

Julia Jäkel · Thomas de Maizière
Peer Steinbrück · Andreas Voßkuhle

Initiative
für einen
handlungs-
fähigen
Staat

HERDER

**Julia Jäkel, Thomas de Maizière,
Peer Steinbrück, Andreas Voßkuhle**

Initiative für einen handlungsfähigen Staat

Julia Jäkel, Thomas de Maizière,
Peer Steinbrück, Andreas Voßkuhle

Initiative für einen handlungs- fähigen Staat

Abschlussbericht

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN

Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025
Hermann-Herder-Str. 4, 79104 Freiburg
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an
produksicherheit@herder.de

Gestaltung: Dirk Linke / ringzwei
E-Book-Konvertierung: Daniel Förster

ISBN Print 978-3-451-07350-2
ISBN PDF (OA) 978-3-451-84002-9

Dieses Werk ist mit Ausnahme der Abbildungen (Buchinhalt und Umschlag) als Open-Access-Publikation im Sinne der Creative-Commons-Lizenz CC BY-NC-ND International 4.0 (»Attribution-NonCommercial-NoDerivatives International«) veröffentlicht. Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>. Jede Verwertung in anderen als den durch diese Lizenz zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Inhalt

Vorwort des Bundespräsidenten	6
Vorwort der Stiftungen	10
Wer wir sind und was wir wollen	14
Die Empfehlungen auf einen Blick	20
Ausgangslage	24
Die Empfehlungen im Einzelnen	
Gesetzgebung	28
Föderalismus	40
Digitaler Staat & Verwaltung	48
Sicherheit	60
Abschiebungen & Datenaustausch	76
Wettbewerbsfähigkeit	84
Datenschutz	100
Klima	106
Soziales	112
Bildung	124
Leitlinien	132
Schluss	148
Die Initiatoren	152
Die Stiftungen	154
Mitglieder der Arbeitsgruppen	155
Alumnae und Alumni der Stiftungen	158
Initiative für einen handlungsfähigen Staat	160

Vorwort des Bundespräsidenten

Unsere Gegenwart stellt uns vor eine harte Bewährungsprobe: Deutschland steht an der Schwelle vieler grundlegender – ja historischer – Veränderungen. Zum einen angesichts der akuten Kriege und Krisen, deren gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen auch die Bundesrepublik massiv treffen. Unterbrochene Lieferketten, verschlossene Märkte, steigende Preise und höhere Kosten der industriellen Produktion sind eine starke Belastung. Zum anderen vor dem Hintergrund der langfristigen Transformationen, etwa bei der Energieversorgung, um dem Klimawandel zu begegnen. Aber auch der demografische Wandel, die Migration und dringend notwendige Digitalisierung stellen uns vor komplexe Probleme, die nach Lösungen verlangen.

In solchen Zeiten suchen Menschen nach Orientierung und Sicherheit. Auch aggressiver Populismus, der Ängste schürt, statt konstruktive Vorschläge beizusteuern, hat leider Konjunktur. Viele richten ihren Blick auf die Politik, mit großen Erwartungen, aber auch mit tiefer Skepsis. Wir leben in herausfordernden Zeiten, auch was die Ansprüche an unseren demokratischen Staat angeht: Hält er noch, was er in der Vergangenheit versprochen hat? Hat er die Kraft, die Aufgaben der Gegenwart zu bewältigen? Kann er sich schnell genug auf die Zukunft vorbereiten?

Zahlreiche Menschen in Deutschland zweifeln daran. Das spüre ich auch immer wieder im Gespräch mit Bürgerinnen und Bürgern oder bei Unternehmensbesuchen – insbesondere, wenn ich im Rahmen meiner „Ortszeiten“ meinen Amtssitz jeweils für ein paar Tage von Berlin in kleinere Städte und Gemeinden verlege. Bei diesen Gelegenheiten erzählen mir die Menschen von ihren Ideen und Vorhaben, ihrem Elan, die Dinge anzugehen und anzupa-

cken, ihre Träume zu verwirklichen, Neues zu wagen. Zugleich höre ich aber auch von Frustration, Enttäuschung und Verunsicherung.

Viele berichten von ihrem Eindruck, dass es im Alltag Hürden und Hindernisse gibt, die Politik und Verwaltung in den Weg stellen. Die Rede ist dann von kaum durchschaubaren Vorschriften und Entscheidungswegen, von zähen Genehmigungsverfahren und von Verwaltungsstrukturen, die erschweren und abschrecken, anstatt zu ermutigen und zu ermöglichen. Wenn zugleich die öffentliche Infrastruktur zunehmend marode wird, Brücken zusammenbrechen oder von einem Tag auf den anderen gesperrt werden müssen, öffentliche Bauvorhaben sich in die Länge ziehen und Nerven strapazieren, neue Infrastrukturen für schnelles Internet und Elektromobilität nur unzureichend in die Gänge kommen, Übertragungsnetze und Wasserstofflogistik für die Energiewende fehlen und die Digitalisierung der Behörden stockt, dann gefährdet das nicht nur Wohlstand und Lebensqualität: Solche Erfahrungen nagen am Vertrauen in unseren Staat, seine Institutionen und ihre Repräsentanten. Wo dieses Vertrauen verloren geht, droht auch die Demokratie selbst Schaden zu nehmen. Diese Gefahr müssen wir abwenden. Denn es geht gerade nicht darum, den Staat zu verteufeln oder gar abzuschaffen, wie es radikale Libertäre predigen, ohne damit irgendein Problem zu lösen, sondern ganz einfach darum, unsere Demokratie und ihre Institutionen besser zu machen.

Diesem Ziel hat die *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* ihr Wirken gewidmet. Seit dem Auftakt im November vergangenen Jahres haben mehr als 50 Expertinnen und Experten in thematisch zusammengesetzten Arbeitsgruppen intensiv diskutiert. Die vier Initiatoren haben viele Anregungen aufgegriffen und auf dieser Grundlage Empfehlungen ausgesprochen. Das Ergebnis halten Sie in Form dieses Abschlussberichts in Hän-

den. Die Schirmherrschaft für dieses Vorhaben zu übernehmen, war mir von Beginn an ein großes Anliegen. Wir müssen durch gutes Staatshandeln das Vertrauen in unsere Demokratie stärken!

Dazu braucht es die Bereitschaft zur Veränderung. Es braucht konkrete Vorschläge, die in der Praxis tragen. Es braucht eine Reform unseres Staates, die nicht nur seine Verwaltung entbürokratisiert, sondern ihn umfassend modernisiert. Die in diesem Abschlussbericht zusammengeführten Ergebnisse zeigen mögliche Wege dorthin auf. Allen, die mit ihrem Engagement zu diesen Ergebnissen beigetragen haben, danke ich herzlich! Es ist ein gutes Zeichen, dass viele der hier vorgestellten Lösungsansätze sich auch im Programm der Bundesregierung wiederfinden.

Jeder Schritt auf dem Weg, unseren Staat handlungsfähiger zu machen, bringt uns dem Ziel näher, unsere Demokratie zukunftsfähig und leistungsstark zu halten.

Frank-Walter Steinmeier

Vorwort der Stiftungen

Als sich Julia Jäkel, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle mit ihrer Idee an uns wandten, eine *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* zu gründen, um gemeinsam mit rund 50 namhaften Expertinnen und Experten Vorschläge für eine Staatsreform zu erarbeiten, waren wir sofort begeistert und dabei. Von Beginn haben wir vier Stiftungen – Fritz Thyssen Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Stiftung Mercator und ZEIT STIFTUNG BUCERIUS – die *Initiative* und ihre Geschäftsstelle begleitet und unterstützt.

Warum? Weil auch wir gemeinsam neue Impulse für eine Modernisierung unseres Gemeinwesens setzen, anders und neu denken wollen. Weil auch wir mithelfen möchten, dass unser Staat wieder handlungsfähiger wird. Weil auch wir die Notwendigkeit einer Staatsreform sehen und schon seit geraumer Zeit wichtige Reformvorhaben gemeinsam mit anderen Akteuren und der Zivilgesellschaft nach Kräften fördern. Dankenswerterweise hat Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier die Schirmherrschaft der *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* übernommen.

Der Erfolg spricht für sich: Im März haben die Gründerin und drei Gründer der *Initiative* ihren Zwischenbericht mit Handlungsempfehlungen vorgelegt. Etliche Vorschläge haben es bis in den Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD geschafft; auf Anregung der *Initiative* und anderer Akteure wurde sogar ein neues Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung gegründet.

Jetzt bleibt zu hoffen, dass diese Vorschläge zur Erneuerung von Staat und Verwaltung nicht nur aufgegriffen wurden, sondern in den nächsten Monaten und Jahren auch erfolgreich umgesetzt werden. Dies ist nun in

erster Linie Aufgabe von Regierung und Politik. Aber auch die zivilgesellschaftlichen Akteure, also ebenfalls wir Stiftungen, sind mit in der Pflicht, darauf zu achten, dass der Wille zu grundlegenden Reformen nicht erlischt.

So unterschiedlich die Ausrichtungen unserer vier Stiftungen auch sind, uns eint: Wir engagieren uns für unser freiheitliches, demokratisches Gemeinwesen, dessen Festigung und Fortentwicklung sind für uns zentral. Diesem Ziel dienen auch unsere jeweiligen Förderprogramme, gleich ob sie sich der Verteidigung von Pressefreiheit, Wissenschaft oder Bildung, der Integration oder dem Klimaschutz, der Kulturförderung, universitären Studien oder der Vertiefung internationaler Beziehungen widmen.

Gemeinsam sorgt uns das schwindende Vertrauen der Bevölkerung in unseren Staat und damit auch in die Demokratie. Und wir teilen die Überzeugung, dass ein handlungsfähiger Staat eine Grundvoraussetzung dafür ist, um dieses Vertrauen zurückzugewinnen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen wieder das Gefühl haben – und in ihrem Alltag auch praktisch erfahren –, dass unser Staat funktionsfähig ist, dass er die alltäglichen Bedürfnisse zeitnah und effizient erfüllt und nicht in einem Wust von Vorschriften erstickt.

Kluge Analysen über die multiplen Krisen oder gar über den Niedergang der Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform gibt es zuhauf. Wir wollten mit der *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* einen anderen Weg gehen, wollten konkrete Vorschläge ermöglichen und einen konstruktiven Beitrag leisten.

Um es auf den Punkt zu bringen: Wenn die Stabilität eines demokratischen Staates und das Vertrauen in ihn mit seiner Fähigkeit wachsen, Probleme zu lösen, äußere Sicherheit zu gewähren, Freiheit nach innen zu garantieren und Wohlstand zu mehren, dann ist die Verbesserung staatlicher Handlungsfähigkeit der richtige Ansatz, um auch die Demokratie zu stärken.

Doch wer würde sich trauen, dafür grundsätzliche Vorschläge zu entwickeln? Wer würde es wagen, ausgetretene Pfade zu verlassen und wirklich neue, mutige, auch unbequeme Überlegungen anzustellen? Die Gründerin und drei Gründer der *Initiative* hatten gemeinsam mit uns diesen Mut.

Bereits ihr im März vorgelegter Zwischenbericht hat viele neue Impulse gesetzt und breite gesellschaftliche Debatten entfacht. Ihr Abschlussbericht rundet diese Ergebnisse nun ab und hat zusätzlich Anregungen von Studierenden und insbesondere von Alumni und Alumnae der Stiftungen, vor allem der Bucerius Law School, der Bucerius Summer School on Global Governance, der Hertie School und des Mercator Kollegs für Internationale Aufgaben, aufgenommen. Es war uns ein großes Anliegen, dass auch junge Generationen und junge Praktikerinnen und Praktiker Gehör finden und ihre Ideen zu einer Staatsreform in die Diskussion einbringen können.

Es ging uns nicht um einen neuen Entwurf konkreter politischer Reformen. Die *Initiative* hat sich auf die sogenannten Gelingensbedingungen von Reformprozessen konzentriert, also auf die Frage: Was muss geschehen, welche Weichen müssen gestellt werden, damit umgesetzt werden kann, was bereits für richtig und notwendig erkannt wurde?

Gelingensbedingungen gab es allerdings auch für die *Initiative*: die Unabhängigkeit der Gründerin und Gründer von parteilichen Interessen; die Bereitschaft der vier, die Autorenschaft und damit auch die Verantwortung für sämtliche Handlungsempfehlungen zu übernehmen. Eine zentrale Gelingensbedingung war außerdem die Existenz einer aktiven Zivilgesellschaft: Die Gründerin und Gründer sind Teil von ihr, ebenso die über 50 Expertinnen und Experten, die Studierenden, die Alumni und Alumnae – und auch wir vier Stiftungen.

Wie geht es nun weiter? Der Abschlussbericht liegt jetzt als Buch vor, und die *Initiative* als solche hat damit ihre Arbeit beendet. Doch das Vorhaben, unseren Staat zu reformieren und wieder handlungsfähiger zu machen, ist nicht abgeschlossen. Wir Stiftungen – und gewiss nicht nur die vier an dieser *Initiative* beteiligten – werden weiterhin in unterschiedlicher Weise mit Ideen und Projekten zu einer Modernisierung unseres Gemeinwesens beitragen. Denn die Stärkung und Förderung unserer demokratischen Gesellschaft bleibt unser gemeinsames Anliegen.

Dr. Wolfgang Rohe,

Vorsitzender der Geschäftsführung der Stiftung Mercator

Elisabeth Niejahr,

Geschäftsführerin des Bereichs „Demokratie stärken“
der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung

Dr. Frank Suder,

Vorstand der Fritz Thyssen Stiftung

Prof. Manuel Hartung,

Vorstandsvorsitzender der ZEIT STIFTUNG BUCERIUS

Wer wir sind und was wir wollen

Die Welt ist eine andere geworden, und das nicht erst seit dem völkerrechtswidrigen Angriff auf die Ukraine, den Kriegen im Nahen und Mittleren Osten und der Wahl von Donald Trump zum amerikanischen Präsidenten. Wir erleben weitere Umbrüche durch das revolutionäre Potenzial der Künstlichen Intelligenz, den demografischen Druck auf die sozialen Sicherungssysteme und die Macht sozialer Medien. Diese Umbrüche sind gewaltig – im Äußeren wie im Innern. Sie ergreifen fast alle Bereiche der Gesellschaft und fordern unser Land fundamental heraus. Das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit unseres Staates schwindet, und damit schwindet auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie. Dieses Vertrauen müssen wir zurückgewinnen. Dafür sind tiefgreifende Reformen notwendig.

Mit diesem Bericht möchten wir vier Autoren dazu beitragen, Blockaden und Selbstblockaden staatlichen Handelns aufzulösen. Im Sommer 2024 haben wir die *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* gegründet. Ursprünglich hatten wir vor, unseren Bericht im September 2025 vor der dann regulär anstehenden Bundestagswahl vorzulegen. Doch die politische Lage veränderte sich dramatisch, die Ampel-Koalition zerbrach und die Wahl wurde auf den 23. Februar 2025 vorverlegt. Weil die politischen Weichen immer zu Beginn einer neuen Legislaturperiode gestellt werden, entschlossen wir uns, bereits zur nächsten Regierungsbildung eine Reihe von Reformvorschlägen zu präsentieren.

Am 12. März 2025 war es so weit, noch vor Beginn der offiziellen Koalitionsverhandlungen präsentierten wir der Öffentlichkeit unseren Zwischenbericht mit damals 30 Handlungsempfehlungen. Der Erfolg hat unsere Erwartungen übertroffen. Das öffentliche Echo war überaus

erfreulich. Wir wurden zu näheren Erläuterungen von den Verhandlungsführern der sich bildenden Koalition und einer Arbeitsgruppe, die explizit den Namen „Staatsmodernisierung“ hatte, eingeladen. Viele der Vorschläge haben Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD gefunden. Diese Vereinbarung, die den Titel „Verantwortung für Deutschland“ trägt, nimmt ausdrücklich Bezug auf unsere *Initiative (Z. 1792)*.*

Wir vier Autoren erheben für unsere Reformempfehlungen weder einen Anspruch auf Vollständigkeit noch auf alleinige Urheberschaft. Viele Monate haben wir mit rund 50 Expertinnen und Experten in sieben Arbeitsgruppen darüber debattiert, wie sich unser Gemeinwesen modernisieren lässt. Die Teilnehmenden sind unterschiedlichen Geschlechts und Alters, sie kommen aus allen Bereichen der Gesellschaft und aus allen Teilen Deutschlands. Es sind Bürgermeister und eine Schulleiterin dabei, Unternehmerinnen und Verwaltungsprofis, Wissenschaftler und IT-Expertinnen.

Mehr noch, wir haben auch den Rat zusätzlicher Fachleute, Verbandsvertreterinnen sowie engagierter Bürgerinnen und Bürger eingeholt: vom Normenkontrollrat bis zum Generalinspekteur der Bundeswehr, von ProjectTogether bis zum DigitalService, von Wirtschaftsvertreterinnen über Gewerkschafter bis zu Verantwortlichen in Ländern und Kommunen, um nur einige zu nennen. Sie haben uns ihre jeweiligen Vorschläge vorgestellt, wie wir unseren Staat besser machen können. Etliche davon haben wir uns zu eigen gemacht, weil sie uns überzeugen.

In der Tat fehlt es nicht an klugen Reformempfehlungen und Appellen, manche liegen schon seit Jahren fol-

* Die folgenden, in Klammern beigefügten Anmerkungen zum Koalitionsvertrag beziehen sich jeweils auf die Zeilennummer im Koalitionsvertrag.

genlos auf dem Tisch. Was unsere *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* ausmacht, sind vor allem vier Aspekte:

- Wir beschäftigen uns nicht mit einem einzelnen Themenbereich, sondern nehmen viele Sektoren in den Blick und stellen zwischen ihnen Verbindungen her – denn die Dinge greifen ineinander.
- Wir richten unser Augenmerk nicht auf einzelne Sachfragen wie etwa die Erneuerung des Rentensystems, ein gerechteres Steuersystem, die Bekämpfung von Kinder- oder Altersarmut oder die Frauenerwerbstätigkeit. Stattdessen konzentrieren wir uns auf die „Gelingensbedingungen“ von Reformen; wir schauen auf die Strukturen, die vorhanden sein müssen, damit Politik überhaupt glücken kann.
- Wir vier Initiatoren sind unabhängig und verfolgen keine irgendwie gearteten eigenen Interessen. Unser Engagement ist ehrenamtlich.
- Wir haben jede Zeile dieses Berichts gemeinsam geschrieben und tragen für alle Aussagen die alleinige Verantwortung.

Unsere 35 Vorschläge in diesem Abschlussbericht sind keineswegs allumfassend. Bestimmte Themen haben wir bewusst ausgeklammert, weil sie unserer Meinung nach für dieses in seinen Möglichkeiten und seiner Zielrichtung begrenzte Projekt zu komplex sind und nach einer eigenständigen, umfassenden Analyse verlangen. Das betrifft unter anderem die weitreichende Europäisierung des nationalen Rechts, die Rolle der Gerichte bei der Gestaltung des Rechts, vielfältige Fragen einer zukunftsfähigen Zuwanderungspolitik oder die Gesundheitspolitik.

Was beabsichtigen wir jetzt mit diesem Abschlussbericht? Zum einen stellen wir unser Projekt in Gänze vor. Zum anderen untersuchen wir drei Fragen:

- Wo bedurfte unser Zwischenbericht der Ergänzung, der weiteren Konkretisierung und Vertiefung?
- Welche unserer Vorschläge aus dem Zwischenbericht hat die neue Koalition in welcher Form in ihren Vertrag aufgenommen?
- Wo ist der Koalitionsvertrag zu kurz gesprungen, welche Leerstellen bleiben?

Darüber haben wir ein weiteres Mal mit den Mitgliedern unserer sieben Arbeitsgruppen diskutiert und ihre wichtigen Rückmeldungen in diesen Abschlussbericht mit aufgenommen. Zusätzlich haben wir einen Kreis von Alumni und Alumnae der unsere Initiative fördernden Stiftungen zu Rate gezogen. Diese jungen Praktikerinnen und Praktiker aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung haben ihre Erfahrungen sowohl schriftlich als auch in mehreren digitalen Sitzungen mündlich mit uns geteilt. Auch ihre wertvollen Anregungen haben uns inspiriert und Niederschlag in diesem Bericht gefunden, ebenso wie zahlreiche fachkundige Zuschriften.

Am 14. Juli 2025 haben wir unseren Abschlussbericht dem Bundespräsidenten übergeben. Die Aufgabe, die wir uns vor einem Jahr selbst gesetzt haben, die Arbeit unserer *Initiative*, hat damit ihren Abschluss gefunden. Die gesamtgesellschaftliche Anstrengung, unser Gemeinwesen zu reformieren, ist allerdings nicht beendet. Wir wollten mit unserer *Initiative* Impulse setzen, aber die Themen bleiben, und die nächsten Monate werden zeigen, in welchem Ausmaß die notwendige Erneuerung umgesetzt wird. Jetzt kommt es auf die politisch Verantwortlichen an. Die eine oder andere Stiftung wird diesen Prozess mit Sicherheit weiterverfolgen.

Möge dieser Bericht als Reformkompass in bewegten Zeiten dienen! Wir danken allen Beteiligten aufs Herzlichste für ihre vielfältige und großartige Unterstützung. Ohne sie hätten wir diesen Bericht nicht so schreiben können; ihr Rat und ihre Einsichten, ihre Expertise und tatkräftige Mitarbeit waren essenziell. Diese wertvolle Hilfe gibt uns die Zuversicht, dass wir alle gemeinsam unser Land wieder zum Erblühen bringen.

Berlin, im Juli 2025

Julia Jäkel
Thomas de Maizière
Peer Steinbrück
Andreas Voßkuhle

Die Empfehlungen auf einen Blick

- Gesetzgebung**
1. Gesetzgebungsverfahren werden gründlicher, integrativer, transparenter und vollzugsorientierter.
 2. Gesetze werden innovationsoffen und ausnahmfreundlich gestaltet.
 3. Der Aufwand für die Umsetzung und Erfüllung gesetzlicher Vorgaben wird minimiert.
- Föderalismus**
4. Die Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden klar zugeordnet. Die Zuständigkeit für die Finanzierung muss dieser Aufgabenzuordnung folgen.
 5. Die Länder erhalten die Befugnis, gemeinsame rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen.
- Digitaler Staat & Verwaltung**
6. Der Bund errichtet ein Ministerium für Digitales & Verwaltung. (Diese Empfehlung ist umgesetzt.)
 7. Der Bund fördert eine neue Personalkultur innerhalb der Bundesverwaltung und reformiert die Behördenstruktur der gesamten Bundesverwaltung.
 8. Es werden neue Regelungen für die digitale Bund-Länder-Zusammenarbeit geschaffen.
 9. Modellkommunen und Modellregionen erproben Reformvorschläge für eine umfassende Modernisierung der Verwaltung.
- Sicherheit**
10. Die sicherheitspolitische Verfassungs- und Rechtslage (Wehrverfassung) wird an die neue Sicherheitslage angepasst.
 11. Die Trennung von Katastrophenschutz und Zivilschutz wird aufgehoben. Der Bund erhält eine Zuständigkeit für den nationalen Katastrophenschutz.

