



# Und es geht doch!

Wie die Skalierung digitaler Innovationen in der  
Verwaltung gelingt



## Und es geht doch!

Wie die Skalierung digitaler Innovationen in der Verwaltung gelingt



# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>8</b>
<b>Teil I: Einführung</b>	<b>11</b>
1. Kein Erkenntnisproblem, sondern ein Skalierungsproblem	12
2. Was die Skalierung digitaler Innovationen bedeutet	12
<b>Teil II: Wie die Skalierung von Innovationen gelingt</b>	<b>19</b>
1. Die drei Leitprinzipien für erfolgreiche Skalierung	21
– Priorität für Innovation: Stabilität braucht Veränderung	21
– MVP-Fokus: Iterative Prozesse liefern schnelle Ergebnisse	22
– Kooperationen: Der Staat muss nicht mehr alles alleine schaffen	24
2. Faktoren, die Skalierung ermöglichen	25
– Organisation: agil und projektbasiert Innovationen umsetzen	25
– Personal: digitale Fähigkeiten aufbauen	31
– Technologie: Innovation nicht bremsen, sondern ermöglichen	39
– Gesetzgebung: praxis- und digitaltaugliche Gesetze erlassen	46
<b>Ausblick</b>	<b>52</b>
<b>Autor:innen und Ansprechpersonen</b>	<b>53</b>



# Vorwort

Es gibt viele gute Beispiele für Innovationen im öffentlichen Sektor. Zahlreiche Projekte und Ideen leisten bereits heute einen wichtigen Beitrag zur digitalen Transformation des Staates. Zur Wahrheit gehört aber auch: Es sind meist lokale Initiativen, die nur punktuell und in einem begrenzten Radius wirken. Die bisherige langsame Erneuerung der Verwaltungsprozesse reicht nicht mehr aus. Auf die vielen richtigen Erkenntnisse und Ideen der letzten Jahre muss endlich ein konsequentes Umsetzen in der Breite folgen.

Doch was sind die zentralen Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung und Skalierung von Innovationen im öffentlichen Sektor? Wir, das Centre for Digital Governance der Hertie School und McKinsey & Company, haben nach Antworten gesucht. Das Ergebnis ist die vorliegende Studie.

Unter anderem basierend auf Interviews mit Expert:innen aus Politik und Verwaltung liefert der Report einen zukunftsfähigen Ermöglichungsrahmen für Innovationen im öffentlichen Sektor. Zahlreiche praktische Beispiele illustrieren, wie die öffentliche Verwaltung mit mutigem Umgestalten aktuelle Herausforderungen lösen und gewachsene Prozesse und Strukturen hinterfragen kann. Die Studie soll Motivation und Praxisleitfaden für „Macher:innen“ sein – also für diejenigen, die sich täglich dafür einsetzen, unseren Staatsapparat nicht nur am Laufen zu halten, sondern ihn nachhaltig und innovativ zu verbessern.

Wir sind überzeugt: Das Momentum zur Staatsmodernisierung war nie größer als heute. „Moderner Staat, digitaler Aufbruch und Innovationen“ lautet die Überschrift über dem ersten Kapitel des neuen Koalitionsvertrags von SPD, Grünen und FDP, der im November veröffentlicht und auf dessen Grundlage die Zusammenarbeit für die kommenden vier Jahre vereinbart wurde. Dass die Digitalisierung des Staates als erster Punkt auf der Agenda steht, unterstreicht die Dringlichkeit des Themas und bekräftigt uns in unserer Einschätzung: „Und es geht doch!“

**Dr. Björn Münstermann**

Senior Partner

Leiter Public Sector Deutschland und Österreich

McKinsey & Company

**Prof. Gerhard Hammerschmid**

Director Centre for Digital Governance

Hertie School

# Zusammenfassung

## Teil 1: Einführung – die Skalierung von Innovationen

Lange Zeit galten Innovationen im öffentlichen Sektor als „nice to have“. Jetzt zeichnet sich ein Wandel dieser Denkweise ab: hin zu Innovationen als einem grundlegenden, inhärenten Aspekt der öffentlichen Verwaltung. Innovationen sind nicht nur wichtig, sondern ein Muss bei der Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, vor denen unsere Gesellschaft steht. Das hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie verdeutlicht. Einzelne, lokale digitale Innovationen führen zu nichts – gefragt sind skalierte Innovationen, die wirklich bei den Bürger:innen ankommen. Trotz der zunehmenden Bedeutung, die digitale Innovationen im öffentlichen Sektor haben, gibt es nach wie vor einen Mangel an praktischem Wissen und empirischer Forschung. Damit sich das ändert, wollen wir das Verständnis für Innovation und Skalierung fördern.

**Innovation.** Innovation beschreibt hier den Prozess der Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen, um einen Mehrwert für Bürger:innen bzw. die Gesellschaft zu erzielen. Dabei stehen neue oder verbesserte Prozesse und Dienstleistungen im Fokus. Bei Innovationen geht es nicht unbedingt um grundlegend Neues – sondern vor allem darum, die Voraussetzungen und den Raum für kreatives und innovatives Handeln zu schaffen und Innovationen umfassend zu fördern.

**Skalierung.** Skalierung ist ein Schlüsselement für die Wirkung von Innovationen und daher von entscheidender Bedeutung. Skalierung ist der Prozess, die Reichweite spezifischer, erfolgreicher (digitaler) Innovationen durch Replikation zu erweitern und damit den Effekt von Innovationen zu erhöhen.

## Teil 2: Wie die Skalierung von Innovationen gelingt

Der zweite Teil der Studie untersucht, wie die Skalierung von Innovationen in der Praxis der deutschen Verwaltung gelingen kann. Unter anderem basierend auf Gesprächen mit Expert:innen aus Politik und Verwaltung haben wir einen Ermöglichungsrahmen definiert, der folgende Teile beinhaltet:

**Drei Leitprinzipien.** Für die Skalierung von Innovationen sind drei Leitprinzipien entscheidend:

- **Priorität für Innovation.** Stabilität braucht Veränderung. Innovation sollte nicht als einmalige Anpassung verstanden werden, sondern als Teil des Selbstverständnisses in die täglichen Abläufe der Verwaltung eingebunden sein.
- **MVP-Fokus.**<sup>1</sup> Ein MVP-Fokus und iteratives Arbeiten ermöglichen die schnelle Umsetzung und flexible Anpassung.
- **Kooperationen.** Alleine geht es nicht mehr – Aufgaben sind nicht isoliert zu lösen. Es braucht mehr Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, aber auch mit Externen.

---

<sup>1</sup> MVP steht für „Minimum Viable Product“: ein minimal existenzfähiges Produkt, das in iterativen Zyklen nutzerzentriert weiterentwickelt wird.

**Zwölf Ermöglichungsfaktoren.** Um die wichtigsten Faktoren für eine erfolgreiche Skalierung zu bestimmen, haben wir vier Dimensionen definiert.<sup>2</sup> Innerhalb dieser Dimensionen gibt es zwölf Ermöglichungsfaktoren:

### Organisation

- **Innovation richtig gestalten.** Neue Projekte sollten innovationsfördernd aufgesetzt und bestehende Projekte mit methodischer Expertise unterstützt werden.
- **Z wie Zukunft.** Die Zentralabteilung von Behörden wird zum Wegbereiter von Projekten und entwickelt sich zur Zukunftsabteilung.
- **Budget bereitstellen.** Mit einem Experimentierbudget lassen sich Innovationen niedrighschwellig erproben und kontrollierte Risiken eingehen.

