



Kompetenzzentrum
Öffentliche IT

Forschung für den digitalen Staat

nfora



Markus König, Nicole Opiela, Mike Weber

Outcome-orientierte Staatsmodernisierung: Hebel im Betriebssystem der Verwaltung



Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern



Fraunhofer
FOKUS

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Impressum

Autor:innen:

Markus König, Nicole Opiela, Mike Weber

Gestaltung:

Reiko Kammer

Bildnachweis

Seite 1: DALL E 3

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Öffentliche IT
Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin
Telefon: +49-30-3463-7173
info@oeffentliche-it.de
www.oeffentliche-it.de
www.fokus.fraunhofer.de

ISBN: 978-3-948582-38-8

1. Auflage März 2026

Dieses Werk steht unter einer Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0) Lizenz (sofern nicht anders gekennzeichnet). Es ist erlaubt, das Werk bzw. den Inhalt zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen, Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes anzufertigen sowie das Werk kommerziell zu nutzen. Bedingung für die Nutzung ist die Angabe der Namen der Autor:innen sowie des Herausgebers.

Logos und vergleichbare Zeichen dürfen nur im Kontext des Werkes genutzt und nicht abgewandelt werden.

Von uns verwendete Zitate unterliegen den für die Quelle geltenden urheberrechtlichen Regelungen.

Icons für Infografik: <https://fontawesome.com>

Das letzte Abrufdatum der Onlinequellen ist der 22.12.2025

Inhalt

1. Ausgangslage: Systembedingte Defizite in der Zielerreichung	4
2. Zielperspektive: Verwaltungshandeln am Outcome messen	6
3. Dimension Ressourcen	8
3.1 Bestandsaufnahme	
3.2 Impulse	
3.3 Praxisbeispiele	
4. Dimension Aufgaben und Prozesse	10
4.1 Bestandsaufnahme	
4.2 Impulse	
4.3 Praxisbeispiele	
5. Dimension Ergebnisse	12
5.1 Bestandsaufnahme	
5.2 Impulse	
5.3 Praxisbeispiele	
6. Dimension Umwelt	14
6.1 Bestandsaufnahme	
6.2 Impulse	
6.3 Praxisbeispiele	
7. Impulse zur Staatsmodernisierung	16
8. Einordnung der Impulse in aktuelle Debatten	19
Literaturverzeichnis	20

1. Ausgangslage: Systembedingte Defizite in der Zielerreichung

Mit der Schaffung des neuen Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung wurde ein starkes Signal für einen Neustart in der Verwaltungsmodernisierung gesetzt, dessen konkrete Ausgestaltung eine eigene Herausforderung darstellt (Borggräfe/Göller 2025). Damit verbunden sind nicht zuletzt viele Debatten zur Staats- und Verwaltungsreform, bei denen Begriffe wie Verschlinkung, Bürokratieab- respektive- rückbau, Innovation und eine mögliche Aufgabenneuordnung zwischen den staatlichen Ebenen den Diskurs dominieren.

Wir wollen im Folgenden einen aus unserer Sicht zu wenig betrachteten **Modernisierungsstrang** in den Fokus rücken: **Die Reform verwaltungsinterner Regeln und Verfahren im »Betriebssystem« des Staates.** Diese verwaltungsinternen Regeln, die etwa in Geschäftsordnungen, Verwaltungsvorschriften und Geschäftsverteilungsplänen kodifiziert sind, erfüllen bei umfassender Anwendung wichtige Funktionen für das rechtssichere und erwartungstreue Handeln der Verwaltung. Wir verwenden hierfür die Metapher des Betriebssystems, um zu unterstreichen, dass es uns weder um Abriss und Neubau der gegenwärtig funktionsfähigen Verwaltung geht noch um die Identifikation von hoffnungsvollen, aber kaum skalierbaren Einzelmaßnahmen. Um im Bild zu bleiben: Wir wollen weder die aus guten Gründen gewachsene Hardwarelandschaft zerschlagen noch die Usability einzelner Anwendungen optimieren. Vielmehr geht es um die Hebel und Stellschrauben in der Verwaltung, die bei gegebenen Strukturen für möglichst breite Wirkungen sorgen, weil sie die Operationsmodi der Verwaltung insgesamt verändern können.

Zwei Gründe machen diesen Modernisierungsstrang aus unserer Sicht so bedeutsam: Erstens bestehen hier niedrigschwellige und daher pragmatisch umsetzbare Veränderungsmöglichkeiten, was die Wahrscheinlichkeit einer Reformumsetzung erhöht. Zweitens wirkt eine Reform des Betriebssystems katalytisch auf alle weiteren Reformstränge: Evidenzbasiertes Regieren, Bürokratierückbau, Einführung agiler Methoden, Veränderung des Mindsets, Schaffung neuer Ministerien, Behörden und Zuschnitte, konsequente Digitalisierung und andere Vorschläge

werden ihr Potenzial nicht voll entfalten, solange nicht wichtige Änderungen am Betriebssystem der Verwaltung erfolgen. Die Effektivität anderer Reformmaßnahmen hängt also von diesem Modernisierungsstrang ab.

Anstoß für die laufenden Reformdebatten ist ein wahrgenommenes staatliches Bewältigungsproblem: Sowohl die Bürger:innen als auch die Behördenleitungen sehen die Verwaltung als überfordert bei ihrer Aufgabenbewältigung (forsa 2023, 2024, 2025). Dies zeigt sich in vielfältigen Facetten und möglichen (Selbst-)Verstärkern der Entwicklung wie beispielsweise:

- Die Verwaltungsarbeit ist im Kontext multipler Krisen immer weniger planbar geworden.
- Die jährlichen Erfüllungsaufwände für die Befolgung von rechtlichen Regelungen sind (auch) für die Verwaltung in den letzten Jahren weiter gestiegen – und das teils deutlich (Destatis 2025a).
- Es können bereits derzeit Tausende freier Verwaltungsstellen nicht besetzt werden (dbb 2024) – und der demographische Wandel wird diese Entwicklung verschärfen.

Diese **Ausgangslage** führt zu einer alarmierenden gesellschaftlichen Herausforderung. Wenn Staat und Verwaltung die Bedarfe und Problemlagen der Bürger:innen und Unternehmen aus deren Sicht nicht ergebnisorientiert bearbeiten und lösen können, erschüttert dies zunächst die aktuell noch bestehende Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung (Destatis 2025b) und dann möglicherweise die demokratische Verfasstheit des gesamten politischen Systems.

Unsere **These** ist, dass die wahrgenommene Überforderung der öffentlichen Verwaltung in wichtigen Teilen systembedingt ist. Für das Erreichen (digital)politischer Ziele sehen auch öffentliche Bedienstete die Verwaltungsstrukturen als größtes Hindernis (Wachsmann / Weber 2025). Grundlegende Strukturen sind nicht hinreichend darauf ausgerichtet, woran der Staat von Bürger:innen und Unternehmen immer stärker gemessen wird: gesellschaftliche Probleme zu lösen.

Starten wir zur Erläuterung dieser These mit einem stark stilisierten Blick auf den Staat: »Die aktuell gängige Praxis ist, zur Lösung eines Problems Gesetze und Geld zur Verfügung zu stellen. Fakt ist, damit fängt die Führungsaufgabe mit der Durch- und Umsetzung erst an.« (Brinkhaus 2024, S. 37) In der Tat greift der Gesetzgeber nicht nur in Wirtschaft und Gesellschaft mit rechtlichen Regelungen und finanziellen Mitteln ein, sondern er steuert so auch seine Verwaltung. Dies hat weitreichende Auswirkungen auf deren Aufbau- und Ablauforganisation: Abgegrenzte Haushalts- und Stellentitel führen im Verwaltungsalltag zu abgegrenzten Zuständigkeiten. In der Folge divergieren die Vollzugsprioritäten und zerfasern die Arbeitsabläufe, wenn die Aufgabenwahrnehmung auf mehrere Zuständigkeiten verteilt ist. Die Inputorientierung durch das Steuern mittels Haushaltstiteln ist eine strukturelle Ursache für die organisatorische Fragmentierung der Verwaltung, die wiederum Pfadabhängigkeiten für die weitere Entwicklung der (kleinteiligen und fragmentierten) Haushaltstitel schafft.