12. Die Bundesregierung richtet einen Nationalen Sicherheitsrat, ein Nationales Lagezentrum und einen Nationalen Krisenstab (Krisenreaktionszentrum) ein.
 13. Die Nachrichtendienste werden in den Stand gesetzt, unser Land wirksam zu schützen.
- Abschiebungen & Datenaustausch**
14. Die Zuständigkeiten für Abschiebungen werden beim Bund gebündelt.
 15. Zwischen allen Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften wird ein umfassender Datenaustausch ermöglicht.
- Wettbewerbsfähigkeit**
16. Planen, Vergeben, Beschaffen: Der Staat erleichtert Investitionen.
 17. Der Staat übernimmt die Rolle eines strategischen Auftraggebers und Investors.
 18. Der Staat stärkt die Verknüpfung von Universitäten und Unternehmen.
 19. Deutschland braucht Einwanderer – Aufnahmeverfahren und Integration werden verbessert.
- Datenschutz**
20. Die Verantwortlichkeiten im Datenschutz werden gestrafft, der Anwendungsbereich reduziert, Regeln gelockert.
- Klima**
21. Das Klimakabinett wird institutionell verankert und erhält eine eigene Geschäftsstelle.
 22. Bei jedem Gesetzgebungsverfahren werden ein Klima- & Energiecheck sowie ein Sozialcheck durchgeführt.

Die Empfehlungen auf einen Blick

- Soziales**
- 23. Die Zuständigkeit für alle Leistungen der sozialen Sicherung wird innerhalb der Bundesregierung gebündelt – vorzugsweise in einem Bundesministerium, alternativ in zwei Bundesministerien.
 - 24. Begriffe, die einer Anspruchsberechtigung auf soziale Leistungen zugrunde liegen, werden vereinheitlicht.
 - 25. Alle Anspruchsberechtigten von sozialen Leistungen werden in drei Bedarfsgruppen aufgeteilt: (1) Kinder und Jugendliche, (2) Erwachsene, (3) Haushalte.
 - 26. Alle Regelleistungen unseres Sozialstaats werden über eine zentrale digitale Dienstleistungsplattform bereitgestellt.
- Bildung**
- 27. Die Zuständigkeiten für Bildung in Bund, Ländern und Kommunen werden eindeutig geordnet.
 - 28. Zur Stärkung der Bildung und der Schulen wird ein Nationaler Bildungsrat gegründet.
 - 29. Schulen erhalten mehr Selbstbestimmung.
- Leitlinien**
- 30. Ein handlungsfähiger Staat begegnet Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen mit einem Vertrauensvorschuss.
 - 31. Reformen werden transparent erklärt und tragen dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger Rechnung.
 - 32. Dem demokratiegefährdenden Einfluss sozialer Medien ist entgegenzuwirken.
 - 33. Eine allgemeine Dienstpflicht (Pflichtjahr) wird eingeführt.
 - 34. Bürgerinnen und Bürger werden in Form von Bürgerräten stärker beteiligt.
 - 35. Staatliche und gesellschaftliche Institutionen bedürfen der nachhaltigen Pflege und Wertschätzung.

Ausgangslage

Über die Notwendigkeit von grundlegenden Reformen besteht in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend Einigkeit. Wir sind nicht wirklich verteidigungsfähig. Unsere Infrastruktur: marode. Die sicher geglaubte Versorgung mit bezahlbarer Energie: verschwunden. Die Folgen des Klimawandels: nicht beherzt genug angepackt. Bund und Länder: verhakht. Die Digitalisierung: verschleppt.

Nicht erst mit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump hat sich die geopolitische Architektur des Westens weiter dramatisch verändert. Das Thema Migration harrt weiterhin einer gesellschaftlich akzeptierten Lösung. Das vormals erfolgreiche Exportmodell der deutschen Wirtschaft droht auszulaufen, ohne dass etwas wirklich Neues am Horizont erscheint. Andere Nationen hängen uns ab, sind uns an Innovationskraft und Reformfähigkeit deutlich voraus.

All das droht das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Handlungsfähigkeit unseres Staates und damit auch in die Demokratie zu zerstören. Das Wahlergebnis vom 23. Februar 2025 bedeutet eine Zäsur – und zugleich eine Chance. Weitreichende Entscheidungen stehen an. Alle spüren: Wir müssen etwas tun. Dringend, schnell – und grundlegend.

Es fehlt nicht an Reformvorstößen, doch viele versanden. Ein zusammenhängendes Konzept gab es bislang nicht. Warum ist das so? Wir Autoren sind dieser Frage nachgegangen. Unsere Bestandsaufnahme bildete die Grundlage für den Zwischen- und den Abschlussbericht – und für unsere 35 Handlungsempfehlungen.

Die Einsicht in die Notwendigkeit von Veränderungen geht nicht immer einher mit einer entsprechenden Bereitschaft, dieser Einsicht Taten folgen zu lassen. Nicht erst seit der Pandemie plagen viele Menschen eine wachsende Veränderungsmüdigkeit und die Angst vor Statusverlust. Sie fragen sich: Gehöre ich zu den Gewinnern oder eher zu den Verlierern von Reformen? Zudem haben viele Bürgerinnen und Bürger ein tiefsitzendes Ungerechtigkeitsgefühl; sie

empfinden, dass Einkommen und Vermögen immer ungleich verteilt werden.

Wir erleben ein eigentümliches Paradox: Einerseits erwarten wir umfassende staatliche Fürsorge und Risikoabsicherung. Andererseits wollen sich viele den Staat möglichst vom Leib halten und gehen schnell in Abwehrhaltung gegenüber tatsächlichen oder bloß empfundenen Übergriffen.

Dieser Widerspruch wird nicht produktiv aufgelöst. Im Gegenteil: Systemgegner und selbsternannte Moraleliten säen Misstrauen und schüren Ressentiments gegen staatliche Institutionen und demokratisch legitimierte politische Entscheidungsträger. Politiker werden oft als „abgehoben“ oder gar als „Feinde des Volkes“ diffamiert.

Soziale Medien verstärken diesen Trend. Partikularinteressen erhalten Vorrang. Statt Meinungsvielfalt entstehen Echokammern, Foren aus Gleichgesinnten, in denen man sich für die Welt außerhalb der eigenen Lebensrealität nicht mehr interessiert. Verschärft wird dieses Reizklima durch den harten Konflikt zwischen Gegenwarts- und Zukunftsinteressen.

Politik und Parteien reagieren auf diesen Zustand nach eigenen Rationalitäten und tun sich mit grundlegenden Reformen immer schwerer. Zu oft vermitteln sie den Eindruck, dass keine Prioritäten gesetzt werden müssen, sondern alles auf einmal zu haben ist. Außerdem: Wer es jedem und allen recht machen und bei jeder Reform ein Höchstmaß an Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten möchte, tappt unweigerlich in die Perfektionismusfalle. Das Ergebnis sind kaum lesbare, überkomplexe Gesetzestexte mit einem riesigen Vollzugsaufwand.

Ein Symbol unserer Reformunfähigkeit sind die höchst komplizierten und in sich verhedderten Strukturen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie ein siloartig gewachsener Behördenaufbau mit der Tendenz zur gegenseitigen Abschottung. Jeder ist ein bisschen, aber nie ganz zuständig.

Die über die Jahre gewachsenen Ansprüche an die Verwaltungsleistung verkomplizieren die Lage weiter. Die Politik verspricht den Bürgerinnen und Bürgern höchste Sicherheitsstandards, etwa beim Arbeits-, Gesundheits- oder Brandschutz, absolute Einzelfallgerechtigkeit und Gleichbehandlung, demokratische Partizipation und weitgehende Belastungsfreiheit. Die Folge: eine rapide wachsende Verrechtlichung, national wie europäisch, sowie die Lähmung staatlicher Handlungsfähigkeit.

Darum: Es braucht einen Aufbruch, es braucht beherzte Reformen in vielen Bereichen. Der Druck, ins Handeln zu kommen, ist enorm. Darin liegt eine große Chance. Sie muss genutzt werden.

Verantwortung dafür trägt in erster Linie die neue Bundesregierung. „Wir verstehen das Wahlergebnis als Auftrag für eine umfassende Erneuerung unseres Landes“, betont sie in ihrem Koalitionsvertrag, „wir sorgen für einen handlungsfähigen Staat.“ Dieses Versprechen sowie die Ankündigung zahlreicher Reformvorhaben, von denen etliche auf unsere Vorschläge zurückgehen, machen Hoffnung.

Vor allem aber: Unserem Land fehlt es nicht an zupackenden Menschen. Es verfügt trotz aller Mängel über gute Schulen, hervorragende Forschungsstätten und Universitäten. In Start-ups, in kleinen, mittelständischen und großen Unternehmen arbeiten viele kreative Geister. Auch in Ministerien und Verwaltungen werden neue Wege erprobt. Ohne die tatkräftige Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger, ohne die über 4,5 Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst, ohne engagierte Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker und ohne die Mithilfe unterschiedlichster Akteure in der Wirtschaft und den Gewerkschaften, in der Forschung und Wissenschaft werden diese Vorschläge versanden.

Ob unser Land eine weitere Chance bekommt, wissen wir nicht. Deshalb sind wir jetzt alle gefordert!

Gesetzgebung

Auf gute Gesetze kommt es an! Gesetze sind im freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat Grundlage allen staatlichen Handelns. Ihre **Verständlichkeit** und **Vollzugsfreundlichkeit** sind entscheidend: sowohl für eine effektive und schnelle Verwaltung als auch dafür, dass Bürgerinnen und Bürger Gesetze befolgen. Geraten Regeln zu kompliziert, ist zum Beispiel der **Erfüllungsaufwand** durch umfangreiche Nachweis- und Dokumentationspflichten zu groß, besteht die Gefahr, dass Gesetze nicht eingehalten werden.

Dieser Erkenntnis trägt die gegenwärtige Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens nicht ausreichend Rechnung – trotz intensiver Reformbemühungen etwa mit Hilfe der sogenannten Gesetzgebungslehre. Auch das Bundesministerium der Justiz hat mit dem Projekt „Zentrum für Legistik – Methoden und Werkzeuge für bürokratiearmes, digitaltaugliches und verständliches Recht“ einen neuen Vorstoß unternommen. Doch viel bewirkt hat es bisher nicht.

Im Vergleich zur 19. Legislaturperiode (2017–2021) hat sich die **Durchlaufzeit** eines Gesetzes vom Referententwurf bis zum Kabinettsbeschluss in der 20. Legislaturperiode (2021–2025) nach einem Bericht des Normenkontrollrats **beinahe halbiert**: von 80 auf 44 Tage. Doch in gerade einmal sechs Wochen kann selbst bei bestem Willen kein gutes Gesetz entstehen. Auch die Zahl der Gesetze hat sich zum Beispiel in vier Legislaturperioden verdoppelt. Wir brauchen weniger Gesetze und dafür bessere Gesetze. Bessere Gesetze bedeuten weniger Bürokratie.

Wir
empfehlen:

1.

Gesetzgebungsverfahren werden gründlicher, integrativer, transparenter und vollzugsorientierter.

Konkret schlagen wir vor:

- Am Anfang eines Gesetzgebungsverfahrens steht ein „**offener**“ **Referentenentwurf**, der – im Gegensatz zur aktuellen Praxis – noch nicht zwischen den Ressorts abgestimmt wurde und ausreichend Raum für eine breite Diskussion lässt.
- Die vorgesehenen **Regelfristen** für Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren sind wieder einzuhalten. Ausnahmen müssen Ausnahmen bleiben. Das gilt sowohl für die Stellungnahmen der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Fachkreise und Verbände als auch für die Beteiligung des Bundesrates und der Abgeordneten.
- Die bisher vereinzelt durchgeführten **Praxistauglichkeitstests** werden neu aufgesetzt. Sie finden nicht wie bislang *nach*, sondern bereits *während* der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs statt – und zwar in einem integrativen Prozess gemeinsam mit den Adressaten des Gesetzes, den beteiligten Ressorts und Expertinnen und Experten. Für die Durchführung der Praxistauglichkeitstests ist das jeweils federführende Ministerium verantwortlich.

- Jeder Gesetzentwurf enthält eine **Visualisierung** von Organisationsstrukturen und Prozessabläufen. Damit wird das Anwendungsdesign der Vorschrift für alle Beteiligten anschaulich und begreifbar. Außerdem lassen sich so Komplikationen frühzeitig erkennen und ausräumen.
- Der **Nationale Normenkontrollrat (NKR)** überprüft die Einhaltung der dargelegten Verfahren. Er erhält – ähnlich wie der europäische Normenkontrollrat, das Regulatory Scrutiny Board (RSB) – ein aufschiebendes Vetorecht. Ist der NKR der Auffassung, dass vollzugsrelevante Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren nicht eingehalten wurden, kann er das Verfahren vor der Beschlussfassung im Kabinett stoppen und das federführende Bundesministerium um eine Stellungnahme bitten. Erst danach kann das Gesetzgebungsverfahren fortgeführt werden.
- Jeder Gesetzentwurf wird außerdem einem **Sozialcheck** und einem **Klima- & Energiecheck** unterzogen (→ Empfehlung 22).

Insgesamt führt ein sorgfältiges Gesetzgebungsverfahren zu einem schnelleren und reibungslosen Verwaltungshandeln. Oder anders gesagt: Wer früh gut arbeitet, hat hinterher weniger Probleme.

Wir
empfehlen:

2.

Gesetze werden innovationsoffen und ausnahmefreundlich gestaltet.

Selbst ein gründliches, integratives und vollzugsorientiertes Gesetzgebungsverfahren ist noch keine Garantie für ein gutes Endprodukt. Nicht selten zeigt sich erst in der Praxis, dass ein Gesetz dysfunktional ist, dass seine Ziele nicht oder nicht schnell genug erreicht werden oder die Kosten für die Umsetzung deutlich höher liegen als erwartet. Außerdem sind weiterhin viele alte, wenig vollzugsfreundliche Regelungen in Kraft, die nicht oder nicht schnell genug geändert werden.

Konkret schlagen wir vor:

- Gesetze erhalten künftig in aller Regel eine **Experimentierklausel**. Eine solche Experimentierklausel kann auch bei bestehenden Gesetzen nachträglich eingefügt werden. So können Verwaltungen Regelungen für einen bestimmten Sachbereich ausprobieren, um Lernprozesse zu initiieren (→ Empfehlung 9). Solche Experimentierklauseln sah zum Beispiel das Deutsche Richtergesetz für die Erprobung der sogenannten Einstufigen Juristenausbildung vor und die Landeskommunalordnungen für die Erprobung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells.

- Eine Variante der Experimentiergesetze sind sogenannte **Reallabore** („regulatory sandboxes“). Sie räumen privatwirtschaftlichen Unternehmen Spielräume ein, die so gesetzlich nicht vorgesehen sind. Das Ziel: Innovationen können unter Realbedingungen und unter Aufsicht der Regulierungsbehörde getestet werden.
- Für Verwaltungsbehörden werden **Abweichungskompetenzen** geschaffen. Um flexibel auf örtliche Gegebenheiten zu reagieren oder um Maßnahmen des Aufgaben- oder Bürokratieabbaus zu erproben, können Kommunen und untere Verwaltungsbehörden von landesrechtlichen Regelungen für eine bestimmte Zeit befreit werden, wenn keine Gefahr für Leib und Leben besteht und das Gemeinwohl gesichert ist. Ein solches Gesetz existiert zum Beispiel bereits im Land Brandenburg (Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz aus dem Jahr 2021), ein ähnlicher Entwurf wird zurzeit in Baden-Württemberg diskutiert (E-Kommunales Regelbefreiungsgesetz). Diesen Weg halten wir für richtig.
- Europarechtliche Vorgaben sollen erfüllt, aber, um Überregulierung zu vermeiden, nicht übererfüllt werden (**kein** sogenanntes **Goldplating**).

Wir
empfehlen:

3.

Der Aufwand für die Umsetzung und Erfüllung gesetzlicher Vorgaben wird minimiert.

Laut Normenkontrollrat betrug der sogenannte **Erfüllungsaufwand** für Gesetze im Jahr 2024 schätzungsweise 16,2 Milliarden Euro. Allein die Wirtschaft schulterte davon ungefähr 9,7 Milliarden Euro. Der Bundesverband der Deutschen Industrie beziffert allgemeine Bürokratiekosten der Wirtschaft sogar mit einem Betrag von etwa 65 Milliarden Euro. Diese finanziellen Belastungen gefährden nicht nur den Wirtschaftsstandort Deutschland, sondern schüren Unzufriedenheit bei Bürgerinnen und Bürgern. Und sie überfordern eine Verwaltung, die auf Dauer mit weit weniger Personal auskommen muss.

Konkret schlagen wir vor:

- Die **Dokumentations-, Aufbewahrungs- und Nachweispflichten** werden sowohl für Wirtschaftsunternehmen als auch für Bürgerinnen und Bürger weiter **drastisch reduziert**.
- Möglichkeiten wie **Pauschalierungen, Stichtagsregelungen, Genehmigungsfiktionen, Präklusionsregelungen** und **Bagatellvorbehalte** sind vom Gesetzgeber stärker zu nutzen als bisher. Die bislang vorherrschende Ansicht, insbesondere jeden Einzelfall besonders zu

behandeln, verursacht nicht nur extrem hohe Verwaltungskosten, sondern führt auch zu Konflikten und zeitlichen Verzögerungen, ohne jedoch evident gerechtere Ergebnisse hervorzu- bringen. Wir brauchen insgesamt einen robu- teren Verwaltungsvollzug.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 1 bis 3

Fast alle Vorschläge zu dem Kapitel „Gesetzgebung“ wurden in den Koalitionsvertrag übernommen. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis verspricht die neue Regierung nun: „Gute Gesetzgebung ist gründlich, integrativ und transparent.“ Für viele Regelungsbereiche sind **frühzeitige Praxistests** vorgesehen (*Z. 1411f., 1966f., 3496f.*). Alle Gesetzentwürfe sollen in Zukunft eine Visualisierung von Organisationsstrukturen, Prozessabläufen und Wirkungsmodellen enthalten (*Z. 1873f.*). Die Stellung des Nationalen Normenkontrollrats wird gestärkt; er ist im Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung angesiedelt, allerdings ohne das von uns vorgeschlagene Vetorecht. Verzichtet wurde dagegen auf die Einführung eines Klima- & Energiechecks sowie eines Sozialchecks.

Was das Endprodukt des Gesetzgebungsverfahrens angeht, also das konkrete Gesetz, so haben unsere Vorschläge zu Experimentierklauseln, Reallaboren und Abweichungsrechten Beachtung erfahren (*Z. 1879–1883, 2056f.*). Geplant ist sogar ein **Bundesexperimentiergesetz**, das aus einem Ideenwettbewerb zwischen Ländern und Kommunen hervorgehen soll (*Z. 1882f.*).

Auch der Forderung nach einer deutlichen Reduzierung des sogenannten Erfüllungsaufwands

bei der Umsetzung von Gesetzen wurde Rechnung getragen. Dieser gesamte messbare Zeitaufwand und die Kosten, die den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der Verwaltung durch die Befolgung gesetzlicher Vorgaben entstehen, sollen um mindestens zehn Milliarden Euro gesenkt werden (*Z. 1943–1945*). Erreicht werden soll das zum einen durch den **Abbau von Statistik-, Dokumentations- und Nachweispflichten** (*Z. 340f., 1420f., 1905–1908, 1923, 1974–1977, 3493–3496*), zum anderen durch die Ausweitung von „Pauschalierungen, Stichtagsregelungen, Genehmigungsfiktionen, Präklusionsregelungen und Bagatellvorbehalten“ (*Z. 1949f.*). Wie von uns vorgeschlagen, wurde auch der Übererfüllung europarechtlicher Vorgaben, dem sogenannten Goldplating, eine klare Absage erteilt (*Z. 2014f.*).

Einen wichtigen Aspekt zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens hat unser Zwischenbericht nicht thematisiert: die **Wirkungsorientierung** von Vorschriften. Diese Leerstelle füllt der Koalitionsvertrag. Dort heißt es: „Um den Wirkungsgrad von Gesetzen nachprüfbar zu machen, etablieren wir Erfolgsindikatoren, an deren Maßstab der spätere Gesetzesvollzug gemessen werden kann.“ (*Z. 1871–1873*).

Allerdings wird man nicht die Augen vor dem Umstand verschließen dürfen, dass die Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren mittlerweile eine Komplexität erreicht haben, die von der Ministerialbürokratie kaum noch bewältigt werden kann. Das zeigt sich, wenn man nur einen Blick auf die aktuell bestehenden Arbeitshilfen, Leitfäden und sonstigen Tools wirft. Hier nur eine Auswahl:

- Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln
- Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO
- Arbeitshilfe zur Darstellung der Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte
- Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung
- Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung
- Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming)
- Leitfaden zur Durchführung des Gleichwertigkeits-Checks bei Gesetzesvorhaben des Bundes
- Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzungswahl
- Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands
- Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften
- Handbuch der Rechtsförmlichkeit
- Excel-Tool zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung
- Handreichung zur Ermittlung des kommunalen Vollzugaufwands von Bundesrecht
- Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand
- Darstellung der positiven Wirkungen bzw. des Nutzens in Regelungsvorhaben
- ERBEX – Werkzeug zur Berechnung und Darstellung des Erfüllungsaufwands
- Demografie-Check – Fragen bezüglich demografischer Folgen und Risiken

- KMU-Test
- Tool zur elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP)
- Bürokratiebremse/ Konzeption einer One-in-one-out-Regel
- Gesetzesredaktion und Sprachberatung im Rechtsetzungsverfahren

Deswegen sind die vielen Checks und Prüfungspunkte inzwischen selbst ein Problem geworden. Sie werden von den Gesetzesinitiatoren oft auch interessengeleitet so beantwortet, dass sie die ursprüngliche gesetzgeberische Absicht nicht stören.

Wir schlagen deshalb vor, den gesamten **Rechtsetzungsprozess** neu zu durchdenken und zu vereinfachen. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, die einschlägigen Fachressorts, Verbände und andere Beteiligte möglichst früh und – wenn möglich – projektbezogen in den Prozess zu integrieren. Hilfreich wäre auch, wenn spezifische Gesetzgebungsexpertise zentral bereitgestellt würde (zum Beispiel für die Berechnung des Erfüllungsaufwands, Digitalchecks, Wirkungsanalysen, Kosten-Nutzen-Abschätzungen, Visualisierung, Modellierung der Rechtssprache usw.).

Föderalismus

Die letzten großen Reformen des Föderalismus liegen 20 Jahre zurück. Die Aufgabenverteilung für Bund und Länder ist in unserer Verfassung inzwischen derart verworren geregelt, dass kaum noch jemand den Überblick hat. Auch das muss sich ändern, und darum machen wir an unterschiedlichen Stellen dieses Berichts Vorschläge, wie es in diesen Bereichen besser werden kann.

Die Debatten über den Föderalismus betreffen sehr unterschiedliche Themen. In diesem Kapitel beschränken wir uns auf zwei Empfehlungen.

