

MONITOR

DEMOKRATIE | STAATSMODERNISIERUNG

Der Staat liefert: Vom Wiegen und Messen der Umsetzung

Was Regieren effektiver macht – und was nicht

Marcel Schepp, Felipe Hinrichsen

- › **Politik muss liefern – aber wie?** Effektive Regierungsarbeit bemisst sich nicht am Output (Gesetze, Mittel), sondern an messbaren Ergebnissen für Bürgerinnen und Bürger.
- › **Effektive Steuerung** ist im Zentrum der Regierung angesiedelt, typischerweise in Staats- oder Senatskanzleien, um Prioritätensetzung, Monitoring und Problemlösung zu bündeln.
- › **Wirkungsorientierung statt Vorhabenplanung:** Es braucht Steuerung über klare Ziele, Indikatoren und regelmäßiges Monitoring – nicht erst ex post durch Evaluierungen, Kommissionen und Untersuchungsausschüsse.
- › **Integration bestehender Strukturen:** Koordinierung von Planungsstäben, Kabinettsreferaten und Spiegelreferaten und Verknüpfung von Vorhabenplanung, Haushaltssteuerung und Kommunikation
- › **Zentrale Umsetzungseinheiten haben Erfolg:** Kleine, schlagkräftige Teams nahe an der politischen Führung können Prioritäten nachhalten, Hindernisse beseitigen und ressortübergreifend koordinieren.
- › **Wirkungsorientierte Umsetzung:** Einheitliche Kennzahlensysteme, digitale Dashboards und regelmäßige Berichtszyklen sichern Transparenz und ressortübergreifend koordinierte Umsetzung politischer Ziele.

Inhaltsverzeichnis

Liefern will gekonnt sein.....	2
Man muss es nur Wollen	3
Wollen, aber nicht Können?.....	3
Wir können das auch	4
Liefern, wenn man nur könnte	5
Wer will, der kann auch.....	7
Impressum	12
Die Autoren	12

Liefern will gekonnt sein

Manche Sätze rufen das Gegenteil dessen hervor, was gemeint ist. „Politik muss liefern“ könnte ein solcher Satz sein. Ob als Anspruch oder Forderung – liefern soll Politik eigentlich immer. Mit etwas Wohlwollen liefert sie auch immer (etwas), tatsächlich – selbst wohlwollenden Kritikern zufolge – zusehends immer weniger.¹

Es lässt sich also trefflich darüber streiten, welchen Anteil Politik – also Regieren – tatsächlich an ihrer Umsetzung – also dem **Vollzug von Gesetzen** – hat. Strenggenommen – und auch hierüber streiten ganze Denkschulen – gibt Politik eigentlich „nur“ den Rahmen vor, innerhalb dessen wiederum andere umsetzen: in der Regel die Verwaltung, in Deutschland aber u.a. auch Verwaltungsträger wie Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts bis hin zu Verbänden, Kammern und z.T. sogar Interessensgruppen. Letzteres bietet schon einen ersten Hinweis darauf, wie begrenzt die Reichweite „der Politik“ tatsächlich ist, unmittelbar „zu liefern“.

Verfassungspolitisch ist **Umsetzung Ländersache**, d.h. in der Regel führen die Bundesländer aus, was im Bund – ausschließlich oder gemeinsam – entschieden wird. Kommunen bekommen als Teil der Länder von diesen übertragen, was am Ende umzusetzen ist. Die dem Grundgesetz implizite Handlungskette aus Bundesaufsicht, Länderausführung und Auftragsverwaltung wirkt jedoch selten direkt, wie beispielhaft an dem problemgeplagten *DigitalPakt Schule* oder der vielfach kritisierten Krankenhausreform deutlich wird.² Der Weg vom Bundeskanzler zum Bürgermeister ist oftmals lang und gewunden.

Die Frage, wie Regierungen dennoch Umsetzung steuern können, wo sie doch zumeist gar nicht direkt daran beteiligt sind, ist keineswegs neu. Schon in den 1970er-Jahren finden sich Ansätze, die Vollzugsanalysen als Erkenntnisquelle zu etablieren.³ **Delivery units** (etwa: Umsetzungseinheiten) knüpfen daran an, indem sie evidenzbasierte Steuerungslogik und Leistungsorientierung aus dem *New Public Management* weiterentwickeln.⁴

Aufgrund der gerade in Deutschland eher gemischten Erfahrungen auf Kommunalebene⁵ sei die Frage berechtigt, warum man sich nun erneut damit auseinandersetzen sollte.

Man muss es nur Wollen

An dieser Stelle folgt üblicherweise eine Liste, was in Deutschland alles nicht funktioniert – diese erneut zu wiederholen bringt also wenig, denn die Befunde sind bekannt: Regieren in Deutschland ist schlicht *weniger* effektiv, als es sein könnte, weil **Verantwortlichkeiten und Kompetenzen** zersplittert sind, eine konsistente **Ziel- und Wirkungsteuerung** fehlen, datenbasierte Entscheidungen daher kaum möglich sind und ein zentrales Monitoring zum Nachhalten politischer Prioritäten selten systematisch verfolgt wird.⁶ Hinzu kommen stete Reibungsverluste durch eine schier endlose Gremienkoordination über alle Ebenen hinweg sowie ein spezifisch deutscher Korporatismus, der Partikularinteressen Vorschub leistet.