Eine zweite grundlegende Weichenstellung im Betriebssystem der Verwaltung sorgt dafür, dass sie nicht primär als Problemlöser von den Bürger:innen wahrgenommen wird: Beim Vollzug des gesetzten Rechts konzentriert sich die Verwaltung primär auf Rechtssicherheit. Bürokratie steht seit jeher im Spannungsfeld zwischen rechtskonformem und erwartungssicherem Handeln auf der einen und der Nutzung neuer Chancen und Möglichkeiten zur Problemlösung auf der anderen Seite. Der Versuch, alle Risiken auszuschließen, kann die Problemlösung stark überformen und den Eindruck des Stillstands erwecken, zumal Verfahren dadurch mitunter langwieriger werden. Die ohnehin fragmentierte Ablauforganisation der Verwaltung wird so aus Sicht der Bürger:innen und Unternehmen durch den risikovermeidenden Rechtsvollzug noch schwerfälliger und weniger lösungsorientiert.

Kleinteilige Inputorientierung und risikoaverse Umsetzung führen dazu, dass das Verwaltungshandeln als langsam und umständlich wahrgenommen wird. Verwaltungshandeln scheint sich vor allem an der inneren formalen Eigenlogik der Verwaltung zu orientieren und zu wenig an den gesellschaftlichen Belangen.

Zahlreiche Stellschrauben des Verwaltungshandelns sind in ihrem Betriebssystem festgeschrieben, nämlich in verwaltungsinternen Regeln und Verfahren. Es sind dieselben Regeln und Verfahren, die nicht nur die Problemlösungsorientierung beeinflussen, sondern auch die Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit der Verwaltung. Ein System, das nach primär inneren Logiken arbeitet, kann nur in dem durch die Logiken vorgegebenen Rahmen auf äußere Ansprüche reagieren.

Verwaltungsinterne Regeln und Verfahren können aber verändert werden, um schneller bessere gesellschaftliche Problemlösungen zu erreichen, ohne ihre wichtigen Funktionen für Rechtssicherheit und Erwartungstreue aufgeben zu müssen. Unser Impuls für die Staats- und Verwaltungsreform besteht daher aus pragmatischen Vorschlägen, die sich an den folgenden drei Grundüberlegungen orientieren:

1. die Zielperspektive des Verwaltungshandelns insgesamt neu zu definieren,
2. die Problemlösungs- und Wirkungsorientierung der Verwaltung substantiell zu steigern und dadurch
3. die Veränderungsdynamik der Verwaltung zu erhöhen.

Wir unterbreiten diese Vorschläge wohlwissend, dass sie weder neu sind noch ihre Zusammenstellung erschöpfend sein kann. Auch begnügen wir uns mit einer Plausibilisierung der Überlegungen, ohne die Zweckmäßigkeit jeder Maßnahme einzeln abzuleiten. Dies ändert jedoch nichts daran, dass ihre Umsetzung wesentlich für den Erfolg der Staatsmodernisierung sein dürfte. Der Anspruch dieses Impulses ist es also, ein aktuell vernachlässigtes Handlungsfeld der Verwaltungsmodernisierung aus einer Außenperspektive neu zu strukturieren und so wieder verstärkt in die aktuellen Diskurse einzubringen.

2. Zielperspektive: Verwaltungshandeln am Outcome messen

Mit unseren Vorschlägen zum Wandel am System der Verwaltung verbunden ist die Idee eines spezifischen Blickwinkels. Es gilt, die Handlungs- und Problemlösungskompetenzen der Verwaltung spezifisch zu definieren und deren Anwendung wirkungsorientiert zu messen. In den laufenden Debatten um die Staatsmodernisierung nehmen Empfehlungen zur stärkeren Wirkungsorientierung von Staat und Verwaltung breiten Raum ein. Konsens besteht darin, dass es nicht ausreicht, nur auf den Output der Verwaltung zu schauen. Vielmehr gilt es, Wirkungen in den Blick zu nehmen. Aber bei allen Bestrebungen, Wirkung messbar zu machen und Wirkungsorientierung zu institutionalisieren, bleibt es herausfordernd, selbst einfache Wirkungszusammenhänge valide abzubilden (Tiemann et al. 2024). Die Beantwortung der Frage, ob politische Maßnahmen und Verwaltungshandeln langfristig die angestrebten gesellschaftlichen Veränderungen bewirken, also Impact entfalten, erfordert die Beobachtung einer Vielfalt verschiedenartiger Einflussfaktoren, die sich in der Zeit zudem verändern können. Bleibt schon die Messung der Effektivität einzelner Maßnahmen herausfordernd, potenziert sich diese Herausforderung bei der Frage, was das effizienteste Mittel zur Zielerreichung ist.

Der geeignete Betrachtungshorizont zur Bestimmung von Wirkungen besteht darin, Verwaltungshandeln mittels seines

Outcomes, also der mittelfristigen Veränderungen bei der Zielgruppe, zu analysieren. Dies bietet die derzeit angemessene Balance zwischen der Erfassbarkeit tatsächlicher Wirkungen und ambitionierten Zielbildern.

Das IOOI-Modell bietet eine Möglichkeit, die Überlegungen zu visualisieren (siehe Abbildung 1). Das Modell erfasst den linearen Ablauf vom Ressourceneinsatz bis zu unterschiedlichen Stufen der Wirkung. Die Betrachtung beginnt mit den Inputfaktoren wie etwa Geld und Personal, um die Maßnahme aufsetzen zu können. Die Umsetzung der Maßnahmen entscheidet dann über die erreichten Ergebnisse, also den Output. Output beschreibt aber noch keine Wirkung. Erst wenn Verhaltensänderungen oder Änderungen in den Lebensumständen der adressierten Zielgruppe eintreten, lässt sich ein Outcome der Maßnahme und damit eine Wirkung beobachten. Stößt dieser Outcome über die adressierte Zielgruppe hinaus gesellschaftliche Veränderungen an, entsteht Impact. Dieser Fünfschritt, der sich in beide Richtungen sowohl für die Planung als auch die Analyse fruchtbar machen lässt, bietet einen vergleichsweise einfachen und zugleich systematischen Zugang zur Wirkungsanalyse.

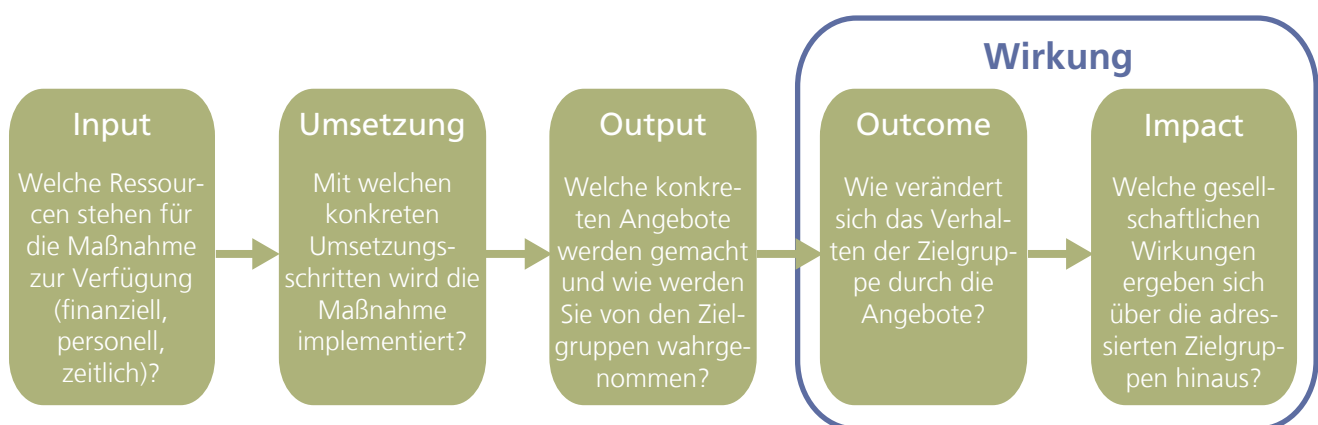


Abbildung 1: Input-Output-Outcome-Impact (IOOI) Modell (in Anlehnung an ADT 2023, S. 12)