In unserem föderalen System nehmen Bund, Länder und Kommunen immer wieder gemeinsam eine Aufgabe wahr. Gemeinsame Aufgabenerledigung führt zu gemeinsamer Finanzierung, der sogenannten **Mischfinanzierung**. Das ist schon kompliziert genug. Vor allem aber werden sogenannte **Umwegfinanzierungen** geschaffen, wenn für Mischfinanzierungen eine Rechtsgrundlage fehlt, aber gleichwohl Geld vom Bund in die Länder fließen soll. In diesem Wirrwarr lassen sich Finanzmittel kaum steuern und bleiben wichtige Aufgaben liegen. Bund und Länder bezichtigen einander, mit dem Geld zu knauserig zu sein und nach übergebührlicher Einflussnahme zu streben. Bürgerinnen und Bürger reagieren zu Recht frustriert.

Wir
empfehlen:

4.

Die Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden klar zugeordnet. Die Zuständigkeit für die Finanzierung muss dieser Aufgabenzuordnung folgen.

Zwei Föderalismuskommissionen hatten sich bereits an eine Reform gewagt, nicht ganz ohne Erfolg. Heraus kam zum Beispiel das Verbot, neue Aufgaben auf die Gemeinden zu übertragen. Gleichwohl lancieren Bund und Länder immer wieder politische Initiativen, deren Umsetzung am Ende die Kommunen schultern müssen, oft mit einem enormen Verwaltungsaufwand. Der Bund versucht, den Gemeinden die Sache mit einer **Anschubfinanzierung** schmackhaft zu machen. Das ändert aber nichts daran, dass die kommunale Ebene auf den **langfristigen Folgekosten** sitzen bleibt und so gut wie keine eigenen Steuerungsmöglichkeiten hat.

Die für viele Gemeinden bittere Konsequenz: Das unübersichtliche Geflecht aus Aufgabenübertragungen, Mischfinanzierung und „goldenem Zügel“ schränkt den eigenen Gestaltungsraum weiter ein.

Konkret schlagen wir vor:

- Eine neue **Bund-Länder-Initiative** soll Vorschläge erarbeiten, wie die Zuständigkeiten

bei der Aufgabenerfüllung im föderalen Staat stärker entflochten und eindeutiger zugeordnet werden können.

- Die Zahl der **Gemeinschaftsaufgaben** von Bund und Ländern ist zu begrenzen. Die Gemeinschaftsaufgaben sind klar zu strukturieren. Die Regeln der Finanzverfassung im Grundgesetz sind darauf auszurichten.

Wir wissen, dass eine solche **Reform der Mischfinanzierung** nicht nur höchst kompliziert ist, sondern auch viele Widerstände hervorrufen wird. Wer sich daran wagt, muss dicke Bretter bohren. Doch wie handlungsfähig ein Staat ist, erfahren viele Bürgerinnen und Bürger in erster Linie dort, wo sie wohnen, auf der kommunalen Ebene. Eine häufig mit der Mischfinanzierung einhergehende Schwächung der Gemeinden beschädigt das Vertrauen der Menschen in den Staat und in die Demokratie.

Wir
empfehlen:

5.

Die Länder erhalten die Befugnis, gemeinsame rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen.

Es gibt Politikbereiche, bei denen sich eine **bundeseinheitliche Lösung** aufdrängt, der Bund aber nicht zuständig ist. Aus diesem Grund arbeiten die Ministerpräsidenten und Ressortminister der

Länder in Ministerkonferenzen zusammen. Im Mittelpunkt steht vor allem die Konferenz der Ministerpräsidenten, kurz MPK genannt. Hier werden sogenannte Beschlüsse gefasst. Doch anders als das Wort vermuten lässt, sind diese Beschlüsse nicht rechtsverbindlich, sondern lediglich politische Verabredungen.

Das ist im Regelfall auch vernünftig und hat sich bewährt. Es gibt aber durchaus Beschlüsse, bei denen die Bürgerinnen und Bürger von einer Verbindlichkeit ausgehen – oder diese zumindest erwarten. Etwa wenn die Kultusministerkonferenz gemeinsame Standards für Abschlussprüfungen oder Ferienregelungen der Schulen „beschließt“.

Für eine bundeseinheitliche Regelung von Länderaufgaben ohne den Bund gibt es bislang keine gescheite Lösung außer dem **Abschluss von Staatsverträgen** zwischen den Ländern. Doch von der Beratung bis zur Ratifizierung eines solchen Vertrags in allen Ländern vergehen Jahre. Dieser Zustand ist unhaltbar und muss sich ändern.

Von einer Beschlussfassung durch die Fachministerkonferenzen raten wir ab. Hier dominieren oft einseitige Fachperspektiven, und ihre Zusammensetzung wird stark von wechselnden Koalitionsbeteiligungen geprägt.

Für verbindliche Beschlüsse kommen am ehesten die Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesrat infrage. Die MPK verfügt bereits über eingebaute Verfahren zur Entscheidungs- und Kompromissfindung. Dennoch sind die kleineren Partner einer Koalitionsregierung in diesem Gremium nicht ver-

treten. Außerdem sind MPKs nicht organschaftlich geregelt. Sie sollten ein informelles, aber politisch wichtiges Beratungsgremium bleiben.

Konkret schlagen wir vor:

- Die Ministerpräsidentenkonferenz bringt Entscheidungen, die für alle Länder verbindlich gelten sollen, in ein **Bundsratsverfahren neuer Art** ein: Das Plenum des Bundesrates beschließt mit Mehrheit nach Beratung in den Ausschüssen.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 4 und 5

Auch einige Empfehlungen im Kapitel „Föderalismus“ hat die Koalition aufgegriffen.

Der Koalitionsvertrag thematisiert eine Reform der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen an mehreren Stellen: Mit einem **Zukunftspakt von Bund, Ländern und Kommunen** sollen die finanzielle Handlungsfähigkeit gestärkt und eine umfassende Aufgaben- und Kostenkritik vorgenommen werden (*Z. 1755f*). Es ist die Rede von einem „Prozess einer Neuordnung der föderalen Beziehungen“ (*Z. 1884*). Für den Bereich der Digitalisierung ist eine Änderung von Artikel 91c Grundgesetz vorgesehen (*Z. 1889–1891*). Und ebenso plant man für den Bildungsbereich eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern: Eine Kommission von Bund, Ländern und Kommunen soll hier „Vorschläge zur Entbürokratisierung, für die beschleunigte Umsetzung gemeinsamer Projekte und für konstruktive Kooperation“ vorlegen (*Z. 2314–2318*).

Zwar sind diese Zielbestimmungen recht allgemein, aber die Länder haben den Ball aufgegriffen.

Nach einer Besprechung halten der Bundeskanzler und die Länderchefinnen und -chefs in einem **gemeinsamen Beschluss** vom 18. Juni 2025 wörtlich fest:

- „Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder anerkennen die Bedeutung einer umfassenden Modernisierung der staatlichen Organisation und der öffentlichen Verwaltung.
- Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sind sich einig darin, dass der ‚Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern‘ in der ersten Hälfte der 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vollständig umgesetzt, fortgeführt und im Sinne der Vereinbarungen des Koalitionsvertrags weiterentwickelt wird.
- Parallel zu den jeweils eigenen Aktivitäten werden Bund und Länder gemeinsam bis zur Sitzung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Dezember 2025 eine **Modernisierungsgenda** für Staat und Verwaltung vorlegen, durch die auch die Digitalisierung gefördert werden soll. Dabei sollen insbesondere Vorschläge der ‚Initiative für einen handlungsfähigen Staat‘ aufgegriffen werden.“

Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt: „Im föderalen Bundesstaat, in dem die Tätigkeit von Bund, Ländern und ihren Kommunen ineinandergreift, bedarf es aber neben dem Modernisierungengagement auf jeder föderalen Ebene auch eines gemeinsam abgestimmten Vorgehens,

um ganzheitliche Lösungen zu entwickeln und Synergien zu nutzen. Insbesondere braucht es klare Schritte, um wesentliche Ziele zu erreichen, etwa die Verschlinkung komplexer staatlicher Entscheidungsstrukturen, eine Bündelung beziehungsweise **Zentralisierung von Aufgaben** und von digitaler Infrastruktur, eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung nach dem Digital-Only-Prinzip, die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, einen spürbaren Bürokratierückbau sowie einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung.“

Mit diesem Ziel eines weitreichenden gemeinsamen Vorgehens – weit über das Themenfeld Föderalismus hinaus – greifen Bund und Länder unsere Empfehlungen in vielfältiger Weise und mit großer Verbindlichkeit auf.

Jetzt kommt es entscheidend darauf an, diese großen Ziele auch wirklich entschlossen anzugehen und sich dabei nicht von den Mühen der Ebenen, den klassischen Besitzstandswahrern und den absehbaren Schwierigkeiten bei der Umsetzung ablenken und entmutigen zu lassen. Wir empfehlen hier, weiterhin groß und mutig zu denken – und vor allem zu handeln.

Die Empfehlung 5 (Gemeinsame Beschlüsse der Länder) ist bisher auf wenig öffentliche Beachtung gestoßen, obwohl sich hier für die Länder tatsächlich neue, große Gestaltungsspielräume ergeben würden. Bislang gibt es keine Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz hierzu. Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Hendrik Wüst, begrüßt allerdings diese Empfehlung und will sie im Kreise der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten ansprechen.

Digitaler Staat & Verwaltung

In Europa und global hinkt Deutschland bei der Digitalisierung des Staates weit hinterher. Der volkswirtschaftliche Schaden ist enorm, der Frust der Bürger ebenso. Die Gründe sind vielfältig: fehlende politische Priorisierung, unklare Kompetenzen auf ministerieller Ebene, Verantwortungshickhack zwischen Bund, Ländern und Kommunen, veränderungsunerfahrene oder gar veränderungsresistente Verwaltungskulturen.

Zu viel Energie wird auf den Prozess der Entscheidungsfindung verwendet, aber die praktische Umsetzung politischer Entscheidungen, das eigentliche Gelingen, gerät zu schnell in den Hintergrund. Es gibt zu viele technische Insellösungen, veraltete oder in kurzer Zeit auslaufende Systeme.

Digitalisierung ist Voraussetzung einer handlungsfähigen Verwaltung. Ohne eine **digitale Verwaltung** wird auch der Personalmangel in den Behörden nicht zu bewältigen sein. Vor allem aber ist ein digitaler Staat Grundlage für die Nutzung von **Künstlicher Intelligenz**, dieser **transformativsten Technologie** für Wirtschaft und Gesellschaft. Bürgernahe und nutzerzentrierte Staatsdienste sind Grundvoraussetzungen einer Demokratie.

Wir
empfehlen:

6.

Der Bund errichtet ein Ministerium für Digitales & Verwaltung. (Diese Empfehlung ist umgesetzt.)

Konkret schlagen wir vor:

- **Klare Governance:** Das Ministerium gibt den sogenannten Tech Stack vor, das heißt: die Standardisierungen und die Interoperabilität, also die Fähigkeit, unterschiedliche Systeme nahtlos miteinander zu verbinden.
- **IT der Bundesregierung:** Das Ministerium verantwortet die gesamte IT der Bundesregierung, die Netze des Bundes und die Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen in digitalen Fragen.
- **Digitale Infrastruktur:** Zu seinen Aufgaben zählt die digitale Infrastruktur der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Glasfaserausbau.
- **Zentrales Digitalbudget:** Das Ministerium erhält ein zentrales Digitalbudget sowie einen eigenen Einzelplan. Die fachliche Letztverantwortung verbleibt in den Ressorts.
- **Steuerung der Digitalbudgets aller Bundesministerien:** Das neue Ministerium gibt Digitalbudgets der Fachressorts nur frei, wenn entsprechende Vorgaben für die Digitalisierung eingehalten werden. Dafür wird die Geschäftsordnung der Bundesregierung geändert.

- **Einrichtung einer Digital-Agentur:** Diese Agentur wird zur zentralen Umsetzungseinheit. Sie hat keine Behördenstruktur, sondern ist eine GmbH in hundertprozentigem Staatsbesitz mit einem fachkundigen Aufsichtsrat. Kern der Agentur kann der bereits existierende Digital Service des Bundes sein.

Wir
empfehlen:

7.

Der Bund fördert eine neue Personalkultur innerhalb der Bundesverwaltung und reformiert die Behördenstruktur der gesamten Bundesverwaltung.

Ein Staat, der den Herausforderungen der Digitalisierung gewachsen sein will, braucht eine Kultur, die Neues möglich macht. Noch immer sind Behörden geprägt von einer starken Absicherungsmentalität, von Silo- und Ressortdenken, hohem Perfektionsanspruch und insgesamt zu wenig Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme.

Statt praktischer Kompetenz betonen derzeitige Einstellungs- und Beförderungsverfahren in erster Linie Formalqualifikationen. Doch zur Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben braucht die Verwaltung neue Kompetenzen wie Digitalisierungs- und IT-Expertise, Projektmanagement-

erfahrung und Führungskräfte, die **Management- und Umsetzungserfahrung** haben.

Demografischer Wandel und Pensionierungswellen werden in den kommenden Jahren ein riesiges Loch in die Personaldecke reißen. Schon heute können viele Stellen in der Verwaltung nicht neu besetzt werden. Effektive Abhilfe kann hier nur eine umfassende Personalreform schaffen – gepaart mit einer Neuverteilung der Aufgaben.

Konkret schlagen wir vor:

— **Verwaltungsreform:**

Das von uns vorgeschlagene Ministerium für Digitales & Verwaltung erarbeitet federführend für die Bundesregierung eine grundlegende Verwaltungsreform der Behörden des Bundes, wozu auch eine Reduzierung oder Zusammenlegung der über 900 Behörden des Bundes gehört. Querschnittsaufgaben werden ressortübergreifend gebündelt. Operative Tätigkeiten werden an nachgeordnete Behörden zurückgegeben.

— **Personalentwicklung:**

Das neue Ministerium erhält die umfassende Zuständigkeit für Personal. Sie umfasst die Entwicklung ressortübergreifender Personalplanungen (zukünftige Bedarfe, Personalabbau) und die Entwicklung einer neuen Fehler- und Führungskultur. Die Zuständigkeit erstreckt sich außerdem auf das Dienstrecht. Die Personalkompetenz der Z-Abteilungen der Bundesbehörden wird eingeschränkt.

— **Öffnung für Seiteneinsteiger:**

Zur Deckung des Personalbedarfs und zur Erweiterung der Perspektiven werden interne Querwechsler und Seiteneinsteiger von außen eingestellt. Jede dritte offene Stelle ließe sich so besetzen.

Wir
empfehlen:

8.

Es werden neue Regelungen für die digitale Bund-Länder-Zusammenarbeit geschaffen.

Die IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist heillos zersplittert. So sind zum Beispiel für sämtliche digitalen Angebote auf Landkreisebene aktuell über 400 und auf Gemeindeebene über 10 000 einzelne Betriebslösungen notwendig. Gleichwohl gibt es Fortschritte. Doch die Umsetzung großer Projekte verzögert sich immer wieder. Die Entscheidungen auf Bundesebene sowie zwischen Bund und Ländern dauern zu lange und sind oft nicht verbindlich.

Konkret schlagen wir vor:

- **Verwaltungsprozesse** werden von Anfang an **digital** entwickelt und vom Nutzer her gedacht. Prozesse, Daten und Identifikation werden bereits im Gesetzgebungsverfahren integriert. Für IT-Verfahren, die Bund, Länder und Kommunen gemeinsam betreffen, werden einheitliche Lösungen geschaffen. Das gilt auch für die Cybersicherheit.
- Ein zentrales Angebot an die Bürgerinnen und Bürger ist dann sinnvoll, wenn die Verwaltungsleistung hohe Fallzahlen und ein hohes Automatisierungspotenzial aufweist und es keinen unmittelbaren lokalen Bezug gibt oder Ermessensentscheidungen notwendig werden können.

Deshalb plant der Bund in Zukunft in solchen Fällen die IT-Umsetzung mit und stellt allen Ländern und Kommunen **zentrale Lösungen** für folgende Aufgaben zur Verfügung: zum Beispiel bei der Kfz-Zulassung, der Um- und Abmeldung, beim Führerscheinwesen, dem Meldewesen und dem Wohngeld. Dieser Vorschlag entspricht den **Dresdner Forderungen** des Deutschen Städte- tages. Kommunen und Landkreise können sich so besser um ihre ureigenste Gestaltungsarbeit und die Beratung vor Ort kümmern.

- In Fällen, in denen die Länder die Gesetzgebungs- zuständigkeit haben, werden entsprechende verbindliche Entscheidungen vom bestehenden IT-Planungsrat getroffen. Seine Kompetenzen werden dafür erweitert: Er soll insbesondere nicht mehr auf die Regelung von notwen- digen Standards und Sicherheitsanforderungen beschränkt bleiben. Im IT-Planungsrat sind Mehrheitsentscheidungen statt bisher Einstim- migkeit notwendig. Eine **zügigere Entschei- dungspraxis** des IT-Planungsrats ist dringend erforderlich.

Wir
empfehlen:

9.

Modellkommunen und Modellregionen erproben Reformvorschläge für eine umfassende Modernisierung der Verwaltung.

Einige Kommunen und Regionen unternehmen bereits Anstrengungen, um ihre Verwaltungen zu reformieren. Diese erstrecken sich allerdings in der Regel nur auf einzelne Verwaltungsbereiche. Bislang gibt es keine Modellversuche, die einer Gebietskörperschaft in sämtlichen Verwaltungsbereichen den Freiraum für eine umfassende Verwaltungsreform einräumen.

Konkret schlagen wir vor:

- Zur Erprobung neuer Reformansätze werden mindestens zwei Kommunen und zwei Mittelinstanzen als Modelle ausgesucht. Sie werden von Bund und Ländern gemeinsam in den Stand versetzt, auch unter Inanspruchnahme von Abweichungskompetenzen, Experimentierklauseln, Genehmigungsfiktionen und einer weitgehenden Personalhoheit in eigener Zuständigkeit ihre Verwaltungsprozesse zu reformieren. Sie werden ermutigt, für ihre Verwaltungen und deren Personal eine **Fehler- und Führungskultur** zu entwickeln, Antrags- und Genehmigungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger und

die örtliche Wirtschaft zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie andere Träger in die Aufgabenerfüllung mit einzubeziehen.

- Dafür bieten sich bereits unter anderem aktiv die Kreisstadt Stralsund und als Mittelinstanz der Regierungsbezirk Köln an. Infrage kämen ferner die Landesdirektion Sachsen mit einem ihrer drei Standorte und eine Kommune in einem westdeutschen Land.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 6 bis 9

Im Koalitionsvertrag findet sich ein eigenes Kapitel zu Bürokratieabbau und Staatsmodernisierung (*Z. 1775–2015*). Dort heißt es, dass „grundlegende Strukturreformen [...] eine Gelingensbedingung für den Erfolg der Regierung“ sind (*Z. 1788*) und die neue Regierung „insbesondere Vorschläge der ‚Initiative für einen handlungsfähigen Staat‘ aufgreifen“ wird (*Z. 1792*). Kurzum, unsere Empfehlungen zum Kapitel „Digitaler Staat & Verwaltung“ wurden fast vollständig berücksichtigt und als Arbeitsaufträge an die Koalition formuliert. Damit sind einige wichtige Voraussetzungen für das Gelingen einer „echte[n] Staatsreform“ (*Z. 1787*) geschaffen.

Neues Ministerium:

Ein Meilenstein und völlig neu für Deutschland ist die Gründung des Ministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), die wir empfohlen haben. Neben der Digitalisierung ist es erstmals auch verantwortlich für eine grundlegende Reform der Verwaltung, hier **Staatsmodernisierung** genannt. In Ländern wie Frankreich gibt es das schon

seit Längerem. Doch hierzulande mangelte es an einer ganzheitlichen Verantwortung für die Verwaltung und ihre Reform – für diese war bislang nur das jeweilige Ressort zuständig. Entsprechend notleidend war darum jede Form ressortübergreifender Zusammenarbeit. Doch diese ist heute dringender denn je.

Zum Erfolg dieses Ministeriums gehört mehr als seine Errichtung. Fürs Gelingen braucht es kräftige „Arbeitsmuskeln“, das heißt: einen funktionsfähigen nachgeordneten Bereich, der Projekte und Prozesse wirkungsvoll umsetzt. Dieser nachgeordnete Bereich darf sich allerdings nicht seinerseits abschotten, sondern muss ein Vorbild dafür werden, unterschiedliche Ressorts um der gemeinsamen Sache willen zusammenzuführen.

Personalkultur:

Für den Erfolg des neuen Ministeriums ebenso erforderlich sind eine reibungslose Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen sowie die Einstellung besonders befähigter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Devise muss lauten: Ins BMDS gehören die Besten!

Eine wichtige Erkenntnis aus unseren vielen Gesprächen, die wir mit Fachleuten wie mit Bürgerinnen und Bürgern geführt haben, ist die Dringlichkeit, mit der sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland grundlegend wandeln muss: hin zu einer **lernenden Organisation**. Führungskräfte brauchen mehr Freiraum, klare Verantwortung für die Ergebnisse – **Vertrauen statt Fixierung auf Hierarchie**. Karrieren sollten noch stärker auf Leistung und Lösungsbereitschaft basieren. **Quereinsteiger** und **externe Fachkräfte** müssen durch flexible Einstiegswege gezielt gewonnen

werden. Projektkarrieren, befristete Missionen und Exzellenzlaufbahnen machen die Verwaltung anschlussfähig für die besten Köpfe. Digitale Kompetenz gehört zur Grundausrüstung jeder Führungsposition. Die Verwaltung braucht mehr **Mut zur Veränderung** – und Führungskräfte, die diesen Mut verkörpern. Insgesamt wird der Staat als Arbeitgeber deutlich attraktiver werden müssen, um Top-Talente anzuziehen.

Staatsmodernisierung umfasst noch mehr: ressortübergreifende Verwaltungsreformen, die Veränderung von Behördenstrukturen, Personalentwicklungskonzepte, eine wirkungsorientierte Aufgabenkritik, einen Mentalitäts- und Kulturwandel, die **Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts**, die Bündelung von Förderprogrammen des Bundes im Hinblick auf Zielgenauigkeit und Effizienz.

All diese Neuerungen verspricht der Koalitionsvertrag im Kapitel Bürokratieabbau und Staatsmodernisierung (*Z. 1776–2015*). Doch gelingen können diese großen und wichtigen Vorhaben nur, wenn das neue Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung auch die Rückendeckung und tatkräftige **Unterstützung des Bundeskanzleramts** erhält, wenn die anderen Ministerien mitziehen und auf manchen lieb gewonnenen Ressortegoismus verzichten – und dies nicht nur auf der Führungsebene, sondern besonders im Mittelbau der Ministerien, dort, wo wichtige Entscheidungen vorbereitet werden.

Modellregionen:

Nach der Veröffentlichung unseres Zwischenberichts im März 2025 erreichten uns eine Reihe von Vorschlägen aus dem kommunalen Raum, sich

als Modellregionen für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung zur Verfügung zu stellen. Diese Vorschläge unterstützen wir nachdrücklich mit der Empfehlung 9.

Sicherheit

Die internationale Sicherheitslage hat sich dramatisch verändert, eine Rückkehr zu globaler Stabilität ist unwahrscheinlich. Alte Partnerschaften bekommen Risse, der Zusammenhalt der NATO und multilaterale Kooperationen wie die G7- oder G20-Gipfel sind gefährdet. Es entstehen neue Bündnisse und andere Sicherheitsstrukturen. Mehr denn je ringen die **Europäer** um eine **eigene Sicherheitspolitik**.

