfung könnten der Praxis- bzw. Digitalcheck sein. Gerade dann, wenn vorab mit Prozessmodellen gearbeitet wird, sollte leicht analysiert werden können, wo Bündelungen helfen könnten, die Effizienz, Resilienz und Serviceorientierung des jeweiligen Verwaltungsprozesses zu verbessern.

5.5 Schaffung praktischer Voraussetzungen und grundgesetzlicher Ergänzungen für eine erfolgreiche Reform

Das Erfolgsmodell der föderalen Verfassung, die in ihrem Kernbereich der gegliederten Arbeitsteilung von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst ist, hat sich im Verwaltungsvollzug über viele Jahre bewährt. Gleichwohl sind in diesem Modell die Kooperationen und Bündelungen, die durch die Digitalisierung in einem leistungsfähigen Gemeinwesen möglich bzw. erforderlich werden, bisher nicht hinreichend berücksichtigt.

Bündelungen sind allerdings keinesfalls unmöglich. **Bereits heute gibt es vielfältige Möglichkeiten der (interföderalen) Bündelung.** Ihre Nutzung bleibt bisher jedoch auf Insellösungen und freiwillige Beteiligung begrenzt. Die

unklare verfassungsrechtliche Rechtslage führt zu einer zurückhaltenden Nutzung der bestehenden Möglichkeiten. Ungeklärt ist insbesondere, welche Grenzen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung für die Aufgabenbündelung gelten – und ab wann Bündelung als untersagte Form der Mischverwaltung anzusehen ist.

Eine **Möglichkeit** wäre, **das Grundgesetz** unter Wahrung des bewährten Systems unseres dreigliedrigen Staatswesens an einigen wenigen Schaltstellen **anzupassen, um die Ausgangsbedingungen für Bündelungsprojekte verfassungsrechtlich zu vereinfachen.** Es folgen **vier Vorschläge gangbarer Wege** (s. Abbildung 22).

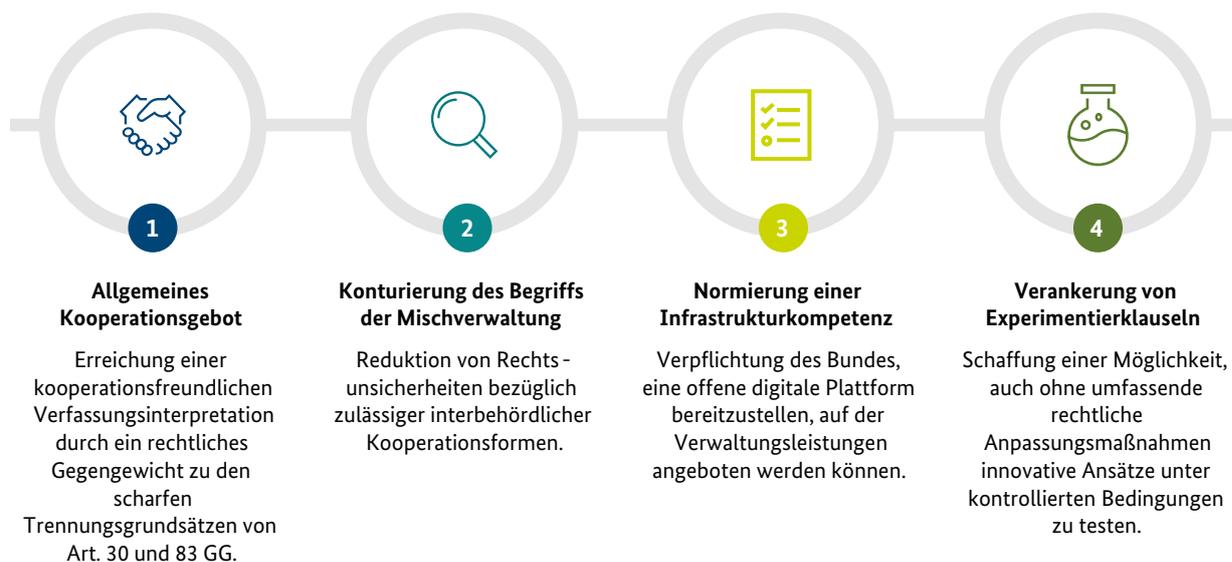


Abbildung 22 Übersicht grundgesetzliche Ergänzungsmöglichkeiten

Allgemeines Kooperationsgebot

Für die Förderung einer progressiven, kooperationsfreundlichen Verfassungsinterpretation könnte die Aufnahme eines **allgemeinen Kooperationsgebots in das Grundgesetz** erfolgen. Dies würde ein Gegengewicht zu den scharf formulierten Trennungsgrundsätzen der Art. 30 und 83 GG bilden und somit bzw. die Erwünschtheit von Kooperationen im Sinne einer wirksamen und effizienten Verwaltung betonen.¹⁴⁶ Hier böte sich eine in Art. 30 oder 83 angegliederte Klarstellung an, dass Bund und Länder grundsätzlich dazu angehalten sind, bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben nach Maßgabe ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten zusammenzuarbeiten.

Konturierung des Begriffs der Mischverwaltung

Eine andere verfassungsrechtliche Anpassung könnte darin bestehen, den **Begriff der Mischverwaltung in seinem Randbereich zu schärfen**. Explizit vom Grundsatz der Mischverwaltung ausgenommen sollte etwa vom Bund bereitgestellte IT-Infrastruktur sein, die verfahrens- und inhaltliche Entscheidungsmöglichkeiten vorgibt, den Ländern aber Abweichungsmöglichkeiten zugesteht. Das würde Rechtsunsicherheit beseitigen, gleichzeitig aber das Bundesstaatsprinzip wahren. Es würde deutlich, welche Formen der gegenseitigen interbehördlichen Unterstützung unter welchen Voraussetzungen zulässig sind.

¹⁴⁶ Änderungen im Bund-Länder Verhältnis unterliegen grundsätzlich der Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG und sind damit nur äußerst eingeschränkt möglich. Ein abstraktes Kooperationsgebot darf dementsprechend den Regelungsgehalt des Bundesstaatsprinzips aus Art. 20 GG nicht berühren. Ein entsprechendes Kooperationsgebot würde somit keine harte, aufgabenentziehende Wirkung haben, sondern einen verfassungsrechtlich verankerten Appell zur arbeitsteiligen Aufgabenerbringung beinhalten.

Normierung einer Infrastrukturkompetenz

Eine weitere verfassungsrechtliche Anpassung wäre durch die Normierung einer Art **Infrastrukturkompetenz des Bundes** für bestimmte informationstechnische Systeme der Verwaltung möglich. Schon jetzt normiert Art. 91c Abs. 5 GG die Kompetenz des Bundes zur Regelung des übergreifenden Zugangs zu Verwaltungsleistungen. Diese Passage hat sich im Hinblick auf den schleppenden OZG-Prozess nicht als ausreichend erwiesen. Eine naheliegende Lösung könnte es sein, den Bund verfassungsrechtlich zu verpflichten, eine für die Landesverwaltungen offene digitale Plattformlösung zu schaffen, auf der Verwaltungsleistungen angeboten werden können.

Ein Vorbild könnte hier die Regelung in Art. 91c Abs. 4 GG („Verbindungsnetz“) sein. Eine solche Umstellung „vom Portal zur Plattform“ würde die dezentrale und modulare Konfiguration von individuellen Verwaltungsleistungen ermöglichen und auf gemeinsame Datenbanken zurückgreifen. Zwar kann die Nutzung dieser Dienste verfassungsrechtlich nicht verbindlich vorgegeben werden, da es den Ländern möglich sein muss, ihre Verwaltungsleistungen auf Basis einer eigenen Lösung anzubieten. Aufgrund der landesrechtlichen Gebote zur Wirtschaftlichkeit werden eigene Lösungen jedoch kaum noch zu rechtfertigen sein.

Verankerung von Experimentierklauseln

Zur Lösung besonders komplexer Organisationsprobleme haben sich rechtsvergleichend **Experimentierklauseln** bewährt. Diese werden international¹⁴⁷ vielfach eingesetzt, um einen strukturierten Kontext¹⁴⁸ für Experimente zu

schaffen: Innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze sollen in einer realen Umgebung für einen begrenzten Zeitraum bzw. innerhalb einer begrenzten Branche oder eines Gebietes erprobt werden können. Eingesetzt wurden Experimentierklauseln bisher etwa für den Bereich FinTech-Dienstleistungen, in der Energie- und Logistikbranche, der Luftfahrt, dem Verkehr und Gesundheitssektor sowie speziell in Deutschland für den Einsatz automatisierter Kleinbusse oder Drohnen-Transporte im Medizinbereich.¹⁴⁹ Übertragbar ist das Prinzip grundsätzlich jedoch auch auf die Erprobung neuer Vollzugsmodelle.

Experimentierklauseln erlauben es also, auf zeitlich und räumlich begrenzter Basis bestimmte Organisationsgestaltungen zu testen. Durch sie könnten neue Vollzugsmodelle in geschützten Umgebungen erprobt werden, ohne dass dies mit einer groß angelegten Föderalismusreform verbunden wäre. Die Erprobungen schaffen eine empirische Basis für die Umsetzung groß angelegter Verwaltungsreformvorhaben und garantieren eine praxistaugliche Ausgestaltung künftiger Vollzugsmodelle.

Es sollte geprüft werden, ob solche Experimentierklauseln auf föderaler Ebene oder sogar in der Verfassung verankert werden können. Verfassungssystematisch wäre eine solche Experimentierklausel als besonderer Mischverwaltungstatbestand zu klassifizieren und dementsprechend in Art. 91ff. GG anzusiedeln. Hier müssten jedoch nähere rechtliche Untersuchungen dazu erfolgen, inwiefern inhaltliche Anforderungen an die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG) bestehen. Generell muss während der Pilotierung zu jeder Zeit eine stabile

¹⁴⁷ U. a. in Großbritannien, Niederlande, Dänemark, Estland, Norwegen, Österreich, Singapur, Australien, Honkong, Kanada, Thailand und Deutschland.

¹⁴⁸ Durchführung unter regulatorischer Aufsicht und unter Gewährleistung angemessener Schutzmaßnahmen.

¹⁴⁹ Vgl. Hilgendorf, Roth-Isigkeit (2023): 160f.

Leistungserbringung nach dem alten Betriebsmodell gewährleistet werden.

Ziel der grundgesetzlichen Ergänzungen

Das Ziel der beschriebenen grundgesetzlichen Ergänzungen ist es explizit, Spielräume innerhalb der verfassungsrechtlich verbrieften Grenzen des Föderalismus zu nutzen. Der Föderalismus als solcher, dessen Fortbestehen durch die Ewigkeitsklausel¹⁵⁰ in Art. 79 Abs. 3 GG garantiert wird, wird hierdurch nicht als strukturgebendes Grundprinzip in Frage gestellt. Worauf der Ausbau von Bündelungsformen abzielt, ist unerwünschten Nebeneffekten (wie den beschriebenen Fragmentierungsphänomenen) entgegenzuwirken und dadurch die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung (ihre Effizienz, Serviceorientierung und Resilienz) zu steigern.