Plausibilisieren lässt sich das Modell etwa am Beispiel der Einführung des Deutschlandtickets, die nicht nur ein erfolgreiches Digitalisierungsprojekt war, sondern insbesondere auch einen Beitrag zur ökologischen Verkehrswende leisten sollte. Input und Output der Maßnahme lassen sich leicht bestimmen und mit geeigneten Indikatoren hinterlegen. So stellt die Höhe der bereitgestellten Mittel zur Finanzierung der durch das Ticket nicht gedeckten Verkehrsleistungen den wesentlichen Indikator zur Messung des Inputs dar. Der Output lässt sich über die Anzahl der verkauften Abonnements bereits gut approximieren. Für die Frage der Wirkung ist es jedoch wesentlich zu bestimmen, ob der Kauf des Tickets auch zu einem veränderten Verkehrsverhalten geführt hat. Werden bestehende Abonnements nur durch die nun verfügbare günstigere Alternative ersetzt oder wird das neue Ticket nur für sonst nicht durchgeführte Fahrten verwendet, bleibt die ökologische Wirkung aus oder schlägt sogar ins Gegenteil um. Um eine solche Wirkung zu erfassen, braucht es detaillierte Daten zum Verkehrsverhalten. Daten zur Straßenauslastung können beispielsweise für eine Schätzung interessant sein, ob Autofahrten tatsächlich kompensiert werden oder ob möglicherweise sogar andere Autofahrer:innen die zunächst freieren Straßen intensiver nutzen. Letztlich braucht es zur Bewertung des Impacts allerdings Daten zum individuellen Verkehrsverhalten. Während sich also der Outcome durch bestehende Daten und kurzfristige Untersuchungen noch recht gut approximieren lässt, bedarf es für die gesamtgesellschaftliche Impact-Betrachtung umfassenderer Untersuchungen (Ermes et al. 2024), die aufgrund ihrer Langfristigkeit erst mit großem Zeitverzug auf die politische Steuerung einzahlen können.

Die Impact-Betrachtung wird zusätzlich erschwert, da sich gesellschaftliche Veränderungen stets aus dem komplexen

Zusammenspiel vielfältiger Faktoren ergeben. Der konkrete Einfluss einzelner politischer Maßnahmen ist entsprechend schwierig zu bestimmen, zumal der Einfluss in der Zeit nicht konstant bleibt. Eine Maßnahme, die im Kontext des Zeitpunkts t einen erheblichen Impact entfalten kann, erweist sich unter geänderten Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt $t+1$ möglicherweise als kontraproduktiv. Die unterschiedlichen Wirkungen nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik der späten 1960er und 1970er Jahre können hier als vielzitiertes Beispiel gelten (Gaul 2009, S. 22 – 24). Zudem bleibt der Einfluss politischer Maßnahmen und des Verwaltungshandeln auf große gesellschaftliche Entwicklungen wie die ökologische Verkehrswende üblicherweise beschränkt. Der Impact einzelner Maßnahmen bleibt bei großen Herausforderungen oft gering und ist zudem nicht für die Zukunft generalisierbar. Im Ergebnis kann eine Impact-Orientierung so dazu führen, dass die Bestimmung der Zielerreichung weitgehend im Ungefähren bleibt, sich die Verwaltung mit der Impact-Messung überfordert fühlt und so eine große Versuchung entsteht, sich letztlich doch nur auf den ungleich leichter fehlerfrei zu bestimmenden Output, also in der Regel auf die rechtskonforme Verausgabung der veranschlagten Mittel, als Erfolgsindikator zu konzentrieren.

Wie das Betriebssystem der Verwaltung verändert werden könnte, umreißen wir nachfolgend in vier Dimensionen (siehe Abbildung 2): Ausgehend vom Umgang mit den verfügbaren Ressourcen (Kapitel 3) werden Aufgaben und Prozesse betrachtet (Kapitel 4), die entsprechende Ergebnisse zeitigen und Outcome-orientiert gemonitort werden müssen (Kapitel 5). Dies geschieht nicht im luftleeren Raum, sondern in der konkreten Umwelt für das Verwaltungshandeln (Kapitel 6).

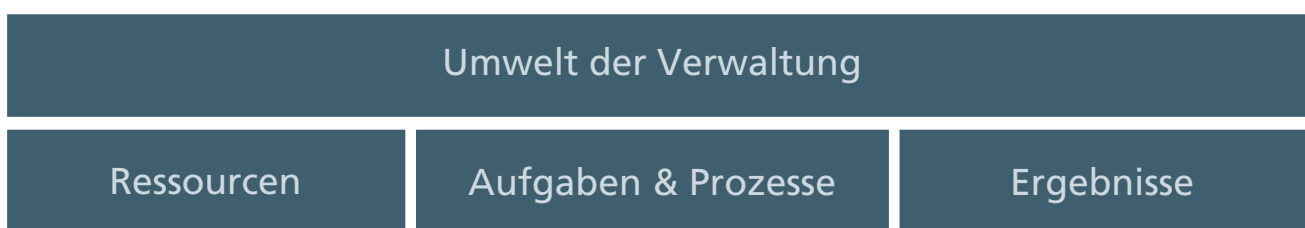


Abbildung 2: Betrachtete Dimensionen der Staatsmodernisierung

Alle vier Dimensionen analysieren wir entlang eines einheitlichen Vorgehens: Auf eine kurze, auf die Plausibilisierung der Grundannahmen fokussierende Bestandsaufnahme folgen Impulse für

die Staatsmodernisierung. Wie solche Impulse bereits praktisch umgesetzt wurden und werden, wird im jeweils dritten Teil beispielsweise aufgezählt.

3. Dimension Ressourcen

3.1 Bestandsaufnahme

Das Budgetrecht ist eines der schärfsten Schwerter der Parlamente. Nicht zuletzt zeugen intensive Haushaltsdebatten, die gerne zur Generaldebatte über die aktuelle Regierungsarbeit genutzt werden, von seiner Bedeutung. Mit dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem den »Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit« (Bundesverfassungsgericht, vom 15.11.2023; Deutscher Bundestag 2023) Nachdruck verliehen: Unabhängig von der tatsächlichen Dauer der Corona-Folgen, die durch den Nachtragshaushalt bekämpft werden sollten, durfte das eingerichtete Sondervermögen im Klima- und Transformationsfonds nicht mehr verausgabt werden. Das Beispiel zeigt bereits im politischen Prozess die Bedeutung und damit zugleich die Beschränkungen des Budgetrechts, von dem weitere Inputfaktoren wie Personal, Technologien und Wissen substantiell abhängen.

In der Praxis zeigt sich, dass die Ressourcenallokation in der Verwaltung Zeit braucht. Gerade bei verwaltungsinternen Vorhaben müssen die Haushaltsmittel zunächst über den Gesetzgebungsprozess beantragt werden, damit die Vorhaben Haushaltsreife erreichen. Dieser Prozess kann dem tatsächlichen Bedarf um eine Legislaturperiode hinterherhinken. Sind die Haushaltsmittel einmal bestimmt, wird ihre Neuverteilung eher unflexibel gehandhabt, was sich am einfachen Beispiel der Übertragung von Haushaltsmitteln in die Folgejahre ablesen lässt. Dabei bedeutet eine nominelle Zuweisung von Ressourcen nicht notwendig deren praktische Verfügbarkeit, wie zahlreiche unbesetzte Planstellen belegen. Selbst wenn erforderliche Ressourcen nominell zur Verfügung stehen, kommt es zu zeitlichen Friktionen zwischen der Zurverfügungstellung und den faktischen Möglichkeiten der Bewirtschaftung. Zusammen mit der geringen Flexibilität bei der Nachsteuerung von Inputfaktoren beschränkt dies die Dynamik der Verwaltung zusätzlich.

»Bei der Ausführung des Haushaltsplans steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund« (BMF 2015, S.81). Die praktische Umsetzung

dieses Haushaltsgrundsatzes bewirkt, dass die Ressourcenausstattung für die öffentliche Auftragserfüllung am Minimalprinzip orientiert ist: Beabsichtigte Ziele sollen mit dem geringsten Ressourcenaufwand erreicht werden. In der Praxis führt diese etablierte Verfahrenspraxis bei neuen Aufgaben tendenziell zu einer systematischen Unterdeckung bei den verfügbaren Personalressourcen, zumal sich das Minimalprinzip auf die nominell verfügbaren Stellen bezieht, die selten vollständig besetzt sind.

Erreicht eine Verwaltung ihre angestrebten Ziele auch mit geringerer Ressourcenausstattung, führt dies nicht notwendig zur Honorierung der über den Erwartungen liegenden Arbeit. Vielmehr ergibt sich aus dem Sparsamkeitsprinzip, dass in einem solchen Fall tendenziell eher mit Mittelkürzungen zu rechnen ist, weil die ursprünglich veranschlagten Ressourcen offenbar zur Zielerreichung nicht erforderlich waren. Werden die angestrebten Ziele trotz guter Ressourcenausstattung verfehlt, ergibt sich daraus im Umkehrschluss nicht notwendig, dass die Maßnahmen eingestellt werden. Vielmehr kann auch eine verbesserte Ressourcenausstattung eine mögliche Konsequenz des Scheiterns sein.