Seit Russlands Angriff auf die Ukraine herrscht Krieg in Europa und sind auch wir Deutschen wieder erkennbar und konkret militärisch bedroht. Doch unsere Bundeswehr und unsere militärische und zivile Sicherheitsstruktur sind darauf nicht ausreichend vorbereitet. Deutschland muss **sicherheitspolitisch** weit **mehr leisten** als bisher. Das erwarten auch unsere Bündnispartner.

Krieg hat heute viele Formen, er wird immer öfter **asymmetrisch** und **hybrid** geführt. Die Angriffe betreffen die äußere wie die innere Sicherheit, und sie stellen bisherige Ressort- und Länderzuständigkeiten infrage.

Mehr Geld für die Bundeswehr ist wichtig, aber das darf nicht die einzige Antwort sein. Verändern müssen sich auch unsere verfassungsrechtliche **Sicherheitsarchitektur, unser Sicherheitsdenken** – und die Bundeswehr selbst. Es ist schwer zu glauben, aber bislang gab es niemanden, der für die Bundesregierung systematisch ein gemeinsames Bild der Bedrohungslagen erstellt. Es gab auch kein ressortübergreifendes Krisenreaktionszentrum. Außerdem ist die alte Trennung von Katastrophenschutz und Zivilschutz überholt. Völlig ungenügend ist auch der Schutz vor Cyberangriffen.

Wir brauchen ein rechtlich und tatsächlich umsetzbares **Konzept für eine Gesamtverteidigung**, für die militärische wie die zivile. Unsere derzeitige Verfassungslage aber sieht eine solche Gesamtverteidigung nicht vor. Das muss sich ändern. Im Vergleich zu anderen Staaten ist strategisches und sicherheitspolitisches Denken hierzulande unterentwickelt.

Wir
empfehlen:

10.

Die sicherheitspolitische Verfassungs- und Rechtslage (Wehrverfassung) wird an die neue Sicherheitslage angepasst.

Unsere Definition eines „Spannungs- und Verteidigungsfalls“ ist nach wie vor vom Denken der Nachkriegszeit geprägt. Darum muss der **Begriff der Verteidigung** angesichts der neuen Bedrohungslage überarbeitet werden.

Konkret schlagen wir vor:

- Die Voraussetzungen für einen **Einsatz der Bundeswehr** – im Wesentlichen bisher nur aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hergeleitet – werden im Grundgesetz verankert.

- Für den Katastrophenfall wird unter strengen Voraussetzungen ein hoheitlicher Einsatz der **Bundeswehr im Innern** ermöglicht.
- Militärische und zivile Verwaltung werden zusammengeführt und **integriert**.
- Eine Reform der Bundeswehr wird im militärischen wie im zivilen Teil nach dem Motto „Weniger Stab, mehr Truppe und Linie“ eingeleitet und umgesetzt.

Angesichts der neuen Gefahrenlagen muss unser Land **einsatzfähig** und **einsatzbereit** sein. Das heißt, im Angriffsfall muss der Staat vorbereitet und die Bevölkerung willens und in der Lage sein, die Freiheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bündnispartner mit Waffengewalt zu verteidigen. Diese Bereitschaft ist immer noch die beste Gewähr dafür, dass es erst gar nicht zu einem Ernstfall kommt.

Für eine **Gesamtverteidigung** muss die militärische Verteidigung durch die zivile Verteidigung unterstützt werden. Darum müssen alle relevanten Akteure, also alle Ressorts, Länder, Betreiber kritischer Infrastrukturen, Schlüsselbereiche der Wirtschaft, Gesundheitseinrichtungen, Landwirtschaft und Ernährung sowie die großen Blaulichtorganisationen wie etwa das Technische Hilfswerk und das Deutsche Rote Kreuz, bereits in Friedenszeiten miteinander verzahnt werden.

Das heißt: Es müssen Zuständigkeiten geklärt und **neue gesetzliche Grundlagen** wie etwa Vorsorgegesetze sowie neue beziehungsweise überarbeitete Sicherstellungsgesetze geschaffen werden, zum Beispiel für die Verkehrsinfrastruktur und

für die Mobilität von Personen und Gerät der Bundeswehr sowie ihrer Verbündeten. Bislang muss sich die Bundeswehr an sämtliche Vorschriften des Straßenverkehrs halten. Nur im Ausnahmefall kann anders entschieden werden. In Zukunft sollten die militärischen Erfordernisse grundsätzlich Vorrang vor zivilrechtlichen Regelungen haben.

Um schneller und effizienter Militärgerät zu beschaffen, muss zwischen NATO- und EU-Staaten ein einfaches, **arbeitsteiliges Zulassungsverfahren** für Rüstungsgüter entwickelt werden.

Konkret schlagen wir vor:

- Die Zulassung von Rüstungsgütern in einem EU-Staat gilt künftig zugleich für alle anderen („**Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens**“).
- Maßstab für die Beschaffung von Rüstungsgütern ist allein der **notwendige Bedarf** und nicht die Befriedigung industriepolitischer Partikularinteressen.
- Der Bundestag bleibt an der haushaltsmäßigen **Freigabe von Beschaffungen** beteiligt, aber der Betrag für die Einzelzustimmung wird deutlich angehoben und das Verfahren erheblich beschleunigt.

Ein weiterer Grund, warum die Rechtslage an die neue Sicherheitslage angepasst werden muss: Bei **Cyberangriffen** sind deren Quelle und Motiv oft nicht zu erkennen, die Grenze zwischen zivil und militärisch verschwimmt. Außerdem sind die Länder bisher je für sich zuständig. Die derzeitige Verfassungslage entspricht nicht der sicherheitspolitischen Gefahr und deren technischen Möglichkeiten.

Konkret schlagen wir vor:

- Der Bund erhält die Zuständigkeit für **Cyber-sicherheit** und **aktive Cyberabwehr**. Diese Zuständigkeit wird bei einer Institution des Bundes verankert. Das Grundgesetz wird entsprechend ergänzt.

Wir
empfehlen:

11.

Die Trennung von Katastrophenschutz und Zivilschutz wird aufgehoben. Der Bund erhält eine Zuständigkeit für den nationalen Katastrophenschutz.

Im Unterschied zu fast allen anderen, auch föderalen Staaten gibt es bei uns keine allgemeinverbindliche Regelung für einen länderübergreifenden **nationalen Katastrophenfall** oder eine entsprechende große Schadenslage. Das muss sich ändern.

Konkret schlagen wir vor:

- Der **Bund** wird für den nationalen, länderübergreifenden **Katastrophenschutz** zuständig.
- Es wird eine gesetzliche Regelung für die Feststellung des Katastrophenfalls geschaffen. Ebenso dafür, wer in einem solchen Fall die

verbindliche Führung übernimmt und wer später für die Nachbereitung verantwortlich ist. Gemeinsam mit den Ländern wird ein Konzept für eine wirksame Vorsorge und regelmäßige Übungen erstellt.

Wir empfehlen:

12.

Die Bundesregierung richtet einen Nationalen Sicherheitsrat, ein Nationales Lagezentrum und einen Nationalen Krisenstab (Krisenreaktionszentrum) ein.

Auf Bundesebene gibt es bislang keine **Bündelung von strategischer Kompetenz** und **ressortübergreifender Lagebeurteilung**. Auch behindern allzu oft Ressortegoismen gemeinsame sicherheitspolitische Analysen. Schlüssige Antworten auf unübersichtliche Bedrohungen setzen aber fachübergreifende Erhebungen und Bewertungen voraus. Ein Nationaler Sicherheitsrat, ein Nationales Lagezentrum sowie ein Nationaler Krisenstab sollen diese Aufgaben übernehmen.

Der **Nationale Sicherheitsrat** ist ein ständiges, ressortübergreifendes Gremium. Er entwirft eine abgestimmte Gesamtstrategie der deutschen Sicherheitspolitik, erkennt frühzeitig Risiken und Krisen und entwickelt dafür Handlungsempfeh-

lungen. Als Vorbild könnten das norwegische und das britische Modell dienen. Der Rat holt sich regelmäßig Expertise von außen und entwickelt dafür Austauschformate mit Ländern, Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft sowie Thinktanks.

Das **Nationale Lagezentrum** und der ständige **Nationale Krisenstab** (Krisenreaktionszentrum) sollen das ressortübergreifende Krisenmanagement verbessern, denn zunächst eher harmlos erscheinende Ereignisse können sicherheitsrelevant und Teil einer großen Gefahrenlage sein.

Aufgabe des Nationalen Lagezentrums ist es, für die Regierung täglich ein aktuelles und kohärentes Gesamtbild der Sicherheitslage zu erstellen. Der Nationale Krisenstab stellt sowohl die schnelle Reaktionsfähigkeit als auch die sogenannte **Aufwuchsfähigkeit**, also die personelle und materielle-technische Verstärkung im Krisenfall, sicher. Außerdem bereitet der Nationale Krisenstab politische Entscheidungen vor. Er arbeitet in kleiner Belegung rund um die Uhr und wird je nach Bedrohungslage in Größe und Besetzung angepasst. Entscheidungen trifft die Bundesregierung.

Wir
empfehlen:

13.

Die Nachrichtendienste werden in den Stand gesetzt, unser Land wirksam zu schützen.

Hybride Kriegsführung gegen Deutschland und seine Verbündeten, Terrorismus und organisierte Kriminalität bedrohen unser Land. In dieser Lage unterliegen die deutschen Nachrichtendienste engen Begrenzungen und Einschränkungen bei der Aufklärung, Ermittlung und Verhinderung verfassungswidriger Aktionen oder politisch und terroristisch motivierter Anschläge.

Die deutschen Nachrichtendienste sind zu abhängig von Aufklärungsergebnissen befreundeter Dienste. Zukünftig kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kooperationsbereitschaft von US-amerikanischen Nachrichtendiensten politischen Restriktionen unterworfen wird. Die **Zeitenwende** muss auch Konsequenzen für die Befähigung unserer nachrichtendienstlichen Kapazitäten haben, Deutschland zu schützen.

Das Misstrauen gegenüber Nachrichtendiensten ist in Deutschland historisch erklärbar. Angesichts der Bedrohungslage aus inneren und äußeren Anfeindungen kann es aber nicht mehr handlungsleitend sein.

Konkret schlagen wir vor:

- Deutsche Nachrichtendienste erhalten für die Auslandsaufklärung **vergleichbare Befugnisse wie andere europäische Dienste**, zum Beispiel in Frankreich, Schweden oder den Niederlanden. Sie benötigen ferner Befugnisse für eine **Speicherung von Verbindungsdaten** (Verpflichtung von Netzanbietern zur Speicherung von IP-Adressen), biometrische Gesichtserkennung, Online-Untersuchungen, Einsicht in Finanzdaten und im konkreten Verdachtsfall eines Anschlages den Zugriff auf Suchverläufe, die auf Telekommunikationsgeräten gespeichert sind.
- Die Investitionen in die **technischen Voraussetzungen** nachrichtendienstlicher Aufklärung und entsprechende personelle Expertise werden erhöht (Open-Source-Intelligenz, Analyse sozialer Medien, Satellitenprogramme von BND und Bundeswehr).

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 10 bis 13

Wehrverfassung:

Der Koalitionsvertrag enthält, anders als von uns empfohlen, keine Vereinbarung über eine neue Wehrverfassung. Hier bleibt eine Leerstelle. Uns ist zwar bewusst, dass die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD, selbst gemeinsam mit der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, nicht über eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag verfügen. Dennoch bleiben wir dabei, dass eine neue Wehrverfassung erforderlich ist.

Warum? Weil es zum Beispiel durchaus möglich sein könnte, dass zur Sicherung eines Waffenstillstands oder einer Friedensregelung in der Ukraine der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen einer multinationalen Verabredung („coalition of the willing“) gefordert wird und sinnvoll sein kann, ohne dass sich dieser Einsatz auf ein Mandat der Vereinten Nationen, einen Beschluss der NATO oder der EU stützen kann. Ohne eine **Anpassung der Wehrverfassung** an die neue Sicherheitslage würde eine Beteiligung der Bundeswehr – selbst wenn unsere Partner und eine politische Mehrheit im Bundestag diesen Einsatz wünschten – nach der geltenden Rechtslage äußerst schwierige verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.

Gesamtverteidigung:

Hingegen führt der Koalitionsvertrag, wie von uns vorgeschlagen, eine Reihe von Verabredungen zum Thema Gesamtverteidigung auf (Z. 4211–4217). Diese beziehen sich vor allem auf „Belange und Infrastrukturmaßnahmen zur Gesamtverteidigung“, auf das effektive Zusammenarbeiten der „Bundeswehr und aller staatlichen und gesamtgesellschaftlichen Akteure“ sowie auf die umfassende Novellierung der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze (Z. 4214–4217).

Das ist wichtig, doch reicht eine bessere Zusammenarbeit staatlicher Ebenen sowie jener Institutionen, die für das Funktionieren des gesellschaftlichen Lebens essenziell sind, allein nicht aus. Es muss mehr geschehen. So braucht Deutschland in seiner gesamten Rechtsordnung **verbindliche, ebenenübergreifende Regelungen**, die der Vorbeugung, der Vorbereitung des Verteidigungsfalls und auch der Sicherheit *im* Verteidi-

gungsfall den Vorrang einräumen. Das schließt Eingriffsrechte in die Wirtschaft ein (sogenannte Kriegswirtschaft).

In dieser Hinsicht sind die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag, die den Bereich der inneren Sicherheit betreffen, zielführender. Dort heißt es: „Durch eine Änderung der Rechtslage in der Zivilen Verteidigung ermöglichen wir Handlungsfähigkeit bereits vor dem Spannungs- und Verteidigungsfall.“ (Z. 2693–2694). Diese auslegungsfähige Formulierung weist in die richtige Richtung. Ähnliches sollte auch für die äußere Sicherheit gelten.

Beschaffungswesen:

Unseren Vorschlägen entsprechen auch die Koalitionsvereinbarungen zu langfristiger Planungssicherheit für die Bedarfe der Bundeswehr und für ein Planungs- und Beschaffungsbeschleunigungsgesetz für die Bundeswehr (Z. 4136–4140). Besonders wichtig ist folgende Absicht: „Bereits erfolgte Zertifizierungen und Zulassungen von Partnernationen erkennen wir dort, wo möglich, an und verzichten auf eine erneute Durchführung.“ (Z. 4173–4175). Denn so lässt sich die Zeitspanne von der **Beschaffung neuer Rüstungsgüter** bis zu deren Einsatzfähigkeit **um Jahre verkürzen**. Wir begrüßen ebenso die Empfehlung im Koalitionsvertrag, die Höhe des Schwellenwertes für Beschaffungsvorlagen im Deutschen Bundestag zu erhöhen (Z. 4176), also die Summe, ab deren Höhe das Parlament einem Beschaffungsvorhaben zwingend zustimmen muss, und schlagen vor, diesen Betrag von derzeit 25 Millionen auf 250 Millionen Euro hochzusetzen.

Ebenso wichtig ist ein beschleunigtes Beschaffungsverfahren für die zivile Verteidigung. Doch

die gesetzlichen Vorgaben des Vergaberechts sind bislang nicht darauf ausgelegt. Vor allem müssten sie endlich dem spezifischen Bedarf des Zivil- und Katastrophenschutzes besser Rechnung tragen. Darüber hinaus fehlen für diesen Bereich auch klare Regelungen für die Verteilung der Kostentragungspflichten sowie für die Mitwirkung öffentlicher oder privater Dritter.

Verwaltungsreform:

Für den Bereich der allgemeinen Bundesverwaltung haben wir bereits eine ressortübergreifende Verwaltungsreform vorgeschlagen. Diese ist insbesondere für die Bundeswehr notwendig.

Warum? Der Overhead, also Stabsstellen aller Art, ist im Vergleich zu den Stellen in den Trupenteilen überproportional gewachsen. So gibt es zum Beispiel zurzeit 211 Generäle und Admiräle. Diese Zahl ist trotz geschrumpfter Gesamtstärke der Bundeswehr größer als früher. Derzeit dienen rund 182 000 Soldatinnen und Soldaten in der Bundeswehr, vor der Wiedervereinigung waren es 400 000 – mit weniger als 200 Generälen und Admirälen.

Mehr noch: Es gibt in der Bundeswehr fast genauso viele Oberstleutnante wie Hauptgefreite, nämlich rund 10 000. Wir schlagen vor, nicht mehr als 30 Prozent des Gesamtpersonals (etwaige Zielgröße) für Führung, Verwaltung und nicht truppenbezogene Unterstützung zu verwenden. Der geplante Aufwuchs der Bundeswehr um bis zu 60 000 Soldatinnen und Soldaten sollte darum Anlass sein, die Bundeswehr nach dem Motto „**Weniger Stab, mehr Truppe**“ umzustrukturieren.

Zuständigkeiten:

Im Koalitionsvertrag fehlt eine klare Verabredung, die Zuständigkeit für die Cyberabwehr beim Bund zu bündeln. Es heißt lediglich: „Dazu stärken wir die Fähigkeiten im Bereich der Cybersicherheit ...“ (Z. 2673). Doch angesichts der neuen Bedrohungen reicht eine bloße Zuständigkeit bei den jeweiligen Ländern nicht aus. Alle von uns befragten Expertinnen und Experten teilen diese Auffassung. Darum schlagen wir vor, dieses drängende Thema auf die Agenda der bevorstehenden Bund-Länder-Gespräche zu setzen.

Anders als von uns angeregt, soll es laut Koalitionsvertrag auch im Bereich des Katastrophen- und Zivilschutzes grundsätzlich bei den alten Zuständigkeiten bleiben. Die Rede ist nur davon, den Zivilschutz und den ergänzenden Katastrophenschutz des Bundes zu stärken und die neuen Finanzierungsinstrumente für die Gesamtverteidigung von Bund und Ländern zu nutzen. Außerdem soll das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als zentrale Stelle und das Technische Hilfswerk (THW) als operative Einsatzorganisation gestärkt werden (Z. 2687–2691).

Unserer Meinung nach genügt das nicht. Wir bekräftigen darum unsere Empfehlung 11 und begründen dies wie folgt:

- Die verfassungsmäßige Trennung von **Zivil- und Katastrophenschutz** ist eine Besonderheit in Deutschland, nur historisch erklärbar und überholt.
- Die vielfältigen hybriden Bedrohungen schließen inzwischen eine formale Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz aus.

Niemand kann sich in einer Krise zunächst die Klärung von Ursachen und, daraus folgend, von Zuständigkeiten leisten.

- Zivil- und Katastrophenschutz müssen darum als **ganzheitliches System** gesehen und organisiert werden.
- Die Krisenprävention ist eine Kernaufgabe aller Gebietskörperschaften. Dafür benötigen sie bundeseinheitliche Standards (Hochwasserschutz, Hitzeschutz, Schutz vor radiologischen, chemischen oder biologischen Lagen).

Für die Aufhebung des Trennungsgebots von Zivil- und Katastrophenschutz ist allerdings eine **Änderung des Grundgesetzes** erforderlich. Sollte sich dafür keine Mehrheit finden, ließen sich auf einem anderen Weg kleinere Verbesserungen erzielen. So könnte eine andere Auslegung der sogenannten Auftragsverwaltung dem Bund gestatten, detailliertere Vorgaben zum Vollzug des Zivilschutzes zu machen, einschließlich des Rechts zum Aufbau von Reserven, zum Beispiel über Hilfsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz.

Nationaler Sicherheitsrat:

Der Koalitionsvertrag sieht die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrats und eines ressortübergreifenden Nationalen Krisenstabs vor (*Z. 3990–3997*). Laut Organisationserlass des Bundeskanzlers soll dieser Nationale Sicherheitsrat im Bundeskanzleramt angesiedelt werden.

Sein genaues Aufgabenprofil ist bislang unklar. Nach unserer Auffassung sollte der Nationale Sicherheitsrat vor allem die deutsche **Strategiefähigkeit verbessern** und eine Nationale Sicherheitsstrategie ausarbeiten. Das heißt, er sollte den

Fokus auf die Strategie und nicht auf die Bearbeitung operativer Vorgänge legen. Für Letztere gibt es den Nationalen Krisenstab.

Außerdem sollte der Nationale Sicherheitsrat vertraulich tätig sein, also mit minimaler politischer Sichtbarkeit und möglichst wenig medialer Aufmerksamkeit. Er sollte nicht nur in Krisenzeiten, sondern regelmäßig tagen – auch auf Spitzenebene (Bundeskanzler und betroffene Ressortminister mit den Leitungen der Sicherheitsbehörden und Dienste).

Anders als im Nationalen Sicherheitsrat sollten im Nationalen Krisenstab neben den Ländern auch anerkannte Hilfsorganisationen vertreten sein.

Nachrichtendienste:

Im Koalitionsvertrag ist eine Stärkung der Nachrichtendienste verabredet, wie zum Beispiel der interne Datenaustausch, die Bekämpfung von Cyberkriminalität und eine Novellierung des Nachrichtendienstrechtes (Z. 2648–2659). Wir greifen dieses wichtige Anliegen mit der Empfehlung 13 auf.

Abschiebungen & Daten- austausch

Abschiebungen stehen in der Regel immer im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung. Das Thema **Migration** ist ein weites Feld, äußerst komplex und schließt viele politische Bereiche ein.

In diesem Kapitel beschränken wir uns bei unseren Empfehlungen auf zwei sicherheitsrelevante Themen, die die Bevölkerung besonders beunruhigen und die politische Debatte zugespitzt haben: zum einen die sehr geringe Zahl von **Abschiebungen** abgelehnter, ausreisepflichtiger Asylbewerber. Und zum anderen der mangelnde **Datenaustausch** zwischen den Sicherheitsbehörden.

Die Zahl der Abschiebungen ist gestiegen. Die entsprechenden Gesetze wurden mehrfach verschärft. Dennoch klafft nach wie vor eine große Lücke zwischen der Zahl derer, die rechtskräftig ausreisepflichtig sind, also Deutschland verlassen müssen, und der Zahl jener, die tatsächlich ausreisen oder zwangsweise abgeschoben werden. Für diese Situation schieben sich Bund, Länder und Kommunen gegenseitig die Schuld zu. Verantwortlich ist in erster Linie – neben Fehlern und Vollzugsmängeln in einzelnen Fällen – das komplizierte und vielfach verflochtene **Netz unterschiedlicher Zuständigkeiten**.

Wir
empfehlen:

14.

Die Zuständigkeiten für Abschiebungen werden beim Bund gebündelt.

Am **langwierigen Verfahren**, an dessen Ende tatsächlich eine Abschiebung stehen soll, sind viele beteiligt: die Ausländerbehörden der Kommunen, die Länder, Härtefallkommissionen, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Gesundheitsämter, die Landespolizeien, die Bundespolizei – und bei Straftätern oder Strafverdächtigen die örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften.

Oft fehlen die für eine Abschiebung erforderlichen Dokumente. Zum Teil bemühen sich Kreisverwaltungen oder eigens dafür eingerichtete Zentralstellen in manchen Ländern darum, die für eine Abschiebung notwendigen Visa oder Einreiseerlaubnisse aus den oft sehr weit entfernten Heimatstaaten zu bekommen. Außerdem fehlen Haftplätze.