Nicht alle im Gutachten aufgeworfenen **rechtlichen Fragen** zu den Möglichkeiten und Grenzen interföderaler Bündelung und Kooperation können heute beantwortet werden. Vor der Umsetzung des Reformansatzes sollten **zentrale Grundsatzfragen** deshalb noch eingehender untersucht werden:

- **Rechtliche Machbarkeitsuntersuchung des Reformansatzes:** Welche verfassungsrechtlichen Grenzen des Reformansatzes ergeben sich im Detail und welche weiteren ggf. notwendigen Verfassungsänderungen können zur Förderung des Reformansatzes ausgemacht werden? Insbesondere bezieht sich dies auf die
- Grenzen der Aufgabenbündelung, den Umfang der zulässigen Mischverwaltung und die Grenzen der Vollzugsverschiebung von den Kommunen an höhere Verwaltungsebenen. (Die kommunale Selbstverwaltung darf nicht ausgehöhlt werden).
- **Vereinfachung aktueller Kooperationsformen:** Wie ist eine rechtliche Vereinfachung bestehender Kooperationsinstrumente (insbes. Staatsverträge, punktuelle Kooperationen) möglich, um Startschwierigkeiten zu vermeiden?
 - **Bündelungsfähigkeit konkreter Prozessschritte:** Welche Voraussetzungen und Ausgestaltungsregeln bestehen grundsätzlich für die Bündelung konkreter Prozessschritte? Dies betrifft insbesondere die rechtliche Notwendigkeit der Lokalpräsenz (Ortsprinzip) und die Zurechenbarkeit von Verwaltungsentscheidungen bei einzelnen ausgelagerten Prozessschritten.
 - **Möglichkeiten gemeinsamer Finanzierungsmodelle für arbeitsteilige Kooperationsstrukturen:** Wie sollen arbeitsteilige, ebenen- und länderübergreifende Finanzierungsmodelle ausgestaltet sein – zur Umsetzung von gemeinsamer Ressourcennutzung oder Leistungserbringung (z. B. Vergütung beteiligter Stellen im Gesamtprozess bei arbeitsteiliger Leistungserbringung, Vergütung bei gegenseitiger Vertretung etc.)?
 - **Ausgestaltungs- und Etablierungsmöglichkeiten grundgesetzlicher Anpassungen:** Wie können die beschriebenen verfassungsrechtlichen Ergänzungsmöglichkeiten ganz konkret ausgestaltet werden?

¹⁵⁰ Die Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG legt fest, welche Bestandteile des Grundgesetzes unveränderbar sind. Demnach ist eine Anpassung des Grundgesetzes unzulässig, sollten die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden.

5.6 Initiierung und Beförderung der Reformumsetzung durch die kommende Bundesregierung

Um sich auf den beschriebenen Weg in die Umsetzung zu begeben, **sollte die 2025 neu zu bildende Bundesregierung eine führende Rolle einnehmen**. Auch wenn ein solcher Reformansatz – wie beschrieben – auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet sein muss, könnten die ersten Schritte zur Umsetzung innerhalb der anstehenden Legislaturperiode wie folgt und ohne Anspruch auf Vollständigkeit skizziert werden (s. Abbildung 23).

Jahr 1: Politischen Rückhalt sichern, Organisation aufbauen und Leistungen priorisieren

- **Schritt 1:** Aufnahme der Verwaltungsreform als Kernprojekt der nächsten Bundesregierung in den Koalitionsvertrag (s. Skizzierung in Abschnitt 5.1) und offizielle Deklaration als Cheffinnen- und Chefsache.
- **Schritt 2:** Ernennung einer hochrangigen Regierungsvertreterin bzw. eines -vertreters als Botschafterin bzw. Botschafter für Verwaltungsreform und Integration verschiedener Initiativen zur Verwaltungsreform.
- **Schritt 3:** Schaffung einer Organisation zur Umsetzungscoordination und -unterstützung des Reformvorhabens unter Einbindung bestehender Strukturen (Rolle und Aufgabenportfolio innerhalb der gesamten Reformorganisation s. Abschnitt 5.1, *ggf. teilweise parallel zu Schritten 4 bis 8*).
- **Schritt 4:** Hinwirkung auf und Abschluss von einer Bund-Länder-Vereinbarung zur Unterstützung und Umsetzung des Reformansatzes im Rahmen einer MPK.
- **Schritt 5:** Erarbeitung eines ganzheitlichen 10-Jahres-Reformprogramms durch die Botschafterin bzw. den Botschafter für Verwaltungsreform in Zusammenarbeit mit den Ländern (*ggf. teilweise parallel zu Schritten 3 bis 8*).
- **Schritt 6:** Priorisierung umzugestaltender Leistungen anhand der entwickelten Kriterien (s. Abschnitt 5.1) unter Durchführung ebenenübergreifender Gespräche (*ggf. teilweise parallel zu Schritten 3 bis 8*).
- **Schritt 7:** Bereitstellung finanzieller Mittel für die Durchführung von Pilotprojekten und die Erprobung neuer Vollzugsmodelle. Ggf. Bereitstellung von Mitteln zum Aufbau bzw. zur Beauftragung von Organisationseinheiten für den Vollzug ausgewählter Leistungen auf Bundesebene.
- **Schritt 8:** Weiterentwicklung des Grundgesetzes durch die Ergänzung eines allgemeinen Kooperationsgebots, einer Schärfung des Begriffs der Mischverwaltung, einer Experimentierklausel und der Normierung einer Infrastrukturkompetenz des Bundes zur Förderung des Reformansatzes (s. Vorschläge Abschnitt 5.4, *ggf. teilweise parallel zu Schritten 3 bis 7, wird ggf. auch über Jahr 1 hinaus fortgeführt*. Ggf. Verabschiedung von Gesetzen zur Übertragung der Vollzugsverantwortung für ausgewählte Leistungen auf den Bund.
- **Schritt 9:** Schaffung eines digitalen Bündelungspunktes für die Interaktionen zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen einerseits und der Verwaltung andererseits. Diese könnte die Form einer Bürger-App oder Unternehmens-App annehmen, in der Grundform sollte sie mindestens ein zentrales Verwaltungsportal für Bund, Länder und Kommunen umfassen.

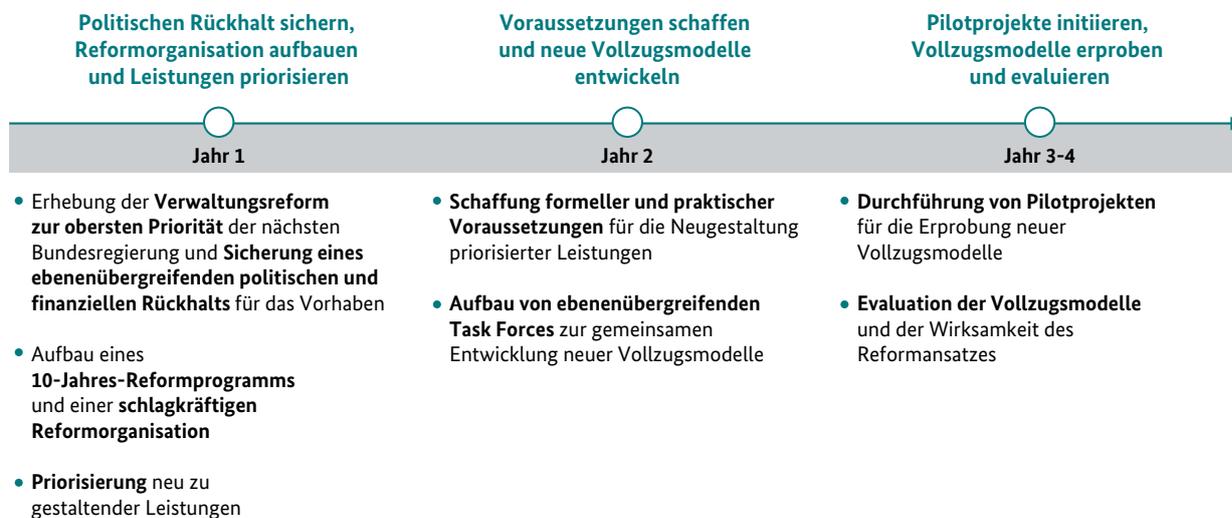


Abbildung 23 Kernmaßnahmen für die neue Bundesregierung

Jahr 2: Voraussetzungen schaffen und Bündelung weiter erleichtern, neue Vollzugsmodelle entwickeln und Umsetzung initiieren

- **Schritt 1:** Synchronisation mit dem IT-Planungsrat zur Entwicklung eines Zielbilds für ein leistungsfähiges, gemeinsames IT-Produktportfolio.
- **Schritt 2:** Erarbeitung einer Strategie zur Herstellung einer sowohl organisatorischen (z. B. Entwicklung von Prozessblaupausen) und semantischen (z. B. Begriffsharmonisierung) als auch technischen (z. B. verbindliche Standards, offene Schnittstellen) Standardisierung bzw. Interoperabilität.
- **Schritt 3:** Bildung ebenenübergreifender Task Forces zur gemeinsamen Entwicklung neuer Vollzugsmodelle, wie in Abschnitt 5.1 dargestellt, durch die federführenden Ressorts sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Länder und Kommunen und ggf. weiterer Akteure.
- **Schritt 4:** Unterstützung der Schaffung leistungsspezifischer Voraussetzungen für die Pilotierung (z. B. Gesetzesharmonisierung).

- **Schritt 5:** Beschleunigter Umsetzungsstart für die drei Fallbeispiele als erste Pilotprojekte (ggf. ergänzt um weitere priorisierte Verwaltungsleistungen für deren Neugestaltung die nötigen Vorbedingungen bereits gesichert vorliegen)

Jahr 3 bis 4: Zusätzliche Pilotprojekte durchführen, Vollzugsmodelle weiter erproben und evaluieren

- **Schritt 1:** Start und Begleitung der übrigen Pilotprojekte durch die federführenden Ressorts.
- **Schritt 2:** Beauftragung der Evaluation der neuen Vollzugsmodelle durch die federführenden Ressorts sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Länder und Kommunen und ggf. weiterer Akteure.
- **Schritt 3:** Erste Prüfung der Wirksamkeit der gewählten Organisation und Gestaltung der Umsetzung der Reform.

The background is a dark teal color. In the upper half, there are several thin, solid white lines that curve and overlap, creating a sense of depth and movement. In the lower half, there are many more thin, dotted white lines that also curve and overlap, creating a similar but more intricate and textured effect. The title 'Literaturverzeichnis' is centered in the middle of the page, flanked by two horizontal white lines.