### Personal

- **Laufbahnsystem öffnen.** Es ist ein offenes Laufbahnsystem mit neuen Einstellungs- und Beförderungsvoraussetzungen erforderlich.
- **Fähigkeiten erweitern.** Mitarbeitende benötigen digitale Fähigkeiten – für eine lernende Behörde und einen lernenden Staat.
- **Personalwesen professionalisieren.** Ein Chief HR Officer und ein strategisches Personalmanagement schaffen einen modernen öffentlichen Dienst.

### Technologie

- **Cloud-Dienste nutzen.** Eine moderne Verwaltung benötigt eine souveräne, nationale Multi-Cloud-Lösung.
- **Interoperabilität priorisieren.** Mit einheitlichen Standards lassen sich bessere digitale Systeme entwerfen.
- **Digitalen Marktplatz einrichten.** Die Vermittlung von Innovationen und digitalen Lösungen erfordert unbürokratische Beschaffungsmöglichkeiten.

### Gesetzgebung

- **Schriftformerfordernis abschaffen.** Durch die Rechtsvereinfachung mit einem Satz können digitale Lösungen einfacher zur Verfügung gestellt werden.
- **Gesetze praxisbezogen schreiben.** Neue Gesetze können in Gesetzgebungslaboren künftig digitaltauglich und praxisbezogen entstehen.
- **Digitaltauglichkeit prüfen.** Ein umfassender Digital-TÜV in der Gesetzesvorbereitung stellt die digitale Anwendbarkeit sicher.

---

<sup>2</sup> De Vries, Bekkers, Tummers (2016): Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda.





# Teil I: Einführung

## 1. Kein Erkenntnisproblem, sondern ein Skalierungsproblem

Die Digitalisierung von Staat und Verwaltung hat in der zurückliegenden Legislaturperiode spürbar Fahrt aufgenommen. Es gibt zahlreiche Projekte und Initiativen, die bereits heute wichtige Beiträge zur digitalen Transformation des Staates leisten: Hackathons unter Schirmherrschaft der Bundesregierung, staatliche Innovationsagenturen, kreative GovTech-Start-ups, regelmäßige Digitalgipfel und innovative Kongresse, digitale Fahrpläne und Strategien des Bundes. Mit Tech4Germany und Work4Germany wurden zudem bundeseigene Fellowship-Programme ins Leben gerufen, die digitale Lösungen für und mit der Bundesverwaltung entwickeln. Hinzu kommen Inhouse-Dienstleister, staatliche Innovationslabore wie die Denkfabrik im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie paneuropäische Initiativen wie Gaia-X. Erste Behörden arbeiten an der Umsetzung von KI-Anwendungen, Open-Data- und Design-Thinking-Methoden. Zudem sorgen erfolgreiche lokale Pilotprojekte immer wieder für positive Schlagzeilen – zuletzt beispielsweise das modulare Unternehmenskonto auf Basis von ELSTER in Bayern oder der Digitalservice „Kinderleicht zum Kindergeld“ in Hamburg.

All diese Initiativen haben eines gemeinsam: Es sind einzelne lokale Leuchtturmprojekte. Sie sind selten skalierbar und entfalten keine umfassende Wirkung. Verbesserungen von Services, Prozessen und Projekten müssen aber nicht nur punktuell, sondern vor allem flächendeckend wirken. Die bisherige Erneuerung der Verwaltungsprozesse verläuft zu langsam und reicht nicht mehr aus. Der Staat sollte in der Lage sein, Entwicklungen zu erkennen, vorausschauend zu planen und Strukturveränderungen rechtzeitig, konsequent und vor allem in der Breite umzusetzen und zu skalieren. Auf die vielen richtigen Erkenntnisse und Ideen der vergangenen Jahre könnte nun endlich ein konsequenteres „Machen“ und Umsetzen folgen. Zahlreiche Gespräche mit Entscheidungsträger:innen in der öffentlichen Verwaltung zeigen: Wir haben beim Thema Verwaltungsdigitalisierung kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungs- und Skalierungsproblem. Das Potenzial ist da.

Nicht ohne Grund lautet der Titel dieser Studie daher „Und es geht doch!“. Während im ersten Teil die Einführung in das Thema und die theoretische Einordnung im Mittelpunkt stehen, definieren wir im zweiten Teil einen praktischen Ermöglichungsrahmen und präsentieren konkrete Vorschläge für die Skalierung digitaler Innovationen in der deutschen Verwaltung.

## 2. Was die Skalierung digitaler Innovationen bedeutet

Innovation ist ein Schlagwort, das seit einigen Jahren boomt und vielfach eingefordert wird – gerade und vor allem in der Verwaltung. In der Berliner Erklärung von 2020 wurde die „Vorreiterrolle der öffentlichen Verwaltungen bei der Förderung einer wertebasierten digitalen Transformation unserer europäischen Gesellschaften“ proklamiert und festgestellt, dass „Innovation im öffentlichen Sektor ein wesentliches Element für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen“<sup>3</sup> ist. Trotz dieser Vorreiterrolle findet das Thema Skalierung insgesamt noch zu wenig Beachtung. Das zeigt sich nicht

---

<sup>3</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Berliner Erklärung zur Digitalen Gesellschaft und wertebasierten digitalen Verwaltung.

nur am vergleichsweise zaghaften öffentlichen Diskurs, sondern vor allem an der kaum vorhandenen wissenschaftlichen Literatur.<sup>4</sup> Umso wichtiger erscheint eine Bestandsaufnahme – verbunden mit der Frage, wie sich digitale Innovationen im öffentlichen Sektor erfolgreich ausweiten lassen.

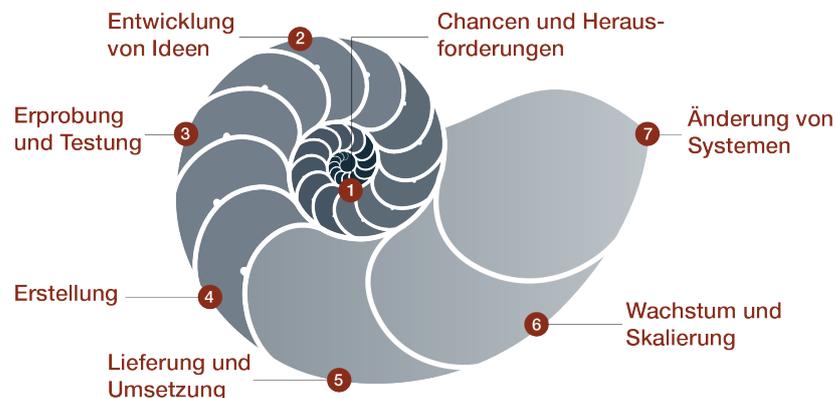
### **Innovation – von der Idee zur Skalierung**

Innovation ist ein Prozess, der mit einer Idee beginnt, die Schaffung oder Kombination neuer Gedanken, Regeln, Produkte, Überzeugungen, Dienstleistungen oder Ideen umfasst und mit der Umsetzung und Verbesserung endet.<sup>5</sup>

Bei der digitalen Innovation geht es „um die konzertierte digitale Orchestrierung neuer Produkte, neuer Prozesse, neuer Dienstleistungen, neuer Plattformen oder sogar neuer Geschäftsmodelle in einem bestimmten Kontext [und] darum, wie digital ermöglichte institutionelle Arrangements entstehen und sich sowohl in Feldern als auch im Betrieb verbreiten.“<sup>6</sup>

Entscheidend ist: Es reicht nicht, nur die eine zündende Idee zu haben. Ideen müssen auch umgesetzt, implementiert und skaliert werden (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1: Phasen der Innovation<sup>7</sup>**



Der Innovationsprozess besteht aus einer Reihe von Phasen: von der Ideenfindung, -entwicklung und -prüfung über die Umsetzung bis hin zur Skalierung und Veränderung des Systems.