Bei allem positiven Bemühen der Beteiligten können Abschiebungen so nicht funktionieren. Deswegen haben einige Länder die Zuständigkeiten von den kommunalen Ausländerbehörden auf die Landesebene gehoben und dort konzentriert. Dieser Schritt aber beseitigt den Verwaltungswirrwarr nur unvollständig. Die **Zuständigkeiten für Abschiebungen** sollten darum beim Bund gebündelt werden.

Konkret schlagen wir vor:

- Ab dem Zeitpunkt eines rechtskräftig abgelehnten Asylbescheids oder einer rechtskräftigen Ausreiseverfügung übernimmt der **Bund die Zuständigkeit für Abschiebungen.**
- Die Zuständigkeit des Bundes erstreckt sich:
 - auf die Prüfung, ob ein Härtefall oder ein sonstiges Ausreisehindernis vorliegt;
 - auf den Betrieb von Abschiebehafteinrichtungen;
 - auf die Beschaffung von Visa, Ausreisepapieren und Landeanfluggenehmigungen in den jeweiligen Heimatstaaten;
 - auf die Zuführung des Ausreisepflichtigen durch die Bundespolizei bis zur tatsächlichen Abschiebung einschließlich der Bearbeitung etwaiger rechtlicher Einsprüche.

Wir
empfehlen:

15.

Zwischen allen Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften wird ein umfassender Datenaustausch ermöglicht.

Die Debatten um die **öffentliche Sicherheit**, vor allem in Verbindung mit illegaler Migration, kreisen meist um Strafverschärfungen und die Ausweitung von Befugnissen der Polizei.

Ein wesentliches Problem bei der Verhütung von Straftaten und insbesondere von Terroranschlägen ist jedoch die mangelnde **Verknüpfung von Erkenntnissen** der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern sowie zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten. Dieser Mangel wird nach jedem Attentat beklagt. Geändert hat sich bisher wenig.

Die heterogene IT-Landschaft der deutschen Sicherheitsorgane genügt schon lange nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Polizeiarbeit. Sie ist geprägt von Eigenentwicklungen, Sonderlösungen, unterschiedlichen Dateiformaten und Erhebungsregeln. Außerdem fußt die Informati- onsarchitektur der Polizeien auf einer Vielzahl unterschiedlicher Datentöpfe, die kaum miteinander vernetzt sind.

Deshalb wurde bereits 2016 das **Programm P20** beschlossen. An ihm sind alle 20 deutschen Polizeien beteiligt, neben den Landespolizeien auch die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt. Dieses Schlüsselprojekt soll erst 2030 abgeschlossen sein. Das muss deutlich schneller geschehen. Ein so dringendes und überfälliges Vorhaben darf nicht von der Planung bis zur Umsetzung 14 Jahre dauern. Die Projektstruktur muss entsprechend angepasst werden.

Konkret schlagen wir vor:

- Alle relevanten Informationen und Daten, die eine Polizeidienststelle oder Staatsanwaltschaft über eine verdächtige Person besitzt, können alle anderen beteiligten Sicherheitsstellen von Bund und Ländern **unmittelbar abrufen**. Hält die Polizei bei einer Fahndung oder Kontrolle eine Person an, dann muss die Sicherheitsbehörde bei einer Abfrage im Informationssystem auch erfahren, ob und aus welchem Grund gegen die betreffende Person bereits in einem anderen Land oder auf Bundesebene ermittelt wird.
- Der Austausch von Informationen zwischen den ermittelnden Polizeibehörden, den Stellen für den **Maßregelvollzug** und den Psychiatrien muss verbessert werden.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 14 und 15

Abschiebungen:

Laut Koalitionsvertrag soll die Bundespolizei künftig dafür zuständig sein, „für ausreisepflichtige Ausländer vorübergehende Haft oder Ausreisegefahrlich zu beantragen, um ihre Abschiebung sicherzustellen“.

cherzustellen“ (Z. 3032–3033). Außerdem soll der Bund die Länder auch weiterhin bei der Beschaffung von Reisepapieren und der Umsetzung von Rückführungen unterstützen und diese Hilfen weiter ausbauen.

Ferner werden die Zuständigkeit für die Durchführung aller Überstellungen nach der Dublin- beziehungsweise der Asyl-Migrationsmanagementverordnung künftig **beim Bund zentralisiert**. Und der Bund wird gemeinsam mit den Ländern die Einrichtung von durch den Bund betriebenen Bundesausreisezentren mit dem Ziel der Beschleunigung von Ausreisen prüfen (Z. 3039–3044).

Diese Koalitionsvereinbarungen weisen in die Richtung unserer Empfehlungen. Allerdings reichen die geplanten Maßnahmen nicht aus, um die Zahl der Abschiebungen nennenswert, zügig und effektiv zu erhöhen. Denn der Koalitionsvertrag ändert an den bisherigen Zuständigkeiten im Kern nichts.

Wir bleiben bei unserem Vorschlag, Abschiebungen beim Bund zu bündeln und im Gegenzug die Integrationsmaßnahmen vom Bund auf die Länder und Kommunen zu übertragen (→ Empfehlung 19). Wir empfehlen, dies zum Thema bei den bereits verabredeten Bund-Länder-Gesprächen zu machen (Stichwort Modernisierungsagenda).

Datenaustausch:

Im Koalitionsvertrag wurde eine grundlegende Verbesserung des Datenaustausches „unter den Sicherheitsbehörden [...] sowie mit zivilen Behörden“ vereinbart (Z. 2640f.). Ausdrücklich wird dabei auf das Programm P20 und die Verbundspeicherung Bezug genommen. Mit Blick auf Personen mit psychischen Auffälligkeiten sollen „eine **ge-**

meinsame Risikobewertung und ein integriertes behördenübergreifendes Risikomanagement“ eingeführt werden (*Z. 2642–2645*).

Diese Vereinbarung entspricht unseren Empfehlungen. Wir schlagen insbesondere vor, die technische Umsetzung des Projekts P20 zu beschleunigen.

Wettbewerbs-
fähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft bemisst sich daran, wie produktiv sie ihre Ressourcen – Arbeit, Kapital, Wissen – einsetzen kann.

Will der Staat die Wettbewerbsfähigkeit fördern, muss er hier ansetzen: Er muss Rahmenbedingungen schaffen, die für eine möglichst breite Beteiligung am Arbeitsleben sorgen, das Angebot an wertschaffenden Arbeitskräften in Deutschland stärkt und Arbeitskräfte vorausschauend qualifiziert. Der Staat muss außerdem einen Rahmen entwickeln, der private und öffentliche Investitionen, Innovationen und deren Transfer in unternehmerisches Handeln unterstützt, und darf sich nicht überwiegend auf den Schutz etablierter Industrien und dortiger Arbeitsplätze konzentrieren.

Zu weiteren staatlich beeinflussbaren Faktoren gehören eine funktionierende öffentliche Infrastruktur, Rechtssicherheit und eine effiziente Verwaltung, aber genauso die Entlastung von ausufernder Bürokratie.

All das ist oft beschrieben worden. Insofern ist das Ziel unserer *Initiative* – ein handlungsfähiger Staat, der Innovationen fördert und Bremsklötze löst – Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche Dynamik, die im globalen Wettbewerb seit Jahren ungenügend ist. Das Thema der Wettbewerbsfähigkeit zieht sich damit durch fast alle Handlungsfelder dieser *Initiative*. Darüber hinaus ergeben sich einige konkrete strukturelle Gelingensbedingungen.

Wir
empfehlen:

16.

Planen, Vergeben, Beschaffen: Der Staat erleichtert Investitionen.

Ein erfolgreicher und sachgerechter Bürokratieabbau muss an der Wurzel, sowohl bei der Gesetzgebung als auch beim Verwaltungsvollzug, ansetzen. Insbesondere das Planungs- und Vergaberecht sowie komplizierte öffentliche Beschaffungsprozesse behindern Dynamik.

Konkret schlagen wir vor:

- **Weniger Dokumentations- und Nachweispflichten, stattdessen klarere Gebote und Verbote** (→ Empfehlung 30): In vielen Fällen versucht der Staat, politische Ziele durch ausgeprägtes Berichtswesen zu verfolgen. Grundsätzlich sollte der Staat aber Unternehmen mehr Vertrauen entgegenbringen und die Regeleinhaltung mit Stichproben kontrollieren. Dieser Wechsel des Regulierungsinstruments zwingt dazu, die Regulierungsziele transparent zu machen. Die Ge- und Verbote müssen so gestaltet werden, dass sie dem Anwender ein größeres Maß an Ermessen und Spielraum lassen. Umgekehrt brauchen wir spürbare Sanktionen bei Fehlverhalten.

- **Öffentliche Beschaffung** (deutlich über 300 Milliarden Euro jährlich) **vereinfachen und digitalisieren**: Unser Staat beschafft zu kompliziert und nicht wirtschaftlich.
 - Die Vergaberegeln der Länder werden angeglichen mit dem Ziel eines zentralen Vergabegesetzes und -portals, so wie es in anderen EU-Ländern existiert.
 - Die Schwellenwerte für Direktvergaben und Freihändige Vergaben werden deutlich angehoben und vereinheitlicht.
 - Die Nutzung von Vergabestellen anderer Behörden, auch von deren Rahmenverträgen, wird rechtlich ermöglicht. Derzeit müssen Dienststellen die „eigene“ Vergabestelle beauftragen, auch wenn eine andere über mehr Expertise verfügt.
- Die Betreuung großer **Infrastrukturvorhaben** sollte in zentralen, spezialisierten und mit erfahrenen Kräften besetzten Centern auf Landesebene konzentriert werden. Unsere sektoral aufgebaute Verwaltung muss auf diese Weise zusammengeführt werden.
- Steigende Kosten und Anpassungen aufgrund zusätzlicher rechtlicher Anforderungen während der Planungs- und Realisierungsphase von Infrastrukturvorhaben sollten, wenn möglich, mithilfe von **Präklusionsregelungen** verhindert werden. Irgendwann muss Schluss sein.

Wir
empfehlen:

17.

Der Staat übernimmt die Rolle eines strategischen Auftraggebers und Investors.

Der Staat ist der größte Auftraggeber und Abnehmer von Produkten und Dienstleistungen im Land. Diese Position muss er strategisch nutzen.

Konkret schlagen wir vor:

- **Rahmenbedingungen und Expertise für Public Private Partnerships ausbauen:** Der Staat unterstützt mit langfristigen Verträgen und gezielten Förderprogrammen die Wachstumsphase deutscher Start-ups. Er beauftragt innovationsorientiert und risikobereit. Der Staat muss ein fähiger Auftraggeber für junge Unternehmen werden, die sich in der Wachstumsphase befinden. Dank einer engen Zusammenarbeit zwischen Start-ups und staatlichen Institutionen entsteht ein Wissenstransfer, der beiden Seiten zugutekommt.
- **Rückgriff auf Technologieerfahrung und Best-Practice-Ansätze aus der Wirtschaft:** Insbesondere für staatliche Digitalisierungsprojekte gilt häufig eine „Not-invented-here-Mentalität“ und damit eine Scheu, auf Standardangebote von privaten Anbietern zurückzugreifen. Dies muss sich ändern.

- Mit Blick auf die zu erwartende Zunahme öffentlicher Mittel für Sicherheit und Verteidigung muss der Staat auch hier **strategischer Auftraggeber** werden – auch über den bisherigen Bereich der klassischen Rüstungsindustrie hinaus. Das gilt insbesondere für Forschung, Innovation und Beschaffung.

Wir
empfehlen:

18.

Der Staat stärkt die Verknüpfung von Universitäten und Unternehmen.

Deutschland verfügt nach wie vor über eine starke Forschungslandschaft. Die Industrie zählt zu den forschungsstärksten weltweit, mit Forschungsausgaben von 3,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt Deutschland im oberen Bereich der Industrienationen. Und doch ist Deutschland bei der Umsetzung von Forschung in Patente, beim Transfer in die Industrie, den Mittelstand und ganz besonders bei Unternehmensneugründungen und -ausgründungen im internationalen Vergleich deutlich zurückgefallen.

Ziel muss sein, Forschungsergebnisse zu skalieren, also sie wirtschaftlich zu nutzen und groß zu machen. Gute Ideen dürfen nicht auf dem Weg zur Anwendung versanden. Forschung und Entwicklung dürfen sich nicht schleichend ins Ausland verlagern. Gerade im Hinblick auf Investitio-

nen in Künstliche Intelligenz – eine Technologie, die zu dem Betriebssystem unserer Industrie und Gesellschaft werden wird – müssen wir Anschluss finden an den globalen Wettbewerb.

Konkret schlagen wir vor:

- **Bündelung der Verantwortung für Wissenschaft im für Forschung zuständigen Ministerium:** Wissenschaft darf nicht mehr in Silos behandelt und durch eine fragmentierte Zuständigkeitsdiskussion gelähmt werden. So liegt bisher die Zuständigkeit für den Technologietransfer beim Wirtschaftsministerium, während die Ressortforschung den jeweiligen Fachministerien zugeordnet ist. Stattdessen sollte künftig ganzheitlich und kooperativ vorgegangen werden.
- Mehr **Gestaltungsräume** an der **Schnittstelle zwischen Forschung und Wirtschaft:** Es wird Wissenschaftlern derzeit zu schwer gemacht, ihre Forschung unternehmerisch zu verwerten. Rechtliche und steuerliche Hürden hemmen die Innovationsdynamik. Vorschläge zur Vereinfachung sind etwa:
 - Verabschiedung eines **Transferfreiheitsgesetzes**, das den Bereich zwischen Forschung und Industriereife einfacher regelt.
 - **Standardisierte Prozesse** für den Umgang mit geistigem Eigentum, um die Kommerzialisierung von Erfindungen zu beschleunigen.
 - **Stärkung der Selbstbestimmung** der Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Verwaltungsangelegenheiten.
- **Entrepreneurship Education:** Hochschulen sollten unternehmerische Kompetenzen in Lehrpläne integrieren und durch gezielte Programme fördern.

- **Dritt- und Projektmittel vereinfachen:**
Der Wettbewerb um Drittmittel ist zu aufwändig geworden und bindet zu viele Ressourcen. Die Grundfinanzierung der Hochschulen muss im Verhältnis zur Drittmittelfinanzierung deutlich erhöht werden, damit der Wettbewerb um Fördermittel seine ursprüngliche Absicht wieder besser erfüllen kann und nicht mehr einer der Haupttreiber von Bürokratisierung im Wissenschaftssystem ist.
- **Schulterschluss zwischen Wissenschaft und Wirtschaft,** um leistungsfähige Innovationskerne zu schaffen: Neben Forschung und Lehre sollen sich Hochschulen zunehmend als zentrale Akteure der sogenannten Dritten Mission etablieren, die den Wissenstransfer in Wirtschaft und Gesellschaft umfasst. Als Vorbild kann die UnternehmerTUM der Technischen Universität München dienen.

Wir
empfehlen:

19.

Deutschland braucht Einwanderer – Aufnahme- verfahren und Integration werden verbessert.

Die deutsche Bevölkerung ist überaltert, viele Stellen in Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung können nicht besetzt werden. Zur **Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit**, der Produktivität und der sozialen Sicherungssysteme braucht Deutschland mehr Fachkräfte, auch durch Einwanderung. Kein ernstzunehmender Sachverständiger bestreitet diese Tatsachen, doch die gesellschaftlichen, politischen und administrativen Anstrengungen hinken der Notwendigkeit und den Anforderungen immer noch weit hinterher.

Für viele Integrationsleistungen ist bislang der Bund zuständig. So organisiert er zum Beispiel über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge umfangreiche Eingliederungsmaßnahmen, insbesondere Sprachkurse in den Regionen – insgesamt gibt er dafür mehr als eine Milliarde Euro im Jahr aus. Diese Zuständigkeit ist im Grunde ein Fremdkörper, denn **von Bildung und Ausbildung verstehen Länder und Kommunen weit mehr.**

Die Regelungen für den Arbeitsmarktzugang von ausländischen Staatsangehörigen sind viel zu unübersichtlich und kompliziert. So sind maßgebliche

Vorgaben in höchst unterschiedlichen Gesetzen enthalten: unter anderem im Aufenthaltsgesetz, in der Beschäftigungsverordnung, im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen, in der Integrationsverordnung, in der Deutschsprachenförderverordnung und in Teilen der Sozialgesetzbücher II und III.

Ferner sind an den Verfahren zum Arbeitsmarkt-zugang unterschiedliche Verwaltungsträger im Bund, in den Ländern und Kommunen beteiligt: die Ausländerbehörden, die Bundesagentur für Arbeit, die zuständigen Stellen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Für die Sprachförderung kommen schließlich noch diverse private und öffentliche Träger hinzu.

Konkret schlagen wir vor:

- Der Bund übergibt die Zuständigkeit für **Integrationsmaßnahmen an die Länder**, diese übernehmen die Eingliederungsmaßnahmen und damit auch die Sprachkurse.
- Die Verfahren für den **Zugang zum Arbeitsmarkt** werden beschleunigt, um das Zusammenwirken der unterschiedlichen Verwaltungsträger zu verbessern. Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit kann dabei entfallen, denn der erforderliche Schutz der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird bereits durch das Mindestlohngesetz gesichert.
- Es wird ein digitales **One-Stop-eGovernment** eingeführt, um das Zusammenwirken der Verwaltungsträger zu verbessern. Darunter versteht man ein organisatorisches Konzept zur Bündelung öffentlicher Dienstleistungen an einem Ort und aus einer Hand. Ansätze dafür gibt es bereits

beim beschleunigten Fachkräfteverfahren (§ 81a Absatz 1 AufenthG). Auch im Onlinezugangsgesetz sind entsprechende rechtliche Regelungen vorgesehen.

- Eine breitflächige Umsetzung und Verzahnung mit digitalen Portallösungen wird in die Wege geleitet.
- Als **zentrale Anlaufstelle** fungieren zum Beispiel die Ausländerbehörden unter der Voraussetzung einer besseren personellen und technischen Ausstattung.
- Die hier vorgeschlagenen Lösungen finden über die Fachkräfteintegration hinaus sowohl im Bereich des Asylverfahrens als auch im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Geduldeten Anwendung.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 16 bis 19

Fast alle unsere Empfehlungen im Kapitel „Wettbewerbsfähigkeit“ finden sich in den Koalitionsvereinbarungen wieder. Das gemeinsame Bestreben, die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsdynamik der deutschen Wirtschaft zu stärken, durchzieht den gesamten Vertrag. Bereits sein erstes Kapitel trägt den Titel „Neues Wirtschaftswachstum, gute Arbeit, gemeinsame Kraftanstrengung“.

Mentalitätswandel, Genehmigungen, Beschaffung:

Der von uns geforderte Mentalitätswandel, der Wechsel von einer Misstrauens- zu einer Vertrauenskultur, wird im Koalitionsvertrag hervorgehoben (*Z. 1973–1978*): weg von äußerst detaillierten, zeitintensiven und lähmenden Berichts- und

Dokumentationspflichten, hin zu klaren Ge- und Verboten.

Das würde vielen Unternehmen mehr Freiräume verschaffen. Zum Beispiel beim Thema Ausführungsgenehmigungen – Stichproben statt durchgängige Prüfungen (Z. 290–292); oder bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für qualifizierte Fachkräfte für den Mittelstand und das Handwerk (Z. 336–338); oder im Arbeitsrecht, etwa bei der Befristung, durch Moratorien für neue Statistikpflichten (Z. 340–341); oder mit einer grundsätzlichen Genehmigungsfiktion im Verwaltungsverfahren (Z. 344–345); oder bei der Entbürokratisierung der Land- und Forstwirtschaft (Z. 1406 ff.).

Darüber hinaus sollen Genehmigungsprozesse spürbar verkürzt werden, etwa für Industrieanlagen (Z. 146 ff.), für den Mittelstand und das Handwerk (Z. 329 ff.). Ebenso sollen das Planungs-, Bau-, Umwelt-, Vergabe- und Verwaltungsverfahrenrecht grundsätzlich überarbeitet (Z. 680 ff.) und ein einheitliches Verfahrensrecht für Infrastrukturvorhaben (Z. 685 f.) geschaffen werden.

Für die **Instandsetzung maroder Infrastruktur** unter Einsatz von Hunderten von Milliarden Euro ist folgende Verabredung im Koalitionsvertrag von zentraler Bedeutung: Für Ersatzneubauten soll auf ein erneutes Planfeststellungsverfahren verzichtet und die Plangenehmigung zum Regelverfahren werden (Z. 692 ff.).

Schwellenwerte für Direktvergabe und Freihändige Vergaben, so der Plan, werden heraufgesetzt (Z. 2058–2072). Insbesondere für Start-ups mit innovativen Leistungen soll die Grenze im Zuge eines Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes auf 100 000 Euro hochgesetzt werden (Z. 2068 f.). Und

wie auch wir vorgeschlagen haben, sollen ein zentrales Beschaffungsportal eingerichtet (Z. 2076f.) und die Nutzung von Vergabestellen anderer Behörden ermöglicht werden. Schließlich soll die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Vergabekammern zu den Oberlandesgerichten entfallen, um die Vergabe öffentlicher Aufträge zu beschleunigen (Z. 2084ff.).

Das sind in Summe wegweisende Vorhaben. Der Koalitionsvertrag trägt auch der Tatsache Rechnung, dass der Staat als „Beschaffer“ einen wirkungsvollen Hebel in der Hand hält, mit dem er die Innovationskraft der Wirtschaft stärken kann.

In einem Punkt wollen wir an dieser Stelle unsere Ausführungen im Zwischenbericht präzisieren: Mit der Einordnung „Der Staat als strategischer Investor“ meinen wir, dass insbesondere auch junge, sich noch in der Wachstumsphase befindende Unternehmen die Gelegenheit erhalten sollten, sich ohne überzogenen Aufwand an Beschaffungsverfahren zu beteiligen. Wir meinen damit keine Überfrachtung mit politischen Auflagen. Um es noch einmal klar zu sagen: Die **Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren** sind und bleiben das Entscheidende.

Forschung und Innovation:

Der Koalitionsvertrag gibt diesem Thema hohe Priorität. Das ist wichtig und gut. So wurden die Kompetenzen des Forschungsministeriums gestärkt und fragmentierte Zuständigkeiten bereinigt. Wie wir empfohlen haben, soll auch der Transfer von Forschungsergebnissen in ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Anwendung drastisch erleichtert werden. Dafür plant die Regierungskoalition den Aufbau sogenann-

ter Hub-Strukturen und vernetzter Ökosysteme (Z. 2495–2501).

Ebenso will die Koalition der Forschung mehr Freiheit einräumen und sie von „kleinteiliger Förderbürokratie“ entfesseln (Z. 2565), die Datennutzung in der Wissenschaft erleichtern, die **Übersetzung von Wissenschaft in Unternehmertum fördern** (Intellectual-Property-Strategie) (Z. 2573f.), Ausgründungen in bereits 24 Stunden ermöglichen, Ausgründungsverträge standardisieren (Z. 2572–2577) und die sogenannte Entrepreneurship Education in die Lehrerausbildung integrieren (Z. 2584).

Wir sind allerdings der Ansicht, dass sich **Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen** ebenfalls **reformieren** und entschiedener für eine wirtschaftliche Verwendung neuer Ideen und Erfindungen einsetzen müssen. Unternehmerisches Wissen und unternehmerische Fähigkeiten sollten künftig fester Bestandteil unterschiedlichster Studiengänge sein. Überall müssen sich Mentalitäten entsprechend ändern.

