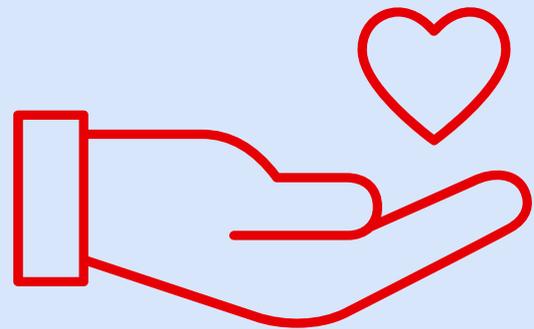


Brennpunkt Wohlfahrt

Nr. 01/2025



Bundesprojekte in der Bürokratiefalle: Wie überzogene Verwaltungsprozesse den politischen Willen konterkarieren

Eine erfolgreiche Umsetzung von politisch gewollten Projekten wird durch steigende Anforderungen an die Projektverwaltung gefährdet oder sogar verhindert. Eine der Ursachen ist die strukturelle Trennung in inhaltliche Verantwortung der Ministerien einerseits und Prozessverantwortung bei Unterbehörden andererseits. Der Trend zu immer kleinteiliger Steuerung und bürokratischeren Prozessen hält weiter an. Im vorliegenden Brennpunkt geht es um die Bundesebene und die Kommunikation zwischen dem DRK-Generalsekretariat und den Zuwendungsgebern. Die Auswirkungen der Problemlagen auf die Leistungen von Einrichtungen sowie auf die Handlungsspielräume von Landes- und Kreisverbänden im Deutschen Roten Kreuz (DRK) sind jedoch ebenso gravierend.

Das DRK ist sich bewusst, dass der Umgang mit steuerfinanzierten Förderprogrammen und Zuwendungen eine hohe Verantwortung mit sich bringt und legt großen Wert auf eine rechtskonforme sowie in jeder Hinsicht transparente, wirtschaftliche und sparsame Implementierung. Vertrauen bildet die Grundlage der Arbeit des gesamten DRK. Entsprechend setzt der Verband viel daran, dieses Vertrauen zu erhalten. Davon zeugen verbandsinterne Prozesse, Siegel und Standards, die wirksam umgesetzt werden.

Bürokratiespirale ohne Maß

Die letzten Jahre sind seitens der Bundesministerien und ihrer nachgeordneten Behörden von einer bedenklichen Bürokratiespirale gekennzeichnet. Hinzu kommt, dass die Maßstäbe über die Programme hinweg unterschiedlich gesetzt werden und Anforderungen bereits zwischen Referaten innerhalb einer

Behörde erheblich variieren. Der bei Thematisierung der Folgen zunehmender Bürokratie oft gehörte Hinweis, es werde lediglich geltendes Recht umgesetzt, hält einer genaueren Betrachtung nicht stand. Die rechtlichen Vorschriften geben Spielräume, die jedoch zu oft vor allem dazu genutzt werden, immer kleinteiliger zu agieren. Optimierungspotenziale in der Verwaltung werden ignoriert. Dies befördert eine Misstrauenskultur, die ein effektives und ressourcenschonendes Zusammenarbeiten behindert. Gleichzeitig entsteht durch immer detailliertere inhaltliche und administrative Vorgaben und Kontrollen ein Unterwandern der Selbstverantwortung der Verbände, die das Subsidiaritätsprinzip unterläuft.

AUS DER PRAXIS

Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB): Ausstieg aus der Zentralstellenarbeit (BMI/BAMF)

Die Bundesregierung beschloss im Jahr 2022, die AVB durch eine Förderung des Bundes flächendeckend einzuführen. Das DRK hatte sich jahrelang dafür eingesetzt, diesen Schritt zu gehen. Zwei Jahre nach Beginn hat sich das DRK dennoch als Zentralstelle zurückgezogen. Hintergrund sind der hohe bürokratische Aufwand und die Vorgehensweise der Behörden bei der Erarbeitung der Richtlinie, die erst im Oktober 2024 erlassen wurde. Über die Erfahrungen der Träger hinweg wurden hier beispielsweise Stellenbewertungen vorgenommen, die mit der Arbeitsrealität nicht in Einklang gebracht werden können. Nachfragen zur Richtlinie z.B. zur Frage, welche Kosten abrechnungsfähig sind, konnten nach aufwendigen Prüfungen tlw. erst nach Wochen beantwortet werden – ein Indiz dafür, dass die Komplexität der Abläufe und der Rahmensetzung deutlich zu hoch ist.