Eine weitreichende, obschon wenig beachtete Folge ist, dass Politik sequenziell und nicht synchron arbeitet: Umsetzung erfolgt in der Regel nach dem **Wasserfallmodell** anstatt in Form eines **Multi-Projektmanagements**⁷; Haushaltsplanung und -zwänge, Ausgabenlogiken und -fristen sowie Stellenbedarfe und -pläne bestimmen letztlich stärker, was – wann und wie – geliefert wird, als politische Entscheidungen. In der Politik stehen diese zwar am Anfang, in der Debatte hingegen suggerieren sie das Ende (eines Problems etwa). Im Prinzip ist beides richtig, weckt jedoch unterschiedliche Erwartungen. Das erzeugt Frustration – bei Bürgerinnen und Bürgern wie in der Politik.

Es bräuchte also Wirkungslogiken statt bloßer Vorhabenplanung, Zielsteuerung statt Anspruchsbekundung und ein datengestütztes Monitoring anhand smarterer Indikatoren anstelle einer Erfolgskontrolle nach Mittelabfluss. Da sich diese Defizite über mehrere Legislaturperioden hinweg verfestigt haben, steigt der Bedarf an einer durchsetzungsstarken Steuerung von Politik im Regierungskern. Diese Rolle könnten kleine zentrale Umsetzungs- und Steuerungseinheiten nach dem Vorbild von *delivery units* – also bewusst schlank gehaltene Einheiten ohne Unterbau und mit wenigen hoch qualifizierten Mitarbeitenden – übernehmen. Praktisch hieße das, Prioritäten zu konsolidieren, Kennzahlen nachzuhalten, Abweichungen früh sichtbar zu machen und auch konsequent zu adressieren – also eher Schieben als Schubsen. Die dafür empfänglichen Strukturen existieren auch in Deutschland: Parlaments- und Kabinettsstäbe, Strategie- und Planungsabteilungen, Grundsatz- und Spiegelreferate – im Kern also jene Einheiten, die im **Zentrum der Regierung**, im Bundeskanzleramt wie in den Staats- und Senatskanzleien der Länder die Umsetzung politischer Vorhaben verfolgen und steuern. Lässt sich dieses Prinzip auch auf Deutschland übertragen? Was wären die Gelingensbedingungen dafür?

Wollen, aber nicht Können?

Der Ursprung sogenannter Umsetzungseinheiten reicht weiter zurück, als man intuitiv vermuten würde: Bereits 2001 setzte der damalige britische Premierminister Tony Blair die **Prime Minister's Delivery Unit (PMDU)** ein, mit dem erklärten Ziel, „schonungslos zu priorisieren, energisch herauszufordern und Probleme gemeinsam zu lösen“.⁸ Zunächst erfolgreich, verlor die Einheit im Laufe der Jahre an Schlagkraft, wie spätere Evaluierungen zeigen.⁹ Dem Prinzip nach jedoch weiterhin überzeugend, folgten zahlreiche Länder diesem Ansatz – etwa Kanada, Australien oder Malaysia, sodass ziel- und wirkungsorientiertes Regieren heute als ein Standardinstrument moderner Regierungsführung gilt.¹⁰

In Deutschland hingegen hat sich modernes Projektmanagement in der Politik bislang weder institutionell noch funktional durchgesetzt, was vor allem den legitimen verfassungsmäßigen Grenzen einerseits und einer hohen Verrechtlichung von Politik¹¹ andererseits geschuldet ist. Das Ergebnis: Ziel- und wirkungsorientiertes Arbeiten kommt häufig „on top“ und Agilität zeigt wenig Wirkung, solange weiterhin klassische Logiken der Ministerialbürokratie den Rahmen setzen.¹²

Traditionell lassen sich Umsetzungseinheiten als zumeist ministeriale Stellen (d. h. Stäbe, Referate oder sogar Abteilungen) verstehen, die dazu mandatiert sind, konkrete Leistungen in kritischen Bereichen der Regierungsarbeit nachzuhalten und so voranzutreiben. Oftmals *flankieren* sie Reformmaßnahmen und sind idealerweise eingebunden in **Monitoring, Evaluierung, strategische Vorausschau, politische Planung und Koordinierung** sowie bisweilen auch in Statistik, Datenerhebung, Haushaltsprüfung und Budgetierung. Um effektiv zu sein, benötigen sie ausreichend Kompetenzen und Kapazitäten seitens der Regierung, um ihren Auftrag durchzusetzen. Mit diesem Anspruch sind sie naturgemäß im Zentrum der Regierung, d. h. beim Premierminister-, Präsidenten- oder Kanzleramt – wie z. B. in Großbritannien (siehe PMDU), Australien („Cabinet Implementation Unit“) oder Malaysia¹³. Gemeinsam ist diesen Modellen eine feste **Eskalationsleiter** bis zur Regierungsspitze (z. B. durch regelmäßige **Fortschrittsberichte**), die Zielabweichungen schnell politisch adressierbar macht.