<sup>4</sup> Breaugh, McBride, Kleinaltenkamp, Hammerschmid (2021): Beyond Diffusion: A Systematic Literature Review of Innovation Scaling. Under Review.

<sup>5</sup> Rogers (2010): Diffusion of Innovations.

<sup>6</sup> Hinings, Gegenhuber, Greenwood (2018): Digital innovation and transformation: An institutional perspective.

<sup>7</sup> Mulgan (2014): Design in Public and Social Innovation – What works and what could work better.

### **„Scale out, scale up, scale deep“**

Unter Skalierbarkeit versteht man im Allgemeinen eine Größenveränderung. Skalierung ist der Prozess, die Reichweite spezifischer, erfolgreicher (digitaler) Innovationen durch Replikation zu erweitern und damit deren Wirkung zu erhöhen. Skalierung ist somit keine passive Diffusion, sondern ein aktiver und bewusster Prozess.

Es gibt unterschiedliche Skalierungsarten. Das Modell „Scale out, scale up, scale deep“ geht davon aus, dass es drei weit gefasste Arten der Skalierung gibt: nach außen, nach oben und nach unten. Bei „Scale out“ werden Innovationen bewusst nachgebaut und verbreitet, bei „Scale up“ geht es um politische und rechtliche Änderungen und für „Scale deep“ wird in Lernen investiert, um kulturelle Ideen zu etablieren.

Übertragen auf den öffentlichen Sektor könnte „Scale out“ die verstärkte Nutzung einer Innovation in verschiedenen Regierungsorganisationen bedeuten. „Scale up“ könnte regulatorische Änderungen umfassen, die einer bestimmten Innovation zum Erfolg verhelfen. „Scale deep“ könnte sein, das Konzept einer Organisation so zu verändern, dass Innovation und die Möglichkeit des Experimentierens und kontrollierten Scheiterns akzeptabel werden. Gerade im öffentlichen Sektor ist Skalierung anspruchsvoll: Einerseits fehlen hier die Marktindikatoren zur Bewertung des Erfolgs von Innovation. Andererseits gilt es, die komplexe Akteurslandschaft und ihre vielfältigen Besonderheiten zu berücksichtigen.<sup>8</sup> Gleichzeitig gibt es positive Aspekte und Chancen: Der öffentliche Sektor verfügt grundsätzlich über die Ressourcen und Möglichkeiten, Ideen zu verbreiten – durch unterstützende Gesetze, die Bereitstellung finanzieller Mittel, den Einkauf und Kooperationen mit der Wirtschaft.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Mulgan (2014): Design in Public and Social Innovation – What works and what could work better.

<sup>9</sup> McKinsey (2021): Deutschland 2030: Kreative Erneuerung.

## **Der Vorreiter bei der Skalierung digitaler Innovationen**

*Das GOV.UK-Programm des Government Digital Service (GDS) im Vereinigten Königreich*

Dass eine weitreichende Digitalisierung und Skalierung von Online-Diensten auch in Verwaltungssystemen in vergleichsweise kurzer Zeit gelingen kann, beweist die Umsetzung des GOV.UK-Programms durch den Government Digital Service (GDS) in Großbritannien. Der GDS wurde im April 2011 unter der ersten Koalitionsregierung in Großbritannien gegründet und ist als Agency direkt dem Cabinet Office zugeordnet, einer zentralen Behörde, die den Premierminister und das Kabinett bei der Regierungsarbeit unterstützt. Der GDS hat das Mandat, die Transformation in Richtung umfassender Online-Verwaltungsleistungen voranzutreiben, und weist von den Aufgaben große Ähnlichkeiten mit den Zielen des deutschen Online-Zugangsgesetzes auf (Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sowie Aufbau eines zentralen Behördenportals mit Bürgerkonto).

Das Kernprojekt in den ersten Jahren war der Aufbau von GOV.UK, dem zentralen Behördenportal der britischen Verwaltung. Das Portal wurde im Januar 2012 in einer Beta-Version gestartet; etwas mehr als ein Jahr später war der Inhalt aller 24 Ministerien sowie 330 weiterer Behörden bereits über diese Plattform verfügbar. In einer zweiten Phase ab 2013 wurde dann unter der Strategie „Government as a Platform“ ein System zentral koordinierter, ressortübergreifender und wiederverwendbarer Komponenten etwa zur Identifikation (GOV.UK Verify), Bezahlung (GOV.UK Pay) oder Bürgerkommunikation (GOV.UK Notify) geschaffen. Heute werden über das GDS-System mehr als 2.000 digitale Verwaltungsleistungen von 570 Behörden angeboten und jährlich mehr als 500 Millionen Nachrichten von Nutzer:innen verarbeitet. Die Expansion war auch im Hinblick auf Personal und Budget beeindruckend. Bereits in den ersten zwei Jahren wuchs der GDS auf über 200 Mitarbeitende und ein Budget von 37 Mio. GBP. Im Jahr 2016 waren es dann über 900 Mitarbeitende und ein Budget von 150 Mio. GBP.

Zwei Jahre nach der Gründung wurde der GDS von der Zeitung „The Guardian“ als „the best startup in Europe we can't invest in“ bezeichnet und 2016 schaffte es Großbritannien erstmalig auf Platz 1 im weltweiten E-Government Development Index der UNO, was vor allem auf den Skalierungserfolg zurückzuführen ist. Bis heute gilt der GDS als international erfolgreichstes und interessantestes Beispiel einer staatlichen Digitalisierungsagentur und dient als Vorbild für andere Länder beim Aufbau und der Skalierung von Verwaltungsdigitalisierung.