Informationen zum Programm:

Website BAMF: [BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Asylverfahrensberatung \(AVB\)](#)

Website BAGFW: [„Zukunftsperspektiven der AVB und MBE im Fokus“](#)

Weniger Inhalt, mehr Listen

Das DRK führt viele unterschiedliche Projekte durch, die von verschiedenen Verwaltungen administriert werden. Die folgende Darstellung und vertiefte exemplarische Ausführungen in den Kästen unterstreichen den Weg des Verwaltungshandelns. Politisch gewollte Programme werden konterkariert, indem der eigentliche Zweck gegenüber dem Führen von Listen und Formularen in den Hintergrund rückt.

Schon die Antragstellung ist von einer Detailtiefe gekennzeichnet, die aufwendig und oft nicht realistisch ist. Im Rahmen einer Projektbeantragung bei Zukunft-Umwelt-Nachhaltigkeit (ZUG) gGmbH wurden für ein Nachhaltigkeitsprojekt Buchbeschaffungen weit im Voraus abgefragt. Es ergibt keinen Sinn, Buchtitel Jahre im Voraus zu benennen, zumal Projekte oft erst damit starten, das Umfeld zu erkunden. Dass sich im Antragsprozess Verwaltungsabläufe bis zu einem Jahr ziehen, dann aber von Zuwendungsempfängern Antworten in Wochenfrist erwartet werden, ist nicht nachvollziehbar.

Es ist keineswegs so, dass Projekte und Programme genehmigt, durchgeführt und dann geprüft und abgerechnet werden. Während der Durchführung wird gerade in den großen Programmen wie der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE) und den Freiwilligendiensten ein auf

Bundesebene engmaschiges unterjähriges Controlling aufgesetzt, dessen Aufwand in keinem Verhältnis zu den Ergebnissen steht.

AUS DER PRAXIS

Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ): Doppelter Aufwand ohne Ertrag (BMFSFJ/BAFzA)

Das FSJ funktioniert subsidiär nach dem so genannten Trägerprinzip. Die Leistungen werden vollständig von Zentralstellen der Verbände organisiert und von deren Trägern erbracht. Die gemeinnützigen Strukturen tragen einen Großteil der Kosten; die Bundesmittel aus dem beim Bundesfamilienministerium angesiedelten Programm decken nur einen geringen Teil der realen Kosten ab. Der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung steht hierzu in keinem Verhältnis. Sinnbildlich hierfür ist der geforderte Zwischennachweis, der jedes Jahr mehrere hundert Arbeitsstunden bei Trägern, der Zentralstelle und dem BAFzA (Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben) erfordert. Er wird gefordert, da sich der Projektzeitraum nach dem Schuljahr richtet und somit Fördermittel aus zwei unterschiedlichen Haushaltsjahren nutzt. Der Projektzeitraum zieht sich jedoch nur über 12 Monate. Ein nicht nachvollziehbarer Grund dafür, dass sich der Aufwand im Vergleich zu Projekten mit derselben monatlichen Laufzeit fast verdoppelt. Erkenntnisse aus dem Zwischennachweis können aufgrund der Laufzeit über nur 12 Monate kaum gezogen werden. Auch im Kleinen ist die Steuerung eng. Nimmt eine Person, die ein FSJ absolviert, an einem Pflichtseminar nicht teil, ist dies durch den Träger in jedem Einzelfall aufwendig zu begründen und zu dokumentieren. Auch dieser Aufwand ist zu hinterfragen.