Essenziell ist weiterhin die Verankerung an zentraler Stelle durch eine der Regierungsspitze politische verantwortliche Person (in der Regel auf Ministerebene) sowie fachliche verantwortliche Personen (in der Regel auf Staatssekretärsbene) in den entsprechenden Ministerien oder Behörden, deren Aufgabe es vor allem ist, **Prioritäten zu setzen, Leistung nachzuhalten** und **Hindernisse zu beseitigen**. Ob formell oder informell, effektive Umsetzungseinheiten gründen stets auf ausreichend „*authority from the centre of government*“ – politische Führung im Zentrum, um übergreifend zu koordinieren und umzusetzen.¹⁴ Es existieren jedoch auch dezentrale Umsetzungseinheiten – etwa in Bundesstaaten wie Pernambuco (Brasilien) oder Provinzen wie Buenos Aires (Argentinien)¹⁵ sowie nachgeordnete Behörden in einigen deutschen Bundesländern (z. B. Regierungspräsidien), die der Koordinierung und Bündelung dienen – was das Konzept mit Blick auf den deutschen Föderalismus umso relevanter macht.¹⁶

Im Idealfall sind Umsetzungseinheiten also dazu mandatiert, die **Ergebnisorientierung** von Politik durch konsequente und transparente **Wirkungskontrolle** der wichtigsten Reform- oder sogar Regierungsziele voranzutreiben. Zugleich versprechen sie eine klare **Signalwirkung** gegenüber Verwaltung und Öffentlichkeit und sollen die **Rechenschaftspflicht** der Leitungsebenen unterstreichen. Darüber hinaus können sie **Innovation** und **interministerielle Koordination** fördern, indem sie bei gemeinsamen Problemlösungen vermitteln. Aufgaben, die dem Regierungsauftrag eigentlich inhärent sind, aber selten konzentriert erfolgen.¹⁷ Die eingangs beschriebenen Probleme (u.a. Ressortegoismen, fehlende Priorisierung, folgenloses Monitoring) könnten also gezielt durch Kernfunktionen einer *delivery unit* adressiert werden: zentrale Prioritäten, verbindliche Ziele und Hebel sowie konsequentes Nachhalten.

Wir können das auch

Um ehrlich zu sein: Am weitesten zurück in Deutschland liegt der Bund, erfolgreiche Modelle auf Länder- und Kommunalebene sollten hier keineswegs verschwiegen werden, sind aber noch viel zu selten strukturiert und konzentriert, mit Führung von oben und Durchsetzung unten. Ausgangspunkt sind wie so oft die Mittel: Auf föderaler Ebene haben insbesondere Hamburg und Hessen die **doppische Haushaltsführung**¹⁸ eingeführt, was die Wirkungsorientierung erheblich erleichtert, da Ressourcenverbrauch, Vermögenslage und Zielerreichung transparent abgebildet werden; weitere Länder haben Wahlrechte oder befinden sich in Umstellung, was jedoch zu

Reibungsverlusten im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip führt, da unterschiedliche Systeme Vergleichbarkeit und Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen erschweren.¹⁹

Besonders hervorzuheben ist das **Hamburger Steuerungsmodell** mit seiner strategischen Steuerung, leistungsbezogenen Produkthaushalten und integrierter Ressourcenverantwortung.²⁰ Es verbessert so die **Umsetzungskontrolle**, indem es ein durchgängiges Zielsystem mit Kennzahlen und ein ergebnisorientiertes Berichtswesen etabliert, das regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche und Quartalsberichte vorsieht. Dadurch wird die Zielerreichung transparent überwacht und politische Vorgaben mit operativer Steuerung verknüpft. Politisch verantwortlich für die Fachaufsicht ist der Finanzsenator – wobei die Senatskanzlei eine koordinierende Rolle übernimmt und in regelmäßiger Abstimmung mit der Finanzbehörde strategische Steuerungsfragen begleitet. Fachlich verantwortlich für die operative Umsetzung ist die Hamburger Finanzbehörde, die das Modell im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den doppelten Produkthaushalt etabliert und kontinuierlich weiterentwickelt hat.²¹

Prägend in Bund und Ländern bleibt jedoch das **Ressortprinzip** – mit dem Bundeskanzleramt bzw. der Staats- und Senatskanzlei im Zentrum, flankiert von Ministerien mit horizontalen Kompetenzen und den nachgeordneten Behörden in der Vertikale. Um auch innerhalb dessen Umsetzung steuern zu können, verspricht die **Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung** des Bundes vom Oktober 2025 einen „konkreten Umsetzungsplan der Modernisierungsvorhaben“ und schlägt vor, „modular und iterativ in Umsetzungszyklen“ vorzugehen sowie „Zielwerte und Inhalte [...] gemeinsam weiter zu erarbeiten und die Vorhaben darauf aufbauend umzusetzen“. Die angestrebte Projekteinheit soll dabei „als Umsetzungsmuskel für nicht-ministerielle Aufgaben im Bereich IT-Projektmanagement [...] unter Rückgriff auf vorhandene Strukturen und gegebenenfalls Zusammenführung aufgebaut werden“²².