Entscheidend für den Erfolg des GDS und die Skalierung der digitalen Verwaltungsleistungen waren mehrere Faktoren:

1. Das klare politische Mandat einer konsequenten Verwaltungsdigitalisierung nach dem Prinzip, alle Verwaltungsleistungen standardmäßig digital anzubieten („digital by default“).
2. Die klare Verankerung im Cabinet Office als Regierungszentrale, um politisches Gewicht, hohe Stabilität und Kontinuität sicherzustellen.
3. Die Kombination eines „soften“ und „harten“ Mandats: zum einen eine fördernde und beratende Funktion, um in kleinen, dezentralen Teams die Ressorts niedrigschwellig mit Plattform- und Softwarelösungen sowie agilen, nutzerzentrierten Methoden zu unterstützen und Verwaltungsdigitalisierung in die Breite zu tragen; zum anderen harte Kompetenzen, wie etwa die Möglichkeit, die Ausgaben der Informations- und Kommunikationstechnik durch das Cabinet Office zu überprüfen, oder die Vorgabe an alle Ressorts, ihre digitalen Dienste in GOV.UK zu integrieren. Auch konnte der GDS die digitalpolitischen Strategien der Ressorts überwachen und evaluieren sowie verpflichtende Standards für Digitalisierungsvorhaben durchsetzen.
4. Ein starker Fokus auf Kompetenzaufbau im gesamten Verwaltungssystem im Hinblick auf Nutzerorientierung, Methodenkompetenzen und agile Arbeitsweisen. Dies gelang durch eine Kombination konkreter Projektarbeit mit den Ressorts, aber vor allem auch in Form einer neu gegründeten GDS-Akademie mit Kursangeboten zu agilem Arbeiten und nutzerorientiertem Design von Verwaltungsleistungen.
5. Das Vorgehen des GDS wurde durch die Einführung innovativer Beschaffungsansätze wie des Digital Services Framework und des 2013 initiierten G-Cloud-Projekts unterstützt. Letzteres wurde dann in den folgenden Jahren zu einem cloudbasierten digitalen Marktplatz weiterentwickelt, um die schnelle und flexible Beschaffung digitaler Leistungen für alle Behörden zu ermöglichen.
6. Die konsequente Ausrichtung auf folgende Leitprinzipien in der Arbeit des GDS:
  - Zehn Designprinzipien, die gleich am Anfang der Arbeit des GDS veröffentlicht wurden: (1) Start with user needs, (2) Do less, (3) Design with data, (4) Do the hard work to make it simple, (5) Iterate, then iterate again, (6) This is for everyone, (7) Understand context, (8) Build digital services not websites, (9) Be consistent, not uniform, (10) Make things open: it makes things better.
  - Eine klare Ausrichtung auf interdisziplinäre Teams als zentrale Leistungserbringer und agile Arbeitsformen.
  - Die Kombination einer ehrgeizigen langfristigen Mission mit kurzfristig erreichbaren Zielen und Fokus auf kleine, einfache und sichtbare Projekte, um Momentum aufzubauen.
  - Ein konsequentes Hinterfragen bestehender Personalarbeit, um digitale Expert:innen zu rekrutieren und eine digitale Führungskultur aufzubauen.

- Verständnis von Kommunikation als Kernaufgabe der Digitalisierung; kurze, prägnante Botschaften zur Kommunikation mit den Ressorts und simple Kommunikation in den Teams.
- Kurze Projektzyklen von drei Monaten mit klaren Standards für Ausgabenkontrollen: Jeder Projektzyklus wird zunächst auf drei Monate beschränkt. Ist ein Projekt erfolgreich, wird es verlängert; bei Misserfolg wird evaluiert, angepasst oder das Projekt abgebrochen.
- Mit Zahlen messen: Jedes Projektteam darf KPIs definieren, um den eigenen Erfolg zu bewerten. Wichtig ist nur, dass diese Metriken immer präzise und nachvollziehbar für alle sind und die realisierten Einsparungen konsequent gemessen werden.





## Teil II: Wie die Skalierung von Innovationen gelingt

Abbildung 2: Ermöglichungsrahmen

## Leitprinzipien



### Priorität für Innovation

Stabilität braucht Veränderung



### MVP-Fokus

Iterative Prozesse liefern schnelle Ergebnisse



### Kooperationen

Der Staat muss nicht mehr alles alleine schaffen

## Ermöglichungsfaktoren



### Organisation

- Mut zu innovativen Projekten
- Z wie Zukunft: von der Zentral- zur Zukunftsabteilung
- Budget für Sprints bereitstellen: Experimente ermöglichen



### Technologie

- Cloud-Plattformen sicher nutzbar machen
- Interoperabilität priorisieren
- Digitalen Marktplatz einrichten: unbürokratische Vermittlung digitaler Fähigkeiten und Lösungen



### Personal

- Laufbahnsystem öffnen: weg von der rein linearen Beamtenlaufbahn
- Fähigkeiten erweitern: lernende Mitarbeitende für eine lernende Behörde
- Strategisches Personalmanagement durch Chief HR Officers



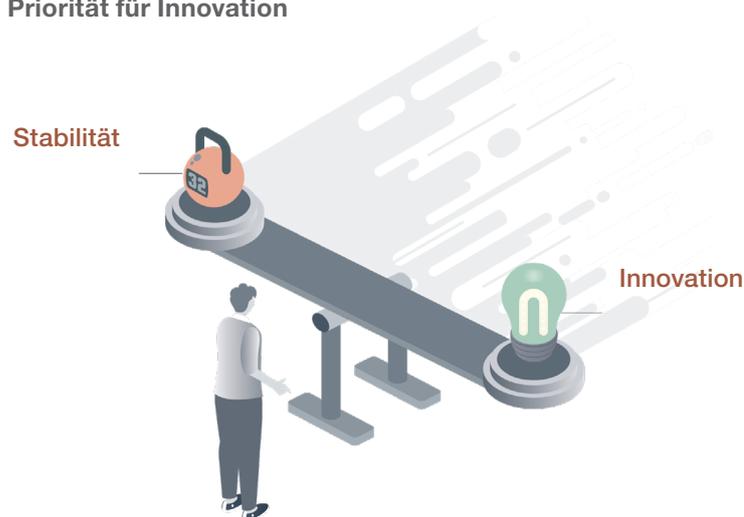
### Gesetzgebung

- Rechtsvereinfachung mit einem Satz: Schriftformerfordernis abschaffen
- Gesetzgebungslabore: neue Gesetze praxisbezogen schreiben
- Digital-TÜV: Digitaltauglichkeit von Gesetzen prüfen und zertifizieren

# 1. Die drei Leitprinzipien für eine erfolgreiche Skalierung

## Priorität für Innovation: Stabilität braucht Veränderung

Abbildung 3: Priorität für Innovation



**„Es ist eigentlich ganz simpel. Stabilität bedarf Veränderung. Wir brauchen also kontinuierlich Innovationen, damit unsere Behörden weiter gut arbeiten können.“<sup>10</sup>**

Die Fähigkeit zur Innovation ist eine notwendige und strategische Funktion des öffentlichen Sektors. Innovation muss daher zur Priorität werden – nicht nur, um angemessen auf akute Herausforderungen reagieren zu können, sondern auch, um langfristig als Staat in einem sich technologisch immer schneller verändernden Umfeld leistungs- und handlungsfähig zu bleiben.

Innovationen hängen stets von bestimmten Rahmenbedingungen wie Verlässlichkeit und Stabilität ab. Öffentliche Institutionen sind zudem an die rechtlichen Grundlagen der Verwaltung gebunden. Veränderungsprojekte machen angreifbar und können scheitern. Daher herrschte in der deutschen Verwaltung lange die Tendenz, Veränderungen zu vermeiden und Risiken in bestehenden Strukturen zu minimieren. Spätestens die COVID-19-Pandemie hat die Schwachstellen dieses Ansatzes verdeut-

<sup>10</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

licht (siehe Abbildung 3). Jetzt ist klar: Auch das Unterlassen von Veränderungen bedeutet ein Risiko. Die Umsetzung zukunftsfähiger und nachhaltiger Innovationen erfordert innerhalb des bestehenden Rahmens eine eindeutige Verankerung und eine politisch gewollte Anerkennung. Glaubwürdigkeit spielt dabei eine große Rolle.