Literaturverzeichnis

- Achtert, W., Engelke, J.-P., Evdokimova, A., Jennrich, K., Marquardsen, M., Möller, M., Schulte, S., Seer, R. & Welch, R. (2021): Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2020-06-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches-recht.html, Abruf am 17.12.2024.
- Adelskamp, P., Dr. Aegerter, C., Bastians, U., Glock, W., Krins, T. & Möwes, S., Mutter, B., (2021): Kommunalverwaltung weiterdenken. Perspektiven über das OZG hinaus, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2021/Tag_2_Kommunaleverwaltung_weiterdenken.pdf, Abruf am 17.12.2024.
- Ahlers, M., Karrer, I. & Kuhn, P. (2024): Government as a Platform für Deutschland? eGovernment, <https://www.egovernment.de/government-as-a-platform-fuer-deutschland-a-ae2fabd3188f89357b8d2b794eef34b7/>, Abruf am 17.12.2024.
- Best, U., Arnold, S., Erbe, J., Koch, R., Mundt, S., Rausch-Berhie, F. & Schmitz, N. (2019): Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitoring, <https://www.bibb.de/dienst/publikationen/de/10143>, Abruf am 17.12.2024.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Heuberger, M., & Marienfeldt, J. (2022): Bürgernahe Verwaltung digital?: I-Kfz und digitaler Kombiantrag: Elternleistungen im Praxistest, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19351.pdf>, Abruf am 17.12.2024.
- Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2015): Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8. Jg., Heft 2/2015, S. 237-251, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/80860/ssoar-dms-2015-2-bogumil_et_al-Legitimation_von_Verwaltungshandeln_-_Veranderungen.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Abruf am 17.12.2024.
- Böse, C. & Schmitz, N. (2022): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings, https://datapool-bibb.bibb.de/pdfs/Schmitz_Boese_Aktualisierung_Dauer_Anerkennungsverfahren.pdf, Abruf am 18.12.2014.
- Böse, C., Schmitz, N. & Zorner, J. (2024): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2023: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings, https://datapool-bibb.bibb.de/pdfs/Boese_et-al_Anerkennungsstatistik_Bund_Berichtsjahr_2023.pdf, Abruf am 17.12.2024.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2024): Beratung und Begleitung im Anerkennungsverfahren, <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/working-living-in-germany/zsba/anerknennungsverfahren>, Abruf am 18.12.2024.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2024b): Stellschrauben für eine optimierte Berufsanerkennung, <https://www.bibb.de/de/191575.php>, Abruf am 17.12.2024.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2023): Das Once-Only-Prinzip: für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung. Monatsbericht des BMF Juni 2023, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/06/monatsbericht-06-2023.html>, Abruf am 17.12.2024.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2024a): Once-Only-Netzwerk, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Once-Only/ueberblick.html, Abruf am 17.12.2024.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2024b): Daten der Verwaltung für die Verwaltung: unsere Projektergebnisse, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Once-Only/ergebnisse.html, Abruf am 17.12.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023): Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung, https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/ozgaendg-eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 17.12.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024a): Dashboard Digitale Verwaltung, <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/>, Abruf am 17.12.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024b): Info-Reifegradmodell, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/info-reifegradmodell/info-reifegradmodell-node.html>, Abruf am 17.12.2024.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024c): Das Onlinezugangsgesetz (OZG), <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-artikel.html>, Abruf am 17.12.2024.

Bundespräsident (2024): Initiative für einen handlungsfähigen Staat – Bundespräsident übernimmt Schirmherrschaft, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/10/241029-Initiative-Staat.html>, Abruf 17.12.2024.

Bundesregierung (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, Abruf am: 17.12.2024.

Bundestag (2024): Drucksache 20/11746, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/117/2011746.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) (2021): Vor 15 Jahren – Bundestag beschließt Föderalismusreform, <https://www.bpb.de/kurzknapp/hintergrund-aktuell/335750/vor-15-jahren-bundestag-beschliesst-foederalismusreform/>, Abruf 29.08.2024.

Buschanska, V., Erbe, J., Gilljohann, K., Knöllner, R., Schmitz, N. & Scholz, M. (2023): Fachkräfteeinwanderung (nicht) ohne Anerkennung?, (o. A.).

DBB beamtenbund und tarifunion (2024): dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“, fors: Berlin, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/240626_130624_Buergerbefragung_Oeffentlicher_Dienst_2024.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Destatis (2021): Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger. Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2023, https://www.amtlich-einfach.de/SharedDocs/Downloads/Ergebnisse_Buerger_2023.pdf?__blob=publicationFile& Abruf am 17.12.2024

Destatis (2024): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungs-aufwand-handbuch.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 14.01.2025.

Destatis (2024a): Gemeinden und Einwohnergrößen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html>, Abruf am 17.12.2024.

Destatis (2024b): Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Aufgabenbereichen, <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/74111/table/74111-0001>, Abruf am 17.12.2024.

Destatis (2024c): Elterngeld 2023: Elterngeld Plus immer stärker in Anspruch genommen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/_inhalt.html, Abruf am 17.12.2024.

Destatis (2024d): Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/12411/table/12411-0001/search/s/QmV2JUMzJUI2bGtlnVuZw==>, Abruf am 18.12.2024

Deutscher Beamtenbund (2024): dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst, https://dpadocs.dpaq.de/20159_130624_Buergerbefragung_Oeffentlicher_Dienst_2024.pdf, Abruf 18.12.2024

Deutsche Rentenversicherung (2024): https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Home/home_node.html, Abruf am 17.12.2024.

Deutscher Städtetag (2021): Forderungen für die digitale Verwaltung. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags, <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2021/praesidium-forderungen-fuer-die-digitale-verwaltung-von-morgen>, Abruf am 17.12.2024.

Deutscher Landkreistag (2022): Verbesserte gemeindliche und kreisliche Steuerausstattung statt Förderprogramme. Bewertung des Koalitionsvertrags von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Freien Demokraten, <https://landkreistag.de/images/stories/publikationen/bd-149.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

DSG (2009): PPP-Handbuch – Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, VVB: Bad Homburg.

Europäische Kommission (2019): Estonian electronic tax filing system (E-Tax), <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/pages/viewpage.action?pageId=533365967>, Abruf am 17.12.2024.

Europäischer Rat (2020): Regulatorische „Sandkästen“ und Experimentierklauseln als Instrumente für eine bessere Rechtsetzung: Rat nimmt Schlussfolgerungen an, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/11/16/regulatory-sandboxes-and-experimentation-clauses-as-tools-for-better-regulation-council-adopts-conclusions/>, Abruf am 17.12.2024.

Falck, O., Mo Guo, Y. & Pfaffl, C. (2024): Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand, ifo Schnelldienst 11/2024, <https://www.ifo.de/publikationen/2024/zeitschrift-einzelheft/ifo-schnelldienst-112024-kosten-der-buerokratie>, Abruf am 17.12.2024.

Föderale IT-Kooperation (FITKO) (2021): Verwaltung. Digitalisierung. Plattform. Kurzstudie zur Koordination und Gestaltung der deutschen Verwaltungsdigitalisierung mit Plattformökosystemen, https://www.fitko.de/publication/Studie_fortiss_FITKO_VerwaltungDigitalisierungPlattform.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Föderale IT-Kooperation (FITKO) (2024): Umsetzungsprojekt Deutsche Verwaltungscloud (DVC), <https://www.fitko.de/projektmanagement/umsetzungsprojekt-deutsche-verwaltungs-cloud-dvc>, Abruf am 17.12.2024.

Franzke, J., Brüning, C., Herzberg, C., Gebhardt, I., Lenz, T., Gundlach, U., Grohs, S., Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2013): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern: der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen, <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/index/index/docId/6294>, Abruf am 17.12.2024.

Gov.uk (2024): Design and build government services, <https://www.gov.uk/service-toolkit>, Abruf am 17.12.2024.

Hammerschmidt, G. & Hustedt, T. (2020): Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen, https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_Centres/Centre_for_Digital_Governance/Papers/Studie_Querwechsler_Hammerschmidt_Hustedt_2020.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Harder, D. & Schmidt, L. (2024): Integration durch Berufsanerkennung? Einflussfaktoren auf die Erwerbsbeteiligung von zugewanderten Fachkräften, in Migration und Integration, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 2/2024, <https://www.bwp-zeitschrift.de/dienst/publikationen/de/19563>, Abruf am 17.12.2024.

Hilgendorf, E. & Roth-Isigkeit, D (2023): Die neue Verordnung der EU zur Künstlichen Intelligenz. C.H. Beck: München.

IFO Institut (2024): Prospects for Germany as a Business Location – Reform Proposals from Economists, <https://www.ifo.de/en/facts/2024-05-03/economists-panel-reform-proposals-for-germany>, Abruf 29.08.2024.

IT-Planungsrat (2024a): Föderale Digitalstrategie für die Verwaltung. Teil 1 von 3: Zukunftsbild und Leitlinien des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände für eine digital transformierte Verwaltung, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/foederale_digitalstrategie/241122_IT_PLR_Foederale_Digitalstrategie_Zukunftsbild_Leitlinien_Version_1.0.pdf, Abruf 17.12.2024.

IT-Planungsrat (2024b): Sachstandsbericht Gesamtsteuerung Registermodernisierung, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2024/Beschluss2024-27_RegMo_Sachstandsbericht.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Kammer, M. & Häfner, P. (2024): Salzkartoffeln und veganes Leder, Behörden Spiegel, <https://www.behoerden-spiegel.de/2024/04/12/salzkartoffeln-und-veganes-leder/>, Abruf am 07.11.2024

Kauder, B. (2024): Verbeamtung bei Bund, Ländern und Kommunen. Zeitliche Entwicklung und Unterschiede nach Aufgabenbereichen, IW-Report Nr. 35: Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2024/IW-Report_2024-Verbeamtung.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Knill, C. et al. (2024): Produziert die Politik über ihre Verhältnisse? <https://www.ifo.de/publikationen/2024/zeitschrift-einzelheft/ifo-schnelldienst-112024-kosten-der-buerokratie>, Abruf am 19.12.2024

Köhl, S., Lenk, K., Löbel, S., Schuppan, T. & Viehstädt, A. (2014): Stein-Hardenberg 2.0: E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, in Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, 15. Edition Sigma, <https://www.nomos-shop.de/de/p/stein-hardenberg-2-0-gr-978-3-89404-845-7>, Abruf am 17.12.2024.

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2024a): Fahrerlaubniserteilungen in Deutschland 2023, https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Kraftfahrer/FE6/fe6_2023.xlsx;jsessionid=5EBEA96EDFA996E49EA8E22828E5451F.live11291?__blob=publicationFile&v=5, Abruf am 17.12.2024.

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2024b): Anschriftenverzeichnis der Fahrerlaubnisbehörden, https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Anschriftenverzeichnisse/av2_2024_10_pdf;jsessionid=81F11F4D855798FE06F6F40F6B455BC8.live11314?__blob=publicationFile&v=17, Abruf am 17.12.2024.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Kommunalpanel 2010, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/Kommunalpanel-2010-LF.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

Krellmann, A. & Sommer, H. (2022): Dresdner Forderungen: Das System neu justieren, <https://www.staedtetag.de/themen/2022/dresdner-forderungen-das-system-neu-justieren>, Abruf am 17.12.2024.

Kretschmer, M. et al. (2024): Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 23. – 25. Oktober 2024 in Leipzig, <https://www.ministerpraesident.sachsen.de/ministerpraesident/MPK-TOP-9.pdf>, Abruf am 17.12.2024

Kritikos, A., Amoroso, S. & Herrmann, B. (2023): Verwaltungsqualität entscheidet mehr als Regulierungsdichte über Wachstumspotenziale von Unternehmen, DIW Wochenbericht, 42/2023, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.882922.de/23-42-1.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Kuhlmann, S. & Wayenberg, E. (2015): Institutional impact assessment in multi-level systems: Conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective, *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), <https://d-nb.info/1218870443/34>, Abruf am 17.12.2024.

Kuhn, P. & Balta, D. (2023): Government as a Platform in Deutschland. Studie zur Nutzung der Potenziale von Plattformstrukturen und -prinzipien in der deutschen Verwaltungsdigitalisierung. NEGZ Kurzstudie, https://www.fortiss.org/fileadmin/user_upload/06_Ergebnisse/Studien_und_Roadmaps/fortiss_NEGZ_Kurzstudie_Government-as-a-Platform_2023.pdf, Abruf am 17.12.2024

Kultusministerkonferenz (KMK) (o.D. a): Anerkennung im beruflichen Bereich: Gesetzliche Regelungen, <https://www.kmk.org/zab/zentralstelle-fuer-auslaendisches-bildungswesen/allgemeines-zur-erkennung/erkennung-im-beruflichen-bereich.html>, Abruf am 17.12.2024.

Kultusministerkonferenz (o.D. b): Anerkennungsgesetze von Bund und Ländern, <https://www.kmk.org/zab/zentralstelle-fuer-auslaendisches-bildungswesen/allgemeines-zur-erkennung/erkennung-im-beruflichen-bereich/erkennungsgesetze.html>, Abruf am 17.12.2024.