Die skizzierten Mechanismen lassen sich nicht nur für die eigene Leistungserstellung, sondern auch bei öffentlichen Beschaffungen beobachten. Die Bedeutung des Preises bei den Zuschlagskriterien steht hier für die Umsetzung des Minimalprinzips. Aspekte, die wie etwa Nachhaltigkeitskriterien direkt auf gesellschaftlichen Impact zielen, treten demgegenüber trotz aller Änderungen und Flexibilisierungen im Vergaberecht der letzten Jahre noch oft in den Hintergrund. Eine strategische Marktbeeinflussung durch den öffentlichen Einkauf etwa zur Erreichung sozialer, ökologischer, innovationsfördernder und souveränitätsstärkender Ziele bleibt so erschwert. Dabei wird der Handlungsspielraum stark von EU-Recht vorgegeben, dessen Änderung mit erhöhtem Koordinationsbedarf verbunden ist.

3.2 Impulse

- Minimalprinzip als Ausdruck des Sparsamkeitsprinzips in öffentlichen Haushalten relativieren und durch Outcome-orientiertes Maximalprinzip ergänzen,
- Ziele und angestrebte Outcomes mit messbaren Indikatoren hinterlegen,
- Budget und Personal mittelfristig vom Erreichen der Outcome-Ziele abhängig machen,
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBe) auf gewünschte Outcomes und Transformationsziele ausrichten,
- Öffentlichen Einkauf zur strategischen Zielerreichung durch Marktbeeinflussung einsetzen,
- Rekrutierung, Kompetenzentwicklung und Incentivierung auf Outcome-Erreichung und Transformationsfähigkeit ausrichten,
- Wissensmanagement und lebenslanges Lernen zur Abfederung des demografischen Wandels,
- Teams und Einheiten statt Stellen und Einzelpersonen mit Aufgaben betrauen.

Auch wenn Elemente dieses Vorgehens in heutigen Initiativen wiederzufinden sind und dank Experimentierklauseln im Kleinen umgesetzt werden können, bedeutet eine Umstellung des behördlichen Betriebssystems auf diese Zielorientierung und davon abgeleiteten Ressourcenzuteilung ein fundamental neues Grundverständnis politischer Steuerung.

3.3 Praxisbeispiele

Die Impulse werden bereits im täglichen Tun zahlreicher Beschäftigter der öffentlichen Verwaltung aufgegriffen. Auch an den institutionellen Rahmenbedingungen wird gearbeitet, wenn beispielsweise Vergabevorschriften gelockert werden (DStGB 2025).

Wie eine Blaupause zur Ergänzung der Steuerung über den Input (und ihrer Folgeprobleme) liest sich der abschließende Evaluationsbericht zur Arbeitsmarktinitiative »Perspektive 50plus« (Knuth et al. 2012), mit der von 2005 bis 2015 ältere Arbeitslose in das Erwerbsleben integriert werden sollten. Die Empfehlungen für die Übertragung der Erfolgsfaktoren des Projekts auf die Regelförderung umfassen etwa, die Mittelzuweisung auch nach dem vorherigen Erfolg der Maßnahmen zu bemessen. Fiel der tatsächliche Bedarf geringer aus als die Mittelzuweisung impliziert hat, weil beispielsweise die bisherigen Maßnahmen besonders erfolgreich waren, ließen sich die Mittel für mehrere Jahre übertragen. Damit die Ziele erreicht werden konnten, bestand aufseiten der ausführenden Jobcenter Wahlfreiheit zwischen den einzelnen Förderinstrumenten und Teilprogrammen, die auch im laufenden Betrieb angepasst werden konnten. Klare Zieldefinitionen für die Jobcenter und eine kontinuierliche Evaluation der Ergebnisse trugen maßgeblich zur Zielerreichung bei.

4. Dimension Aufgaben und Prozesse

4.1 Bestandsaufnahme

Im einleitenden Kapitel wurde die Inputorientierung der Verwaltung dargestellt: Isolierte Haushalts- und Stellentitel korrespondieren mit abgegrenzten Zuständigkeiten. Bei Prozessen, die eine stellen- oder einheitenübergreifende Zusammenarbeit erfordern, führt dies zu Friktionen: Erstrecken sich Abläufe über mehrere getrennte Verwaltungseinheiten und Zuständigkeiten, werden sie oftmals schwerfällig und uneinheitlich in der Steuerung. Entsprechende Steuerungs- und Prozessfragmentierungen bestehen nicht nur zwischen verschiedenen Einheiten innerhalb einer Behörde. Sie finden ihre Entsprechung bei Abläufen, an denen mehrere Ministerien (inklusive des Ressortprinzips und des Parteienwettbewerbs) oder Behörden möglicherweise noch über verschiedene föderale Ebenen hinweg beteiligt sind. Besonders augenscheinlich wurde dies in der letzten Legislaturperiode im Politikfeld Wohnungsbau: Hier ist ein enges planarisches Zusammenwirken von mindestens vier Ressorts (neben dem originär zuständigen BMWStB das BMJ, das BMU und das BMWK; Henger/Voigtländer 2022, S. 6) nur der erste Schritt zur Problemlösung. Die fragmentierten Zuständigkeiten und Prozesse schon in der Planung trugen zur erheblichen Zielverfehlung der Bundesregierung bei.

Die Aufgabenorientierung innerhalb der fragmentierten Prozesse folgt dann der Risikovermeidung als zweite grundlegende Weichenstellung im Betriebssystem der Verwaltung. In entsprechende Prüfungen und Bewertungen gehen neben dem jeweiligen Fachrecht auch übergreifende Normen etwa aus dem Datenschutz, dem Personal-, Tarif- und Mitbestimmungsrecht ein. Prüfung und Nachweis, dass die Verwaltung rechtskonform arbeitet, schlagen sich etwa in Dokumentationspflichten, den Grundsätzen der Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit, Sechsaugen-Prinzipien und vielen weiteren verwaltungsinternen Regelungen und Verfahren nieder.

Aus der Außenperspektive der Problemlösungen einfordernden Bürger:innen und Unternehmen können beide Orientierungen, sowohl die Zuständigkeit als auch die Risikoaversion, das Bild einer primär ihren eigenen Formalkriterien folgenden Verwaltung bestärken. Die Verwaltung erscheint nach außen dann als wenig responsiv. Aus der Innensicht der Verwaltungsbeschäftigten wiederum binden die vielfältigen Auflagen und Berichtspflichten erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen und tragen zur starken Arbeitsbelastung bei. Diese Weichenstellungen im Betriebssystem der Verwaltung sind eine wesentliche Ursache für gegenläufige Entwicklungen bei der wahrgenommenen Arbeitsbelastung der Beschäftigten und der wahrgenommenen Problemlösungskompetenz durch die Bürger:innen und Unternehmen.

4.2 Impulse

- Proaktive Normenchecks und -reevaluierungen hinsichtlich erwartbarer beziehungsweise bereits erreichter Wirkungen,
- Forcierung von Digitalisierung und Automatisierung sowie Standardisierung,
- Personal-, Tarif-, Beamten- und Mitbestimmungsrecht sowie Datenschutz als Enabler von Outcomes und Transformation verstehen und einsetzen,
- Effektive Projektorganisation innerhalb der Linie und übergreifend,
- Strategische Aufgaben(de)priorisierung,
- Haftungsthemen für öffentliche Bedienstete auf chancenorientierte Zielerreichung ausrichten.

4.3 Praxisbeispiele

Bereits vor Jahrzehnten wurden umfassende Konzepte zur Gesetzesfolgenabschätzung erarbeitet, die mehr als nur die Prozessabläufe in den umsetzenden Behörden in den Blick nehmen. Auch der jüngst eingeführte Digitalcheck soll nicht nur

die Digitaltauglichkeit von Regelungsvorhaben untersuchen, sondern durch den leichteren digitalen Vollzug auch die Wirksamkeit der rechtlichen Vorhaben steigern.