Die Pläne der Koalition sind ambitioniert, aber wie immer kommt es auf die Umsetzung an. Dabei ist aus unserer Sicht vor allem zu beachten:

- Im Tauziehen mit anderen Ministerien um Kompetenzen darf das neue Ministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt nicht geschwächt werden.
- Die Koalitionsagenda kann nur in **enger Kooperation zwischen Bund und Ländern** funktionieren, so ist zum Beispiel die Entrepreneurship Education am Ende Ländersache. Außerdem: Nicht jeder kann alles (machen). Deshalb sollten wichtige Innovationscluster regional abgestimmt werden.

- Die öffentliche Förderung von Forschung und Innovationen steckt in einem Dilemma. Angesichts des globalen Technologiewettbewerbs ist sie zu langsam, zu kompliziert und zu gering. Öffentliche Vergabeprozesse sind darauf nicht vorbereitet. Das zukünftige Verfahren muss daher die sogenannte Time to Money, also die Zeitspanne zwischen dem Förderungsantrag und der Geldauszahlung, drastisch reduzieren. Die Verfahren müssen sich ausschließlich an Meilensteinen und Ergebnissen orientieren und dürfen sich nicht im Mikromanagement verlieren. Auch der **Ausbau von Innovationsclustern** dauert trotz aller Fortschritte noch immer zu lange. Insgesamt gilt: Wir müssen bei allem schneller werden.
- Dringend priorisieren sollte man in Deutschland, dem Land vieler Marktführer und damit industrieller Daten, die **Anwendungsfähigkeit** Künstlicher Intelligenz, etwa in der Medizin, in der Mobilität und vor allem in den Produktionsprozessen der Zukunft. KI wirkt transformativ, das heißt, Wertschöpfung entfesselt sich an bestehenden Daten und Kundenbeziehungen. Eine große Chance.

Erfahrungsaustausch zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft:

Der Koalitionsvertrag stellt für die Durchlässigkeit zwischen diesen Sektoren wichtige Weichen. So will er unter anderem das öffentliche Dienstrecht modernisieren und dabei behördenübergreifende und verwaltungsexterne Erfahrungen stärker gewichten (*Z. 1847ff.*).

Fachkräfteeinwanderung:

Diesen Punkt haben wir in unserem Zwischenbericht unterbelichtet, und das hat zu Recht Kritik erfahren. Daher haben wir für die Aufnahme und Integration von Einwanderern die Empfehlung 19 erarbeitet.

Datenschutz

Der Schutz persönlicher Daten ist ein hohes Gut und verfassungsrechtlich gewährleistet. Ein überzogener Datenschutz aber ist für viele inzwischen zum Ärgernis geworden. Die Datenschutzgrundverordnung der EU (DSGVO) wird in Deutschland strenger angewendet als in anderen EU-Staaten. Die Digitalisierung, die Nutzung von Künstlicher Intelligenz, Innovation und Forschung, eine digitale Verwaltung, all das verlangt nach der Verknüpfung von Daten und nicht nach Abschottung. Der Persönlichkeitsschutz ist gerade mit Hilfe digitaler Technologie leichter und besser umzusetzen.

Wir
empfehlen:

20.

Die Verantwortlichkeiten im Datenschutz werden gestrafft, der Anwendungsbereich reduziert, Regeln gelockert.

Konkret schlagen wir vor:

- Die Informationspflichten gegenüber den Betroffenen, die zu einer kaum bewältigbaren Informationsflut und damit zu einem schwindenden Bewusstsein für tatsächlichen Datenmissbrauch führen, sollen reduziert werden. Entscheidend ist ein **abrufbarer Anspruch** für die Bürgerinnen und Bürger auf Information.
- Als Grundsatz soll gelten: Statt vorherigem Einverständnis zur Verwertung von Daten sind grundsätzlich **Widerspruchslösungen** vorzusehen. Alle Betroffenen haben insbesondere einen **Tracking-Anspruch**, also die Möglichkeit der Nachverfolgung der Nutzung ihrer Daten mit entsprechender Lösungsverpflichtung.
- Die Nutzung von Daten für wissenschaftliche Zwecke wird **privilegiert**, ähnlich wie im Gesundheitsbereich. Eine zu enge Speicherbegrenzung in der Forschung, in der KI-Entwicklung, aber auch in der Wissensarchivierung, die zur Löschung von hochwertigen und gesellschaftlich relevanten Datensätzen führt, sollte aufgehoben werden.

- Kleine und mittlere Unternehmen müssen zukünftig über keinen **Datenschutzbeauftragten** mehr verfügen.
- **Nicht-kommerzielle Tätigkeiten**, zum Beispiel in Sportvereinen oder in ehrenamtlichen Organisationen, sollten von der DSGVO ausgenommen werden. Das Gleiche gilt für Datenverarbeitungen, die „risikoarm“ sind (Beispiel: Kundenlisten von Handwerkern).
- Die **Aufsicht über den nichtöffentlichen Bereich** (Unternehmen), die heute durch die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder ausgeübt wird, sollte bei der Bundesbeauftragten erfolgen, um eine uneinheitliche Rechtsauslegung zu vermeiden, die Effizienz zu steigern und eine Spezialisierung zu ermöglichen (etwa auf KI, Wissenschaft, Werbung, Kreditwirtschaft). Dies muss insbesondere für länderübergreifend arbeitende und international agierende Unternehmen gelten.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlung 20

Der Koalitionsvertrag greift das Thema Datenschutz an unterschiedlichen Stellen auf. Die Koalitionsparteien setzen sich im Kapitel „Staatsmodernisierung“ für ein „offeneres und positiveres Datenschutzverständnis“ ein. So sollen unter anderem Daten besser zur strategischen Steuerung, Modellierung und Wirkungskontrolle genutzt werden (*Z. 1858–1862*).

Im Kapitel „Digitales“ bekennt sich die Koalition zu einer „Kultur der Datennutzung und des Datenteilens“ (*Z. 2239*). Alle Regelungen in diesem

Bereich sollen in einem neuen Datengesetzbuch zusammengefasst und moderne Regelungen für Mobilitäts-, Gesundheits- und Forschungsdaten geschaffen werden (Z. 2242–2247). Geplant ist außerdem eine Reform der Datenschutzaufsicht. Dafür sollen Spielräume der DSGVO genutzt werden, um beim Datenschutz für eine bessere Kohärenz, für einheitliche Auslegungen und Vereinfachungen für kleine und mittlere Unternehmen sowie für Beschäftigte und das Ehrenamt zu sorgen. Im Interesse der Wirtschaft wird eine Bündelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen bei der Bundesdatenschutzbeauftragten angestrebt (Z. 2249–2255).

Auch diese Vereinbarungen im Koalitionsvertrag entsprechen im Großen und Ganzen unseren Empfehlungen. Unser Vorschlag, statt auf die bisher erforderliche vorherige Einwilligung künftig stärker auf Widerspruchslösungen zu setzen, wird aufgegriffen, wenn auch nur vage.

Wir empfehlen, weiter zu prüfen, ob und unter welcher Maßgabe **Widerspruchslösungen** möglich sind. Genau das wird zurzeit auch erneut beim Thema Organspenden diskutiert, und Ähnliches gilt für die Verwendung und Nutzung von Gesundheitsdaten auf einer digitalen Gesundheitskarte. Unumgänglich sind Widerspruchslösungen ebenso für die mehrfache Nutzung der Daten von Bürgerinnen und Bürgern, wenn zum Beispiel begünstigende Verwaltungsdienstleistungen, etwa Kindergeld, von unterschiedlichen Behörden beantragt werden.

Insgesamt gilt: In anderen EU-Ländern gibt es **zahlreiche Beispiele für einfachere Lösungen**, an denen man sich orientieren kann (Estland, Niederlande, Dänemark, Finnland).

Klima

Der seit Jahrzehnten zu beobachtende Klimawandel hat schwerwiegende Auswirkungen auf Menschen, Gesellschaft und Umwelt. Klimaschutz ist daher inzwischen eine **zentrale Schicksalsaufgabe** für die internationale Gemeinschaft und für jeden einzelnen Staat.

Um eine weitere Erwärmung der Erdatmosphäre zu verhindern, wurden national und international zahlreiche Maßnahmen und Gesetze auf den Weg gebracht. Deutschland ist hier in vielen Bereichen Vorreiter. Es fehlt aber an einem konsistenten Gesamtkonzept und einer übergreifenden Strategie, die sich wie ein roter Faden durch alle Aufgaben und staatlichen Ebenen, durch jedes Ministerium, jedes Rathaus und jede Verwaltung zieht.

Viele Maßnahmen wirken fragmentiert und nicht harmonisiert. Auch die Koordination zwischen den Bundesministerien, den Ländern und den Kommunen lässt häufig zu wünschen übrig. Aus Sicht der Wirtschaft fehlt es der Klimapolitik angesichts zu häufiger politischer Kurswechsel zudem an Verlässlichkeit (Problem des „policy reversal“). Das gilt insbesondere für den Aufbau von Strom- und Wasserstoffnetzen, die Investition in neue Speichertechnologien, Batterien und Mobilitätskonzepte. Die Wirtschaft braucht aber planbare Rahmenbedingungen, um dauerhaft wettbewerbsfähig zu sein.

So überragend wichtig das Thema ist, konzentrieren wir uns hier, wie auch bei anderen Themen, auf Empfehlungen zur Organisation und zum Vollzug der Klimapolitik.

Wir
empfehlen:

21.

Das Klimakabinett wird institutionell verankert und erhält eine eigene Geschäftsstelle.

Der „Kabinettsausschuss Klimaschutz“ wurde erstmals am 20. März 2019 von der Bundesregierung eingesetzt. Er sollte gewährleisten, dass der Klimaschutzplan 2050 und die Klimaschutzziele 2030 eingehalten werden. Mitglieder des Klimakabinetts waren neben der Bundeskanzlerin die Ministerinnen und Minister für Umwelt, Finanzen, Wirtschaft, Bau, Verkehr und Landwirtschaft sowie der Chef des Bundeskanzleramts.

Auch wenn die vom Klimakabinett gefassten Beschlüsse (sogenanntes Klimapaket) überwiegend als nicht weitreichend genug kritisiert wurden, hat die konzeptionelle Zusammenarbeit aus unserer Sicht, aufs Ganze gesehen, gut funktioniert. Sie sollte darum verstetigt und erleichtert werden. Dafür wird eine ständige Geschäftsstelle eingerichtet.

Wir
empfehlen:

22.

Bei jedem Gesetzgebungsverfahren werden ein Klima- & Energiecheck sowie ein Sozialcheck durchgeführt.

Die Auswirkungen jedes Gesetzesvorhabens auf den Klimaschutz und den Energiesektor sind integrativ während des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen und zu dokumentieren. Mit **Klima- & Energiechecks** lassen sich unbeabsichtigte Relativierungen des Klimaschutzes und Zielkonflikte erkennen und frühzeitig vermeiden. Gleichzeitig ist immer auch ein **Sozialcheck** durchzuführen. Damit sollen die Verteilungseffekte und Belastungswirkungen der beabsichtigten Regelung transparent und diskutierbar gemacht werden. Ohne temporäre Mehrkosten für bestimmte Gruppen von Menschen werden sich die nötigen Veränderungen kaum realisieren lassen. Gerade mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt müssen aber die Lasten gerecht verteilt sein und gegebenenfalls ausgeglichen werden.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 21 und 22

Anders als in unserem Bericht nimmt das Thema „Klima und Energie“ im Koalitionsvertrag durchaus größeren Raum ein (Z. 896–1149). Doch wurden weder unser Vorschlag, ein Klimakabinett dauerhaft zu etablieren, noch die Forderung, bei jedem Gesetzgebungsverfahren einen Klima- & Energiecheck sowie einen Sozialcheck durchzuführen, berücksichtigt. Über die Gründe kann man nur spekulieren.

Auch wenn die Bedeutung des Klimaschutzes nicht negiert wird, ist er **auf der politischen Agenda** in der 21. Legislaturperiode doch etwas **nach hinten gerutscht**. Außerdem ist in diesem Bereich einiges schon von der Vorgängerregierung auf den Weg gebracht worden. Viel spricht dafür, dass man das jetzt schon komplexe Gesetzgebungsverfahren (vgl. Ausführung im Kapitel „Gesetzgebung“) nicht mit weiteren Checks belasten wollte.

Unterbelichtet bleibt im Koalitionsvertrag vor allem der Zusammenhang zwischen effektiver Klimapolitik und sozialem Ausgleich. Das im Vorfeld intensiv diskutierte Projekt „Klimageld“ kommt dort zum Beispiel gar nicht vor. Was ebenfalls fehlt, ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Transformation unseres Stromsystems. Vor allem die Landschaft der Energieerzeugung wandelt sich zurzeit besonders schnell. Die Infrastruktur der Energieverteilung hält mit diesem Transformationstempo nicht immer Schritt. Ein Ungleichgewicht, das zu Ineffizienzen und Fehlansätzen führt.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass die Ansiedlung großer Stromabnehmer und Batteriespeicher besonders an solchen Orten gefördert werden soll, „wo es dem Netz nützt“ (Z. 1005). Dieses Vorhaben sollte bald weiter konkretisiert werden. Einige Anreizsysteme bei den Strompreisen stammen noch aus der Zeit, als ein konstanter Stromverbrauch mit wenig Schwankung die Netzstabilität sichern half. Genau dieses Verbrauchsmuster wird daher immer noch durch Rabatte bei den Netzentgelten belohnt. Heute sollten wir eher **Anreize zur Flexibilisierung des Verbrauchs** setzen, um die Transformation in der Balance zu halten. Etwaige übermäßige Belastungen bei Großabnehmern im Vergleich zum Status quo sollten dabei angemessen kompensiert werden, um breite Zustimmung für netzdienliche Transformationsanreize zu sichern.

Soziales

Die deutsche **Sozialstaatsquote**, also der Anteil aller Sozialleistungen in Höhe von 1250 Milliarden Euro an der deutschen Wirtschaftsleistung, beträgt aktuell 30,5 Prozent. Sie liegt damit zwei Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller EU-Mitgliedsstaaten. Unsere Sozialversicherungen stehen unter einem massiven demografischen Druck. Die **Beitragslast aus den Sozialversicherungen** wird für Beschäftigte und Unternehmen in den kommenden Jahren noch weiter zunehmen, zumal bei stagnierendem Wachstum und abnehmender Erwerbsbevölkerung. Dem Bundeshaushalt droht eine steigende Belastung zur Stabilisierung der Sozialversicherungen.

Schon heute sind die Bruttolöhne und -gehälter mit 42,7 Prozent durch Abgaben belastet, nach 40,9 Prozent im Jahr 2024. Steuert niemand dagegen, dürfte dieser Wert bis zum Ende des Jahrzehnts auf 46 Prozent oder mehr wachsen. Das führt zu steigenden Lohnzusatzkosten der Unternehmen, während die verfügbaren Einkommen der Beschäftigten sinken. Für die Bezieher niedriger und unterer mittlerer Einkommen ist die Beitragslast aus den Sozialversicherungen das Hauptproblem, da sie keine oder kaum Steuern zahlen – und daher auch von Steuerensenkungen nicht profitieren.

Der **Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes** lag 2024 bei rund 41 Prozent. Angesichts des Finanzbedarfs vor allem für öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung, Klimatransformation, Bildung und Verteidigungsfähigkeit zeichnen sich massive Verteilungskonflikte zwischen den öffentlichen Ausgabeblöcken ab.

Doch es sind nicht allein die Finanzen: Der deutsche **Sozialstaat ist überaus komplex** organisiert, mit einer Vielzahl von Schnittstellen und verschiedenen sozialen Hilfen und Förderungen. Fünf Bundesministerien verantworten etwa 170 Leistungen, die von fast 30 Behörden unter Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten verwaltet und in 16 Ländern mit 400 kommunalen Gebietskörperschaften teils unterschiedlich umgesetzt werden. Die öffentlichen Verwaltungen sind mit dem Vollzug überlastet, die Anspruchsberechtigten mit Antragstellungen überfordert, und die Zuweisung von sozialen Hilfen und Förderungen führt nicht selten zu falschen Anreizwirkungen.

Immer neue Teillösungen helfen nicht, die Komplexität dieses Systems zu senken. Eher im Gegenteil, wie die Debatte um die Kindergrundsicherung gezeigt hat. Vielmehr geht es um eine umfassende Strukturreform. Wer den Sozialstaat auf hohem Niveau erhalten will, wird seine **Effektivität und Effizienz verbessern** müssen. Hier geht es uns nicht um konkrete Empfehlungen für Reformen der einzelnen Sozialversicherungen, sondern um Grundlagenarbeit – Verbesserungen, die bei den Bürgerinnen und Bürgern rasch spürbar werden.

Wir
empfehlen:

23.

Die Zuständigkeit für alle Leistungen der sozialen Sicherung wird innerhalb der Bundesregierung gebündelt – vorzugsweise in einem Bundesministerium, alternativ in zwei Bundesministerien.

Die derzeit auf fünf Ministerien verteilte Zuständigkeit ist eine der Kernursachen für die mangelnde Effektivität. Wenn alle Leistungen der sozialen Sicherung von einem Haus gesteuert werden, lassen sich ohne unnötiges Ressortgerangel Strukturen effizienter gestalten und Leistungen besser aufeinander abstimmen. Dieses eine Bundesministerium erarbeitet – begleitet von einer Gruppe von Expertinnen und Experten – einen **Vorschlag zur Neustrukturierung des Systems der Sozialleistungen**. Einige Elemente werden im Folgenden beschrieben.

Alternativ könnten alle Sozialleistungen für Kinder und Jugendliche in einem anderen Bundesministerium zusammengefasst werden.

Wir
empfehlen:

24.

Begriffe, die einer Anspruchsberechtigung auf soziale Leistungen zugrunde liegen, werden vereinheitlicht.

Bürgerinnen und Bürger, die Ansprüche auf Sozialleistungen geltend machen, bekommen es mit **unterschiedlichsten Fachbegriffen** zu tun. Bekannte Beispiele dafür sind: Einkommen; gewöhnlicher Aufenthaltsort; häusliche Lebensgemeinschaft; wirtschaftliche Leistungsfähigkeit; Vermögen; und selbst der Begriff „Kind“. Alle diese Begriffe suggerieren Eindeutigkeit. Das ist aber nicht der Fall: Innerhalb der Sozialversicherungen bestehen unterschiedliche Definitionen für diese Begriffe. Die Bürgerinnen und Bürger können das nur schwer nachvollziehen, die verschiedenen Bewilligungsstellen werden mit Mehrfachprüfungen belastet, Antragsteller verzweifeln.

Einheitliche und für alle verbindliche Definitionen machen Entscheidungen verständlicher – und sind damit ein wirksamer Schritt hin zu einem wieder handlungsfähigeren Staat.

Wir
empfehlen:

25.

Alle Anspruchsberechtigten von sozialen Leistungen werden in drei Bedarfsgruppen aufgeteilt:
(1) Kinder und Jugendliche,
(2) Erwachsene,
(3) Haushalte.

Innerhalb dieser **Bedarfsgruppen** werden verschiedene Einzelleistungen zusammengefasst unter klarer Abgrenzung voneinander und Sortierung untereinander. Das führt zu einer Vereinfachung und Entlastung des Vollzugs.

So lassen sich zum Beispiel das derzeitige Wohngeld (nach dem Wohngeldgesetz) und die derzeitigen Kosten der Unterkunft (nach SGB II) zu *einer* Leistung in der Bedarfsgruppe „Haushalte“ zusammenfassen. Statt die Bedarfe für Wohnen in jeder Sozialleistung eigens zu definieren, ist eine **einheitliche Verständigung über Wohnbedarfe** herbeizuführen.

Allerdings besteht im Verhältnis der Bedarfsgruppe „Kinder und Jugendliche“ zur Bedarfsgruppe „Haushalte“ die Gefahr von Doppelstrukturen. Dies ist der Fall, wenn einerseits *unmittelbar* kinderbezogene Leistungen und andererseits *mittelbar* kinderbezogene Leistungen wie Unterkunftskosten von unterschiedlichen

Stellen bewilligt werden müssen. Solche Doppelstrukturen sind zu vermeiden.

Die Sozialhilfe, die Grundsicherung bei Erwerbsminderung, die Grundsicherung im Alter und die Grundsicherung für Erwerbsfähige (Bürgergeld) können in der Bedarfsgruppe „Erwachsene“ zusammengefasst werden.

Ähnlich kompliziert und verworren ist die Zahlung des Elterngeldes. Sie wird von den Ländern im Zuge der Bundesauftragsverwaltung geleistet – mit höchst komplexen Folgen bei einer Digitalisierung des Elterngeldes. Hier entfaltet sich eine vielschichtige Vollzugslandschaft, die sich unter anderem auf die digitale Beantragung des Elterngeldes, die sogenannten Fachverfahren zum Vollzug der Leistung sowie die Nutzung verschiedener Onlinedienste erstreckt. Die Folge: In den 16 Ländern kommen drei verschiedene Onlinedienste und sechs verschiedene Fachverfahren zum Einsatz. In drei Ländern, in denen die Kommunen für den Vollzug zuständig sind, müssen außerdem eine Reihe zusätzlicher Behörden eingebunden werden.

Um die Durchsetzung privater Unterhaltsforderungen kümmern sich derzeit fünf verschiedene Stellen. Sie alle sind beteiligt, um sich ihre Leistungen von den Unterhaltsschuldnern zurückzuholen. Die damit verbundenen Probleme sind offensichtlich (unter anderem aufwändiger Rückgriff, konkurrierende Stellen bei der Verfolgung ihrer Forderungen, Forderungen mehrerer Stellen gegen den gleichen Schuldner).

Konkret schlagen wir vor:

- Die Digitalisierung des Elterngeldes wird federführend vom neuen Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung bundeseinheitlich geregelt.
- Die staatliche Verfolgung von Unterhaltsforderungen wird bei einer darauf spezialisierten Stelle gebündelt.

Wir
empfehlen:

26.

Alle Regelleistungen unseres Sozialstaats werden über eine zentrale digitale Dienstleistungsplattform bereitgestellt.

One-Stop-Shop – unter diesem Schlagwort kurst diese Empfehlung bereits seit Längerem, allerdings ohne dass sie bislang umgesetzt worden wäre. Für die Bürgerinnen und Bürger bedeutet das: Ob Kinder-, Arbeitslosen- oder Elterngeld, Sozialhilfe oder die finanzielle Unterstützung im Pflegefall – alle diese sogenannten Regelleistungen werden auf einer **zentralen Dienstleistungsplattform** digital beantragt. Diese Zahlungen und Leistungen decken Grundbedürfnisse der Menschen. Es ist daher entscheidend, den Zugang zu berechtigten Ansprüchen so einfach wie möglich zu gestalten.