**„Wir müssen endlich zeigen, dass wir es ernst meinen. Wenn sich die Haus- oder Abteilungsleitung nach wie vor E-Mails und Vermerke ausdrucken lässt, kommen wir nicht weiter.“<sup>11</sup>**

Innovation sollte als Möglichkeit erkannt werden, wie Regierungen und Verwaltungen ihre Ziele effizienter und schneller erreichen und wie sie mehr für die Menschen tun können, denen sie dienen. Dafür müssen sie die Möglichkeit haben, angemessenen Risiken einzugehen und neue Ideen, Technologien und Arbeitsweisen zu erforschen und zu nutzen. Verantwortungsträger:innen sollten nicht überlegen, wie viel Zeit ihnen noch bleibt, bis sie eine bestimmte Technologie nutzen müssen. Stattdessen sollte gefragt werden, welche Vorteile eine Innovation im Alltag bietet und wie schnell eine neue Technologie verlässlich und sicher nutzbar gemacht werden kann. Innovation sollte nicht als einmalige Anpassung verstanden werden, sondern ist als Teil des Selbstverständnisses in die täglichen Abläufe einzubinden. Sie sollte auf allen Regierungsebenen die Norm sein – von der Kommune bis zum Bund. Ebenso sind ständiges Neudenken und strategisches Vorausschauen fest zu etablieren. Mit einer klaren Absichtserklärung lassen sich Prioritäten setzen und im Zweifel Entscheidungen für Innovation treffen. Das allseits bekannte „Das haben wir schon immer so gemacht“ sollte künftig durch einen zielgerichteten Innovationsgedanken abgelöst werden.

## **MVP-Fokus: Iterative Prozesse liefern schnelle Ergebnisse**

**„Projekte, die länger als 18 oder gar 24 Monate dauern, sind ein Problem.“<sup>12</sup>**

Herausforderungen lassen sich nur durch iterative und nutzerzentrierte Abstimmungsprozesse lösen. Gerade die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig agile, anpassungsfähige und innovative Verwaltungen sind.<sup>13</sup>

Bislang gibt es vor allem umfangreiche Mehrjahresprojekte, die über einen langen Zeitraum geplant und nach Wasserfall-Logik umgesetzt werden. Angesichts immer schnellerer Innovationszyklen und gesteigerter Erwartungen von Bürger:innen und Unternehmen sind strenge Linienstrukturen und Planungsweisen jedoch nur noch bedingt hilfreich. Künftig sind Veränderungsprojekte vonnöten, die eine schnelle Umsetzung und flexible Anpassung an aktuelle Herausforderungen ermöglichen. Behörden brauchen einen MVP-Fokus, der agiles und iteratives Arbeiten in den Mittelpunkt stellt – denn agile Projekte verzichten

---

<sup>11</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>12</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>13</sup> Janssen, van der Voort (2020): Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic.

auf bürokratische Hierarchien und ermöglichen eine nutzerorientierte und zügige Umsetzung. Mit einem MVP-Fokus ist der Fokus auf das „Minimum Viable Product“ gemeint, also ein minimal existenzfähiges Produkt, das in iterativen Zyklen nutzerzentriert weiterentwickelt wird. Ideen und neue Ansätze lassen sich schneller verwerfen, aber auch effizienter entwickeln (siehe Abbildung 4). Damit bieten agile Projekte einen entscheidenden Vorteil gegenüber bisherigen Formen des Projektmanagements.

Großprojekte sollten am besten in einzelne Phasen geschnitten werden. Das erleichtert nicht nur die Steuerung, sondern ermöglicht es, flexibel auf neue Herausforderungen zu reagieren:

**„Wir hatten bislang am meisten Erfolg mit Mini-Projekten, die nie länger als acht oder neun Monate gedauert haben. Am besten schneidet man sein Ziel immer in kleine, aber dafür effiziente Zwischenergebnisse.“<sup>14</sup>**

Dafür braucht es vor allem Mut zu unfertigen Lösungen:

**„Wenn wir 80% der Ergebnisse mit 20% des Gesamtaufwands erzielen können, ist das schon mal ein Riesenfortschritt.“<sup>15</sup>**

Wichtig ist, dass dabei nicht die falschen Prioritäten gesetzt werden. Eine 80%-Umsetzung darf nicht heißen, dass die Erwartungen an die Qualität von Beginn an gering gehalten und die falschen 20% eingespart werden.

**Abbildung 4: MVP-Fokus**



<sup>14</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>15</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

## Kooperationen: Der Staat muss nicht mehr alles alleine schaffen

**„Der zweite Vorname der Digitalisierung muss Kooperation heißen.“<sup>16</sup>**

Soll die Skalierung von Innovationen auf allen Ebenen der Verwaltung gelingen, ist eine konsequente Zusammenarbeit unabdingbar. Das bedeutet erstens mehr Kooperationen, sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene. Das klassische Prinzip „Akte von oben nach unten“ hat ausgedient:

**„Heutige Herausforderungen sind Cluster-Herausforderungen.“<sup>17</sup>**

Bislang lag der Fokus eher auf Arbeitsteilung und der Wahrung bestehender Strukturen. Jetzt kommen mit Digitalisierung und Klimaneutralität Querschnittsaufgaben auf die öffentliche Verwaltung zu, die nicht mehr isoliert zu lösen sind – Austausch und Kooperation sind der einzige Weg. Kooperationspartnerschaften hängen jedoch allzu oft von einzelnen Personen ab. Außerdem erschweren fehlende Vorgaben häufig die abteilungs- und ressortübergreifende Zusammenarbeit. Akteur:innen benötigen Anreize, die Kooperation fördern statt verhindern. Notwendig sind ein Bewusstsein für die Vorteile einer Kooperation und vor allem ein ausgeprägter (politischer) Wille zur Zusammenarbeit, damit Vorhaben nicht scheitern, sobald sie die eigene Abteilung verlassen.

Zweitens sollte die Verwaltung enger und effizienter mit externen Akteur:innen zusammenarbeiten, besonders angesichts zunehmend komplexer Themen und Herausforderungen. Fähigkeiten von außen einzuholen ist sinnvoll, da spezifisches Know-how sonst mühsam alleine aufzubauen wäre. Oft wird angenommen, der Staat müsste z.B. IT-Lösungen selbst erarbeiten. Neue, innovative Technologien kommen jedoch meist aus der Wirtschaft oder werden z.B. von GovTech-Start-ups entwickelt.