Landkreis Oder-Spree (o.D.): Führerscheinangelegenheiten im Landkreis Oder-Spree, <https://www.landkreis-oder-spree.de/Wirtschaft-Ordnung/Verkehr/F%C3%BChrerschein/>, Abruf am 17.12.2024.

Martini, M. (2017): Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV, https://www.unispeyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Martini/2017_TransformationderVerwaltung_TyposkriptDOEV.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2021a): Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/zukunftsfester-staat.pdf?__blob=publicationFile&v=9, Abruf am 17.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2021b): Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/2021-09-deutschland-ist-zu-kompliziert.pdf?__blob=publicationFile&v=11, Abruf am 17.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2022): Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung: Mit digitalen, schnelleren und einfacheren Verfahren zu mehr Fachkräfteeinwanderung, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/Fachkr%C3%A4fteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=16, Abruf am 17.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2023a): Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2021-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches.pdf?__blob=publicationFile&v=7, Abruf am 17.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (2023b): Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/ozg-positionspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=14, Abruf am 17.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2024): Kostenfolgen, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/weniger-buerokratie-und-besseres-recht/kostenfolgen/kostenfolgen.html>, Abruf am 17.12.2024.

Norwegische Arbeits- und Sozialverwaltung (2024): Automated evaluations of applications in NAV, <https://www.nav.no/automatisk-behandling/en>, Abruf am 17.12.2024.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2019), Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/digital-government-review-of-sweden_7917ba3f/4daf932b-en.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2024): OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_eeb36452/9a20554b-en.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Oesterreich.gv (o.D.): Führerschein, https://www.oesterreich.gv.at/themen/persoенliche_dokumente_und_bestaetigungen/fuehrerschein.html, Abruf am 17.12.2024.

PD – Berater der öffentlichen Hand (2024):

Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen, 2024, Berlin, https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/240612_PD-Perspektiven_Strategiepapier_Fuer-die-oeffentliche-Hand-von-morgen.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Pope, R. (2019): <https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d>, Abruf am 17.12.2024.

Pope, R. (2019): Playbook: Government as a Platform. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School: Cambridge, Massachusetts, https://ash.harvard.edu/wp-content/uploads/2024/02/293091_hvd_ash_gvmnt_as_platform_v2.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Roth-Isigkeit, D. (2023): Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation, Mohr-Siebeck, <https://www.mohrsiebeck.com/buch/verfassungsordnung-und-verwaltungsorganisation-9783161621468/>, Abruf am 17.12.2024.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2022): Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland, Jahresgutachten 2022, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/05/SVR_Jahresgutachten_2022.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2024): Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre, Jahresgutachten 2024, <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/06/Jahresgutachten-2024-Barrierefrei.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

Scharpf, F. (1998): Interdependence and democratic legitimation, MPIfG Working Paper No. 98/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41689/1/639568173.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

Schlee, T., Schammann, H. & Münch, S. (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Auslaenderbehoerden_zwischen_Anspruch_und_Alltag.pdf, Abruf am 17.12.2024.

Schellenberg, M. (2023): Das Vergaberecht als Hindernis für die föderale IT-Kooperation, Neue Juristische Wochenschrift, 43/2023, <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata/zeits/njw/2023/cont/njw.2023.h43.nameinhaltsverzeichnis.htm&opusTitle=NJW>, Abruf am 17.12.2024.

Schleicher, U. (2023): Wegen Überlastung: Ausländerbehörde in der Olgastraße zieht Reißleine und schließt, Südwest Presse, <https://www.swp.de/lokales/ulm/auslaenderrecht-in-ulm-auslaenderbehoerde-in-der-olgastrasse-zieht-reissleine-und-schliesst-70960425.html>, Abruf am 17.12.2024.

Spitz, M. (2023): Stellungnahme von Malte Spitz, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Stellungnahmen/DE/2023/nkr-spitz-stellungnahme-ozg-%C3%A4g.html>, Abruf am 17.12.2024.

Statista (2024): Nutzungszahlen BundID, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1477837/umfrage/registrierte-nutzer-der-bundid/>, Abruf am 17.12.2024.

Steinbrecher, W. & Michl, T. (2018): Wozu kann unsere Gesellschaft eine „agile Verwaltung“ brauchen?, In: Agile Verwaltung, Springer: Berlin, Heidelberg, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-57699-1_3, Abruf am 17.12.2024.

Storbeck, O. (2024): Germany's botched data revamp leaves economists 'flying blind', financial times, <https://www.ft.com/content/2e95388d-cf4e-4f95-853e-d41c48d42ad5>, Abruf am 17.12.2024.

ver.di (2024) Tarif- und Besoldungsrunde öffentlicher Dienst Bund und Kommunen 2025, <https://zusammen-geht-mehr.verdi.de/++co++9ed8ade0-12a1-11ef-b8fd-0db5bd6c9048>, Abruf 17.12.2024.

Verwaltungsdaten-Informationsplattform (2024): Örtliches Fahrlehrerregister. Register-ID: 1852114, https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/SharedDocs/Register/Fahrlehrerregister_oertlich.html, Abruf 17.12.2024.

von Münch, I. & Kunig, P. (2021): Grundgesetz-Kommentar: GG, 7. Auflage, GG Artikel 83 Rn. 17., https://www.beck-shop.de/von-muench-kunig-grundgesetz-kommentar-gg/product/36762449?srsId=-AfmBOooqvhEjnUbqfU1aa4k_mKxAne62OvOmXE EHEJ9ymhrZ8sjKy0sQ, Abruf am 17.12.2024.

Weber, C. (2024): Kosten und Schäden durch Cyber-Kriminalität in Deutschland, Aktuelles aus der kriminalistisch-kriminologischen Forschung, https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/Forschungsergebnisse/2024KKAktuell_Kosten_Schaeden_Cyberkriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Abruf am 17.12.2024.

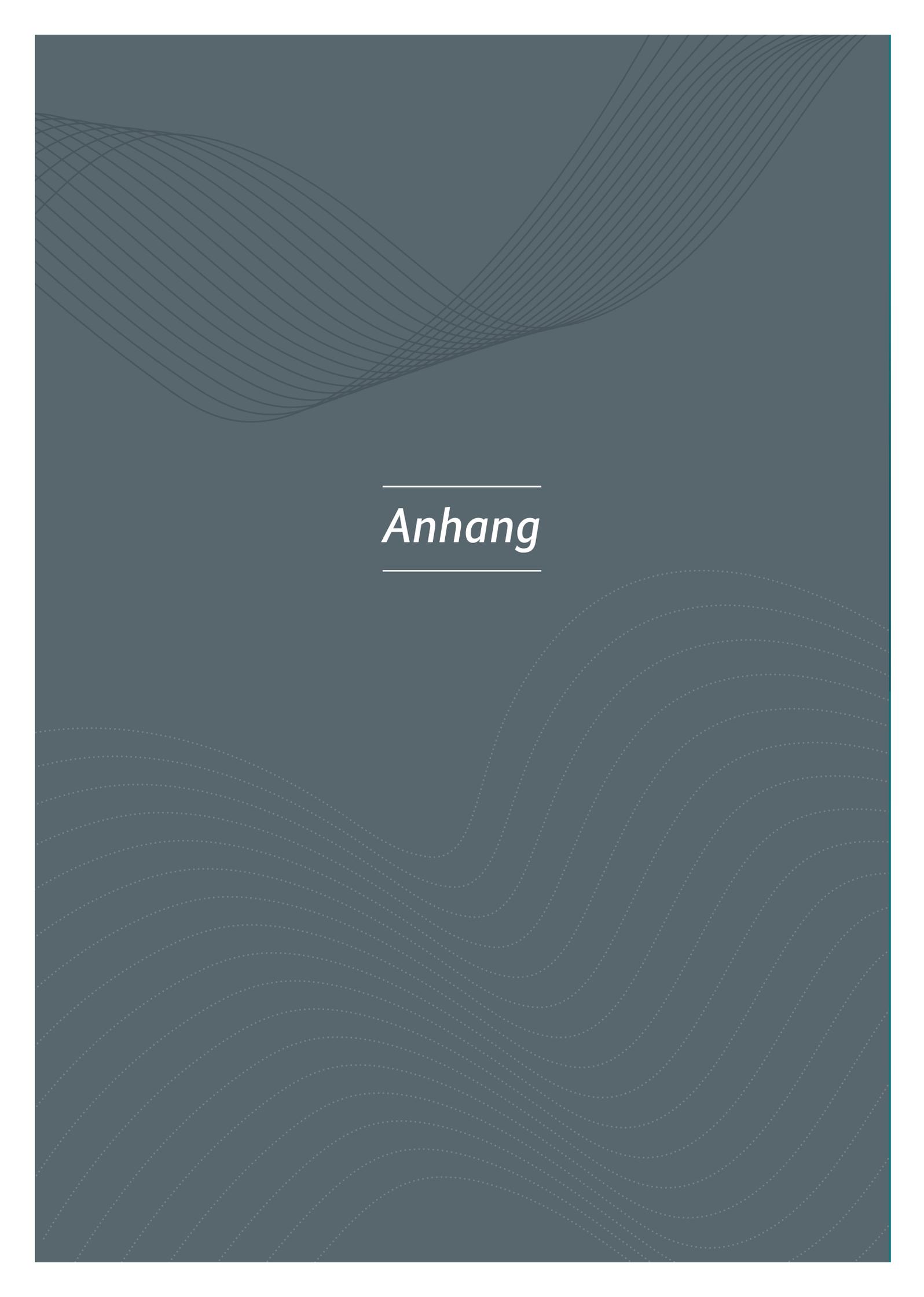
Ahlers, M., Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) (2024): Neuer Schritt mit Ausländerbehörde: Das soll besser werden (waz.de), <https://www.waz.de/staedte/duisburg/article242488314/Neuer-Schritt-mit-Auslaenderbehoerde-Das-soll-besser-werden.html>, Abruf am 17.12.2024.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD) (2023): Zur Frage der Harmonisierung des Begriffs „Einkommen“, Berlin, <https://www.bundestag.de/resource/blob/945978/07bbca005c78577de1f0415d661c288a/WD-4-014-23-pdf.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) (2022): Digitalisierung für Kommunen: Marktüberblick kommunale IT-Dienstleister, https://www.wik.org/fileadmin/files/_migrated/news_files/WIK_Schlaglicht_Digitalisierung-fuer-Kommunen_Marktueberblick-kommunale-IT-Dienstleister_01.pdf, Abruf am 17.12.2024

WirtschaftsWoche (2024): Fachkräftemangel: Wie überlastete Ämter die Fachkräfteoffensive bremsen, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/migration-wie-ueberlastete-aemter-die-fachkraefteoffensive-bremsen/29619216.html>, Abruf am 17.12.2024.

Wollmann, H. (2006): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich: Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, Politik und Verwaltung (2006), <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2006-territorial-funktional.pdf>, Abruf am 17.12.2024.

The background is a dark teal color with abstract, wavy patterns. The top half features solid, thin lines that curve and overlap, creating a sense of depth and movement. The bottom half features dotted lines that follow a similar wavy pattern, creating a textured, layered effect. In the center, the word "Anhang" is written in a white, italicized serif font, flanked by two horizontal white lines above and below it.

Anhang

Der Anhang des Gutachtendokuments enthält zusätzliche Informationen zur Analyse der Fallbeispiele. Im ersten Abschnitt sind alle im Zuge der Untersuchung durchgeführten Interviews mit Fachleuten aufgelistet. Der zweite Abschnitt fasst alle relevanten Informationen und Eckdaten der Fallbeispiele in Factsheets zusammen.