Dazu zählt auch, die Regelleistungen so weit wie möglich zu **typisieren** und zu **pauschalieren** – unter Berücksichtigung regionaler Differenzen bei Lebenshaltungskosten oder Mieten –, um einen einfachen Vollzug sicherzustellen. Damit werden die Verwaltungen entlastet und die Verfahren beschleunigt. Die Kommunen können sich so besser auf ihre ureigensten Aufgaben vor Ort konzentrieren. Vor allem wird den Anspruchsberechtigten ein **nutzerfreundlicher Zugang** zu Sozialleistungen eröffnet. Das Pauschalieren hat einen Preis: Der Anspruch auf Einzelfallgerechtigkeit muss dahinter zurücktreten. Wir sind aber überzeugt, dass die Vorteile für alle überwiegen.

Ausgenommen von solchen Pauschalierungen bleiben alle sogenannten **individuellen Mehrbedarfe**, also zusätzliche Leistungen oder Unterstützungsmaßnahmen, die auf die individuellen Bedürfnisse einer Person oder einer Familie zugeschnitten sind. Dazu zählen etwa Kosten für medizinische Behandlungen und andere sehr individuelle Fälle. Diese werden auch weiterhin dezentral von örtlichen Anlaufstellen bearbeitet. Aber eben nur diese.

Damit die zentrale digitale Dienstleistungsplattform vollumfänglich arbeiten kann, erhält sie Zugang zu allen relevanten Daten der Sozialversicherungen, der Sozialverwaltung, der Finanzämter, der Melderegister und zu weiteren Quellen. Ziel ist es, die Antragsdaten der Anspruchsberechtigten nur einmal zentral zu erfassen, das sogenannte **Once-Only-Prinzip**, und den beteiligten Behörden den Zugriff auf die Daten zu eröffnen. Soweit es nötig ist, werden die Regeln des Datenschutzes für diesen Zweck auf Bundesebene entsprechend angepasst.

Im Rahmen der Schaffung einer digitalen Identität für alle Bürgerinnen und Bürger sollte als erster Schritt bereits jedes neugeborene Kind eine solche Identität erhalten wie zum Beispiel in Estland, Portugal und Dänemark. Der unmittelbare Vorteil davon sollte eine automatische Zahlung des Kindergeldes sein.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 23 bis 26

Wie wir hält auch der Koalitionsvertrag die Komplexität von Zuständigkeiten und Schnittstellen im Sozialstaat für grundsätzlich reformbedürftig (*Z. 453 f.*). Hierfür will die neue Bundesregierung gemeinsam mit Ländern und Kommunen eine Kommission zur Sozialstaatsreform einsetzen, die bis Ende des Jahres 2025 Ergebnisse unter Einschluss der Prüfung der Wirksamkeit und Effizienz sozialstaatlicher Leistungen vorlegen soll. Dieser ehrgeizige Zeitplan birgt das Risiko, dass dieses wichtige Gesamtvorhaben scheitert.

Ressortzuschnitt:

Zu der von uns vorgeschlagenen Bündelung der Zuständigkeiten für Sozialleistungen in einem oder zwei Bundesministerien äußert sich der Koalitionsvertrag nicht. Offensichtlich gibt es in den Reihen der Koalition massive Vorbehalte gegen eine Konzentration von Zuständigkeiten und Finanzmitteln in einem Ministerium. Das Ziel, die Komplexität des Sozialstaates zu reduzieren, gerät damit aus dem Blick.

Vereinheitlichung von Begriffen:

Konkret schlägt der Koalitionsvertrag nur eine Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs vor. Die Pauschalierung von sozialen Leistungen wird in allgemeiner Form erwähnt (Z. 459.f.). Was die Zusammenlegung sozialer Leistungen betrifft, greift der Koalitionsvertrag lediglich die Zusammenführung von Wohngeld und Kinderzuschlag auf (Z. 444.ff.). Weitere Beispiele finden sich nicht.

Once-Only-Prinzip:

Auch der Koalitionsvertrag spricht sich für Leistungen aus einer Hand und für die Digitalisierung von Prozessen aus (Z. 450 ff.). Die verfügbaren Daten sollen genutzt werden, um auf Leistungsansprüche hinzuweisen und deren Beantragung zu vereinfachen. Explizit wird ebenso das Once-Only-Prinzip aufgegriffen, dem zufolge die Bürgerinnen und Bürger ihre Daten gegenüber dem Staat nur einmal angeben müssen (Z. 2087.ff.). Folglich soll es ein Doppelerhebungsverbot geben und werden die Verwaltungen zum Datenaustausch untereinander verpflichtet.

Bildung

Das deutsche Bildungssystem schneidet im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ab. In Basisfächern wie Deutsch und Mathematik erfüllen viele Schülerinnen und Schüler nicht einmal zuverlässig die Mindeststandards, sehr gute Ergebnisse werden selten erreicht.

Zudem hängen die Bildungserfolge in viel zu starkem Maße von der Herkunft ab. Die Schere zwischen Kindern aus sozial schwachen Familien und Kindern aus sozial besser gestellten Familien öffnet sich bereits in frühem Kindesalter und schließt sich später nur unzureichend. Dies erschwert zusätzlich die Integration von Kindern mit migrantischen Biografien, deren Anteil an den Schülerinnen und Schülern weiter zunimmt.

Deutschland kann es sich nicht leisten, bildungsferne Kinder und Jugendliche auszuschließen. Wer heute nicht (aus)bildet, trägt später die sozialen Kosten. Außerdem werden alle verfügbaren Arbeits- und Fachkräfte in unserer alternden Gesellschaft dringend benötigt. Bildung ist einer der Schlüsselfaktoren für die Produktivität der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb. Hochwertige Bildung in Deutschland hängt nicht allein am Geld. Gleichermassen kommt es auf die strukturellen Gelingensbedingungen an.

Die **Zuständigkeiten im föderalen System** sind nicht eindeutig genug zugeordnet. Es braucht Klarheit über die gemeinsam verabredeten Ziele, darüber, wer was finanziert und wer für was zuständig ist. Und vor Ort benötigen die Verantwortlichen **Gestaltungsmöglichkeiten**, um entscheiden zu können, wie sie die Ziele am besten erreichen.

Wir
empfehlen:

27.

Die Zuständigkeiten für Bildung in Bund, Ländern und Kommunen werden eindeutig geordnet.

Diese Überarbeitung dient zwei Zielen: alle Aufgaben zunächst zu systematisieren und dann klar und eindeutig zuzuordnen. Es geht uns hier vor allem darum, das Problem der **unsystematischen Mischfinanzierung** (→ Empfehlung 4) zu beheben. Wir sehen darin ein zentrales Problem im deutschen Bildungssystem. Verschiedene Finanzierungsquellen führen zu Steuerungsschwierigkeiten und unklaren Zuständigkeiten. Beim Digitalpakt lässt sich seit Jahren beobachten, wie ein an sich guter und richtiger Ansatz – Schulen müssen digital ausgestattet werden – zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen zerrieben wird.

Im Ergebnis wird diese **Neuausrichtung der Zuständigkeiten** die Schulen vor Ort ebenso stärken wie den Föderalismus – und vor allem schnellere, effizientere Entscheidungswege ermöglichen und so das Bildungssystem als Ganzes fördern.

Wir
empfehlen:

28.

Zur Stärkung der Bildung und der Schulen wird ein Nationaler Bildungsrat gegründet.

Der **Nationale Bildungsrat** besteht aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Ländern, aus der Wissenschaft, der Schulverwaltung und der Schulpraxis (Schulleitungen, Lehrerinnen und Lehrer, Sozialpädagoginnen und -pädagogen). Seine Aufgabe ist es, politische Vorgaben, die Umsetzungslogik der Verwaltung, Erkenntnisse der Wissenschaft und Erfahrungen der Schulpraxis zusammenzufügen und regelmäßig Empfehlungen zu zentralen Fragen unseres Bildungssystems zu entwickeln. Die **Ständige Wissenschaftliche Kommission** (SWK) geht im Bildungsrat auf.

Der Nationale Bildungsrat entwickelt zum Beispiel Empfehlungen:

- zu **Mindeststandards der Bildungsqualität**;
- zu **Mindestanforderungen für Prüfungen von Abschlussklassen**;
- zur **Lehreraus- und -fortbildung**;
- oder zur Sicherstellung eines durchgängigen Unterrichts in den **MINT-Fächern**.
- In gleichem Maße stößt er neue Diskussionen an, etwa:

- Zur Frage eines zeitgemäßen **Managements von Schulen**, die neben ihrer Bildungsaufgabe zunehmend auch als Institutionen der Integration und des sozialen Ausgleichs gefragt sind.
- Zu einer bundesweiten Einführung der Lerninhalte **Medienkompetenz, Demokratiebildung** und **Wirtschaft** von der 5. Klasse an in allen Schultypen – und eventuell Entlastung an anderer Stelle.
- Oder zu einer Ausweitung der **Beteiligungsrechte** von Schülerinnen und Schülern. Sie verbringen immer mehr Zeit am Lern- und Lebensort Schule, daher sollten sie ihn auch aktiv mitgestalten.

Die Umsetzung von geeigneten Empfehlungen kann über die Länder erfolgen (→ Empfehlung 5).

Wir
empfehlen:

29.

Schulen erhalten mehr Selbstbestimmung.

Schulen und ihre Leitungen wissen in der Regel selbst am besten, wie sie zum verabredeten Ergebnis kommen. Sie benötigen **keine Mikrosteuerung**, sondern vielmehr Freiräume und damit mehr Verantwortung. Das gilt etwa bei der Entwicklung von Lerninhalten oder bei der Umsetzung von Bildungsstandards. Über diesen Schritt könnte zudem die Attraktivität des Lehrerberufes gehoben und ein produktiver Wettbewerb zwischen den Schulen gefördert werden.

Konkret schlagen wir vor:

- **Schulleitungen und Lehrkräfte** werden von administrativen, technischen und sozialpsychologischen Aufgaben und von Berichtspflichten befreit. Für diese Tätigkeiten wird Fachpersonal eingestellt.
- Es wird Schulen möglich gemacht, **gemeinsame Trägerschaften** für Personal sowie für die Vergabe von Investitions- und Sachmitteln zu bilden, um eine flexible und bedarfsgerechte Schulentwicklung zu fördern.
- **Eltern und Schülerinnen und Schüler** sind **Mitwirkende am Schulgeschehen**, treten aber nicht selten auf, als wären sie die Kunden. Die **pädagogischen Befugnisse** der Lehrkräfte werden gestärkt gegenüber überzogenen Ansprüchen von Eltern oder Schülerinnen und

- Schülern. Dazu zählt sowohl der Abbau von Dokumentationspflichten, Protokollen und ausufernden Benotungsrechtfertigungen als auch die politische Rückendeckung und der juristische Beistand im Fall gerichtlicher Verfahren.
- Eine höhere Selbstbestimmung der Schulen schließt entsprechende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Schülerinnen und Schüler an der Gestaltung der Schulen und am Schulgeschehen ein.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlungen 27 bis 29

Bildungsföderalismus:

Der Koalitionsvertrag bekennt sich zum Bildungsföderalismus (*Z. 2314*). In dessen Rahmen soll die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen mit gemeinsam getragenen, übergreifenden Bildungszielen verbessert und effizienter gestaltet werden. Gemeinsam mit den Ländern sollen messbare Bildungsziele vereinbart und eine datengestützte Schulentwicklung sowie ein Bildungsverlaufsregister geschaffen werden (*Z. 2319 ff.*). Die nach dem Koalitionsvertrag zu diesem Thema einzusetzende Kommission (*Z. 2316*) sollte auch zu einer klaren Zuordnung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und zur Entflechtung von Finanzierungsströmen Vorschläge erarbeiten.

Nationaler Bildungsrat:

Zu dieser Empfehlung findet sich nichts im Koalitionsvertrag.

Selbstbestimmung für Schulen:

Im Koalitionsvertrag wird lediglich die Förderung der Schulen durch multiprofessionelle Teams aufgegriffen (*Z. 3642*). Inwieweit beim beabsichtigten Investitionsprogramm zur Sanierung und Substanzerhaltung die Schulen mitbestimmen können, bleibt offen.

Leitlinien

Ob eine Staatsreform erfolgreich angepackt werden kann, hängt von zwei Faktoren ab, die miteinander in einer **Wechselbeziehung** stehen:

- **Unsere Gesellschaft** muss bereit sein, sich auf Veränderung einzulassen; auch dann, wenn dies den Bürgerinnen und Bürgern manche Zumutung abverlangt. Reformen werden nie allen gefallen, sie müssen allerdings von einer Mehrheit als sinnvoll, zukunftsichernd und fair empfunden werden.
- **Die Politik** muss sich als fähig erweisen zu Reformen – konzeptionell, kommunikativ und politisch-praktisch. Sie muss das Notwendige für das Gemeinwohl und zur Wohlstandssicherung tun wollen und dann auch tun.

Beides – die Bereitschaft der Bevölkerung und die Fähigkeit der Politik – entsteht nicht von allein. Es müssen viele Voraussetzungen erfüllt sein. Aufseiten der Gesellschaft spielen **Aufklärung, Vertrauen und Gerechtigkeit** eine zentrale Rolle. Auf der Seite der Politik geht es um das Wirken unter den Bedingungen einer Parteienkonkurrenz, in der sich alles um das Erringen von Mehrheiten dreht. Das wirkt sich auf die Art von **Problembeschreibungen** aus, auf **Kommunikationsstrategien** und die **Bereitschaft zu Kompromissen**.

Wenn größere Reformen in Angriff genommen werden, wird ihre Akzeptanz davon abhängen, wie sie den Bürgerinnen und Bürgern erklärt werden, ob das Gerechtigkeitsempfinden der meisten angesprochen wird – und ob Vertrauen in die politische Lösungskompetenz zurückerlangt werden kann.

Wir
empfehlen:

30.

Ein handlungsfähiger Staat begegnet Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen mit einem Vertrauensvorschuss.

Ein handlungsfähiger Staat kann mehr **Vertrauen wagen**. Vertrauen darauf, dass sich die meisten an die Regeln halten.

Konkret schlagen wir vor:

- spürbare Entlastung von **Berichts- und Nachweispflichten**;
- verstärkte **Pauschalierungen** auch im Steuerrecht;
- moderate Erhöhung der **Stichproben** – also statt Nachweispflichten für alle Kontrollen für manche;
- im Fall von Verfehlungen oder gar Betrug eine deutliche Erhöhung der **Sanktionen** in schnellen und öffentlichkeitswirksamen Verfahren.

Wer bei sich alles in Ordnung hält, wird entlastet. Wer dieses Vertrauen missbraucht, wird härter als heute sanktioniert. Das ist fair und gerecht.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlung 30

Der von uns formulierte Grundgedanke „Vertrauen statt Misstrauen“ durchzieht den Koalitionsvertrag. Dieser Grundgedanke prägt inzwischen den politischen Diskurs über eine Staatsreform.

Wir
empfehlen:

31.

Reformen werden transparent erklärt und tragen dem Gerechtigkeits- empfinden der Bürgerinnen und Bürger Rechnung.

Auch wenn der Ruf nach Veränderungen aktuell groß ist, wird jedes konkrete Reformvorhaben Kritik hervorrufen. Das gilt besonders dort, wo **Verteilungseffekte** eine Rolle spielen.

Die Politik muss daher zunächst bereit sein, die Gewinn- und Verlusteffekte jeglichen Reformvorhabens **transparent offenzulegen** – und zugleich deutlich zu machen, welche Anstrengungen unternommen wurden, um die Lasten möglichst fair zu verteilen. Und alles, was angekündigt wird, muss dann auch geschehen. Eine fakten-treue, verständliche und kohärente Kommunikation ist eine eigenständige Gelingensbedingung für Reformen.

Darüber hinaus müssen sich Reformen mit dem **Gerechtigkeitsempfinden** der Bürgerinnen und Bürger auseinandersetzen. Ohne hier auf grundlegende Verteilungsfragen einzugehen, die Gegenstand parteipolitischer Programmatik sind, empfehlen wir beispielhaft einige Maßnahmen, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Rechtsstaatlichkeit unseres Gemeinwesens stärken und die Fähigkeit des Staates belegen, seine Regeln auch durchzusetzen. Anders als in anderen Bereichen geht es hier nicht um den Abbau von Regelungen und Kontrollen.

Konkret schlagen wir vor:

- Die **intensivere Bekämpfung** von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Geldwäsche, Sozialbetrug und Schwarzarbeit. Derzeit ist Deutschland ein für Schwerekriminelle beliebtes Ziel- und Rückzugsgebiet. Erfolge der Ermittlungsbehörden auf diesem Gebiet sind unter Gerechtigkeitsaspekten dringend nötig und bieten zudem hohe zusätzliche Beiträge in Milliardenhöhe für die Staatskasse.
- Bei Wirtschaftskriminalität und Steuerbetrug muss das Entdeckungsrisiko erhöht werden. Die zuständigen Behörden müssen im operativen Bereich durch mehr Personal, **bessere Ausstattung, bessere Abstimmung** und Koordination zwischen den Behörden gestärkt werden. Die Arbeit der Staatsanwaltschaften muss durch binnenorganisatorische Maßnahmen, wie zum Beispiel Spezialisierung, effektiver und schlagkräftiger werden. Nötig sind zum Beispiel:
 - eine **bundeseinheitliche IT-Struktur** zum Austausch aller relevanten Informationen der Ermittlungsbehörden (→ Empfehlung 15);

- die Schaffung einer zentralen Stelle auf Bundesebene zur Bekämpfung der international organisierten Steuerhinterziehung;
- die Verpflichtung von Unternehmen mit Geschäftstätigkeit in Deutschland, ihre Geschäftsunterlagen mindestens in digitaler Form auch in Deutschland aufbewahren zu müssen und nicht auf ausländischen Servern zu speichern, sodass zukünftig Strafverfolgungsbehörden an diese Daten herankommen;
- **Abbau von Doppelstrukturen** wie zum Beispiel zwischen Zoll und Bundeskriminalamt.

- **Reformen beachten das Lohnabstandsgebot:** Eines der größten gesellschaftlichen Ärgernisse ist die Möglichkeit, über die Addition von Sozialleistungen – und erst recht in Kombination mit Schwarzarbeit – ein gleiches oder sogar höheres verfügbares Einkommen zu erzielen als diejenigen, die als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Steuern und Abgaben zahlen. Das Lohnabstandsgebot, das für die Beamtenbesoldung verfassungsgerichtlich abgesichert ist, muss deshalb bei allen sozialpolitischen Maßnahmen beachtet werden. Ein Staat, der das weit verbreitete Empfinden „Arbeit muss sich lohnen“ respektiert, gewinnt Vertrauen in der Bevölkerung.
- Der Anreiz, Arbeit aufzunehmen oder mehr zu arbeiten, darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass anschließend durch Kürzung oder Wegfall von Sozialleistungen das verfügbare Einkommen kaum oder gar nicht steigt (Problem der **Transferenzugsrate**).

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlung 31

Der Koalitionsvertrag greift das von uns aufgeworfene Problem der Steuerhinterziehung und -vermeidung auf (Z. 1506ff.). So soll gegen Steueroasen vorgegangen, die Telefonüberwachung in schweren Fällen der bandenmäßigen Steuerhinterziehung erweitert und weitere Maßnahmen gegen Cum-Cum-Geschäfte geprüft werden.

Zur Bekämpfung der Geldwäsche sollen die **Kompetenzen des Bundes im Bereich der Finanzkriminalität gebündelt** und der Austausch mit den Ländern sowie internationalen Organisationen und der EU verbessert werden (Z. 1544ff.). Ebenso wird geplant, bestehende Instrumente der Vermögenseinziehung weiterzuentwickeln (Z. 1556f.).

Angesichts der Dimension der Wirtschaftskriminalität und der Milliardenverluste für den Fiskus wäre allerdings die Ankündigung konkreterer Maßnahmen im Koalitionsvertrag nötig gewesen.

Hinsichtlich des Lohnabstandsgebots findet sich der Hinweis, dass es für die Bezieher von Sozialleistungen stets Anreize geben sollte, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen (Z. 446).

Wir
empfehlen:

32.

Dem demokratie- gefährdenden Einfluss sozialer Medien ist entgegenzuwirken.

Eine zentrale Gelingensbedingung für einen handlungsfähigen Staat, für eine freiheitliche Gesellschaft und die Demokratie schlechthin ist der offene und vielfältige politische Diskurs. Politische Kommunikation sowie die öffentliche Meinungsbildung sind Grundlage für eine faktengestützte, erkenntnisorientierte Verständigung in der Demokratie. Dazu bedarf es einer freien und vielfältigen Medienlandschaft. Diese hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert, gar revolutioniert. Globale Social-Media-Plattformen ohne journalistischen Qualitätsanspruch beherrschen den öffentlichen Diskurs.

Über sie werden Desinformation, Propaganda und Verschwörungserzählungen verbreitet. Ihre Algorithmen begünstigen die Manipulation der Nutzer. Mit ihrer dominanten Marktstellung haben einige **soziale Medien gewaltige politische Macht erworben.**

Wir verkennen nicht die positiven Aspekte einer weltweiten Zugänglichkeit von Informationen und individueller Beteiligungsmöglichkeiten an der öffentlichen Debatte.

Machtausübung braucht aber Kontrolle und Ordnung. Jeder staatliche Eingriff in diese Form von Machtkonzentration sieht sich jedoch rasch dem Vorwurf einer Zensur ausgesetzt. Doch angesichts der Bedrohungen für Staat und Gesellschaft darf die Politik nicht tatenlos bleiben.

Zu denken wäre unter anderem an die Beseitigung der Haftungsfreistellung sozialer Medien für die von ihnen transportierten Inhalte, die Anwendung des Presse- und Kartellrechtes und der Jugendschutzbestimmungen sowie die frühzeitige Erkennung und Demaskierung von Desinformationskampagnen, wie sie zum Beispiel in Frankreich und Schweden erfolgen.

Wir müssen feststellen, dass die Komplexität dieses Themas die Möglichkeiten unserer *Initiative* übersteigt. Wir sind aber überzeugt: **Dieses Thema gehört an die Spitze der politischen Agenda!**

Wir
empfehlen:

33.

Eine allgemeine Dienstpflicht (Pflichtjahr) wird eingeführt.

Wir vier Autoren unterstützen ausdrücklich den **Vorschlag von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier** zur Einführung eines allgemeinen „Pflichtdienstes“ in Deutschland. **Freiheit und Verantwortung** sind zwei Seiten derselben Medaille, ebenso wie **Rechte und Pflichten**. Diese Wechselwirkung ist Voraussetzung einer funktionierenden demokratischen Gesellschaft.

Die Dienstpflicht kann an vielen Stellen unserer Gesellschaft geleistet werden: in sozialen, kulturellen und entwicklungspolitischen Einrichtungen, in der Bundeswehr und in Blaulichtorganisationen. Die Dienstpflicht würde außerdem dabei helfen, in einer Katastrophe und erst recht in einem Verteidigungsfall die Bundeswehr zu stärken.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlung 33

Obwohl Bundeskanzler Friedrich Merz sich im Wahlkampf für die Einführung eines verpflichtenden Gesellschaftsjahrs für Frauen und Männer ausgesprochen hat, ist eine entsprechende Forderung **im Koalitionsvertrag nicht enthalten**. Mitursächlich dafür könnten die vielen offenen und seit vielen Jahren intensiv diskutierten Fragen sein, die mit der Einführung eines solchen sozialen

Pflichtjahrs beantwortet werden müssten. So sind zum Beispiel einige verfassungsrechtliche Hürden zu bewältigen, da Artikel 12 Absatz 2 Grundgesetz nur „herkömmliche“ Dienstleistungspflichten erlaubt und niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden darf. Notwendig wäre insofern eine **Verfassungsänderung**, der die Ewigkeitsgarantie des Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz nicht entgegensteht.

