Modernisierung des öffentlichen Sektors | Standard 49

Johannes Ludewig

Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise

Update für Deutschland

Nomos

edition sigma

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Arbeitsdirektor und Geschäftsführer des Klinikums Dortmund gGmbH

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Band 49

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Johannes Ludewig

Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise

Update für Deutschland

Nomos

edition sigma

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

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

1. Auflage 2021

© Johannes Ludewig

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8391-5
ISBN (ePDF): 978-3-7489-2781-5

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748927815

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Vorwort des Herausgeberkreises

Die Schriftenreihe »Modernisierung des öffentlichen Sektors«, auch als Gelbe Reihe bekannt, existiert seit 1994. Sie ist entstanden im Zusammenhang mit den umfassenden Bemühungen zur Neuen Steuerung von Verwaltungen und zur Staatsmodernisierung in dieser Zeit. Ziele der Reihe waren und sind die Analyse und Unterstützung des Reformprozesses im öffentlichen Sektor aus einer kritischen Perspektive. Wichtige weitere Merkmale der Reihe sind wissenschaftliche Fundierung, Interdisziplinarität, Verständlichkeit, Problemorientierung, Aktualität und auf praktische Umsetzung ausgerichtete Beiträge. Anknüpfend an diese lange Tradition will sich die Reihe jedoch Veränderungen und neuen Formaten nicht verschließen. Daher hat sich der Herausgeberkreis entschieden, eine erste Dissertation, die sich durch hohe Praxisrelevanz auszeichnete, als Sonderband in der Reihe zu veröffentlichen (vgl. Sonderband 50), der sicherlich noch weitere folgen werden. Mit dem hier jetzt vorgelegten Band wird eine weitere Neuerung angestoßen. Wir haben uns erstmals bewusst dafür entschieden, einen fundierten und sehr anregenden Praktikerbeitrag zu veröffentlichen, der zwar keine klassische wissenschaftliche Publikation darstellt, jedoch zahlreiche Schnittstellen zur wissenschaftlichen Debatte aufzeigt und diese einbezieht. Unseres Erachtens passt dies sehr gut zum Anspruch der Schriftenreihe, Beiträge (auch) aus Praktiker-Sicht und im „Interface“ von Wissenschaft und Praxis zu veröffentlichen.

Der langjährige Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates der Bundesregierung, Dr. Johannes Ludewig, zieht in diesem Band seine persönliche Quintessenz aus 15 Jahren Pionierarbeit in diesem Gremium. Johannes Ludewig beschreibt die Initiativen des NKR, die Erfolge und Misserfolge, bezieht diese auf aktuelle Themen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung und versucht, daraus Lehren für die Neugestaltung von „Bürokratie, Regulierung, Verwaltung“ in Deutschland zu ziehen. Dabei bezieht er Erfahrungen aus den „Verwaltungskrisen“ der letzten Jahre (Flüchtlingskrise, Pandemie) sowie aus dem nach wie vor stark ausbaufähigen Zustand im Bereich der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland mit ein und macht Vorschläge zur Neugestaltung von Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozessen in Deutschland.

Entstanden ist ein sehr anschaulicher Text mit historischem Rückblick, vielen interessanten Daten und Fakten und vor allen Dingen Insiderinformationen, die ein spannendes Bild der realen Entscheidungsprozesse in Politik und Verwaltung vermitteln. Johannes Ludewig formuliert auf dieser

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Grundlage in der ihm eigenen manchmal zuspitzenden Art weitreichende Handlungsempfehlungen. Die Empfehlungen muss man normativ nicht (alle) teilen und auch der Herausgeberkreis tut dies nicht. Wir sind aber der Meinung, dass dieser Text und die Vorschläge nicht nur hochaktuell sind, sondern auch zu interessanten und notwendigen Diskussionen anregen können und werden.

Diese Diskussionen sind unverzichtbar angesichts der in den letzten Jahren deutlich gewordenen Stärken, aber auch nicht unerheblicher Schwächen bei der Bewältigung der umfassenden Krisen, durch die das Thema „Verwaltungsmodernisierung" eine neue Schubkraft entwickeln kann. Johannes Ludewig benennt implizit und explizit wichtige Problembereiche, denen eine neue Bundesregierung mehr Aufmerksamkeit widmen sollte, wie das Verhältnis von Digitalisierung und Datenschutz, die oft mühsame Zusammenarbeit zwischen Ressorts und den Verwaltungsebenen, die Optimierung der Kompetenzverteilung im Bundesstaat, die partielle Vollzugsunfreundlichkeit vieler Gesetzgebungsvorhaben oder eine fehlende Instanz zur Institutionalisierung notwendiger Verwaltungsreformen. Wir möchten mit dieser Veröffentlichung einen ersten Aufschlag für diese notwendigen Diskussionen machen, denen weitere folgen werden.

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Geschäftsführender Herausgeber

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Vorwort

„Geschichte in Deutschland beschäftigt sich nicht nur mit der Vergangenheit, sondern, anders als in anderen Ländern Europas, blickt sie nach vorne."[1]

Das ist auch das Anliegen dieses Buches: Zurückzuschauen auf das, was ich erlebt, gesehen und manchmal auch ein Stück weit mitgestaltet habe – um den Blick für das zu schärfen, was jetzt zu tun ist.