**„Anstatt zu überlegen, wie die Verwaltung Lösungen nachbauen kann, sollte unsere heutige Aufgabe sein, darüber nachzudenken, wie neue Innovationen über Kooperationen schnell in die Verwaltung kommen können.“<sup>18</sup>**

Dies erfordert vor allem politischen Willen und niedrigschwellige Möglichkeiten für sektorübergreifende Zusammenarbeit. Im Rahmen der bereits bestehenden Strukturen ist das frühzeitige Einbinden relevanter Akteur:innen ein wesentlicher Erfolgsfaktor (siehe Abbildung 5). Behörden- und Abteilungsleiter:innen werden so immer mehr zu Netzwerkmanager:innen, die Partnerschaften entlang der Wertschöpfungs- und Prozessketten bilden und unterschiedliche gesellschaftliche Beteiligte in Problemlösungsansätze einbeziehen. Entscheidend für den Erfolg der Kooperationen ist die aktive Steuerung der externen Mitarbeitenden, also z.B. die genaue Bewertung ihrer Arbeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

---

<sup>16</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>17</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>18</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

Abbildung 5: Kooperationen



## 2. Faktoren, die Skalierung ermöglichen



### **Organisation: agil und projektbasiert Innovationen umsetzen**

Grundsätzlich verfügt Deutschland über eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung, die Rechtsstaatlichkeit, Verlässlichkeit und Fachkompetenz vereint. Unter der Last neuer Herausforderungen zeigt sich jedoch zunehmend eine hohe Komplexität: Behördenintern überwiegt oft eine arbeitsteilige und regelorientierte Struktur, die auf Risikominimierung und Vermeidung von Fehlern ausgerichtet ist. Etwas zu unterlassen, ist in der deutschen Verwaltung immer noch ein viel geringeres Risiko, als etwas zu unternehmen.<sup>19</sup> Hierarchische Strukturen und Silodenken verhindern oft ressortübergreifendes interdisziplinäres Zusammenarbeiten. Doch wer Organisationen modernisiert, verändert gleichzeitig den Arbeitsalltag. Der gebotene Kulturwandel der öffentlichen Verwaltung kann daher nicht von außen gesteuert werden, sondern muss innerhalb der Verwaltungsorganisation struktur- und prozessübergreifend stattfinden.

<sup>19</sup> Heilmann, Schön (2020): NEUSTAAT, Politik und Staat müssen sich ändern.

## Mut zu innovativen Projekten: künftige Projekte neu aufsetzen und bestehende Projekte innovativ unterstützen

Digitale Projekte der Bundesverwaltung umgibt nicht selten ein „Nimbus des Scheiterns“<sup>20</sup>. Viele Projekte sind überplant, dauern Jahre und gehen nur langsam voran. „Zu spät, zu kompliziert, keiner nutzt es“ – so oder ähnlich lautet meist das kritische Urteil aus der Praxis. Projekte in der Verwaltung bleiben damit nicht nur hinter den Entwicklungen der Wirtschaft, sondern meist auch weit hinter den Erwartungen der Bürger:innen zurück.<sup>21</sup> Um dem entgegenzuwirken, ist es wichtig, dass neue Projekte künftig nach innovativen Methoden aufgesetzt werden. Innovationscoaches sollten bereits laufende Projekte in den Behörden unterstützen.

**Künftige Projekte neu aufsetzen.** Behörden sollten die kommende Legislaturperiode als Chance für das Auf- und Umsetzen neuer Projekte nutzen. Die Projekte sollten nicht nur Begeisterung für bestimmte Themen entfachen, sondern auch eine umfassende und zügige Skalierungswirkung entfalten. Denkbar sind z.B. Digitalisierungsthemen und -projekte aus dem neuen Koalitionsvertrag, priorisiert nach Bürgernutzen oder Projektgröße und -umfang. Wichtig: Behörden sollten die Projekte nicht mehr klassisch mit einem umfassenden Planungs- und Genehmigungsverfahren angehen. Stattdessen ist eine effiziente und schnelle Umsetzung geboten. Der aktuellen Haushaltssystematik sollte ein eigenes Budget gegenübergestellt werden, das es Behörden in einem sicheren Rahmen erlaubt, Innovationen zu testen, und ein schrittweises, iteratives Arbeiten ermöglicht. Neue Projekte müssen mit modernem und agilem Projektmanagement statt mit Linienplanung und Wasserfall-Logik starten.

Als Vorbild könnte die Arbeitsweise von Innovationslaboren dienen, die in den vergangenen Jahren als Experimentierräume für das Generieren und Umsetzen neuer Ideen entstanden sind. Regierungen auf der ganzen Welt haben den Nutzen solcher Labore als Impulsgeber und Katalysator für die Verwaltungsmodernisierung erkannt. Zu den bekanntesten zählen „NESTA“ in Großbritannien, „La27e Région“ aus Frankreich oder das österreichische „GovLab“. In Deutschland ist die Zahl der Innovationslabore in den vergangenen Jahren ebenfalls stark gestiegen. Auf Bundesebene gehören unter anderem der Cyber Innovation Hub des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) und die Denkfabrik des BMAS zu den bekanntesten. Der Vorteil von Innovationslaboren: Sie bieten einen offenen Raum für innovatives Denken und Arbeiten, in dem das sonst unübliche Ausprobieren – und mitunter Scheitern – erlaubt und explizit gewollt ist. Nach dem in der Start-up-Welt bekannten „Fail often and fail early“-Prinzip können hier mit einer bewusst positiven Fehler- und Lernkultur neuartige Lösungen innerhalb kürzester Zeit entwickelt werden.

**Bestehende Projekte innovativ unterstützen.** Verwaltungen sollten beginnen, eigene Fähigkeiten im Bereich Projektmanagement oder Agilität aufzubauen, damit Projekte und Vorhaben künftig schneller und besser gelingen. Das kann z.B. über behördeneigene Innovationscoaches funktionieren, die als Methoden- und Design-Expert:innen das Erreichen der Ziele im agilen und klassischen Projektmanagement unterstützen und die Fachseite mit ihrem Wissen beraten.

---

<sup>20</sup> NExT e.V. (2021): Pol-Ops Raus aus der Planungsfalle, rein in die Umsetzung.

<sup>21</sup> Initiative D21 (2021): eGovernment Monitor 2021.

**„Wir brauchen eine schnelle Eingreiftruppe im Haus, die beim Aufsetzen von Projekten unterstützt und mit ihrer methodischen Expertise einen echten Mehrwert für das Umsetzen von Projekten liefert.“<sup>22</sup>**

Wichtig ist, dass die methodische und fachliche Seite eng zusammenarbeiten. Um die Verzahnung mit der restlichen Verwaltung sicherzustellen, muss es eine disziplin- und ressortübergreifende Co-Creation geben.<sup>23</sup> Systematische Kooperation und Vernetzung sind essenziell:

**„Projekte müssen sehr stark fachlich gekoppelt sein. Projekte, die nicht fachlich gekoppelt sind, können keine Nachhaltigkeit produzieren.“<sup>24</sup>**

Das primäre Ziel der Innovationscoaches würde darin bestehen, der Fachseite zu helfen, innovativer zu arbeiten und modernes sowie nutzerzentriertes Projektmanagement durch die Verbindung von Fach- und Methodenkompetenz einzuführen. Darüber hinaus würden Innovationscoaches einen entscheidenden Beitrag zum Fähigkeitenaufbau leisten, mit dem Ziel, eine einheitliche Methodensicherheit über sämtliche Fachabteilungen zu verfestigen. Die Etablierung nachhaltiger Projektumsetzungs- und Steuerungskompetenzen würde auch langfristig einen Kulturwandel für eine innovationsfreundliche Behörde in Gang setzen.