Die Frage, ob – wie etwa der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags argumentiert – die Dienstpflicht einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beinhaltet, ist angesichts weniger richterlicher Entscheidungen dazu nicht mit Gewissheit zu beantworten, aber zu verneinen.

Ferner ist unklar, welche Personengruppen sinnvollerweise unter eine solche Dienstpflicht fallen würden. Sollte man in großem Umfang Personen, die aktuell in einem Arbeitsverhältnis stehen, mit einbeziehen, müsste der Arbeitgeber für die Zeit des Pflichtjahrs entsprechende Kompensationen erhalten, was kaum finanzierbar wäre. Das spricht dafür, das Pflichtjahr auf die Zeit **vom 18. bis zum 25. Lebensjahr** zu beschränken. Die Dienstpflicht sollte **für Frauen und Männer** gleichermaßen gelten. Zu klären ist, ob ein solches Pflichtjahr die zurzeit ebenfalls diskutierte Wiedereinsetzung der Wehrpflicht obsolet machen könnte.

Aus unserer Sicht sollte man sich von den vielen offenen Fragen jedoch nicht zu sehr irritieren lassen: Der zu erwartende **Zuwachs an Gemeinsinn** in der Gesellschaft durch ein Pflichtjahr wiegt die vielen zu treffenden Entscheidungen und die damit einhergehenden Zumutungen auf.

Wir
empfehlen:

34.

Bürgerinnen und Bürger werden in Form von Bürgerräten stärker beteiligt.

Deutschland ist eine **repräsentative Demokratie**. Die Bürgerinnen und Bürger stimmen nicht über Gesetze oder politische Entscheidungen ab, sondern sie wählen Vertreterinnen und Vertreter, die ihre Interessen im Bundestag oder den Landtagen vertreten. An diesem Grundsatz soll sich nichts ändern.

Um das **Vertrauen in den demokratischen Prozess** zu festigen, ist es gleichwohl sinnvoll, die Bürgerinnen und Bürger stärker an der Willensbildung über öffentliche Angelegenheiten zu beteiligen. Eine gute Variante dafür bieten **Bürgerräte**. Sie werden aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zusammengesetzt. Für das Gelingen kommt es auf die **Ausgestaltung im Einzelnen** an.

Konkret schlagen wir vor:

- Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden unter Zugriff auf das Melderegister ausgelost. Die Teilnahme an dem aufgerufenen Thema ist freiwillig.
- Ihre Repräsentativität (Alter, Geschlecht, Beruf) wird durch ein zweites Losverfahren sichergestellt.
- Der Bürgerrat wird von Fachleuten beraten und begleitet.
- Der Bürgerrat entwickelt zu dem aufgerufenen Thema einen Vorschlag.

- Der Vorschlag muss innerhalb von neun Monaten parlamentarisch beraten werden.
- Wird ein Vorschlag abgelehnt, muss dies begründet werden.

Verwirklichungschancen / Ergänzungen der Empfehlung 34

Wie im vorherigen Koalitionsvertrag ist auch im aktuellen „ergänzend zur repräsentativen Demokratie“ die Fortführung „dialogischer Beteiligungsformate wie zivilgesellschaftliche Bürgerräte“ vorgesehen (*Z. 1896.f.*). Bisher gab es nur einen Bürgerrat im Bundestag zu „Ernährung im Wandel. Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“. Dieser legte am 20. Februar 2024 seine Ergebnisse in Form eines Bürgergutachtens vor, die aber von Politik und Medien kaum beachtet wurden.

Vor diesem Hintergrund wird die immer wieder geäußerte Kritik verständlich, dass Bürgerräte nur „Alibiveranstaltungen“ und bloße „Beschäftigungstherapien“ seien, bei vielen Beteiligten nur zu Enttäuschungen führten, die Bevölkerung nicht wirklich abbildeten und häufig von Expertinnen und Experten manipuliert würden. Das belegt, wie wichtig die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens für Bürgerräte ist.

Auf lokaler Ebene existieren mittlerweile viele sehr erfolgreiche Bürgerräte. **Nützliche Hinweise zur Etablierung eines Bürgerrats** finden sich in einer am 10. Juni 2020 veröffentlichten Studie der OECD, die den Titel „Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching

The Deliberative Wave“ trägt und weltweit 289 Fallstudien zu Bürgerräten ausgewertet hat. Hilfreich sind auch Informationen auf der Webseite des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“.

Für die **Akzeptanz und Funktionsfähigkeit** von Bürgerräten ist unserer Ansicht nach zentral, dass:

- die Themen des Bürgerrates von hohem öffentlichen Interesse und präzise eingegrenzt sind;
- Bürgergutachten einen klar umrissenen Zweck verfolgen und eindeutige Adressaten (Parlament, Regierung, Gemeinderat usw.) haben;
- die Adressaten die Empfehlungen des Bürgergutachtens erwägen und auch tatsächlich berücksichtigen können und der Öffentlichkeit einen Umsetzungsbericht vorlegen.

In Ostbelgien sind Bürgerräte institutionalisiert. In der Republik Irland denkt man darüber nach – vor allem aufgrund der guten Erfahrung mit Bürgerräten im Vorfeld der Volksabstimmungen zu Verfassungsänderungen hinsichtlich des Rechts auf Abtreibung und auf gleichgeschlechtliche Ehe.

Am häufigsten haben sich Bürgerräte mit Themen wie Stadtplanung, Gesundheit, Umwelt, strategische Planung und Infrastruktur beschäftigt. Man könnte hierzulande zum Beispiel in Erwägung ziehen, die Einberufung eines Bürgerrates von einer Initiative der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates oder von einem **bestimmten Quorum von Bürgerinnen und Bürgern** (zum Beispiel 100 000 Unterschriften für die Einsetzung eines solchen Rats) abhängig zu machen. Verfassungsrechtlich spricht bei entsprechender Ausgestaltung der Bürgerräte nichts gegen ihre Einführung.

Wir
empfehlen:

35.

Staatliche und gesellschaftliche Institutionen bedürfen der nachhaltigen Pflege und Wertschätzung.

Die Stabilität und der **Zusammenhalt unseres Gemeinwesens** ruhen maßgeblich auf einer Reihe staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen. Dazu gehören: eine unabhängige Justiz, freie Medien, Wissenschaft, Forschung und Lehre, die Kirchen, ebenso der Kunst- und Kultursektor, das Bildungssystem, freie Gewerkschaften und Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft. Der Staat hat die Aufgabe, die Unabhängigkeit und Wirkungskraft dieser Institutionen zu gewährleisten.

Eine besondere Rolle kommt den **politischen Parteien** zu. Sie wirken nach Artikel 21 Grundgesetz an der politischen Willensbildung mit und genießen damit **Verfassungsrang**. Parteien prägen maßgeblich die politischen Debatten. Aber auch sie sind massiv herausgefordert. Ihr öffentliches Ansehen schwindet. Ihre Attraktivität sinkt und damit auch ihre Mitgliederzahl. Die innerparteiliche Willensbildung droht den Bezug zur Lebenswirklichkeit zu verlieren. Die Parteien müssen sich den Vorwurf der Selbstbezogenheit gefallen lassen.

Die Gelingensbedingungen für Reformen für einen handlungsfähigen Staat sind demnach zentral von der **inneren Reformfähigkeit der Parteien** im demokratischen Spektrum abhängig. Unsere Demokratie, unser freiheitlicher Rechtsstaat und unsere offene Gesellschaft sind Anfeindungen von innen und Destabilisierungskampagnen von außen ausgesetzt. Ihre Verteidigung ist Verpflichtung aller demokratischen Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Schluss

Als wir im November 2024 mit unserer Arbeit begannen, hofften wir natürlich auf eine breite Resonanz unserer Vorschläge. Wir hielten es für ein realistisches Ziel, dass die Koalitionäre einige ausgewählte Empfehlungen konkret aufgreifen könnten.

Schauen wir heute auf den Koalitionsvertrag, sind wir viel weiter: Der größte Teil unserer Empfehlungen wurde aufgenommen. Der Wille, dieses Land zu verändern und eine Staatsreform anzugehen, durchzieht den gesamten Vertrag.

Es gibt weiterhin bedeutende Leerstellen, etwa in den Bereichen „Soziales“ und „Sicherheit“, die auf keinen Fall aus den Augen geraten dürfen. Und doch gilt: Würde nur die Hälfte dieser Vorhaben umgesetzt, wäre dieses Land ein anderes Land.

Deshalb muss sich nun alles auf die Umsetzung der Vorhaben konzentrieren.

Veränderungsprozesse dieser Art sind mühsam und zäh, sie verschlingen Kraft und Ressourcen, manchmal erzeugen sie auch große Widerstände. Die Ergebnisse der Arbeit sind oft erst spät sichtbar und damit schwer politisch vermittelbar. Umso wichtiger ist jetzt das hartnäckige Dranbleiben.

Das Bundeskabinett muss die Umsetzung einer Staatsreform als eine Gemeinschaftsaufgabe verstehen. Ein Minister für Digitales und Staatsmodernisierung allein wird diese Aufgabe nicht bewältigen können. Ressortdenken – oft basierend auf liebgewonnenen Identitäten und Gewohnheiten – muss jetzt nach hinten rücken. Auch wenn die weltpolitischen Brennpunkte ablenken mögen, müssen Bundeskanzler und Vizekanzler die Reformprozesse energisch vorantreiben.

Genauso wichtig ist es, dass nun Bund und Länder an einem Strang ziehen. Dafür ist der Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern vom 18. Juni 2025 eine gute und verbindliche Grundlage. Der hier verabredete strukturierte Prozess („Modernisierungsagenda“) muss konsequent verfolgt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu entscheiden, ob man die Reformthemen für Bund und Länder als ein Ganzes angeht oder in Teilschritten. Beides erfordert Orchestrierung, der Gesamtzusammenhang muss erkennbar bleiben.

Veränderung gelingt immer dann (und nur dann), wenn sich genügend Menschen finden, die Reformen vorantreiben, also eine kritische Masse aktiv wird, und zwar auf allen Ebenen – im ministeriellen Mittelbau, in Behörden, in den kommunalen Verwaltungen. Daher ist eine Reform der Verwaltung eine der drängendsten Gelingensbedingungen. Die Erneuerungsfreudigen im Innern müssen gestärkt, Macherinnen und Macher von außen angezogen werden.

Auch wir Bürgerinnen und Bürger können einen Beitrag leisten, in unseren Gemeinden, vor der eigenen Haustür, bei der Akzeptanz von Reformen, die sich persönlich vielleicht ungerecht anfühlen mögen. Auch Unternehmen müssen helfen, Hindernisse und Verkomplizierungen, die sie selbst über Jahre haben gedeihen lassen, abzubauen (denken wir an Berufsgenossenschaften, Kammern, IHKs usw.).

Die *Initiative für einen handlungsfähigen Staat* beendet ihre Arbeit mit der Vorlage dieses Abschlussberichts. Wir wollten einen Impuls setzen für eine Staatsreform – diese Aufgabe sehen wir als erfüllt an. Weder können noch wollen wir ein ständiges Kontroll- oder Beratungsgremium sein.

Unsere Empfehlungen erscheinen vielleicht etwas technisch. Sie betreffen den Maschinenraum des Staates, sind aber folgenreich für die gesamte Politik und die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Die Empfehlungen verstärken sich gegenseitig. Fügt man sie zu einem Ganzen zusammen, ergeben sie ein Konzept, das große Kraft entfalten kann.

Die Initiatoren

Julia Jäkel,

Jahrgang 1971, ist Managerin und Verlegerin mit über 25 Jahren Erfahrung in der Medien- und Tech-Industrie und heute als Aufsichtsrätin und Beirätin in Europa aktiv. Sie ist unter anderem Mitglied im Aufsichtsrat der Münchner Rück AG, der Holtzbrinck Publishing Group und Mitglied im European Advisory Board von Google Cloud. Sie ist außerdem Aufsichtsrätin der Hamburger Elbphilharmonie und der Deutschen Presse-Agentur DPA. Im Auftrag der Bundesländer leitete sie als Vorsitzende den „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (Zukunftsrat), der im Januar 2024 seinen Bericht mit grundlegenden Reformvorschlägen vorgelegt hat. Nach dem Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und VWL in Heidelberg, Harvard und Cambridge (MPhil) begann sie ihre berufliche Laufbahn 1997 im Bertelsmann Entrepreneurs Program, das sie ein Jahr später zu Gruner+Jahr führte. 2012 wurde Jäkel in den Vorstand des Verlagshauses Gruner+Jahr berufen, 2013 wurde sie dessen CEO. Jäkel war seit 2013 Mitglied im Group Management Committee von Bertelsmann und Vorsitzende der Bertelsmann Content Alliance, die die Inhaltegeschäfte des Konzerns in Deutschland koordiniert. 2021 verließ sie Gruner+Jahr und Bertelsmann.

Dr. Thomas de Maizière,

Jahrgang 1954, hat politische und exekutive Erfahrungen seit 1990 in einem Stadtstaat, in zwei Bundesländern als Staatssekretär und Staatsminister, in der Bundesregierung als Bundesminister und als Landtags- und Bundestagsabgeordneter gemacht. Er trug 28 Jahre Verantwortung in Ressorts und in Querschnittsministerien wie Staatskanzlei, Bundeskanzleramt, Finanz- und Innenministerium. Bei den Föderalismuskommissionen I und II war er als Staatsminister und dann als Bundesminister beteiligt. Nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik ist er unter anderem engagiert als Vorsitzender der Deutschen Telekom Stiftung und als Vorstandsmitglied im Deutschen Evangelischen Kirchentag. Thomas de Maizière ist promovierter Jurist und Honorarprofessor für Staatsrecht an der Universität Leipzig.

Peer Steinbrück,

Jahrgang 1947, war Bundesminister der Finanzen (2005–2009) und Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen (2002–2005). Als Kanzlerkandidat der SPD bewarb er sich 2013 um das Amt des Bundeskanzlers, verlor jedoch die Wahl. Nach seinem Rücktritt aus dem Bundestag im September 2016 übernahm Peer Steinbrück den Vorsitz des Kuratoriums der Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung. Der studierte Volkswirt war von 1986 bis 1990 Büroleiter des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes Rau. 1990 wurde er Staatssekretär zunächst für Umwelt, dann für Wirtschaft und Verkehr und schließlich 1993 Minister für Wirtschaft und Verkehr in Schleswig-Holstein. Ab 1998 war er Wirtschafts- und Verkehrsminister und ab 2000 Finanzminister in Nordrhein-Westfalen.

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Andreas Voßkuhle,

Jahrgang 1963, ist seit 1999 Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie (Abt. I) an der Universität Freiburg. Sein umfangreiches wissenschaftliches Werk wird im In- und Ausland rezipiert. Nach einer kurzen Amtszeit als Rektor der Universität Freiburg wurde er am 7. Mai 2008 zum Richter und Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts ernannt und am 16. März 2010 zu seinem Präsidenten. Die zwölfjährige Amtszeit endete im Juni 2020. Voßkuhle ist ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina. Darüber hinaus engagiert er sich unter anderem als Hochschullehrer in verschiedenen Stiftungen und als Vorsitzender des Vereins „Gegen Vergessen – Für Demokratie e. V.“.

Die Stiftungen



Mitglieder der Arbeitsgruppen

Sicherheit und Resilienz

(Leitung Thomas de Maizière)

Albrecht Broemme, Präsident a. D. des Technischen Hilfswerks
Dr. Emily Haber, Staatssekretärin a. D. und ehemalige Botschafterin
in den USA

Prof. Dr. Marina Henke, Professor of International Relations,
Hertie School

Marco Fuchs, Vorsitzender der Vorstands OHB SE, Bremen

Prof. Dr. Claudia Major, Politikwissenschaftlerin,
German Marshall Fund of the United States

Prof. Dr. Sönke Neitzel, Professur für Militärgeschichte/ Kultur-
geschichte der Gewalt, Universität Potsdam

Christian Reuter, DRK-Generalsekretär und Vorsitzender des Vorstands

Öffentliche Verwaltung und Föderalismus

(Leitung Andreas Voßkuhle)

Werner Gatzert, Staatssekretär a. D.

Prof. Dr. Benjamin-Immanuel Hoff, Minister a. D. für Kultur, Bundes-
und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei Thüringen

Dr. Johannes Ludwig, Staatssekretär a. D., ehemaliger Vorstands-
vorsitzender der Deutschen Bahn AG, ehemaliger Vorsitzender des
Nationalen Normenkontrollrats

André Neumann, Oberbürgermeister der Stadt Altenburg

Dieter Salomon, Hauptgeschäftsführer der IHK Südlicher Oberrhein
und Vorsitzender des Normenkontrollrates Baden-Württemberg

Moritz Schlageter, Co-Founder & Managing Partner bei torq.partners

Sabine Schwittek, Mitgründerin „Verwaltungsrebellin“

Prof. Dr. Sylvia Veit, Professur für Verwaltungswissenschaft, insbesondere
Digital Government, Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der
Bundeswehr Hamburg

Torsten Zugehör, Oberbürgermeister der Lutherstadt Wittenberg

Digitaler Staat

(Leitung Julia Jäkel & Thomas de Maizière)

Dr. Ralf Kleindiek, Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt

Dr. Constanze Kurz, Sprecherin Chaos Computer Club

Claudia Plattner, Präsidentin des Bundesamts für Sicherheit
in der Informationstechnik

Rolf Schumann, Chief Digital Officer bei der Schwarzgruppe

Dr. Sabine Vogt, Direktorin beim Bundeskriminalamt a. D.

Prof. Dr. Thomas Wischmeyer, Universität Bielefeld

Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland *(Leitung Julia Jäkel)*

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts e. V.

Dr. Anne-Marie Großmann, Mitglied der Geschäftsführung der
Georgsmarienhütte

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold, Rechtswissenschaftlerin, Lehrstuhl
für Staats- und Verwaltungsrecht, Ludwig-Maximilians-Universität
München

Jens Meyer, Oberbürgermeister der Stadt Weiden in der Oberpfalz

Rubin Ritter, ehemaliger Co-CEO Zalando

Karl von Rohr, Mitglied des Vorstands der Hertie Stiftung, ehemaliger
Stellvertretender Vorstandsvorsitzender Deutsche Bank AG

Prof. Dr. Helmut Schönenberger, CEO UnternehmerTUM

Birgit Steinborn, Stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende und
Vorsitzende des Gesamtbetriebsrats der Siemens AG

Hans-Peter Wollseifer, Geschäftsführender Gesellschafter
der Wollseifer Grundbesitzgesellschaften und Präsident der
Handwerkskammer zu Köln

Klima

(Leitung Andreas Voßkuhle)

Prof. Dr. Ottmar Edenhofer, Direktor und Chefökonom am Potsdam Institut für Klimafolgenforschung

Jochen Homann, Staatssekretär a. D. und Präsident der Bundesnetzagentur a. D.

Dr. Brigitte Knopf, Gründerin Denkfabrik „Zukunft KlimaSozial – Institut für Klimasozialpolitik“

Christian Kullmann, Vorsitzender des Vorstands Evonik Industries AG

Jens Schröder, Wissenschaftsjournalist und ehemaliger Chefredakteur GEO

Dr. Roda Verheyen, Rechtsanwältin

Soziales und Bildung

(Leitung Peer Steinbrück)

Ines Albrecht, Schulleiterin des Gerhart-Hauptmann-Gymnasiums in Wismar

Prof. Dr. Aladin El-Mafaalani, Professor am Lehrstuhl Migrations- und Bildungssoziologie der Fakultät Sozialwissenschaften, TU Dortmund

Mirko Geiger, Diplom-Sozialökonom, ehemals 1. Bevollmächtigter IG Metall Heidelberg

Prof. Dr. Nina Kolleck, Bildungs- und Politikwissenschaftlerin sowie Professorin an der Universität Potsdam

Prof. Dr. Kai Maaz, Geschäftsführender Direktor des DIPF | Leibniz-Instituts für Bildungsforschung und Bildungsinformation und Professor an der Goethe-Universität Frankfurt a. M.

Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a. D., Ombudsmann der privaten Kranken- und Pflegeversicherung

Prof. Dr. h. c. Nicola Fuchs-Schündeln, Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB)

Prof. Dr. Peter Strohschneider, Ludwig-Maximilians-Universität München, ehemaliger Präsident der DFG

Eva Welskop-Deffaa, Volkswirtin, Präsidentin Deutscher Caritasverband

Alumnae und Alumni der Stiftungen:

Gelingensbedingungen gesellschaftlicher Veränderungen *(Leitung Peer Steinbrück)*

Dr. Silke Borgstedt, Geschäftsführerin SINUS-Institut

Pia Findeiß, Oberbürgermeisterin a. D. der Stadt Zwickau

Laura Krause, Gründungsgeschäftsführerin More in Common

Fritz Kuhn, Oberbürgermeister a. D. der Stadt Stuttgart

Prof. Dr. Steffen Mau, Soziologe, Humboldt Universität zu Berlin

Prof. Dr. Jasmin Riedl, Professorin für Politikwissenschaft,
Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Anne Röthel, Direktorin am Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Privatrecht

Alumnae und Alumni der Stiftungen*:

Dr. Cornelius Adebahr

Dr. Jan Altgelt

Cathrin Bauer-Bulst

Jun.-Prof. Dr. Gabriele Buchholtz

Sebastian d'Huc

Leonie Dirks

Mennan Eker

Dr. Christoph Essert

Dr. Thomas Fehrmann

Lennart Feix

Mariko Higuchi

Vanessa Hirneis

Paulo Kalhake

Marcel Karas

Inga Karrer

* Bucerius Law School, Bucerius Summer School on Global Governance, Hertie School und Mercator Kolleg für Internationale Aufgaben

Dr. Alexander Kleibrink
Charlotte Kreft
Dr. iur. Hans Flemming Maltzahn
Rim Melake
Sebastian Naber
Dominik Nientiedt
Melodie Parva
Nils Peters
Jakob Preuss
Dinah Rabe
Lydia Rautenberg
Julian Ringhof
Prof. Dr. Tristan Rohner
Joachim Schmitz-Brieber
Michael Schönstein
Olaf Schwede
Florian Stupp
Markus Tiemann
Rojda Tosun
Faruk Tuncer
Lizge Yikmis
Sebastian Zilch

Alle Alumni und Alumnae haben zur Initiative als Privatpersonen beigetragen. Sie repräsentieren nicht ihre Firmen oder Organisationen beziehungsweise andere Arbeitgeber.

Initiative für einen handlungsfähigen Staat

Initiatoren (V.i.S.d.P.):

Julia Jäkel
Thomas de Maizière
Peer Steinbrück
Andreas Voßkuhle

Geschäftsstelle

Martin Klingst (Geschäftsführer)
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

—
Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen:

Svenja Bauer
Nina Diarra
Carolin Dylla

—
Studentische Hilfskräfte:

Carlotta Hauser
Nuria Köchling

—
Hertie School
Friedrichstraße 180
10117 Berlin

—
Kommunikationsberatung:
Frank Thomsen