Mit dem Praxischeck (BMWK 2023) hat der bunte Strauß an Abschätzungen und Checks ein neues, interessantes Instrument hinzugewonnen. Auch hier geht es darum, rechtliche Vorgaben so auszugestalten, dass dem Erreichen der politischen Ziele möglichst wenig Umsetzungshürden im Wege stehen. Im Gegensatz zu vielen anderen Vorgehensweisen setzt der Praxischeck jedoch nicht an der rechtlichen Regelung, sondern an dem konkreten politischen Ziel oder gesellschaftlichen Bedarf an. Der Regelsetzungsprozess wird so vom Kopf auf die Füße gestellt: Ausgehend vom nicht notwendigerweise an einzelne Vorschriften gebundenen Ziel wird versucht, mittels gängiger Methoden die geeignete regulatorische Umsetzung zu finden. Zusammen mit vertieften Analysen zur einfachen, digitalen und transparenten Umsetzung eröffnet dies das Potenzial, Verwaltungshandeln zu vereinfachen und zugleich auf gesellschaftliche Zielerreichung auszurichten.

5. Dimension Ergebnisse

5.1 Bestandsaufnahme

Die öffentliche Verwaltung dient der Umsetzung politisch bestimmter Ziele. In der Bevölkerung scheint das Vertrauen in Staat und Verwaltung hinsichtlich der Erreichung zugeschriebener Wirkungen und Ziele zu sinken, was auf die bereits diskutierte Notwendigkeit verweist, das Betriebssystem der Verwaltung stärker auf den Outcome auszurichten.

Zuerst stellt sich hierfür die Frage, was eigentlich die übergeordneten strategischen Ziele einer Verwaltungseinheit sind. Aus den politischen Beschlüssen wie beispielsweise Gesetzen sind gewünschte Wirkungen ableitbar, die auf die eigene Verwaltungseinheit heruntergebrochen werden können. Diese strategischen Wirkungsziele können dann operativ in die jeweiligen Abteilungen und Referate kaskadiert werden. Die Erreichung der eigenen operativen Ziele sollte von der Verwaltung gezielt gemonitort werden, um gegebenenfalls nachsteuern zu können.

Die Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf seinen Outcome beginnt mit einem offenen und breiten Blick auf die Messbarkeit und kann dann schrittweise oder auch auf verschiedenen Pfaden erfolgen: a) die Weiterentwicklung von Output-Indikatoren in Richtung Outcome, b) die Nutzung vorhandener und leicht erhebbarer Daten sowie c) die Nutzbarmachung konzeptioneller (wissenschaftlicher) Wirkungsanalysen.

Gegenwärtig wird die Erzielung des gewünschten Outcomes in der Verwaltung nur wenig incentiviert. Aus der Perspektive der Beschäftigten wäre es bei der bestehenden Inputorientierung zweckrational, sich in ihrem Handeln an »kontinuierlich scheiternden Organisationen« (Meyer/Zucker 1989) zu orientieren. Solange ein politisch anerkanntes Problem besteht, bedarf es auch entsprechender Verwaltungseinheiten, die sich damit auseinandersetzen. Je größer das Problem ist, desto stärker ist die Legitimation für eine große Verwaltungseinheit zu dessen Bearbeitung. Die Größe der Verwaltungseinheit wiederum korrespondiert mit Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung (Niskanen 2017). Im Ergebnis tragen die inhärenten

Anreizstrukturen der Verwaltung mit dazu bei, dass ein Scheitern bei der Lösung eines gesellschaftlichen Problems honoriert werden kann. Mangelnde organisationale Incentivierung der Zielerreichung bei gleichzeitiger Drohung mit negativer Sanktionierung bei rechtlichen Fehlern trägt wenig zur Transformationsfähigkeit und zur Outcome-Orientierung der Verwaltung bei.

Die Umsetzung einer stärkeren Wirkungsorientierung wird zudem durch Frustrationspotenziale und Risiken für Verwaltungsbeschäftigte und politisch Verantwortliche erschwert. Kausale Wirkungsketten sind nur schwer identifizierbar und noch schwerer zu messen, weshalb eine Wirkungsmessung zwischen geringem Mehrwert (Output-Messung) und zu hohen Ansprüchen (Impact-Messung) austariert werden muss. Zudem birgt die Benennung konkreter Wirkungen und Ziele politische Risiken für Mandatsträger:innen, da ihnen eine Zielverfehlung im nächsten Wahlkampf leicht vorgeworfen werden kann.

5.2 Impulse

- Strategische Ziele mit geplanten Outcomes der jeweiligen Organisation hinterlegen,
- Kaskadieren der operativen Ziele ins Verwaltungshandeln,
- Monitoring inklusive (Nach-)Steuerung der strategischen und operativen Zielerreichung,
- Personen- und Organisationseinheiten-bezogene Transformations- und Outcome-Incentivierungen einführen,
- Kontinuierliche Evaluation von Maßnahmen und Zielen sowie die Berücksichtigung wissenschaftlicher Studien,
- Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes wirkungsorientiert weiterentwickeln.

5.3 Praxisbeispiele

Ein besonders umfassender Ansatz, die Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt zu steigern, wird bereits seit einiger Zeit im zuständigen Bundesministerium verfolgt (BMF

2025). Für die bereits in der Bundeshaushaltsordnung vorgesehene Erfolgskontrolle werden für den Bundesbereich umfassende Evaluationen vorgeschlagen, die den in Kapitel 2 beschriebenen Anforderungen bereits nahekommen. So sollen möglichst früh überprüfbare Ziele mit SMART-Kriterien (Spezifisch, Messbar, Ausführbar, Realistisch und Terminiert) hinterlegt und durch geeignete, möglichst standardisierte Indikatoren gemessen werden. Wirkungsmodelle und wissenschaftliche Analysen sollen die Kausalität zwischen Zielerreichung und Maßnahmen untersuchen. Übergreifende Betrachtungen über mehrere Maßnahmen, Meta-Analysen und Zeitreihenanalysen werden ebenfalls angeregt.

Dass sich die ambitionierten Zielsetzungen auch realisieren lassen, zeigt der Bericht zu Förderprogrammen aus dem BMDV und dem BMWK auf. Die Koordinierung der Maßnahmen und ihrer Evaluation ist dabei ebenso zentral wie aus den gewonnenen Erkenntnissen zu lernen. Dass beim gewählten Evaluationsansatz ein beträchtlicher Zeitverzug zwischen Maßnahmenumsetzung und Wirkungsmessung besteht, adressiert der Bericht durch die Empfehlung, ein kontinuierliches Monitoring aufzubauen und dafür entsprechend die (technischen) Grundlagen zu schaffen. Auch hierfür finden die Autor:innen gute Beispiele bei der KfW und dem BMDV.

6. Dimension Umwelt der Verwaltung

6.1 Bestandsaufnahme

Es ist kein Zufall, dass die wahrgenommene Überforderung der Verwaltung und damit die konstatierte Notwendigkeit ihrer Reform in den letzten Jahren so große Bedeutung gewonnen hat. Die Dimension Umwelt war hierfür zuletzt höchst relevant: Mehr oder minder unvorhergesehene, grenzüberschreitende und multiple Krisen haben die Verwaltung unter Problemlösungsdruck bei hoher Unsicherheit gesetzt.

Unbesetzte Stellen, beginnender Arbeits- und Fachkräftemangel und steigende verwaltungsinterne Erfüllungsaufwände verschärfen die Lage. Nicht zuletzt die Bemühungen zur Verwaltungsdigitalisierung haben die Notwendigkeit einer Staatsmodernisierung immer deutlicher aufgezeigt. Zwar kann man die Digitalisierung von Netzen und Diensten als reine Übersetzung im Vollzug sehen und betreiben. Dann würde nur digital, was vorher analog war. Umfassend effizient und effektiv wird die Verwaltungsdigitalisierung aber erst, wenn neue Lösungen möglich werden oder wenn Skaleneffekte eintreten.

Moderne – insbesondere digitale – Verwaltungsarbeit bedingt Zusammenarbeit. Behörden arbeiten in mitunter komplexen Lieferketten mit anderen Behörden, öffentlichen Dienstleistern und privaten Unternehmen zusammen. Geld und Gesetze setzen hierfür einen Rahmen, helfen aber nicht oder nur höchst eingeschränkt, diese Zusammenarbeit zu erfolgreichen Ergebnissen zu führen – dies hat die OZG-(Nicht-)Umsetzung noch einmal klar gezeigt.

Während die wahrgenommene Überforderung der Verwaltung ein negativer Impuls ist, um das Betriebssystem der Verwaltung zu verändern, setzt die Verwaltungsdigitalisierung hierfür positive Anreize. Digitale, (teil-)automatisierte Prozesse können das Verwaltungshandeln für Beschäftigte, Bürger:innen und Unternehmen effizienter, nutzer:innenfreundlicher und effektiver machen. Eine solche Verwaltungsdigitalisierung ist aber nur in Zusammenarbeit oder zumindest Koordination von Verwaltungseinheiten, -ebenen und Betroffenen umzusetzen.