Informationen zum Programm:

Bundesfamilienministerium: [BMFSFJ - Freiwilliges Soziales Jahr](#)

DRK: [Freiwilliges Soziales Jahr \(FSJ\) in In- & Ausland - DRK e.V.](#)

Am Ende einer Projektlaufzeit steigen die behördlichen Anforderungen noch einmal. Kommt es in den Abrechnungen und Listen zu Abweichungen im Centbereich (bei Gesamtbeträgen von mehreren Millionen Euro), dann werden ganze Prozesse inklusive verbandlicher Kommunikation mit den durchführenden Trägern neu aufgesetzt. Abweichungen entstehen zum Beispiel, weil im DRK-Generalsekretariat mit Excel im mehrstelligen Kommabereich gearbeitet wird, in den Verwaltungen jedoch PDFs geprüft werden. Es wird dann so lange neu gerechnet, bis die Nachkommastelle erreicht wird, die der Verwaltung als korrekt erscheint. Die Kosten für den Aufwand sind im Verhältnis zu den Centbeträgen nicht zu rechtfertigen, so dass man hier von Verschwendung öffentlicher Mittel sprechen muss.

Gefragt werden detaillierte Unterlagen, die vielfach in anderen Verfahren (z.B. Wirtschaftsprüfung oder im Rahmen anderer Zuwendungsverfahren durch Behörden) bereits geprüft sind. Zwar werden immer mehr Unterlagen per E-Mail eingereicht oder auf Online-Plattformen hochgeladen, dennoch müssen immer noch bei der überwiegenden Anzahl der Projekte Anträge, Nachweise und Listen zusätzlich in Papierform eingereicht werden. Hier werden Prozesse nicht verschlankt, sondern dupliziert. Digitalisierung bedeutet somit Doppelarbeit und Mehraufwand. Dort, wo Prozessverschlankungen entwickelt werden, werden diese nur punktuell und nicht übergreifend umgesetzt. Die Datenbanken sind in zu vielen Fällen nicht anwenderfreundlich und führen somit eher zu einer Zunahme der Kommunikation und einer Verzögerung der Abläufe.

Die Verwaltungen legen fest, dass Empfänger von Zuwendungen ihre Mitarbeitenden nicht besser vergüten als vergleichbare Angestellte im öffentlichen Dienst. Dafür legen sie so genannte Personalkostenpauschalen zugrunde. Über diese Pauschalen hinaus dürfen die Empfänger von Zuwendungen nicht entlohnen. Misslich ist, dass für verschiedene Programme, auch innerhalb eines Ressorts, verschiedene Personalkostenpauschalen genutzt werden. Bei gleicher Qualifikationsanforderung weichen also die Höchstgrenzen für Löhne ab. Das führt zum einen zu Intransparenz und ungleicher Behandlung der Personalkostenfinanzierung und ist zum anderen ein Beispiel dafür, dass rechtliche Grundlagen uneinheitlich umgesetzt werden.

AUS DER PRAXIS

Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE): Überaufwendige Datenbankeingaben (BMI/BAMF)

Die MBE ist ein unverzichtbares Beratungsangebot, das Integration von Geflüchteten sowie von Fachkräften aus dem Ausland ermöglicht. Die Träger, die Beratungsstellen realisieren bringen auch in diesem Programm eigene Mittel ein. Anders gesagt: Sie verdienen kein Geld, sondern wenden Mittel dafür auf, dass sie das Programm im Sinne des Gemeinwohls implementieren. Auch hier greifen überzogene Verwaltungsprozesse, unter denen die Angebote leiden. Gearbeitet wird in einer vom BAMF bereitgestellten Datenbank, die von den Zentralstellen bedient wird. Sie entspricht in keiner Weise den heutigen Anforderungen an Bedienbarkeit und Leistung. Der Aufwand der Zentralstellen für die Systembedienung, die immer mit den Beratungsstellen abgestimmt sein muss, ist immens. Auch hier gilt: Die Prozesse sind so komplex, dass sie kaum nachvollziehbar sind. Und sie greifen nahezu täglich tief in die Abläufe ein. Weil jeder Tag abzurechnen ist, werden beispielsweise Kind-Krankmeldungen einzeln erfasst. Das mag von den rechtlichen Rahmenbedingungen gedeckt sein. Auf Dauer lässt sich dieser Aufwand kaum noch aufrechterhalten.

Bundesinnenministerium: [BMI - Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte](#)
DRK: [Projekte und Angebote - DRK Wohlfahrt](#)

So kann es nicht weitergehen...