Der dritte Abschnitt enthält detaillierte Berechnungen der realisierbaren Nutzenpotenziale in den Zielszenarien der Fallbeispiele. Die im Anhang verwendeten Quellen und Tabellen sind zudem in den jeweiligen Verzeichnissen des Gutachtendokuments aufgeführt.

1. Interviewübersicht (Teilanonymisiert)

Für die Analyse der Fallbeispiele Fahrerlaubnis, Berufsanerkennung und Einkommensprüfung sowie zur Vertiefung des Problemverständnisses und der Entwicklung von Reformansätzen wurden 31 Interviews mit Fachleuten durchgeführt. Mithilfe spezifisch auf jedes Fallbeispiel

zugeschnittener Interviewleitfäden wurden die Interviews mit Fokus auf die Validierung der Analyseergebnisse und die Herausforderungen sowie Potenziale der Zielszenarien durchgeführt. Die Auswertung der Interviews erfolgte anonymisiert.

Tabelle 3 A Liste der Expert:innen-Interviews

Fallbeispiel	Organisation	Kategorie
Fahrerlaubnis	Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Referat DP 23	Bundesverwaltung
	Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Referat StV 11	Bundesverwaltung
	Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Referat StV 21	Bundesverwaltung
	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Referat Z 5	Landesverwaltung
	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Referat VI 4	Landesverwaltung
	Landesbetrieb Verkehr, Freie und Hansestadt Hamburg	Landesverwaltung
	Fahrerlaubnisbehörde – Main-Taunus-Kreis	Kommunalverwaltung
	Fahrerlaubnisbehörde – Wiesbaden	Kommunalverwaltung
	Fahrerlaubnisbehörde – Main-Kinzig-Kreis	Kommunalverwaltung
	Fahrerlaubnisbehörde – Mannheim	Kommunalverwaltung
	Fahrerlaubnisbehörde – Köln	Kommunalverwaltung
	TÜV Süd AG	Technische Prüfstelle
	ARGE TP 21 GmbH	Arbeitsgemeinschaft TÜV & Dekra

Fallbeispiel	Organisation	Kategorie
Berufsanerkennung	Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (I/II)	Wissenschaft
	Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (II/II)	Wissenschaft
	Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Referat 316 (I/II)	Bundesverwaltung
	Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Referat 316 (II/II)	Bundesverwaltung
	Bundesagentur für Arbeit (BA), Kontext Zentrale Service-stelle Berufsanerkennung (ZSBA)	Bundesverwaltung
	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)	Landesverwaltung
	Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG)	Landesverwaltung
	IHK FOSA	Landesrechtlich organisierte Kammerorganisation
	Landesankennungsstelle für Gesundheitsberufe A (I/II)	Landesverwaltung
	Landesankennungsstelle für Gesundheitsberufe A (II/II)	Landesverwaltung
	Landesankennungsstelle für Gesundheitsberufe B	Landesverwaltung
Einkommensprüfung	Bundesministerium der Finanzen, Referat IV A 5 (I/II)	Bundesverwaltung
	Bundesministerium der Finanzen, Referat IV A 5 (II/II)	Bundesverwaltung
	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Referat SW II 4	Bundesverwaltung
	Der Senator für Finanzen, OZG Themenfeld „Familie und Kind“, Freie Hansestadt Bremen	Landesverwaltung
	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, Referat 39	Landesverwaltung
	Deutsche Rentenversicherung Bund	Träger der gesetzlichen Rentenversicherung
	ArGe PERSER	Arbeitsgemeinschaft der Personalabrechnungs-Software-Ersteller

2. Factsheets

Die Ergebnisse der Analyse wurden für jedes Fallbeispiel in einem Factsheet zusammengefasst. Die Factsheets beinhalten alle relevanten Informationen und Eckdaten zum Status quo der

Fallbeispiele, die für die Untersuchung und Ausarbeitung der Zielszenarien im Gutachten notwendig sind.

2.1 Fahrerlaubnis

Tabelle 4 A Fakten zum Status quo Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis

Regelungskompetenz

Bund: Straßenverkehrsgesetz (StVG), Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV), Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt), Fahrerschüler-Ausbildungsordnung (FahrSchAusbO), Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV), Begutachtungsleitlinien (BASt)

Länder: landesspezifische Ausführungsvorschriften

Vollzugskompetenz

Der Vollzug der Leistung erfolgt auf kommunaler Ebene durch die Fahrerlaubnisbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Länder können durch den Erlass sogenannter Ausführungsvorschriften gemäß § 73 Absatz 1 I FeV Einfluss auf die Vollzugsorganisation nehmen.

Beteiligte Akteure nach Verwaltungsebene

Bundesebene:

- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
- Kraftfahrt-Bundesamt (KBA)
- Bundesdruckerei GmbH

Landesebene:

- Landesministerien für Verkehr

Kommunalebene:

- Fahrerlaubnisbehörden (ca. 435)¹⁵¹

Weitere Akteure:

- Fahrschulen
- Technische Prüfstellen (Dekra/TÜV)
- Fachpersonal für Augenoptik
- Erste-Hilfe-Ausbildungsstätten
- Foto-Studios

¹⁵¹ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2024b).

Prozesscharakteristika		
Prozess- kennzahlen	Fallaufkommen Führerscheinantrag insgesamt:	Für die Fahrerlaubnisklasse B wurden 2023 610 Tsd. Theorie-Erstprüfungen durchgeführt, unter Berücksichtigung möglicher Abbruchquoten wird die Zahl der Antragstellung höher sein. ¹⁵² Insgesamt wurden 2023 ca. 1,26 Mio. Theorie-Erstprüfungen für alle Fahrerlaubnisklassen durchgeführt. ¹⁵³ Im Vergleich zu den anderen Fahrerlaubnisklassen macht die Klasse B den größten Anteil aus (ca. 48 Prozent).
	Durchschnittliche Bearbeitungsdauer:	Die Bearbeitungsdauer für die Antragsprüfung beim Erstantrag der Fahrerlaubnisklasse B variiert je nach Fahrerlaubnisbehörde und Art der Antragstellung zwischen ca. einer Minute und 30 Minuten. Werden die Anträge von den Antragstellenden selbst und analog gestellt, ist die Bearbeitungsdauer höher, als wenn die Anträge digital und über Fahrschulen gestellt werden. Bei persönlicher Vorsprache / Antragseinreichung vor Ort beträgt die Bearbeitungsdauer 15 bis 30 Minuten. Bei individueller digitaler Antragstellung ist die Bearbeitungsdauer zehn bis 20 Minuten. Bei digitaler Antragstellungen über die Fahrschulen beträgt die Bearbeitungsdauer eine bis fünf Minuten. Der Zeitraum für die Antragsprüfung bis zur Erteilung des Prüfauftrags (Entscheidungsdauer) beträgt zwei Tage bis acht Wochen. Digitale Anträge können meist schneller bearbeitet werden als analoge Anträge.
Ressourceneinsatz	Eingesetztes Personal:	Je nach Fahrerlaubnisbehörde unterscheidet sich das eingesetzte Personal im Verhältnis zu den zu bearbeitenden Anträgen. ¹⁵⁴ Beispiele zum Personaleinsatz in drei Fahrerlaubnisbehörden: <ul style="list-style-type: none"> • Fahrerlaubnisbehörde A: Fünf Mitarbeitende zur Bearbeitung von 25 Tsd. Anträgen (Erstanträge und Anträge auf Erweiterung) pro Jahr. • Fahrerlaubnisbehörde B: Elf Mitarbeitende zur Bearbeitung von 19 Tsd. Anträgen (aller Arten) pro Jahr. • Fahrerlaubnisbehörde C: Fünf Mitarbeitende zur Bearbeitung von 4 400 Anträgen (Erstanträge).

¹⁵² Vgl. KBA (2024a).

¹⁵³ Vgl. KBA (2024a).

¹⁵⁴ Die Daten wurden im Zuge von Interviews mit Fachleuten mit Leitenden von Fahrerlaubnisbehörden erhoben. Die aufgeführten Antragsarten für die jeweiligen Fahrerlaubnisbehörden unterscheiden sich. Da unterschiedliche Antragsarten teils unterschiedlichen Aufwand in der Bearbeitung erfordern, ist ein Vergleich von Mitarbeitenden pro Antrag nicht möglich. Dennoch lässt sich durch den Vergleich zeigen, dass manche Fahrerlaubnisbehörden wesentlich effizienter in der Prüfung und Bearbeitung sind als andere.

Prozesscharakteristika		
Digitalisierung	Eingesetzte Sachmittel:	N/A
	Stand der Digitalisierung:	EfA-Leistung „digitaler Führerscheinantrag“ im OZG-Themenfeld Mobilität und Reisen durch das BMDV und das Land Hessen konzipiert und durch den IT-Dienstleister Ekom21 entwickelt. Vierzehn Bundesländer haben einen Nachnutzungsvertrag unterzeichnet. Aktuell sind 71 der 435 Fahrerlaubnisbehörden angebunden. ¹⁵⁵ Bayern und Hamburg bieten einen individuellen digitalen Antragservice an. In Hamburg ist der digitale Antragservice nur für die Antragstellung über die Fahrschulen zugänglich.
	Nutzungszahlen digitale Services:	Anteil digitaler Antragsgänge: In Fahrerlaubnisbehörden, die EfA-Leistung „digitaler Führerscheinantrag“ nutzen: ca. drei Prozent. ¹⁵⁶ In Fahrerlaubnisbehörden, die digitalen Führerscheinantrag über Fahrschulen nutzen: 65–70 Prozent. ¹⁵⁷
	Verwendete technische Systeme/Fachverfahren:	Fünf Fachverfahrenshersteller: Ekom21, Komm.ONE, GekoS, Prokommunal, Telecomputer. Die Fachverfahren können alle an die EfA-Leistung „digitaler Führerscheinantrag“ angebunden werden. Eine Anbindung an weitere Systeme ist nicht bekannt.
	Datenmanagement:	Das KBA verwaltet das zentrale Fahrerlaubnisregister (ZFER) und das Fahreignungsregister (FAER). Im ZFER werden alle seit dem 1. Januar 1999 ausgestellten Führerscheine erfasst. Im FAER werden Informationen über Verkehrsteilnehmer, die im Straßenverkehr auffällig geworden sind, gespeichert und nach dem Fahreignungs-Bewertungssystem mit Punkten bewertet. Die Datenübertragung aus den Registern erfolgt per teilautomatisierter Abfrage. Die Fahrerlaubnisbehörden verwalten zusätzlich örtliche und teils analoge Fahrerlaubnisregister mit Daten über Entziehungen und Ausstellung von Fahrerlaubnissen vor 1999. Für die in vielen Fällen in Papierform geführten Daten (Fahrerlaubnisse bis 1999) erfolgt die Datenübertragung per „Karteikarten-Abschrift“. Durch die Führerschein-Umtauschpflicht sollen bis 2033 alle Fahrerlaubnisdaten im ZFER erfasst, und die Datenhaltung in den örtlichen Fahrerlaubnisregistern vollständig abgelöst werden. Im ZFER nach § 48 StVG in Verbindung mit § 59 FahrIG werden bei den dort eingetragenen betreffenden Inhabenden von Fahrerlaubnissen zusätzlich die Erteilung einer Fahrlehrerlaubnis oder einer Anwärterbefugnis, deren Datum und Befristung sowie die nach Landesrecht zuständige Behörde gespeichert. ¹⁵⁸ Die nach jeweiligem Landesrecht zuständigen Behörden dürfen zudem gemäß § 57 FahrIG Register (örtliches Fahrlehrerregister) über Fahrlehrerinnen bzw. Fahrlehrer, Fahrlehreranwärterinnen bzw. Fahrlehreranwärter, Fahrschulen und Fahrlehrerausbildungsstätten führen. Hierzu besteht jedoch keine Verpflichtung.