Um diese notwendige Zusammenarbeit mit Leben zu füllen, bedarf es Auftraggeberkompetenzen in der öffentlichen Verwaltung. Faktisch besteht in der IT eine massive Abhängigkeit der Verwaltung von Dienstleistern und Produkthanbietern. Im Kern dreht sich ein großer Teil der aktuellen Debatte um Souveränität um die Sicherstellung der Auftraggeber-, Projektsteuerungs- und IT-Kompetenz in der Verwaltung, auch wenn sie oft im technologischen Gewand daherkommt (Mohabbat Kar/Thapa 2020).

6.2 Impulse

- Ökosysteme zwischen Behörden und mit öffentlichen sowie privaten Dienstleistern fördern, u. a. durch Standards und Anreize für horizontale und vertikale Koordination,
- Nach- bzw. Mitnutzung von Verwaltungslösungen fördern,
- Proaktiv Handlungsräume für Verwaltungen aufzeigen.

6.3 Praxisbeispiele

Die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sind vielfältigen, oft mittelbaren Umwelteinflüssen ausgesetzt. Die im politischen Prozess entwickelten Initiativen und Maßnahmen greifen im Rahmen der politischen Willensbildung gesellschaftliche Bedarfe auf und spielen sie über Gesetze und Verordnungen in die Verwaltungen ein. Diese Kette sichert die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns. Durch das Verwaltungshandeln selbst ergeben sich weitere mittelbare Einflüsse, die vom Kontakt im Servicebüro über verschiedene Kooperationsformen bis hin zur Zusammenarbeit mit Dienstleistern reichen. Während Verwaltungseinheiten diese externen Umweltfaktoren oft nur sehr bedingt beeinflussen können, lassen sich die verschiedenen Kooperationsformen aktiv managen (Persch/Böllhoff 2024, S. 22 – 24).

Inzwischen hat sich ein breites Spektrum von Initiativen etabliert und der Verwaltung stehen flexible Instrumente etwa im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zur Verfügung. Bei

Letzterem bieten insbesondere Innovationspartnerschaften die Möglichkeit, neuartige Lösungen gemeinsam mit Dienstleistern zu entwickeln und die Zusammenarbeit innovativ auszugestalten. Auch der GovTech Campus geht neue Wege und versucht die Zusammenarbeit etwa mit Start-ups anzubahnen und zu unterstützen. Innovative Kooperationen innerhalb des öffentlichen Sektors verspricht auch das Netzwerk NExT, in dem durch Austausch untereinander aktuellen Herausforderungen besser begegnet werden kann (Amberger/Fuhrmann 2025).

Die Rezeption der Umweltfaktoren kann auch durch gezielte Analysen gesteigert werden. Hier können etwa die Datenlabore des Bundes (Ruge et al. 2024) genannt werden, die zudem mit dem Anspruch angetreten sind, zur Wirkungsorientierung ihrer Häuser beizutragen. Schon in ihren Arbeitsweisen unterscheiden sie sich, unabhängig von ihrer konkreten organisationalen Einbettung, in vielen Facetten von klassischem Verwaltungshandeln. So werden Vorhaben projektbezogen und mit agilen Methoden umgesetzt. Die intensive Zusammenarbeit innerhalb des Hauses ist dabei ebenso konstituierend wie der intensive Austausch mit anderen Datenlaboren über die Ressortgrenzen hinweg. Zu den Aufgaben der Datenlabore zählt nicht nur die Entwicklung konkreter Datenprodukte, sondern auch der Aufbau von Datenkompetenzen in der Verwaltung und die Schaffung einer belastbaren Dateninfrastruktur. Sowohl durch die Arbeitsweise als auch durch die Arbeitsergebnisse können Datenlabore so eine Brücke zwischen den laufenden Verwaltungstätigkeiten und den damit erzielten Wirkungen in der Verwaltungsumwelt schlagen.

7. Impulse zur Staatsmodernisierung

Die Bürger:innen und die Behördenleitungen sehen unsere Verwaltung derzeit in ihrer Aufgabenwahrnehmung und Problemlösungsfähigkeit als überfordert an. Wir argumentieren in diesem Papier, dass die Gründe hierfür zum einen in langjährigen Entwicklungen und Herausforderungen liegen, zum anderen aber auch immanent im Betriebssystem der Verwaltung selbst angelegt sind. Viele einzelne Regeln und Verfahren – die wir nicht alle auflisten, aber in ihrer Gesamtwirkung skizzieren konnten – führen dazu, dass gesellschaftliche Problemlösung nicht im gebotenen Maße die Verwaltungspraxis bestimmt. Durch die Unterteilung nach Einzeltiteln werden entsprechend unterteilte Zuständigkeiten aufgebaut, die vielfach zu fragmentierten Arbeitsabläufen bei unterschiedlichen, mitunter divergierenden Vollzugsorientierungen führen. Die bekannten Verwaltungssilos sind nichts anderes als die Verlängerung der Inputorientierung über die Strukturen in die Aufgaben und Prozesse der Verwaltung. Im Vollzug der fragmentierten Prozesse dominiert dann Risikoaversion und wird durch die Strukturen belohnt. All dies steht dem Wunsch von Bürger:innen und Unternehmen nach einer möglichkeitsorientierten Verwaltung, die ihre Anliegen bearbeitet und Probleme löst, entgegen.

Wir argumentieren, dass es eine Verwaltung braucht, die immanent stärker auf die Bearbeitung und Lösung gesellschaftlicher Bedarfe und Probleme ausgerichtet ist, um eine Brücke zwischen Verwaltungsstrukturen und den Erwartungen der Bürger:innen bauen zu können. Ein wichtiger Baustein hierfür ist eine stärkere Outcome-Orientierung jeder einzelnen Verwaltungseinheit. Wir geben Impulse und machen Vorschläge für konkrete Veränderungen. Als Resümee auf unsere eingangs vorgestellten drei Grundüberlegungen lässt sich dies wie folgt zusammenfassen.

Wie lässt sich die Zielperspektive des Verwaltungshandelns neu definieren?

Input und Output bieten den Vorteil einer leichten Beeinflussbarkeit und Messbarkeit, bilden aber Wirkungen bis zum gesellschaftlichen Impact nicht hinreichend ab. Der gesellschaftliche Impact hängt aber wiederum von zahlreichen Faktoren ab, die nicht alle von der Verwaltung selbst beeinflusst werden können. Unter solchen Voraussetzungen lässt sich nur mit unverhältnismäßigem Aufwand die Wirkung einzelner Maßnahmen methodisch sicher evaluieren. Verwaltungshandeln sollte sich daher primär am Outcome orientieren.

Um den Outcome des Verwaltungshandelns angemessen und mit vertretbarem Aufwand zu bestimmen, können die drei oben skizzierten Pfade genutzt und auch kombiniert werden: die Entwicklung von Outcome-Indikatoren, die pragmatische Datennutzung sowie wissenschaftliche Analysen. Wo aufwandsarm möglich sollte das Ziel ein kontinuierliches Monitoring sein, das je nach Zielsetzung von spezialisierten Einheiten innerhalb der Verwaltung oder von Dritten übernommen werden kann. Ad-hoc-Analysen können diesen Dreiklang ergänzen.

Wie lässt sich die Problemlösungs- und damit Wirkungsorientierung der Verwaltung substanziell steigern?

Abbildung 3 fasst die Impulse zur Erreichung einer Outcome-Orientierung zusammen.