Es braucht mehr erfolgreich durchgeführte, innovative Projekte. Zwei Aspekte sind entscheidend: Neue Projekte müssen anders aufgesetzt und bestehende Projekte durch eine geeignete Methodenkompetenz begleitet und unterstützt werden.

## **Z wie Zukunft: von der Zentral- zur Zukunftsabteilung**

Die meisten Behörden in Deutschland verfügen über eine eigene Zentralabteilung, kurz: Z-Abteilung. Diese bildet die „Verwaltung der Verwaltung“ und verantwortet verschiedene Querschnittsthemen, meist in den Kernbereichen Haushalt, Organisation, Personal und innere Dienste. Einzelne Z-Abteilungen übernehmen zusätzliche Aufgabenfelder, wie die Informations- und Kommunikationstechnik oder das Thema Digitalisierung. Die Pflege von Rechtsnormen sowie die korrekte und verwaltungskonforme Durchführung von Verwaltungsprozessen steht dabei im Vordergrund. Die Arbeit einer Z-Abteilung ist meist auf die Bewahrung von Stabilität ausgerichtet.

<sup>22</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>23</sup> Tonurist, Kattel, Lember (2017): Innovation labs in the public sector: What they are and what they do?

<sup>24</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

Veränderte Rahmenbedingungen und der Bedarf an schnelleren Veränderungsprojekten stellen die Z-Abteilung vor neue Herausforderungen. Um die Erwartungen an die Z-Abteilung als interner Dienstleister für die jeweilige Behörde zu kanalisieren, entstand in unseren Gesprächen das Bild von der Z-Abteilung als Zukunftsabteilung, also einem Wegbereiter von Innovationen.

**1. Z-Abteilung als Partner für Projekte.** Die Z-Abteilung sollte mehr denn je als Partner, Ermöglicher und Unterstützer innerhalb der Behörde agieren:

„Es ist wichtig, dass man mit der Z-Abteilung arbeitet und nicht gegen sie.“<sup>25</sup>

Die bisher teilweise reaktive Organisationsarbeit sollte einem proaktiven Organisationsmanagement weichen, das einem konsequenten Dienstleistungs- und Servicegedanken folgt. Um Projekte und Leistungsziele nicht nur zeitnah, sondern auch effektiv durchzuführen, braucht es Strukturen, bei denen der bedingungslose Fokus auf der Umsetzung von Vorhaben liegt. Dafür muss der Weg von der Projektidee bis zur Umsetzung und Unterstützung neu gestaltet werden – mit dem Ziel, wichtige Projekte mit allem auszustatten, was sie zum Erfolg brauchen.

**2. Z-Abteilung als Personalvermittler.** Die Personalvermittlung innerhalb der Behörden muss zeitgemäß und modern sein. Die Fähigkeiten des Personals sollten quantitativ und qualitativ mit den Anforderungen der Projekte übereinstimmen. Das führt nicht nur zu besseren Ergebnissen, sondern stärkt auch die Zufriedenheit der Mitarbeitenden. In Pilotprojekten könnte versucht werden, Mitarbeitende basierend auf ihren Erfahrungen und Qualifikationen für bestimmte Projekte und Aufgabenbereiche zu rekrutieren. Um ganzheitlich Wirkung zu entfalten, müsste die Vermittlung sämtliche Laufbahnen abdecken, von der Sachbearbeitung bis zu den Referentenstellen. Beispiel für eine flexible Teamaufstellung sind das „Flexiteam“ des BMAS oder das „Flexi-Team“ im Bundesministerium für Gesundheit (BMG).

**3. Z-Abteilung als Fortschrittmesser.** Mit datenbasierter Steuerung könnte die Abteilung zum Vorbild und Wegbereiter für eine evidenzbasierte Lern- und Verbesserungskultur werden, die eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung ermöglicht. „Datengetriebenes Regieren“ ließe sich als verbindliches Grundprinzip in der Abteilung verankern.<sup>26</sup> Mit Hilfe von Dashboards könnten z.B. relevante Zahlen, etwa zu Personal und Budget, je Projekt und Abteilung zusammenlaufen, um sie zu analysieren und auszuwerten. Damit hätten die Verantwortlichen jederzeit einen Überblick und könnten Entwicklungen und Trends frühzeitig erkennen und entsprechend reagieren.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>26</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2021): Monitor Digitale Verwaltung #6.

<sup>27</sup> NEXT e.V. (2021): Pol-Ops Raus aus der Planungsfalle, rein in die Umsetzung.



Ohne die Z-Abteilung geht nichts. Mit der Z-Abteilung geht alles. Als Partner für die Behörde ist es wichtig, dass sie künftig wertgetrieben und kundenorientiert handelt und damit zum zentralen Zukunftsgestalter wird.

## Budget für Sprints bereitstellen: Experimente ermöglichen

Projektvorhaben in der öffentlichen Verwaltung unterliegen immer einem wirtschaftlichen Rechtfertigungsdruck. Das Haushaltsrecht erfordert bereits lange vor dem eigentlichen Projektstart detaillierte Angaben zu Projektvorhaben und -ergebnissen. Die weit in die Zukunft reichenden Planungserfordernisse machen das Ausprobieren und Experimentieren neuer Ideen sowie agiles Arbeiten beinahe unmöglich. Rafael Laguna, Direktor der 2019 gegründeten Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND), bemängelte in der Vergangenheit schon häufiger die fehlenden Freiräume und bürokratischen Hürden bei der freien Verfügung von Mitteln: „Da wir Steuergeld ausgeben, muss es auch eine strenge Governance geben. Aber dabei werden Strukturen mit sehr kleinteiligen Kontrollschritten geschaffen, so dass man vermeintlich gar nicht erst Fehler machen kann.“<sup>28</sup> Im Ergebnis führt das meist dazu, dass schnelles und ehrliches Lernen nicht stattfindet. Zudem gibt es kaum Möglichkeiten, neue innovative Ideen niedrigschwellig auszuprobieren und Risiken bewusst einzugehen.

**„Die guten Ideen sind schon alle da. Woran es oftmals scheitert, ist das nötige Budget, um diese auch mal auszuprobieren und dann schlussendlich umzusetzen.“<sup>29</sup>**

**Kontrollierte Risiken eingehen.** Mit einem flexiblen Finanzierungsinstrument lassen sich Projekte unbürokratisch fördern. Ein eigenes Digitalisierungs- und Experimentierbudget könnte beispielsweise behördeninterne Freiräume schaffen und einen Rahmen bilden, in dem Projekte und innovative Ideen getestet werden können – allerdings ohne den klassischen Projektförderungscharakter, der oft eine schnelle und iterative Umsetzung erschwert. Sinnvoller wäre eine Anwendung nach Vorbild des „Pre-Commercial Procurement“<sup>30</sup> bzw. der so genannten Innovationspartnerschaft. Dabei handelt es sich um Verfahren, die speziell der Entwicklung und Beschaffung innovativer Produkte und Dienstleistungen dienen und bei der lediglich Thema und Ziel eines Projekts vorgegeben sind. Ein marktreifes Produkt oder eine Dienstleistung müssen noch nicht geliefert werden.

<sup>28</sup> Tagesspiegel Background (2021): Rafael Laguna: „Ein SPRIND-Fonds würde mächtig viel Sinn machen“.

<sup>29</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>30</sup> European Commission (2021): Shaping Europe's Digital Future. Pre-Commercial Procurement.