¹⁵⁵ Nach Angaben des Referats VI 4 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlicher Raum, mit Federführung im OZG-Themenfeld Mobilität und Reisen (Stand: November 2024).

¹⁵⁶ Mittelwert aus den in den Interviews erhobenen Nutzungszahlen. Bezieht sich auf den Anteil der digitalen Anträge im Verhältnis zu allen anderen Anträgen, die in Fahrerlaubnisbehörden, die an die EfA-Leistung angebunden sind, gestellt werden.

¹⁵⁷ Der digitale Führerscheinantrag über Fahrschulen ist ein Prozess, der in Hamburg entwickelt und nur dort verwendet wird.

¹⁵⁸ Vgl. Verwaltungsdaten-Informationsplattform (2024).

2.2 Berufsanerkennung

Tabelle 5 A Fakten zum Status quo Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Regelungskompetenz

In Deutschland regeln die **Gesetze und Vorschriften des Bundes und der Länder** die Berufsanerkennung. In der **Zuständigkeit des Bundes** liegen ca. 350 duale Ausbildungsberufe sowie weitere ca. 40 bundesrechtlich reglementierte Berufe (z. B. Rechtsanwältin/Rechtsanwalt, Pflegefachkräfte).¹⁵⁹ In der **Zuständigkeit der Länder** liegen sowohl landesrechtlich reglementierte Berufe (z. B. Lehrerin/Lehrer, Erzieherin/Erzieher, Architektin/Architekt) als auch nicht reglementierte landesrechtliche Berufe (z. B. informationstechnische/r Assistent/in, elektrotechnische/r Assistent/in).

Im Rahmen der Anerkennung von **bundesrechtlich geregelten Berufen** gelten die rechtlichen Vorschriften, die **für den deutschen Referenzberuf** einschlägig sind. Bei **landesrechtlich geregelten Berufen** gelten die rechtlichen Vorschriften, die **für den deutschen Referenzberuf im jeweiligen Bundesland** einschlägig sind, in dem die spätere Erwerbstätigkeit erfolgen soll.

Über die unmittelbaren gesetzlichen Grundlagen hinaus regeln auch weitere landes-, berufs- und behördenspezifische Verwaltungsvorschriften, Anwendungshinweise etc. die Berufsanerkennung.

EU:	EU-Berufsanerkennungsrichtlinie <i>(nur bei reglementierten Berufen mit Berufsqualifikation aus der EU/EWR/Schweiz)</i>	
Bund:	Anerkennungsgesetz	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes (BQFQ)
		60 Änderungen bundesrechtlich geregelter beruflicher Fachgesetze
	Berufsrechtliche Fachgesetze (Bund) <i>(z. B. Bundesärzteordnung/Pflegeberufegesetz, Handwerksordnung, ...)</i>	
	Bundesvertriebenengesetz	
Länder:	16 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetze der Länder ¹⁶⁰	
	Berufsrechtliche Fachgesetze (Länder) <i>(z. B. Ingenieur- oder Kammergesetze der Länder)</i>	

Vollzugskompetenz

Der Vollzug der Anerkennungsverfahren hingegen ist unabhängig von der Verortung der Regelungskompetenz **grundsätzlich auf Landesebene angesiedelt**¹⁶¹ und orientiert sich primär an der fachlichen Zuständigkeit für den deutschen Referenzberuf. Zuständig sind in der Regel entweder die **Bezirksregierungen und Regierungspräsidien** (Mittelbehörden) **im jeweiligen Fachbereich** (z. B. Landesankennungsstelle für Gesundheitsberufe des Regierungspräsidiums) oder die jeweilige Kammer der Berufsgruppe (z. B. Ingenieurskammer). Hierdurch kommt es zu einer Vielzahl (weitgehend) unabhängig voneinander agierender Akteure im Rahmen des Gesamtverfahrens. Aus Sicht der Antragstellenden kommen weitere Akteure im Rahmen der vor- und nachgelagerten Einwanderungsprozesse (z. B. Visastellen, Ausländerbehörden) hinzu.

¹⁵⁹ Vgl. Kultusministerkonferenz (KMK) (o. A. b).

¹⁶⁰ Deutliche Verringerung der Bedeutung durch Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes.

¹⁶¹ Es gibt wenige Ausnahmen, wie etwa den kommunalen Sozialverband in Sachsen.

Beteiligte Akteure nach Verwaltungsebene

Bundesebene:

- Bundestag
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
- Weitere Fachressorts für ihre jeweiligen Berufe (insbes. Bundesministerium für Gesundheit)
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (nur über den Betrieb des Portals „Anerkennung in Deutschland“)
- Bundesagentur für Arbeit (BA) mit der Zentralen Servicestelle für Berufsanerkennung (ZSBA)

Landes- und Kommunalebene:

- 16 Landesparlamente
- Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) mit der Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe (GfG) der Kultusministerkonferenz (KMK)
- 19 Bezirksregierungen (ggf. mehrere prüfende Referate)
- 19 Regierungspräsidien (ggf. mehrere prüfende Referate)
- Zeugnisanerkennungsstellen der Länder
- 53 Handwerkskammern
- Drei Industrie- und Handelskammern (IHK FOSA - Prüfung für 76 IHK zentral; IHK Hannover; IHK Wuppertal)
- Weitere zuständige Stellen (insbes. > 150 Kammern der freien Berufe; neun Landwirtschaftskammern bzw. weitere Landwirtschaftsämter)
- Ausländerbehörden (nur im beschleunigten Fachkräfteverfahren)

Weitere Akteure:

- 16 Landesnetzwerke des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung“ (Berufsanerkennungsberatungsstellen)
- Weitere Informationsdienste und Beratungsstellen (z. B. Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland, Portal Anerkennung in Deutschland, Dachportal Make it in Germany, BQ-Portal, Agentur für Arbeit, betriebliche, öffentliche und private Beratungsstellen, ...)
- Sprachschulen (allgemeine und Berufssprachkurse)
- Betriebe (z. B. Ausgleichs-/ Qualifizierungsmaßnahmen)
- Öffentlich-rechtliche und kammereigene Weiterbildungsanbieter (z. B. Anpassungslehrgänge)
- Staatlich anerkannte Berufs- und weiterbildungsschulen (z. B. Kenntnisprüfung)
- Behörden im Heimat- bzw. Ausbildungsland
- Übersetzende

Prozesscharakteristika

Prozesskennzahlen	Fallaufkommen	Gesamt: ca. 62 100
	Berufsanerkennung (Neuanträge 2023) ¹⁶²	Bundesrechtlich reglementierte Berufe: ca. 48 500 Landesrechtlich reglementierte Berufe: ca. 13 550 Gesundheits-/Pflegefachkräfte bzw. Pflegefachmann/-frau: 20 400
Ressourceneinsatz	Durchschnittliche Bearbeitungsdauer ¹⁶³	Reglementierte Berufe: 799 Tage Nicht reglementierte Berufe: 67 Tage Dauer zur Erfüllung der Ausgleichsmaßnahme (reglementierte Berufe): 522 Tage
	Eingesetztes Personal	N/A
	Eingesetzte Sachmittel	N/A

¹⁶² Vgl. BIBB (2024a).

¹⁶³ Die Dauer beginnt mit dem Datum der Vollständigkeit der vorzulegenden Unterlagen und endet mit dem Datum der Entscheidung, das heißt, des ersten rechtsmittelfähigen Bescheids.

Prozesscharakteristika		
Digitalisierung	Stand der Digitalisierung	Die EfA-Leistung „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ ermöglicht die digitale Antragstellung und wurde im OZG-Themenfeld Bildung durch das BMBF (federführendes Ressort) sowie das Land NRW (umsetzendes Land) entwickelt. Derzeit haben elf Bundesländer einen Nachnutzungsvertrag unterzeichnet. Alle OZG-Antragstrecken wurden digitalisiert und sind über Schnittstellen anschlussfähig, sieben Länder (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) wurden bisher angeschlossen und haben die Nachnutzung begonnen.
	Nutzungszahlen digitale Services	N/A
	Verwendete technische Systeme/Fachverfahren:	Fachverfahren werden vereinzelt eingesetzt, unterscheiden sich jedoch je nach Bundesland, Fachverfahrenshersteller oder Berufsgruppe.
	Datenmanagement	Keine technischen Schnittstellen zwischen verwendeten Systemen bzw. Fachverfahren; keine gemeinsame Datennutzung bzw. Datenübertragung; ausschließlich behördenspezifische Datenverwaltung

2.3 Einkommensprüfung

Tabelle 6 A Fakten zum Status quo Elterngeld

Regelungskompetenz
Bund: Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)
Länder: Landesspezifische Ausführungsvorschriften
Kommunen: Ausführungsverordnungen und Dienstanweisungen
Vollzugskompetenz
Der Vollzug der Leistung erfolgt auf der Ebene der Länder. Die Umsetzung und Verwaltung des Elterngeldes werden üblicherweise an Elterngeldstellen delegiert, die entweder auf kommunaler Ebene oder bei Landesbehörden angesiedelt sind. Die Länder können mit Erlass sogenannter Ausführungsvorschriften gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 BEEG Einfluss auf die Vollzugsorganisation nehmen.
Beteiligte Akteure nach Verwaltungsebene
Bundesebene: Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ist zuständig für die Gesetzgebung und die Überwachung der Umsetzung durch die Länder im Sinne einer Rechtsaufsicht. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) berät Eltern hinsichtlich der Auswirkungen des Elterngeldbezugs auf ihre Rente und stellt im digitalisierten Antragsprozess „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) Gehaltsdaten zur Verfügung.
Landesebene: Landesministerien mit Zuständigkeit für Soziales, Familie, Jugend oder Gesundheit sind für die praktische Umsetzung und Verwaltung im Sinne einer fachaufsichtlichen Steuerung der Aktivitäten verantwortlich. In einigen Ländern verantworten Landeselterngeldstellen die operative Bearbeitung der Anträge.
Kommunalebene: In einigen Ländern dienen kommunale Elterngeldstellen der operativen Bearbeitung der Anträge.
Sonstige Akteure: Optional: Wohlfahrtsverbände, Familienberatungsstellen und nichtstaatliche Organisationen beraten und unterstützen Eltern.