Umwelt der Verwaltung		
■ Ökosysteme zwischen Behörden und mit öffentlichen sowie privaten Dienstleistern fördern, u. a. durch Standards und Anreize für horizontale und vertikale Koordination, ■ Nach- bzw. Mitnutzung von Verwaltungslösungen fördern, ■ Proaktiv Handlungsräume für Verwaltungen aufzeigen.		
Ressourcen	Aufgaben & Prozesse	Ergebnisse
■ Minimalprinzip als Ausdruck des Sparsamkeitsprinzips in öffentlichen Haushalten relativieren und durch Outcome-orientiertes Maximalprinzip ergänzen, ■ Ziele und angestrebte Outcomes mit messbaren Indikatoren hinterlegen, ■ Budget und Personal mittelfristig vom Erreichen der Outcome-Ziele abhängig machen, ■ Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBe) auf gewünschte Outcomes und Transformationsziele ausrichten, ■ Öffentlichen Einkauf zur strategischen Zielerreichung durch Marktbeeinflussung einsetzen, ■ Rekrutierung, Kompetenzentwicklung und Incentivierung auf Outcome-Erreichung und Transformationsfähigkeit ausrichten, ■ Wissensmanagement und lebenslanges Lernen zur Abfederung des demografischen Wandels nutzen, ■ Teams und Einheiten statt Stellen und Einzelpersonen mit Aufgaben betrauen.	■ Proaktive Normenchecks und reevaluierung hinsichtlich erwartbarer beziehungsweise bereits erreichter Wirkungen, ■ Forcierung von Digitalisierung und Automatisierung sowie Standardisierung, ■ Personal-, Tarif-, Beamten- und Mitbestimmungsrecht sowie Datenschutz als Enabler von Outcomes und Transformation verstehen und einsetzen, ■ Effektive Projektorganisation innerhalb der Linie und übergreifend, ■ Strategische Aufgaben(de)priorisierung, ■ Haftungsthemen für öffentliche Bedienstete auf chancenorientierte Zielerreichung ausrichten.	■ Strategische Ziele mit geplanten Outcomes der jeweiligen Organisation hinterlegen, ■ Kaskadieren der operativen Ziele ins Verwaltungshandeln, ■ Monitoring inklusive (Nach-)Steuerung der strategischen und operativen Zielerreichung, ■ Personen- und Organisations-einheiten-bezogene Transformations- und Outcome-Incentivierungen einführen, ■ Kontinuierliche Evaluation von Maßnahmen und Zielen sowie Berücksichtigung wissenschaftlicher Studien, ■ Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes wirkungsorientiert weiterentwickeln.

Abbildung 3: Impulse für eine Outcome-orientierte Staatsmodernisierung

Die aufgelisteten Maßnahmen sind niedrigschwelliger umzusetzen als eine Reform der föderalen Strukturen und haben katalytische Potenziale für andere Reformstränge: Wirkungen sichtbar zu machen zählt beispielsweise auch auf Änderungen des Mindsets der Beteiligten ein. Die Maßnahmen sind klar nach den vier Dimensionen strukturiert, was hilft, Systematik und Überblick zu wahren. Zudem können die einleitenden Problemanalysen zu den einzelnen Dimensionen einen Ausgangspunkt bieten, um weitere Maßnahmen zur zielgerichteten Staatsmodernisierung zu identifizieren und umzusetzen.

Wie ist die Veränderungsdynamik der Verwaltung zu erhöhen?

Eine Verwaltung, die vor allem an Inputfaktoren und Rechtsnormen ausgerichtet ist, wird sich dann anpassen, wenn durch diese beiden Faktoren Veränderungen erforderlich werden. Wir argumentieren in derselben Logik: Ist eine Verwaltung auf gesellschaftliche Outcomes orientiert, wird sie sich auch entsprechenden Belangen dynamischer anpassen. Unsere Impulse für eine Outcome-orientierte Verwaltung können daher auch die Veränderungsdynamik im Sinne der gesellschaftlich gewünschten Problemlösungsorientierung der Verwaltung erheblich erhöhen, deren Zielsetzungen im politischen Prozess durch entsprechende Rechtsetzung festgelegt und angepasst werden. Dazu gehört dann auch, die etwa in Geschäftsordnungen, Verwaltungsvorschriften und Geschäftsverteilungsplänen kodifizierten verwaltungsinternen Regeln entsprechend anzupassen.

Aber warum ist es überhaupt nötig, die Veränderungsdynamik der Verwaltung zu erhöhen? Zum einen stößt die Inputorientierung bereits jetzt auf massive Knappheiten bei den Inputfaktoren Geld und Fachpersonal. Hier droht zukünftig eine Lähmung der Verwaltung, die zu einer Abwärtsspirale führen kann. Outcome-Orientierung schafft zwar zunächst keine neuen Ressourcen, kann jedoch auch kurzfristig zu einer gesteigerten Steuerungsfähigkeit führen. Zum anderen drohen alle Reformideen im System Verwaltung zu verpuffen, wenn nicht Veränderungen am System erfolgen: Die realisierbaren Potenziale der Verwaltungsdigitalisierung, des evidenzbasierten Regierens, agiler Arbeitsweisen und vieler anderer Maßnahmen hängen maßgeblich davon ab, wie viel Problemlösungsorientierung und Transformationsfähigkeit in der Verwaltung institutionell verankert wird.

8. Einordnung der Impulse in aktuelle Debatten

Angesichts der großen Zahl an Veröffentlichungen vor und nach der letzten Bundestagswahl, in denen unterschiedlichste Stakeholder ihre Forderungen und Reformvorschläge formulieren (ÖFIT/ADT 2025), bleibt die Frage, wie sich unser Papier in diesen Kanon einordnet. Die hier unterbreiteten Vorschläge finden sich mitunter auch in anderen Reformpapieren der letzten Jahre und sind, wie beispielhaft durch die Praxisbeispiele in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, in der Verwaltungspraxis teils bereits erfolgreich erprobt. Nichtsdestotrotz hat die erfolgreiche Erprobung bislang nicht dazu geführt, dass derlei Verfahren breiteren Einzug in die Verwaltung gefunden haben.

- Was wir mit diesem Papier mehrfach unterstreichen möchten (siehe Abbildung 4) ist:
- der Fokus auf inkrementelle Reformen, die sich ohne grundlegende Änderungen am bestehenden Recht und den bestehenden Organisationsstrukturen umsetzen lassen und in der Verwaltung teils bereits erprobt sind,

- die Fokussierung der Analyse auf die Verwaltung und die verwaltungsinterne Logik und Funktionsweise, die wir als Betriebssystem bezeichnen, sowie
- die pragmatische Operationalisierung der Wirkungsorientierung als Outcome-Orientierung und der stringente Aufbau der Vorschläge im Hinblick auf diese Orientierung.

Insbesondere zum Thema der Wirksamkeit und Wirkungsorientierung staatlichen Handelns war im Zuge der Bundestagswahl ein exponentieller Anstieg entsprechender Forderungen und Papiere zu verzeichnen. Aufgrund der Komplexität des Konzepts und der damit einhergehenden schwierigen Operationalisierung steht jedoch das Risiko, dass das Aufgreifen des Themas im Politik- und Verwaltungsalltag vorerst wenig an den bestehenden Strukturen und Prozessen verändert. Als Outcome-Orientierung verstanden und mit konkreten, direkt umsetzbaren und praxiserprobten Vorschlägen verbunden, könnte das Betriebssystem der Verwaltung jedoch sein längst überfälliges Update erhalten.

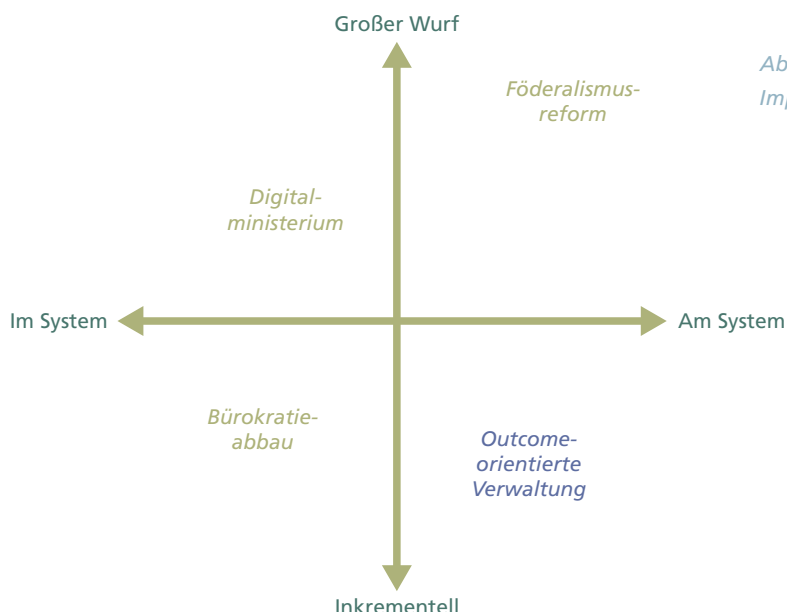


Abbildung 4: Verortung der Impulse in aktuellen Diskursen

Literaturverzeichnis

ADT, 2023: *Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung verstehen und umsetzen*. Ein anwendungsorientierter Leitfaden für wirksame Projekte. 1.0. Aufl. Unter Mitarbeit von Vivien Benert. Agora Digitale Transformation (ADT). Berlin. Online verfügbar unter https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2023/12/Agora-Digitale-Transformation_Leitfaden_Wirkungsorientierung-in-der-Ministerialverwaltung_V1.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2025.