Das DRK-Generalsekretariat verfügt (noch) über die Ressourcen, um der behördlichen Detailorientierung sachlich zu begegnen. Schließlich geht es im Kern um Programme, die gesellschaftlich einen hohen Wert haben. Der anhaltende Trend zu mehr Bürokratie gibt jedoch Anlass zur Sorge und es ist eine Frage der Zeit, dass Träger der Freien Wohlfahrtspflege aus Programmen aussteigen oder erheblich reduzieren. Damit würde sich die Bundesregierung eines sozialpolitischen Instruments berauben.

Im Großen und Ganzen sind die derzeitigen Prozesse darauf angelegt, viele Listen und Tabellen zu schaffen – und dafür die wichtige Arbeit zu gefährden. Rahmenbedingungen und Instrumente werden seitens der Behörden aufgesetzt, ohne dass eine echte Einbindung derjenigen erfolgt, die diese am Ende ausfüllen bzw. bedienen. Schon jetzt werden Mitarbeitende, die für die Projektumsetzung verantwortlich sind, mit Verwaltungsanforderungen überlastet. In der Kommunikation mit den verantwortlichen Behörden geht es zu selten um Inhalte oder Erfolge.

Schließlich spielen sich die bürokratischen Prozesse in einem Umfeld ab, das immer mehr von Personalmangel gekennzeichnet ist. Wer soll die Flut an Projektanträgen und -bescheiden, Prüfungen, Personalmeldungen, Änderungsanträgen und -bescheiden, Stundenzetteln, Zwischenberichten, Tiefenprüfungen usw. künftig bewältigen? Behörden und Verbände haben bereits Schwierigkeiten, dafür Personal zu gewinnen. Prüfungsprozesse ziehen sich bei Zuwendungsgebern und Behörden über Monate und Jahre. Die anstehende Ruhestandswelle im öffentlichen Dienst wird diesen Trend enorm verstärken.

Bundeszuschüsse in der Wohlfahrtspflege

Zuschüsse des Bundes sind freiwillige Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. D.h. auf sie bestehen keine rechtlichen Ansprüche. Über Zuschüsse hat der Bund die Möglichkeit, zu gestalten und bundesweit zu agieren. In der Wohlfahrtspflege werden wichtige Programme auf diese Weise finanziert, darunter auch die Spitzenverbandsarbeit im Bund. Bei den genannten größeren Programmen fungiert das DRK-Generalsekretariat als so genannte Zentralstelle, die für den Bund alleiniger Ansprechpartner für die DRK-Fördermittel ist. Sie sorgt für die Umsetzung in den jeweiligen Verbandsgliederungen. Für die Bundesverwaltung ist das höchst effizient. Das DRK erwartet im Bereich der Jugend und Wohlfahrtspflege rund 35 Mio. Euro als Zuschuss vom Bund.

Was jetzt passieren muss

Augenhöhe bedeutet, dass man Einschätzungen und Erfahrungen aller Beteiligten wertschätzt und aufgreift. Verbesserungsvorschläge macht das DRK-Generalsekretariat immer wieder – und arbeitet an eigenen Abläufen. Diese könnten durch eine gute IT-Infrastruktur auf beiden Seiten verbessert werden. Dies wäre auch ein Schritt in Richtung KI-gesteuerter Lösungen, von denen alle Seiten derzeit jedoch noch sehr weit entfernt sind. Wichtig wäre eine Überprüfung, welche Prozesse tatsächlich zu mehr Sicherheit führen und welche möglicherweise unnötig sind, weil bereits Unterlagen vorliegen. Ein Beispiel für Letzteres sind die geprüften Geschäftsberichte, die viele Informationen hergeben. Sie könnten herangezogen und ggf. durch Stichproben ergänzt werden.