Die Anfang Dezember 2025 beschlossene **Föderale Modernisierungsagenda** wiederum stärkt potenziell die zentrale Steuerungsrolle von Staats- und Senatskanzleien durch die Einrichtung gemeinsamer Monitoring- und Berichtsprozesse, die laut Beschluss „einen vergleichenden Überblick über den Umsetzungsstand“ liefern sollen, sowie durch verbindliche Fristen und Evaluationszyklen, die „bis Mitte 2026 einen Fortschrittsbericht an die Ministerpräsidentenkonferenz und das Bundeskanzleramt“ vorsehen. Damit wird ein Rahmen geschaffen, der „Bündelung von Aufgaben und Entlastung der Vollzugsbehörden“²³ ermöglicht und die Umsetzung iterativ überprüfbar machen soll. Der Rahmen ist also gesetzt, es bleibt die entscheidende Frage: Wie lässt sich wirkungsorientierte Steuerung derart in das deutsche Verwaltungsgefüge einfügen?

Liefern, wenn man nur könnte

Gemäß Grundgesetz ist die Umsetzung von Politik – d.h. die Ausführung von Gesetzen – in Deutschland **Ländersache**.²⁴ Ungeachtet der föderalen Unterschiede sind die Landesregierungen im Großen und Ganzen ähnlich aufgebaut, d.h. für die Steuerung zentral sind die **Staats-** oder in den Stadtstaaten **Senatskanzleien**. Diese verantworten in der Regel die Unterstützung der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs bei der Festlegung politischer Richtlinien, die **Koordinierung der Ressorts**, die Vorbereitung von Kabinetts- und Ministerpräsidentenkonferenzen, die Vertretung des Landes gegenüber Bund, EU und internationalen Partnern sowie für Medienpolitik, Protokoll und Öffentlichkeitsarbeit. Ihnen allen gemeinsam ist die Rolle als **zentrale Steuerungsstelle** der Landesregierung, die **strategische Planung**, ressortübergreifende Abstimmung und die Wahrnehmung der Landesinteressen nach außen sicherstellt.²⁵

Wenn Staats- und Senatskanzleien also vom „Drehbuch“ über die „Dramaturgie“ und „Choreographie“ bis hin zur „Regie“²⁶ die Regierungsarbeit verantworten, dann liegt es nahe, dass sie auch Interesse an der Resonanz der Aufführung, sprich der Umsetzung ihrer Politik haben – zumindest haben sollten. Ausgangspunkt ist auch hier die verfassungsmäßige Ordnung, in diesem Fall wieder das **Ressortprinzip** – mindestens dessen konkrete Ausgestaltung, wonach insbesondere Strategie und Planung stark von den Mehrheitsverhältnissen im Land und vom Führungsstil der oder des Verantwortlichen abhängen. Die empirischen Befunde zeigen, dass die strategische Steuerungsfähigkeit weniger durch formale Richtlinienkompetenz als durch faktische **Amtsautorität** und **Agenda-Setting** geprägt wird. Hinzu kommen Ressortegoismen, Koalitionszwänge und die organisatorische Einbettung des Strategieapparats, die den Handlungskorridor für strategische Planung bestimmen. Es liegt daher nahe, anzunehmen, dass diese auch die Möglichkeiten und Wirksamkeit der Umsetzungskontrolle beeinflussen.²⁷

Staats- und Senatskanzleien steuern Landespolitik derzeit vor allem durch Koordinierung und regelmäßige Berichterstattung: So nutzen Hamburg und Berlin auf Indikatoren basierende Steuerungsinstrumente, die Soll-Ist-Vergleiche und Kennzahlen enthalten, während Nordrhein-Westfalen und Bremen auf strukturierte Vorhabenplanung und Umsetzungsberichte setzen, ergänzt durch politisches Controlling und Fortschrittsberichte. Erfolgskontrolle erfolgt damit teils kennzahlenorientiert, teils über detaillierte Projekt- und Maßnahmenplanung, wobei Hamburg am stärksten auf ein integriertes Kennzahlensystem und Controlling setzt, andere Länder eher auf Berichte und Kabinettskommunikation. In der Regel sind diese Funktionen in den Staatskanzleien in eigenen Organisationseinheiten für **Planung, Strategie und Controlling** angesiedelt, oft ergänzt durch Stabsstellen für Digitalisierung oder Haushaltssteuerung.²⁸