Amberger, Theresa; Fuhrmann, Stephan, 2025: *Erfolgsfaktor Community of Practice in der öffentlichen Hand*. Ressort- und ebenenübergreifende Vernetzung als Motor in der Transformation der Verwaltung?! NEXt e.V. Berlin.

BMF, 2015: *Das System der öffentlichen Haushalte*. Bundesministerium der Finanzen (BMF). Berlin. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=7, zuletzt geprüft am 20.05.2025.

BMF, 2025: *Abschlussbericht 12. Spending Review*. Umsetzung von Empfehlungen zur Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt. Bundesministerium der Finanzen (BMF). Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-12-spending-review.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2025.

BMWK, 2023: *BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab*. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Online verfügbar unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-praxis-check.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt geprüft am 01.09.2025.

Borggräfe, Julia; Göller, Benedikt, 2025: *Reform wider die Verhältnisse*. Wie der Start des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung gelingen kann. Policy Paper. Agora Digitale Transformation. Berlin. Online verfügbar unter https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2025/06/25-06-16_Policy-Paper_Aufbau-BMDS.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2025.

Brinkhaus, Ralf, 2024: *100 Vorschläge für den Neustaat*. Arbeitspapier. Online verfügbar unter https://ralph-brinkhaus.de/wp-content/uploads/2024/12/100-Vorschlaege-fuer-den-Neustaat_Ralph-Brinkhaus-MdB.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2025.

Bundesverfassungsgericht, vom 15.11.2023, Aktenzeichen 2 BvF 1/22. 206.

dbb, 2024: *Personalmangel im öffentlichen Dienst*. dbb Beamtenbund und Tarifunion. Online verfügbar unter https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/240904_dbb_Personalbedarfe_o__D.pdf, zuletzt geprüft am 29.09.2025.

Destatis, 2025a: *Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltung nach Jahren*. Bürokratiekosten. Statistisches Bundesamt (Destatis). Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/Erfuellungsaufwand-WV.html?nn=629442>, zuletzt aktualisiert am 23.04.2025, zuletzt geprüft am 29.08.2025.

Destatis, 2025b: *Zufriedenheitsbefragung: Ergebnisse für Privatpersonen*. Statistisches Bundesamt (Destatis). Online verfügbar unter https://www.amtlich-einfach.de/DE/Zufriedenheitsbefragung/Ergebnisse_fuer_Privatpersonen/ergebnisse_fuer_privatpersonen_node.html, zuletzt geprüft am 29.08.2025.

Deutscher Bundestag, 2023: *Karlsruhe: Umwidmung von Corona-Mitteln in Klimafonds nichtig*. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw46-verfassungsgericht-haushalt-2021-977776>, zuletzt geprüft am 20.05.2025.

DStGB, 2025: *Bundesregierung beschließt Vergabebeschleunigungsgesetz*. Deutscher Städte- und Gemeindebund. Online verfügbar unter <https://www.dstgb.de/aktuelles/2025-26/bundesregierung-beschliesst-vergabebeschleunigungsgesetz/>, zuletzt geprüft am 22.12.2025.

- Ermes, Bernd; Follmer, Robert; Heider, Stefan; Schelewsky, Stefan; Höing, Niklas; Kuhnimhof, Tobias; Louen, Conny; Bark, Niklas; Koch, Hendrik; Plotz, Christina; Sarnes, Jörg; Hubrich, Stefan, 2024: *Evaluation Deutschlandticket*. Erster Zwischenbericht November 2024. Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas). Bonn. Online verfügbar unter https://cdn.table.media/assets/wp-content/uploads/2025/03/05130004/Zwischenbericht_Evaluation_D-Ticket_Stand_Nov24-2.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2025.
- forsa, 2023: *dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst*. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger. 2023. Online verfügbar unter https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/forsa_2023.pdf, zuletzt geprüft am 27.11.2023.
- forsa, 2024: *dbb Bürgerbefragung »Öffentlicher Dienst 2024«*. Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung. 2024. Online verfügbar unter https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/240626_130624_Buergerbefragung_Oeffentlicher_Dienst_2024.pdf, zuletzt geprüft am 29.08.2025.
- forsa, 2025: *dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst*. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger. 2025. Berlin. Online verfügbar unter https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2025/250903_Buergerbefragung_oeffentlicher_Dienst-Hauptbefragung_aktuell_.pdf, zuletzt geprüft am 11.12.2025.
- Gaul, Claus-Martin, 2009: *Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982*. Info-Brief WD 5 – 3010 – 009/09. Hg. v. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/190470/cdd58467a0b827cc6cd3d366fe96383f/konjunkturprogramme-data.pdf>, zuletzt geprüft am 18.12.2025.
- Henger, Ralph; Voigtländer, Michael, 2022: *Wohnungspolitik in Rot, Grün und Gelb*. Eine Bewertung des Ampel-Koalitionsvertrags aus ökonomischer Sicht. Gutachten im Auftrag der Deutsche Reihenhaus AG. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln (IW-Gutachten). Online verfügbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2022/IW-Gutachten_2022_Wohnungspolitik-Bewertung-KoaV.pdf, zuletzt geprüft am 22.12.2025.
- Knuth, Matthias; Niewerth, Claudia; Stegmann, Tim; Zink, Lina; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Kirchmann, Andrea; Kleimann, Rolf; Klemp, Charlotte; Langkabel, Holger, 2012: *Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms »Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen« (2008 – 2010)*. Abschlussbericht. Hauptband. Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ); Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW). Duisburg. Online verfügbar unter https://www.iaw.edu/abgeschlossene_iaw-gutachten.html?fjahr=1385852400, zuletzt geprüft am 20.05.2025.
- Meyer, Marshall W.; Zucker, Lynne W., 1989: *Permanently Failing Organisations*: Sage.
- Mohabbat Kar, Resa; Thapa, Basanta E. P., 2020: *Digitale Souveränität als strategische Autonomie*. Umgang mit Abhängigkeiten im digitalen Staat. 1. Auflage. Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Online verfügbar unter <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/digitale-souveraenitaet-als-strategische-autonomie-umgang-mit-abhaengigkeiten-im-digitalen-staat/>, zuletzt geprüft am 07.01.2025.
- Niskanen, William A., 2017: *Bureaucracy & Representative Government*: Routledge.
- ÖFIT und ADT, 2025: *Reformexplorer – Vorschläge für eine moderne Verwaltung*. Kompetenzzentrum Öffentliche IT; Agora Digitale Transformation. Online verfügbar unter <https://www.oeffentliche-it.de/werkstatt/reformexplorer/>, zuletzt aktualisiert am 27.02.2025, zuletzt geprüft am 29.08.2025.
- Persch, Peter-Roman; Böllhoff, Dominik, 2024: *Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen*. Eine Reformagenda, heute zu beginnen. Unter Mitarbeit von Jonas Toutaoui, Leon Ottmüller, Marisa Brecht, Katharina Teubel und Pierre Séraphin. Partnerschaften Deutschland (PD). Berlin (PD Perspektiven).
- Ruge, Luise; Kupi, Maximilian; Opiela, Nicole; Weber, Mike, 2024: *Auf dem Weg zur evidenzbasierten Politik: Eine Analyse der Datenlabore der Deutschen Bundesregierung*. Online verfügbar unter <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/auf-dem-weg-zur-evidenzbasierten-politik-eine-analyse-der-datenlabore-der-deutschen-bundesregierung/>, zuletzt geprüft am 17.07.2024.
- Tiemann, Jens; Gumz, Jan Dennis; Wachsmann, Dorian; Weber, Mike, 2024: *Wirkungen verstehen und nutzen: Agentenbasierte Simulationen für den öffentlichen Sektor*. Berlin (ÖFIT White Paper). Online verfügbar unter <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/agentenbasierte-simulationen-fuer-den-oeffentlichen-sektor/>, zuletzt geprüft am 31.08.2025.
- Wachsmann, Dorian; Weber, Mike, 2025: *ThemenRadar 2025*. Digitalthemen in der öffentlichen Verwaltung 2025. ÖFIT. Online verfügbar unter <https://www.oeffentliche-it.de/documents/d/guest/themenradar2025>, zuletzt aktualisiert am 14.03.2025, zuletzt geprüft am 15.05.2025.

Kontakt

Dr. Mike Weber
Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)
Tel.: +49 30 3463-7173
info@oeffentliche-it.de

Fraunhofer-Institut für
Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

www.fokus.fraunhofer.de
www.oeffentliche-it.de

linkedin.com/company/oefit

ISBN: 978-3-948582-38-8