15 Jahre lang habe ich dem Normenkontrollrat angehört und ihn durch vier Legislaturperioden hindurch geführt. Zuvor habe ich 22 Jahre in und für die Bundesregierung gearbeitet, 12 weitere Jahre für die Eisenbahn in Deutschland und Europa. Damit verbunden waren zahllose Gelegenheiten, Staat und Verwaltung kennenzulernen, im Alltag zu erleben, von innen und von außen, hierzulande und jenseits unserer Grenzen. Mein Fazit: Staat und Verwaltung haben in den zurückliegenden Jahrzehnten einen großen, ja oft einzigartigen Beitrag dazu geleistet, dass Deutschland heute gut dasteht – in Europa und in der Welt. Möglich wurde dies, weil wir uns immer wieder neu ausgerichtet und an Veränderungen angepasst haben, weil wir mehr nach vorn als zurück geschaut haben, weil wir Bewährtes bewahrt und Neues in Angriff genommen haben, in manchen Augenblicken mehr, in anderen weniger. In Gesellschaft und Wirtschaft ebenso wie in Politik und Verwaltung.

Kein Zweifel: Die letzten Jahre gehörten zu denen, in denen Staat und Verwaltung in Deutschland zu wenig dafür getan haben, Leistungsfähigkeit und Bürgernähe auf der Höhe der Zeit zu halten bzw. dorthin zurückzubringen. Die überall präsente General-Herausforderung der Digitalisierung wird in Sonntagsreden thematisiert, aber allenfalls punktuell in praktisches Handeln umgesetzt. Flüchtlings- und Corona-Krise haben die Schwachstellen schonungslos offengelegt - Weckrufe, die nicht überhört werden dürfen. Dieses Buch beschreibt Stärken und Schwächen von Bürokratie, Regulierung und Verwaltung und zeigt Wege, wie Versäumtes nachgeholt und Neues auf den Weg gebracht werden kann – so wie wir in Deutschland es von uns selbst erwarten.

---

1 Neil MacGregor, Deutschland – Erinnerung einer Nation, München 2015, Seite 603.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

„Deutschland ist unzufrieden mit sich selbst, mit komplizierten Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen, mit aufwändigen Lösungen und bürokratischen Abläufen. In der Krise wird deutlich, was auch in ‚normalen' Zeiten immer öfter Sorge bereitet: Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Diese Komplexität aufzulösen, muss das langfristige Ziel jeder Digitalisierungs- und Modernisierungsstrategie sein."

Nationaler Normenkontrollrat, Mai 2021

„Ihr habt das Know-How, ihr habt die technische Infrastruktur und vor allem habt ihr viele gute Leute, doch was Deutschland fehlt, ist das Agile und Flexible."

Vilve Vene, Fintech-Gründerin und CEO der Modularbank, Estland, Juli 2021

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Inhalt

1. **Bürokratie – Belastung ohne Ende?** 13

2. **Ein neuer Anlauf – Politik will wissen, was sie tut** 19

3. **Wenn Transparenz der Folgekosten – dann auch richtig** 33

4. **Neue Meilensteine für bessere Gesetze** 39

5. **Was macht Europa?** 59

6. **Der Normenkontrollrat – Motor und Fremdkörper zugleich** 71

7. **Deutsche Verwaltung – die endlose Geschichte von der Digitalisierung** 85

8. **Deutsche Verwaltung – von der Angebotskultur zur Kunden-Service-Kultur** 103

9. **Wie machen wir Gesetze? - Politik braucht Praxistauglichkeit** 117

10. **Regulierung, Verwaltung, Digitalisierung – Update für Deutschland** 133

Dank 149

Zeittafel 151

Anlagen 159

Personenregister 175

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5

Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 1:	Die Dimension des Bürokratiebegriffs	15
Abbildung 2:	Das Standardkosten-Modell im Überblick	21
Abbildung 3:	Der Normenkontrollrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland	24
Abbildung 4:	Wesentliche Maßnahmen zur Erreichung des 25%-Abbauziels	29
Abbildung 5:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands	35
Abbildung 6:	Ziele und Konzept des systematischen Evaluierungsverfahrens	42
Abbildung 7:	Erfüllungsaufwand One-in-one-out-Monitor	51
Abbildung 8:	Onlinezugangsgesetz – Umsetzungsstrukturen und Digitalverantwortliche – Funktioniert das?	92
Abbildung 9:	Umsetzungsstand (Juni 2021) der Verwaltungsdigitalisierung auf Basis der Empfehlungen des NKR-Gutachtens ‚E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann'	95
Abbildung 10:	Deutschlands öffentlicher Sektor und seine Herausforderungen	103
Abbildung 11:	Initiative ‚Leistungsfähige Verwaltung - Zukunftsfester Staat '	109
Abbildung 12:	Gesetzesvorbereitung – neues Standard-Vorgehensmodell	125
Abbildung 13:	Wie machen wir Gesetze? Herausforderung und Lösung	130

* Alle Abbildungen – außer Abb. 1 – sind Veröffentlichungen oder Arbeitsunterlagen des Nationalen Normenkontrollrats oder von ihm in Auftrag gegebenen Gutachten entnommen.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-8487-8391-5