Prozesscharakteristika		
Prozesskennzahlen	Fallaufkommen Elterngeld	Rund 1,8 Mio. Menschen haben in Deutschland im Jahr 2023 Elterngeld erhalten. ¹⁶⁴
	Durchschnittliche Bearbeitungsdauer	Auf Basis der Zeitwerttabelle für Vorgaben der Verwaltung ¹⁶⁵ ergibt sich eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 110 Minuten pro eingehendem Antrag. Diese setzt sich wie folgt zusammen: 30 Minuten für die formelle Prüfung und Sichtung der Daten 10 Minuten für die Bestätigung des Dateneingangs oder die Einholung fehlender Daten 60 Minuten für die inhaltliche Prüfung und Erfassung der Daten 10 Minuten für Kopier-, Archivier- und Verteilvorgänge
Ressourceneinsatz	Eingesetztes Personal	Die Bearbeitung von Elterngeldanträgen wird vorrangig durch Mitarbeitende des einfachen und mittleren Dienstes vorgenommen. Da Elterngeld bis zum 14. Lebensmonat bezogen werden kann und unter der Annahme, dass jeden Monat gleich viele Anträge gestellt werden, wird von einem jährlichen Antragsvolumen von 1,5 Mio. zu prüfenden Anträgen ausgegangen. Bei einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von 110 Minuten ergeben sich Personalaufwände in Höhe von 2,8 Mio. Arbeitsstunden. Details können dem Anhang entnommen werden.
	Eingesetzte Sachmittel	N/A
Digitalisierung	Stand der Digitalisierung	Die EfA-Leistung „Einfache Leistungen für Eltern“ im OZG-Themenfeld „Familie und Kind“ wurde durch den Bund (BMFSFJ) und die Freie Hansestadt Bremen konzipiert und durch die Bundesdruckerei GmbH sowie den IT-Dienstleister Dataport AöR umgesetzt. 11 Bundesländer haben einen Nachnutzungsvertrag unterzeichnet. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland bieten einen individuellen digitalen Antragservice an. Bisher setzt lediglich die Elterngeldstelle der Freien Hansestadt Bremen die EfA-Leistung ein. Der Onlinedienst ist zunächst nur für abhängig Beschäftigte verfügbar. Darunter fallen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte sowie ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte. Einkommen aus selbständiger Tätigkeit sowie Entgeltersatzleistungen werden derzeit nicht berücksichtigt. Der Abruf der Daten zu Einkommen aus selbständiger Tätigkeit über die Finanzverwaltung befindet sich aktuell in der Pilotierung. ¹⁶⁶
	Nutzungszahlen digitale Services	N/A
	Verwendete technische Systeme/Fachverfahren	Zur Bearbeitung eines Elterngeldantrags wird eine Vielzahl an Fachverfahren und IT-Systemen eingesetzt. Darunter fallen die Bearbeitungssysteme der Elterngeldstellen (wie z. B. EGO und KONSENS Elterngeld), die beiden Einkommensübermittlungssysteme rvBEA der DRV und DAME der Finanzverwaltungen, die BundID-Funktion des Personalausweises sowie die Serviceportale der Länder und des BMFSFJ.

¹⁶⁴ Vgl. Destatis (2024b).

¹⁶⁵ Vgl. Destatis (2022), S. 67 f.

¹⁶⁶ Vgl. BMI (2024b).

Prozesscharakteristika

Datenmanagement	Bei der Bearbeitung von Elterngeldanträgen werden insbesondere folgende Register benötigt: <ul style="list-style-type: none"> • das Melderegister, um Wohnsitzdaten zu überprüfen; • das Personenstandsregister, um Daten über das Kind zu erfassen; • das Steueridentifikationsregister, um die Steuer-Identifikationsnummer der Eltern zu ermitteln; • das Krankenversicherungsregister, um den Versicherungsstatus der Eltern und des Kindes zu überprüfen; • das Einkommensteuerdatenbank, um das Einkommen der Eltern zu prüfen.
-----------------	--

3. Quantifizierung der Nutzenpotenziale

Um die erwarteten Vorteile aus der Umsetzung des Reformansatzes zu spezifizieren, wurden für die Zielszenarien der Fallbeispiele Nutzenpotenziale berechnet. Die Berechnungen basieren auf

Daten aus Interviews und offiziellen Quellen, sowie einer Reihe von Annahmen, die im Folgenden für die spezifischen Nutzenpotenziale dargestellt werden.

3.1 Fahrerlaubnis

3.1.1 Infobox 4:

Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Transfer- und Wartezeit

Transferzeit

Die angenommene Transferzeit im Status quo basiert auf Angaben des Statistischen Bundesamts. Diese wurden bei der Erhebung von

Erfüllungsaufwänden im Rahmen einer Gesetzesänderung der FeV berechnet. Die Ersparnis der vollen 22 Minuten im Ziel basiert auf der Annahme, dass ein Gang zur Behörde durch die digitale Antragstellung nicht mehr notwendig ist.

	Einheit	Beschreibung	Quelle	
Zeitersparnis pro Antrag				
	22,00	Minuten	Transferzeit zur Behörde IST	OnDea
-	0	Minuten	Transferzeit zur Behörde ZIEL	Schätzung
=	22,00	Minuten	Zeitersparnis pro Antrag	-

	Einheit	Beschreibung	Quelle	
Zeitersparnis pro Antrag				
	>180,00	Minuten	Wartezeit in der Behörde IST	Interviews
-	0	Minuten	Wartezeit in der Behörde ZIEL	Schätzung
=	>180,00	Minuten	Zeiteinsparung pro Antrag	-

Wartezeit

Die angenommene Wartezeit im Status quo basiert auf Angaben aus einem Interview mit Leitenden einer Fahrerlaubnisbehörde. 180 Minuten sind die durchschnittliche Wartezeit, die Antragstellende ohne vorherige Terminvereinbarung in dieser Behörde zur Antragstellung aufbringen müssen.

Die Ersparnis der vollen 180 Minuten im Ziel basiert auf der Annahme, dass ein Gang zur Behörde

und die damit verbundene Wartezeit durch die digitale Antragstellung nicht mehr notwendig ist. Wichtig zu betonen ist, dass 180 Minuten Wartezeit nur auftreten, sofern Antragstellende keinen Termin haben. Das heißt die Einsparung von 180 Minuten ist als maximale Einsparung zu verstehen, in vielen Behörden wird die Einsparung geringer ausfallen. Fakt ist jedoch, dass ein Gang zur Behörde grundsätzlich nicht mehr nötig ist.

3.1.2 Infobox 5:

Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands

	Einheit	Beschreibung	Quelle
Zeitersparnis pro Antrag			
	15,00	Minuten	Bearbeitungszeit IST
-	0	Minuten	Bearbeitungszeit ZIEL
=	15	Minuten	Zeitersparnis pro Antrag
Gesamtersparnis bei Lohnkosten			
	600 000	Anträge	Anzahl Anträge pro Jahr
÷	4	Anträge	Anzahl bearbeitete Anträge pro Sachbearbeitung pro Stunde
×	33	EUR	Kalkulationslohnsatz Sachbearbeitung pro Stunde
≈	5 Mio.	EUR	Eingesparte Lohnkosten (gerundet)

Basierend auf sechs Interviews mit Fachleuten aus dem Vollzug (Fahrerlaubnisbehörden) wurde für den Status quo eine durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Erstantrag auf Fahrerlaubnisklasse B von 15 Minuten berechnet. Das heißt, in einer Stunde werden durchschnittlich vier Anträge bearbeitet. Im Zielszenario sinkt die Bearbeitungszeit durch Bündelung und Automatisierung auf null Minuten. Die für die weitere Berechnung verwendeten Kosten für

das eingesetzte Personal basieren auf den Lohnkosten pro Stunde für Verwaltungsangestellte auf kommunaler Ebene im mittleren Dienst aus dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Dieser liegt bei 33 Euro.¹⁶⁷ Die Anzahl der Erstanträge auf Fahrerlaubnisklasse B pro Jahr wurde näherungsweise durch die Anzahl der durchgeführten Theorie-Erstprüfungen geschätzt. 2023 wurden vom KBA etwa

¹⁶⁷ Zahlen mit Dezimalstelle werden im Folgenden gerundet.

600 000 Theorie-Erstprüfungen für die Fahrerlaubnisklasse B gemeldet. Somit ist eine Reduktion des Personalaufwands von 5 Mio. Euro pro Jahr zu erwarten.

Darüber hinaus ist eine zusätzliche Reduktion des Personalaufwands durch die organisatorische Bündelung des Vollzugs an einer zentralen Stelle, dem „Vollzugszentrum“ beim KBA zu erwarten. Diese ist nicht Teil der Berechnung, da dafür weitreichende Annahmen über die Reduzierung des gesamten Personaleinsatzes im Fahrerlaubniswesen nötig sind. Im Zuge einer Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte auch diese Reduktion des Personalaufwands berechnet werden.

3.2 Berufsankennung

3.2.1 Infobox 9:

Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Personalaufwands

Für die Berechnung des Potenzials Reduktion des Personalaufwands wird hier angenommen, dass sich die Bearbeitungszeit von aktuell 100 Minuten im Status quo auf 37 Minuten im Zielszenario reduziert. Die Bearbeitungszeit für Anträge auf Berufsankennung beträgt laut des Gesetzesentwurfs zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (FEG 2.0) aktuell 100 Minuten. Die Verringerung der Bearbeitungszeit ist auf den Wegfall von sechs Tätigkeitsbereichen zurückzuführen (siehe Rechnung unten), die im Zielszenario automatisiert (z. B. Eingangsbestätigung) werden oder durch die digitale Kommunikation mit Nutzenden (z. B. Daten übermitteln) und Nichtnutzung von Daten wegfallen. Die Daten für die Dauer dieser Tätigkeiten liefert OnDea. Zur Berechnung der damit ersparten Lohnkosten werden die Lohnkosten pro Stunde mit der Zahl der

3.1.3 Infobox 6:

Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Entscheidungsdauer

Die angegebene Spanne für die Entscheidungsdauer von einem Tag bis zu acht Wochen basiert auf Informationen aus sechs Interviews mit Expert:innen aus dem Vollzug (Fahrerlaubnisbehörden). Die Dauer von der Antragstellung bis zur Entscheidung hängt von der Qualität der Anträge und der Bearbeitung von Rückfragen ab. Im Zielbild sorgt eine automatisierte Prüfung dafür, dass nur vollständige Anträge eingereicht werden können, was die Entscheidungszeit auf weniger als einen Tag reduziert.

eingesparten Arbeitszeit multipliziert.¹⁶⁸ Die für die weitere Berechnung verwendeten Lohnkosten für Verwaltungsangestellte auf Landesebene liegen bei 34 Euro pro Stunde und entstammen dem Leitfaden zur Berechnung von Erfüllungsaufwänden.¹⁶⁹ Die sich daraus ergebenden Einsparungen pro Antrag wurden sowohl mit der Anzahl an Neuanträgen für Pflegefachberufe als auch mit der Gesamtzahl an Neuanträgen multipliziert. Die Daten zu Neuanträgen stammen aus dem statistischen Bericht Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen 2022. Dabei wird angenommen, dass die Reduktion der Bearbeitungszeit für alle Berufsankennungsverfahren gilt. Somit ist eine Reduktion des Personalaufwands von 600 Tsd. Euro pro Jahr für Pflegeberufe und eine Reduktion um 1,8 Mio. Euro für alle Berufe, für die ein Antrag auf Anerkennung gestellt wurde, zu erwarten.

¹⁶⁸ Die eingesparte Arbeitszeit (63 Min.) pro Antrag wird in Stunden angegeben (63 Min./60 Min. = 1,05h).

¹⁶⁹ Dieser Betrag wird ebenfalls im Rahmen der Berechnung des Erfüllungsaufwands des FEG 2.0 verwendet.