Die etablierten Regierungsstrukturen der Länder bilden also ein belastbares Fundament für das Prinzip der Umsetzungseinheiten, reichen in der Praxis jedoch nicht immer aus: **Spiegelreferate** z.B. funktionieren häufig fachlich-technisch oder faktisch als Vertreter der Häuser, während Priorisierung und politische Führung von der Amtsführung der Regierungsspitze also Ministerpräsident/in oder Chef/in der Staatskanzlei) abhängen. Vor diesem Hintergrund stellt sich weniger die Frage nach Neugründung, sondern der gezielten Befähigung schon bestehender Querschnittseinheiten für Umsetzungssteuerung. Wirkung dürfte entstehen, wenn z.B. (1.) **Kabinettsreferate** die jährliche Vorhabenplanung – idealerweise technisch gestützt – programmatisch nachhalten (vom 100-Tage-Programm über den Koalitionsvertrag bis hin zur Langfristplanung über die Legislaturperiode hinaus), (2.) **Planungsreferate** den politischen Kalender des Hauses (Termine, Presse, Ereignisse) eng daran geknüpft führen und (3.) die **Leitung der Staatskanzlei** eine thematische Jahresplanung aufgaben- und vorhabenbezogen mit den Spiegelreferaten als Vertreter der Staatskanzlei synchronisiert. Steuerung durch Indikatoren wird dabei oftmals ob der Komplexität des Einführens und Nachhaltens zurückhaltend bewertet; zudem bleibt der Mehrwert begrenzt, solange Vorhabenplanung, politische Taktung, Kommunikationskalender und Haushaltslogik nicht sauber miteinander verknüpft sind. Hinzu kommen ein hoher Personaldruck, so dass Zielsteuerung und Wirkungsmessung oftmals zu Doppelaufgaben werden; jedes Spiegelreferat könnte faktisch auch ein kleines Planungsreferat sein.

Ohne **klares Mandat** drohen die Staatskanzleien von der Steuerung in Moderation oder gar reine Abstimmungskommunikation zu verfallen, zumal in Konstellationen komplexer oder schwacher Koalitionen. Der Unterschied zu den international erfolgreichen Vorbildern liegt also weniger in den Instrumenten als in der institutionellen Bündelung von **Priorisierung, Monitoring** und politischer **Eskalationsfähigkeit** einer eigenständigen Umsetzungsstruktur, die bestehende Einheiten integriert und so hebelt.

Wer will, der kann auch

Erfolge wirkungsvoller Regierungsarbeit bemessen sich nicht in Anspruchsbekundungen, Zusagen, Budgets, Fördermitteln und konkreter Gesetzgebung – also dem *Output* – sondern in **messbaren Ergebnissen** bei der Verbesserung der **Lebensumstände der Bürgerinnen und Bürger**. Ob dies ein dokumentierter Rückgang von Kriminalität, verminderte Wartezeiten in Krankenhäusern oder sinkende Kindersterblichkeit²⁹ sind, allen gemeinsam ist, dass sie konkrete Resultate gelungener Politik – also *Outcomes* – darstellen. Bestenfalls wird so die Wirkung von Politik – also der *Impact* – deutlich, um Regierung und Verwaltung im Sinne **evidenzbasierter Politik**³⁰ bei nachfolgenden Entscheidungen zu unterstützen – darüber hinaus jedoch auch Steuerung *im Prozess selbst* und nicht erst *danach* anhand von ex-post-Evaluierungen, Enquete-Kommissionen oder Untersuchungsausschüssen zu ermöglichen. Wichtig hier ist insbesondere die Zeitspanne, d.h. handelt es sich um temporäre Hebel der Reformpolitik oder langfristige Instrumente der politischen Steuerung?

Die wirksame Steuerung der Umsetzung von Politik – das „Lieferrn“ an die Bürgerinnen und Bürger“ also – erfordert präzise Ziele und messbare Indikatoren, die mit bestehenden Daten kompatibel sind. Für Deutschland erscheint ein Ansatz zielführend, der Führungs- und Entscheidungsstrukturen an der Spitze von Staats- und Senatskanzleien stärkt und klare Führungslogiken etabliert – mit definierter Rollenverteilung zwischen Ministerpräsidenten/in, Chef/in der Staatskanzlei, Planungsstab, Grundsatz- und Zentralabteilung(en). Erfolgsfaktoren dabei sind – kumulativ – die Nähe zur politischen Leitung, eindeutige Kompetenz- und Kommunikationslinien sowie ein kohärentes Zielsystem. Im Zentrum stehen die Wirksamkeitskontrolle, eine strategische Regierungsplanung, die Bund-Länder- und Europa-Koordinierung sowie Staatsmodernisierung.

Der Leiter der ersten *delivery unit in Großbritannien*, Ray Shostak, definiert deren Erfolgskriterien wie folgt: **Führung mit Weitblick** und Strategie, ressortübergreifende **Zusammenarbeit, Umsetzbarkeit** und effektive **Leistungsmessung** anhand solider Daten. Die bestehende Verwaltung oder die für Planung und Haushalt Verantwortlichen sollen damit nicht ersetzt werden, sondern vielmehr die Einheit *diesen* zur Seite stehen, um Probleme zu lösen, die ihre Kompetenzen oder Kapazitäten übersteigen. Kleine, hoch qualifizierte Teams verfolgen konkrete Ergebnislinien anhand von Leistungsindikatoren³¹, *nicht* flächendeckende Verwaltungsmodernisierung oder gar allumfassende Reformvorhaben. Das würde sie schon im Ansatz überdehnen und unterscheidet *delivery units* explizit von Bürokratie um der Bürokratie willen. Vielmehr generieren sie *im System* **“just enough change”**³², um konkrete politische Ziele zum Erreichen zu bringen, obschon sie damit sowohl Reformen als auch Modernisierung begünstigen können.