Denkbar ist zudem, den gesamten Prozess in Richtung Wirkungsorientierung umzusteuern. Allerdings nicht wie das derzeit geschieht als weitere Dokumentationsanforderung in Tabellenform, die noch zusätzlich zu leisten ist, sondern als Prozess der gemeinsamen Einigung auf Wirkungsziele. Ein großer Schritt wäre eine effiziente referats- und ressortübergreifende Zusammenarbeit. Parallele Prüfungen von grundlegenden projektunabhängigen Prozessen und Standards durch verschiedene Referate und Ministerien bei den Zuschussempfängern verschwenden Ressourcen auf beiden Seiten. Die strikte Trennung von inhaltlicher Verantwortung in den Ministerien und Verwaltung in Unterbehörden und Agenturen ist ebenfalls zu überdenken. Die steigende Bürokratie belastet ebenfalls die Ressourcen der Verwaltungsbehörden. Die dadurch bedingte Belastung der inhaltliche Projektarbeit gerät aber aus dem Blick. Ein weiterer Effekt der Trennung zwischen Inhalt und Verwaltung ist, dass zu den hier aufgeworfenen Fragen keine Stelle gesamtverantwortlich ist effektive Lösungen herbeizuführen.

Positiv zu erwähnen ist, dass in der Zusammenarbeit mit den zuständigen Verwaltungsbehörden und Bundesministerien Lösungen für eine zielführende Zusammenarbeit gefunden werden können. Zu

häufig jedoch werden Vorschläge abgelehnt oder in Frage gestellt, in aller Regel mit Verweis auf rechtliche Vorgaben oder die Zuständigkeit anderer Behörden. Rechtliche Vorgaben ließen sich ändern, aber selbst, wenn das nicht politisch gewollt ist, besteht auf dem Umsetzungsweg hohes Potential für einen effektiven Bürokratieabbau. Dieser würde die inhaltliche Arbeit – also die Umsetzung des Zwecks der Zuwendung – verbessern und in den verwaltenden Behörden Ressourcen sparen. Es braucht die Bereitschaft zuzuhören, Prozesse zu hinterfragen und neue Ansätze zu testen. Gelingt es nicht, diesen Weg konsequent einzuschlagen, droht eine Handlungsunfähigkeit auf beiden Seiten.

Empfehlungen für effizientere Zuwendungsverwaltung

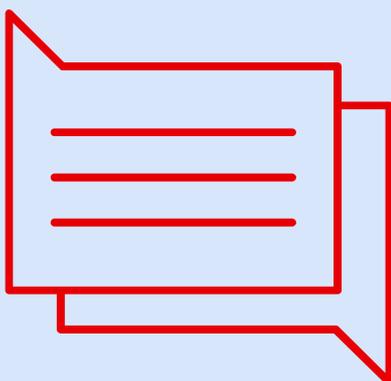
- **Zusammenarbeit stärken:** Erfahrungen der Zuwendungsempfänger einbeziehen, Prozesse gemeinsam optimieren, IT-Infrastruktur verbessern.
- **Dokumentation optimieren:** Unnötige Dokumentationen vermeiden, effiziente Prozesse implementieren.
- **Effiziente, ressortübergreifende Zusammenarbeit:** Parallele Prüfungen vermeiden.
- **Politischer Auftrag zur Entbürokratisierung:** Politische Vorgabe zur Verbesserung der Zuwendungsverwaltung sowie die Bildung einer Regierungskommission für Entbürokratisierung auf den Weg bringen.
- **Perspektivisch Wirkungsorientierung statt Detailkontrolle:** Umdenken im Sinne von Effizienz und Wirkungen einleiten.

Von einer neuen Bundesregierung erwarten wir den klaren Auftrag, konkrete Verbesserungen in der Verwaltung von Zuwendungen zu erzielen. Dabei sollten die Praxiserfahrungen aus dem DRK eine Rolle spielen. Wir empfehlen die Schaffung einer Regierungskommission zur Entbürokratisierung in der Zuwendungsverwaltung mit Expertinnen und Experten aus Verwaltungswissenschaft, Rechtswissenschaft, aus einschlägigen Denkfabriken sowie aus der Wohlfahrtspflege.

Sarah Nenstiel & Joß Steinke

DRK-Generalsekretariat

Berlin, den 17. Februar 2025



**Führen Sie die Debatte
mit uns weiter unter
[drk-wohlfahrt.de](https://www.drk-wohlfahrt.de)**

JETZT MITDISKUTIEREN