	Einheit	Beschreibung	Quelle
Reduktion der Bearbeitungszeit			
	100 Min	Bearbeitungszeit IST	Gesetzesentwurf FEG 2.0
-	15 Min	Zeitaufwand Formelle Prüfung, Daten sichten	OnDea
-	15 Min	Zeitaufwand Inhaltliche Prüfung, Daten erfassen	OnDea
-	8 Min	Zeitaufwand Eingang bestätigen oder Einholen fehlender Daten	OnDea
-	10 Min	Zeitaufwand Daten übermitteln oder veröffentlichen	OnDea
-	10 Min	Zeitaufwand kopieren, archivieren, verteilen	OnDea
-	5 Min	Zeitaufwand abschließende Informationen aufbereiten, Bescheide erstellen	OnDea
=	37 Min	Bearbeitungszeit SOLL	-

	Einheit	Beschreibung	Quelle
Gesamtersparnis bei Lohnkosten für alle Berufe			
	50.000 Anträge	Anzahl Anträge pro Jahr	Destatis
×	1,05 Std.	Zeitersparnis Bearbeitungszeit (in Std)	Berechnung basierend auf OnDea (s. o.)
×	34 EUR	Kalkulationslohnsatz Sachbearbeitung pro Stunde	Lohnkostentabelle Verwaltung
≈	1,8 Mio. EUR	Eingesparte Lohnkosten (gerundet)	

	Einheit	Datenpunkt	Quelle
Gesamtersparnis bei Lohnkosten für Pflegeberufe			
	17.000 Anträge	Anzahl Anträge pro Jahr	Destatis
×	1,05 Min.	Zeitersparnis Bearbeitungszeit (in Std)	Berechnung basierend auf OnDea (s. o.)
×	34 EUR	Kalkulationslohnsatz Sachbearbeitung pro Stunde	Lohnkostentabelle Verwaltung
≈	600 Tsd. EUR	Eingesparte Lohnkosten (gerundet)	

3.3 Einkommensprüfung

3.3.1 Infobox 11:

Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Mitwirkungsaufwands

Der angenommene Zeitaufwand von 120 Minuten für das Ausfüllen eines Elterngeldantrags für Antragstellende im Status quo basiert auf den Angaben unter elterngeld.de. Im Fallbeispiel der Einkommensprüfung wird angenommen, dass der Zeitaufwand zum Ausfüllen der Anträge im

Zielszenario der Bearbeitungszeit für Elterngeldanträge mit dem ELFE-Connect-System entspricht und somit bei 30 Minuten liegt. Damit ist zu erwarten, dass sich der Zeitaufwand zum Ausfüllen eines Elterngeldantrags im Zielszenario von 120 Minuten um 90 Minuten pro Antrag reduziert.

	Einheit	Beschreibung	Quelle
Zeitersparnis pro Antrag			
	120	Minuten	Zeitaufwand für Ausfüllen des Elterngeldantrags IST
-	30	Minuten	Zeitaufwand für Ausfüllen des Elterngeldantrags SOLL
=	90	Minuten	Zeitersparnis pro Antrag
			-

Unter der Annahme, dass Antragstellende im Status quo Einkommensdaten per Post einreichen und die anfallenden Portokosten selbst tragen, entstehen gegenwärtig 2,4 Mio. Euro Portokosten. Diese setzen sich aus 2 Euro Porto für einen Brief und der Anzahl der Elterngeldanträge

pro Jahr zusammen. Da im Zielszenario Einkommensdaten nachgenutzt werden, müssen Nutzende keine Nachweise mehr per Post erbringen. Damit ist eine Einsparung von 2 Euro pro Fall bzw. 2,4 Mio. Euro Porto über alle Fälle pro Jahr zu erwarten.

	Einheit	Datenpunkt	Quelle
Gespartes Porto pro Antrag			
	1,6	EUR	Portokosten für Einsendungen
×	1,2 Mio.	Anträge	Anzahl Anträge pro Jahr
≈	2,4 Mio.	EUR	Eingesparte Portokosten (gerundet)
			-

Infobox 12:

Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands

Für die Berechnung des Potenzials zur Reduktion des Personalaufwands wird angenommen, dass die Bearbeitungszeit von Elterngeldanträgen im Zielszenario der mit ELFE-Connect entspricht. Demnach sinkt die Bearbeitungszeit pro Antrag durch die Nachnutzung von Einkommensdaten um 30 Minuten von 110 Minuten auf 80 Minuten. Die für die weitere Berechnung verwendeten Lohnkosten pro Stunde für Verwaltungsangestellte auf kommunaler Ebene stammen aus dem Leitfaden zur Berechnung von Erfüllungsaufwänden und liegen bei 31 Euro. Hier wird der Mittelwert der Lohnkosten für Sachbearbeitende des einfachen und des mittleren Diensts verwendet, da die Prüfung der Anträge von Mitarbeitern aus beiden Tarifgruppen durchgeführt wird. Die sich daraus ergebenden Einsparungen pro

Antrag wurden mit der Anzahl an Anträgen pro Jahr multipliziert. Die Anzahl der Anträge auf Elterngeld pro Jahr wurde auf Basis der Anzahl der Elterngeld Empfangenden im Jahr 2023 berechnet. Dafür wurden drei Annahmen getroffen:

Annahme 1: Elterngeld kann bis zum 14. Lebensmonat eines jeden Kindes bezogen werden.

Annahme 2: Es werden jeden Monat gleich viele Anträge gestellt.

Annahme 3: Eltern beziehen die Leistung für den vollen Anspruchszeitraum.

Somit wird die jährliche Anzahl der Anträge berechnet, indem die Zahl der Empfangenden mit 12/14 multipliziert wird. Da die Nachnutzung der Einkommensdaten über ELFE-Connect zunächst nur für abhängig Beschäftigte möglich ist,

wird die Anzahl der Empfangenden pro Jahr mit dem Anteil der abhängig Beschäftigten an den Erwerbspersonen multipliziert. Dabei wird angenommen, dass die Beantragung von Elterngeld unabhängig vom Erwerbsstatus erfolgt. Die

Anzahl der Anträge wird mit der eingesparten Bearbeitungszeit und den Lohnkosten pro Stunde multipliziert. Somit ist eine Reduktion des Personalaufwands von etwa 20 Mio. Euro pro Jahr zu erwarten.

	Einheit	Beschreibung	Quelle
Zeitersparnis pro Antrag			
	110	Minuten	Bearbeitungszeit IST
-	80	Minuten	Bearbeitungszeit ZIEL
=	30	Minuten	Zeitersparnis pro Antrag
Elterngeldanträge			
	1,8 Mio.	Empfangende (gerundet)	Anzahl Elterngeld Empfangende
×	12/14	Faktor	Faktor für Empfangende pro Jahr
×	0,83	Faktor	Anteil abhängig Beschäftigter
≈	1,3 Mio.	Anträge (gerundet)	Anzahl Elterngeldanträge
Gesamtersparnis bei Lohnkosten			
	1,3 Mio.	Anträge	Anzahl Anträge pro Jahr
×	0,5	Faktor	Zeitersparnis pro Antrag pro Stunde
×	31	EUR	Kalkulationslohnsatz Sachbearbeitung pro Stunde
≈	20 Mio.	EUR	Eingesparte Lohnkosten (gerundet)
			Berechnung basierend auf Destatis (s. o.)
			s. o.
			Lohnkostentabelle Verwaltung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Status von Staat und Verwaltung in Zahlen	19
Abbildung 2	Zielbild der leistungsfähigen Verwaltung.....	27
Abbildung 3	Übersicht Bündelungsformen.....	29
Abbildung 4	Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung.....	38
Abbildung 5	Status quo Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B	51
Abbildung 6	Zielszenario Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B.....	56
Abbildung 7	Vollzugsmodell Erstantrag und Erteilung Fahrerlaubnisklasse B im Zielszenario	61
Abbildung 8	Status quo Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.....	64
Abbildung 9	Zielszenario Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	69
Abbildung 10	Vollzugsmodell der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen im Zielszenario	77
Abbildung 11	Zielszenario der Einkommensprüfung.....	81
Abbildung 12	Vollzugsmodell der Einkommensprüfung im Zielszenario	83
Abbildung 13	Übersicht der angestrebten Veränderungen bei der Einkommensprüfung	86
Abbildung 14	Darstellung des ELFE-Antragsprozesses	87
Abbildung 15	Übersicht generierte Nutzenpotenziale.....	91
Abbildung 16	Übersicht der Voraussetzungen für die Bündelung in den Zielszenarien	92
Abbildung 17	Bestandteile eines erfolgreichen Wegs in die Umsetzung.....	96
Abbildung 18	Überblick Priorisierungskriterien.....	100
Abbildung 19	Eignung der Anwendungsbeispiele für den Proof of Concept.....	101
Abbildung 20	Übersicht Organisation der Reformgestaltung.....	103
Abbildung 21	Überblick Migration der Vollzugsmodelle je Leistung.....	106
Abbildung 22	Übersicht grundgesetzliche Ergänzungsmöglichkeiten	113
Abbildung 23	Kernmaßnahmen für die neue Bundesregierung.....	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Wirkzusammenhang zwischen Voraussetzungen, Nutzenpotenzialen und Zieleigenschaften	42
Tabelle 2	Zusammenfassung der Defizite des Elterngeldes im Status quo.....	79
Tabelle 3 A	Liste der Expert:innen-Interviews.....	128
Tabelle 4 A	Fakten zum Status quo Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis.....	130
Tabelle 5 A	Fakten zum Status quo Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen	133
Tabelle 6 A	Fakten zum Status quo Elterngeld	135

Verzeichnis der Informationsboxen (Infoboxen)

Infobox 1	Skalen-, Spezialisierungs- und Verbundvorteile.....	30
Infobox 2	Prozess der öffentlichen Leistungserstellung.....	32
Infobox 3	Nutzenpotenziale des Reformansatzes.....	40
Infobox 4	Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Transfer- und Wartezeit.....	57
Infobox 5	Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands.....	59
Infobox 6	Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion der Entscheidungsdauer.....	59
Infobox 7	Hintergrundinformationen zur EUDI-Wallet	60
Infobox 8	Fünf Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios der Fahrerlaubnis.....	62
Infobox 9	Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands.....	73
Infobox 10	Fünf Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios der Berufsankennung.....	77
Infobox 11	Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Mitwirkungsaufwands	88
Infobox 12	Mögliche Nutzenpotenziale durch die Reduktion des Personalaufwands	88
Infobox 13	Vier Kernmaßnahmen für die Umsetzung des Zielszenarios der Einkommensprüfung.....	89
Infobox 14	Voraussetzungen für eine Bündelung von Teilleistungen	107

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEEG	Bundeselterngeldgesetz
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BR	Bezirksregierung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EfA	„Einer für Alle“-Leistung
eIDAS	Electronic Identification, Authentication and trust Services
et al.	und andere
FEB	Fahrerlaubnisbehörde
FEG 2.0	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
GaaP	Government as a Platform
GfG	Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe
GG	Grundgesetz
IHK	IHK Foreign Skills Approval
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“
KBA	Kraftfahrtbundesamt
FOSA	Fach- und Organspezifische Arbeitsgruppe
LWK	Landwirtschaftskammer
Mio.	Millionen
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
OZG	Onlinezugangsgesetz/Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
RP	Regierungspräsidium
rvBEA	Rentenversicherungsträger-Bescheinigungen elektronisch anfordern
S.	Seite
StVG	Straßenverkehrsgesetz
Tsd.	Tausend
z. B.	zum Beispiel
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZSBA	Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung

**GUTE GESETZE
DIGITALE VERWALTUNG
WENIGER BÜROKRATIE**

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein. Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann. Er ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.

Erstellt durch:

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstr. 149
10117 Berlin

Autorinnen und Autoren:

Philipp Denker
Theresa Reifurth
Nicolai Sprenger
Katharina Teubel
Lucas Oedekoven
Cedric André
Alexander Böhn

Stand

10. Januar 2025

Druck

Bonifatius GmbH

Layout und Satz

Atelier Hauer + Dörfler, Berlin

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
nkr@bmj.bund.de

Bildnachweis Vorwort

Photothek / Trutschel



www.normenkontrollrat.bund.de

x.com/NKR_Bund

<https://de.linkedin.com/company/nationaler-normenkontrollrat-nkr>