Ohne *sichtbaren* politischen **Rückhalt, klaren Auftrag, Struktur und Führung**, geographische wie institutionelle Nähe, das richtige Personal und ressortübergreifende *ownership* auf relevante Ziel- und Ergebnislinien riskieren Umsetzungseinheiten Schaufensterprojekte zu werden.³³ Mit diesem Mandat hingegen können sie bestenfalls das liefern, was Bürgerinnen und Bürger auch wollen.

-
- ¹ Michael Fabricius; Ulrich Machold: Handlungsfähiger Staat: Warum die politische Mitte zum „Kartell der Verlierer“ wurde. In: WELTplus vom 06.12.2025, Online: <https://www.welt.de/finanzen/plus692fff0f34f148f9c6046533/handlungsfahiger-staat-warum-die-politische-mitte-zum-kartell-der-verlierer-wurde.html> [letzter Abruf am 08.12.2025] und Süddeutsche Zeitung: „Das ganze Wirtschaftsprogramm der AfD ist völliger Blödsinn“ Interview mit Nikolas Stihl von Tobias Bug und Roland Muschel. In: Süddeutsche Zeitung - Deutschland vom 26.11.2025, S. 13.
 - ² Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Umsetzung der Zusatzvereinbarung Administration zum DigitalPakt Schule. Kapitel 3002 Titel 882 0. Berlin, 2024. Online: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/digitalpakt-schule-volltext.pdf> [letzter Abruf am 15.12.2025] und Deutscher Bundestag: Gesundheit — Anhörung — hib 633/2024. Experten-Kritik an der Krankenhausreform, 25.09.2024. Online: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1020706> [letzter Abruf am 16.12.2025].
 - ³ Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Athenäum, 1980; Hellmut Wollmann: *Policy-Implementation in der Bundesrepublik*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1977.
 - ⁴ Vgl. Michael Barber: *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*, London: Methuen, 2007; vgl. auch Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron: *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973.
 - ⁵ Vgl. Christopher Pollitt/Geer Bouckaert: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, 3. Aufl., Oxford: Oxford University Press, 2011; Christopher Hood: *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Clarendon Press, 1998.
 - ⁶ Vgl. u.a. Nationaler Normenkontrollrat: Jahresbericht 2023 – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, Berlin, 2023 und Agora Digital: Wirkungsorientierte Steuerung in der öffentlichen Verwaltung – Impulse für die Staatsmodernisierung, Berlin, 2023.
 - ⁷ Mit **Wasserfallmodell** ist ein sequenzielles, phasenorientiertes Vorgehen – mit klar abgegrenzten Schritten wie Anforderungsanalyse, Design, Implementierung, Test und Wartung – gemeint (Vgl. Royce, Winston W.: *Managing the Development of Large Software Systems*, Proceedings of IEEE WESCON, 1970). **Multiprojektmanagement** ist ein „organisatorischer und prozessualer Rahmen für das Management mehrerer einzelner Projekte“ – einschließlich Portfolio- oder Programmorganisation, Koordination, Priorisierung und zentralen Steuerung (DIN-Taschenbuch 472. Beuth-Verlag, 2. Auflage, Berlin 2013, S. 165).
 - ⁸ Cabinet Office: Prime Minister's Delivery Unit. Online archiviert: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20060213212513/http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmdu/> [zuletzt abgerufen am 04.11.2025].
 - ⁹ Institute for Government: Zina Etheridge & Peter Thomas, Adapting the PMDU Model: The creation of a delivery unit by Haringey Council, InsideOUT-Bericht, Januar 2013. Online: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/inside-out%20adapting%20the%20pmdu%20model.pdf> [letzter Abruf am 11.1.2025].
 - ¹⁰ Vgl. exemplarisch OECD: Government at a Glance 2025. Online: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/0efd0bcd-en.pdf [letzter Abruf am 11.1.2025].

- ¹¹ Vgl. Alexander Thiele: Zur Einführung: Verfassungsrechtliche Expertise im politischen Raum, Verfassungsblog, 29.03.2021. Online: <https://verfassungsblog.de/zur-einfuehrung-verfassungsrechtliche-expertise-im-politischen-raum/> [letzter Abruf am 15.12.2025].
- ¹² Vgl. Marcel Schepp: Prinzipien der Verwaltungsmodernisierung. Braucht der Leviathan ein Horn? Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, September 2023. S. 5. Online: <https://www.kas.de/documents/252038/22161843/Prinzipien+der+Verwaltungsmodernisierung.pdf> [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ¹³ Vgl. Australian Government Cabinet Office: The Australian Government Cabinet Implementation Unit. Canberra, Juli 2007, S. 1–2. Online: <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p118751/pdf/ch184.pdf>, Centre for Public Impact: Malaysia's Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU). London, 14.04.2016, S. 1–2. Online: <https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/malaysias-performance-management-and-delivery-unit-pemandu/> [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ¹⁴ World Bank, Center of government delivery units: Global Expert Team (GET) note; recently asked questions series. Washington, DC: World Bank., November 2010, S. 1–2. Online: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/923311468337217269/pdf/600920BRI0GET010BOX358310B01PUBLIC1.pdf> [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ¹⁵ Vgl. Sumedh Rao (K4D Helpdesk Report): Lessons Learned from Centre of Government Delivery Units. Brighton, 19.05.2022, S. 1–2 (Beispiel Bundesstaat Pernambuco/Buenos Aires – subnational DUs relevant im föderalen Kontext). Online: https://www.academia.edu/88588936/Lessons_learned_from_centre_of_government_delivery_units [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ¹⁶ Vgl. exemplarisch Landesregierung Baden-Württemberg: Regierungspräsidien – Aufgaben und Struktur. Stuttgart, 2025. Online: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/aufgaben-organisation/nachgeordnete-dienststellen/regierungspraesidien-baden-wuerttemberg/> und Regierungspräsidium Gießen (Hessen): Aufgaben und Zuständigkeiten. Gießen, 2025. Online: <https://rp-giessen.hessen.de/ueber-uns/aufgaben-und-organisation> [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ¹⁷ World Bank, a.a.O., S. 1.
- ¹⁸ Die **doppische Haushaltsführung** oder auch „Doppik in der öffentlichen Verwaltung bezeichnet ein Buchführungssystem, das auf den Prinzipien der kaufmännischen Buchführung nach Handelsgesetzbuch beruht, aber an die Funktionen der öffentlichen Haushaltswirtschaft angepasst ist.“ (Statistisches Bundesamt: Öffentliche Finanzen. Doppelte Buchführung in Konten (Doppik). Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Glossar/doppelte-buchfuehrung-doppik.html> [letzter Abruf am 16.12.2025].
- ¹⁹ Freie und Hansestadt Hamburg: Hamburger Steuerungsmodell – Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens. Hamburg, 2023. S. 3–8. Online: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/themen/haushalt/hamburger-steuerungsmodell-261896>, Hessisches Ministerium der Finanzen: Auf dem Weg zu einer doppelischen Haushaltswirtschaft in Hessen. Wiesbaden, 2022. Online: <https://finanzen.hessen.de/haushalt/landeshaushaltsordnung>, Haushaltssteuerung.de: Verbreitung der kommunalen Doppik in Deutschland – Juni 2017. Online: <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-verbreitung-der-kommunalen-doppik-in-deutschland.html>, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: Bundesrechtliche Vorgaben zur Konnexität bei Aufgabenübertragungen an Kommunen. Sachstand

2024. Online: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/998450/564588c30f78fd4e9032ab506806aae4/WD-3-153-23-pdf.pdf> [letzter Abruf am 15.12.2025].

- ²⁰ Vgl. Bayern: Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, 2025, Online: <https://www.stmi.bayern.de/a-z/anzeigen/kommunales-haushaltsrecht/>, Hamburg: Finanzbehörde Hamburg – Hamburger Steuerungsmodell, 2025, Online: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/themen/haushalt/hamburger-steuerungsmodell-261896>, Hessen: Verwaltungsportal Hessen – Landeshaushaltsordnung, 2025, Online: <https://verwaltungsportal.hessen.de/information/landeshaushaltsordnung-lho>, Nordrhein-Westfalen: Land NRW – Mehr Transparenz für öffentliche Haushalte, 2025, Online: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-transparenz-fuer-oeffentliche-haushalte>, Schleswig-Holstein: Landesregierung Schleswig-Holstein – Doppisches Haushaltsrecht, 2025, Online: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/doppisches-haushaltsrecht>, Konnexitätsprinzip: Bundeszentrale für politische Bildung – Politiklexikon, 2025, Online: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/296410/konnexitaetsprinzip/> [Letzter Abruf am 03.12.2025].
- ²¹ Freie und Hansestadt Hamburg, a.a.O.
- ²² Bundesregierung: Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung (Bund). Berlin, 15.10.2025. S. 4, 8, 15, 29, 32f Online: https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Modernisierungsagenda_barrierefrei-neu.pdf [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ²³ Föderale Modernisierungsagenda – Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. Berlin, 04.12.2025, TOP 2.2, S. 1–3. Online: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/992814/2397654/c57248be7fa2d61ab6d8b12c0f29f05b/2025-12-04-mpk-staatsmodernisierung-data.pdf?download=1>; Strategisches Zusammenwirken von Bund und Ländern für einen modernen Staat – Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. Berlin, TOP 5, 18.06.2025. S. 1–2. Online: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/992814/2355142/a7e4895f153d05f4da68f07d701c51b2/2025-06-18-mpk-staatsmodernisierung-data.pdf?download=1> [letzter Abruf am 11.12.2025].
- ²⁴ Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: Artikel 30, 83-85, 91c. Online: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/> [letzter Abruf am 15.12.2025].
- ²⁵ Vgl. Baden-Württemberg: Staatsministerium Baden-Württemberg, 2025, Online: <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/aufgaben-und-organisation>, Bayern: Bayerische Staatskanzlei, 2025, Online: <https://www.bayern.de/staatskanzlei/aufgaben-und-organisation>, Brandenburg: Staatskanzlei Brandenburg, 2025, Online: <https://stk.brandenburg.de/stk/de/staatskanzlei/>, Berlin: Senatskanzlei Berlin, 2025, Online: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senatskanzlei/wir-ueber-uns/>, Hamburg: Senatskanzlei Hamburg, 2025, Online: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/senatskanzlei/wir-ueber-uns>, Hessen: Hessische Staatskanzlei, 2025, Online: <https://staatskanzlei.hessen.de/Unser-Haus/Aufgaben-und-Organisation>, Mecklenburg-Vorpommern: Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, 2025, Online: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/Staatskanzlei/>, Niedersachsen: Niedersächsische Staatskanzlei, 2025, Online: <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/die-staatskanzlei/die-staatskanzlei-2539.html>, Nordrhein-Westfalen: Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2025, Online:

<https://www.land.nrw/ministerpraesident/staatskanzlei>, Rheinland-Pfalz: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 2025, Online: <https://www.rlp.de/regierung/staatskanzlei>, Saarland: Saarländische Staatskanzlei, 2025, Online: <https://www.saarland.de/stk/DE/home>, Sachsen: Sächsische Staatskanzlei, 2025, Online: <https://www.sk.sachsen.de/aufgaben-zustaendigkeit-3634.html>, Schleswig-Holstein: Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2025, Online: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/I/Staatskanzlei/Aufgaben>, Thüringen: Thüringer Staatskanzlei, 2025, Online: https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/TSK/Wirueber-uns/Organigramm_Thueringer_Staatskanzlei_Stand_01.02.2025.pdf [Letzter Abruf am 03.12.2025].

- ²⁶ Dominic Schwickert: Strategieentwicklung in deutschen Staats- und Senatskanzleien: Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen. Kurzfassung der Studie „Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen“, aus: Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, 3/2011, Bertelsmann Stiftung, S. 4. Online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Strategieentwicklung_in_deutschen_Staats-_und_Senatskanzleien.pdf [letzter Abruf am 03.12.2025].
- ²⁷ Ebd., S. 7-20.
- ²⁸ Vgl. Berlin: Senatskanzlei Berlin – Richtlinien der Regierungspolitik und Steuerungsaufgaben, Online: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/richtlinien-der-politik/>, Hamburg: Finanzbehörde Hamburg – Hamburger Steuerungsmodell und Senatskanzlei Hamburg – SDG-Dashboard, Online: <https://www.hamburg.de/fb/hamburger-steuerungsmodell/>, <https://digital.hamburg.de/digitale-stadt/urbanes-leben/sdg-dashboard-887004>, Nordrhein-Westfalen: Staatskanzlei NRW – Aufgaben und Umsetzungsberichte, Online: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/umsetzung-des-nordrhein-westfalen-plans-schreitet-voran-landesregierung-bringt-gesetz-zum-groessten-infrastruktur-und-investitionsprogramm-auf-den-weg>, Bremen: Senatskanzlei Bremen – Politisches Controlling (Pilot) und Umsetzungsberichte, Online https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/top%2012_20240723_Einfuehrung_politisches_Controlling_System.pdf, https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/20250218_top%2B11_Sachstand_Pakt_Planungs_Genehmigungs_und_Umsetzungsbeschleunigung.pdf [Letzter Abruf am 03.12.2025].
- ²⁹ Institute for Government: Tracking Delivery. Global trends and warning signs in delivery units. London, 2017. S. 7. Online: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Global%20Delivery%20report.pdf> [letzter Abruf am 19.11.2025].
- ³⁰ Vgl. Diekmann, Lena / Riphahn, Regina T. / Schnitzer, Monika: Evidenzbasierte Politik – Lehren aus deutschen und internationalen Erfahrungen. Wirtschaftsdienst, 105. Jahrgang, 2025, Heft 4, S. 288–291. Online: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2025/heft/4/beitrag/evidenzbasierte-politik-lehren-aus-deutschen-und-internationalen-erfahrungen.html> [letzter Abruf am 24.11.2025].
- ³¹ Vgl. World Bank, a.a.O., S. 4f.
- ³² World Bank, a.a.O., S. 7.
- ³³ Institute for Government, a.a.O., S. 4.

Impressum

Die Autoren

Marcel Schepp ist seit 2021 Referent für Internationalen Parteiendialog und Staatsmodernisierung bei der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zuvor war er vier Jahre in der Stabsstelle Evaluierung tätig und verantwortete Projekte in Asien, Europa und Lateinamerika. Seine Arbeit für die Stiftung begann 2011 in Indien als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Regionalprojekts SAARC und später des Länderprojekts Indien mit Schwerpunkt auf zivilgesellschaftliche und politische Netzwerkarbeit. Marcel Schepp hat Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Trier studiert.

Felipe Hinrichsen ist Manager im Bereich Health & Public Service bei Accenture mit Schwerpunkt auf Verwaltungsdigitalisierung. Er arbeitet in Projekten auf Bundes- und Landesebene. Zuvor war er in führender Funktion in der Kommunikationsabteilung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion tätig und an mehreren Bundestagswahlkämpfen beteiligt. Zudem verantwortete er nationale und internationale Workshops für die Konrad-Adenauer-Stiftung. Er studierte Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaften in Heidelberg und Göttingen und absolvierte einen MBA in Public Affairs & Leadership.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Marcel Schepp

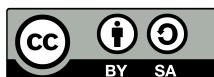
Referent Internationaler Parteiendialog | Staatsmodernisierung
Abteilung Demokratie, Recht und Parteien

T +49 30 / 26 996-3499
marcel.schepp@kas.de

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Gestaltung: yellow too Pasiek & Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).