Um die Entwicklung und Erprobung von Innovationen zu ermöglichen, sind eigene Budgets erforderlich, die entweder zentral nach Behörde oder behördenübergreifend verfügbar und unabhängig vom jeweiligen Haushaltsjahr sind. Vorreiter gibt es bereits: Die Bundesbank hat z.B. ein eigenes Digitalisierungsbudget, mit dem sie innovative Projekte unkompliziert fördern kann. Durch das pragmatische „Kleinschneiden“ von Vorhaben in einzelne Sprints sind so bis zu sechs Sprints jährlich möglich.

Neben behördenspezifischen Budgets wären auch übergreifende Töpfe denkbar. In einem Bewerbungsverfahren würden sich interessierte Häuser unbürokratisch mit ihrem jeweiligen Projektvorhaben in einem Pitch bewerben. Der Wettbewerb der Ressorts um knappe Gelder könnte zudem einen Innovationsschub auslösen und die Zusammenarbeit bei Querschnittsthemen stärken. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Mittelvergabe an verbindliche Standards sowie thematische und organisatorische Vorgaben zu knüpfen.

Finanzielle Mittel dürften so beispielsweise ausschließlich zum Zwecke der Verwaltungsdigitalisierung eingesetzt werden. Wirksamkeit und Nutzen sind vorab zu schätzen, z.B. durch die Beurteilung des wirtschaftlichen Nutzens. Um den Erfolg oder Misserfolg eines Projekts frühzeitig zu bestimmen, sollte es in Abschnitte unterteilt werden. Die einzelnen Projektabschnitte passieren dann so genannte Quality Decision Gates (siehe Abbildung 6). Erfüllt ein Projekt die erforderlichen Kriterien, erhält es weiterhin finanzielle Förderung; scheitert es, wird das Projekt gestoppt.

**„Wir stellen Projekte, die gescheitert sind, offen auf eine Bühne und feiern sie.“<sup>31</sup>**

Wichtig hierbei ist, aus den Fehlern zu lernen und systematisch Erkenntnisse in Peer-Learning-Netzwerken weiterzugeben.

**Abbildung 6: Quality Decision Gates<sup>32</sup>**



<sup>31</sup> Zitat Gesprächspartner:in.  
<sup>32</sup> Quelle: McKinsey



Für die Entwicklung und Erprobung von Innovationen braucht es ein Budget, mit dem Behörden neue, innovative Ideen niedrigschwellig ausprobieren und in einem sicheren Rahmen Risiken eingehen können.

### **Innovationen finanzieren, Risiko erlauben**

*Innovationsagentur VINNOVA, Schweden*

VINNOVA ist Schwedens 2001 gegründete staatliche Innovationsagentur und verfügt über ein Jahresbudget von ca. 300 Mio. EUR. Ziel der Agentur ist es, Bedingungen für die Entwicklung von Innovationen zu schaffen.

Ein Schwerpunkt der Arbeit von VINNOVA ist die Unterstützung der Innovationskapazität des öffentlichen Sektors. Dafür arbeitet die Agentur eng mit verschiedenen schwedischen Ministerien und Behörden zusammen. Anfang 2021 gab es beispielsweise einen Projektaufruf für das Thema Coworking und hybrides Arbeiten im öffentlichen Sektor. Die besten Vorschläge werden von VINNOVA ausgewählt und später gemeinsam mit Institutionen der schwedischen Verwaltung getestet. Alle Investitionen werden kontinuierlich auf ihre Effizienz und Wirkung hin geprüft und nach vorab festgelegten Phasen bewertet.

Durch die unbürokratische und schnelle finanzielle Unterstützung wird sowohl privaten Unternehmen als auch öffentlichen Organisationen die Möglichkeit gegeben, neue Ideen zu erproben und zu testen, bevor sie rentabel werden. Statt auf einzelne risikobehaftete Projekte zu setzen, soll ein Klima geschaffen werden, das den Mut zum Ausprobieren genauso würdigt wie das Scheitern und vor allem das daraus resultierende Lernen.



## Personal: digitale Fähigkeiten aufbauen

Um mit Innovationen zu experimentieren und Projekte mit neuen Methoden durchzuführen, braucht es eine breite Auswahl verschiedener Profile und Fähigkeiten. Der öffentliche Dienst muss deshalb seine Anstrengungen intensivieren und Potenziale besser nutzen, um so die Rekrutierung und Entwicklung von Beschäftigten zu verbessern. Das hat unter anderem die diesjährige deutschlandweite Behördenbefragung „Zukunftspanel Staat & Verwaltung“<sup>33</sup> ergeben. Danach zählen zu den wesentlichen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung eine demografieorientierte Personalpolitik und die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber. Im Folgenden werden drei Ansatzpunkte vorgestellt, wie das gelingen kann.

---

<sup>33</sup> Hertie School/Wegweiser (2021): Zukunftspanel Staat & Verwaltung.

## Laufbahnsystem öffnen: weg von der rein linearen Beamtenlaufbahn

„Man muss wegkommen von dem ‚Geschmäckle‘, wenn jemand aus dem Ministerium in die Wirtschaft wechselt. Wir brauchen mehr Durchlässigkeit auf allen Ebenen und in beide Richtungen.“

Der öffentliche Dienst in Deutschland und das damit verbundene Laufbahnsystem gelten als ausgesprochen geschlossen:<sup>34</sup> Das Personal wird für eine spezifische Laufbahn rekrutiert und durchläuft diese dann stufenweise, wobei Einstieg und Aufstieg an bestimmte Regeln geknüpft sind. Eine Personalmobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor sieht dieses System nicht vor. Die Folge: Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung verfügen nur selten über Berufserfahrung aus der Privatwirtschaft.<sup>35</sup> Spitzenbeamten:innen in Deutschland haben meist die klassische Karriere absolviert und sind – aller Wahrscheinlichkeit nach – Jurist:innen. Umfragen zufolge ist ihr Anteil an den Verwaltungsangestellten im europäischen Vergleich sogar der größte.<sup>36</sup>

Das strikte Laufbahnsystem und seine geringe intersektorale Mobilität sind ein Problem, da beides zu Einschränkungen führt und die Attraktivität eines Quereinstiegs mindert. Gleichzeitig vergrößert sich die Personallücke – bereits heute fehlen der Verwaltung rund 185.000 Mitarbeitende.<sup>37</sup> Diesen Entwicklungen ist dringend entgegenzuwirken. Die im Folgenden beschriebenen Ideen könnten helfen, das Laufbahnsystem zu öffnen. Vorreiter gibt es bereits: Bayern hat die Unterteilung des öffentlichen Dienstes in „mittel, gehoben und höher“ aufgegeben.<sup>38</sup> So lassen sich einfacher geeignete Fachkräfte für konkrete Probleme finden und staatliche Behörden werden wettbewerbsfähiger.

Zum Öffnen des Laufbahnsystems wurden folgende Stellschrauben identifiziert:

**1. Einstellungssystem für Vielfalt öffnen.** Die Entscheidung für die Einstellung von Kandidat:innen sollte heutzutage mehr denn je auf den Fähigkeiten und Leistungen basieren, die für eine bestimmte Position erforderlich sind, und nicht ausschließlich auf Titeln und Abschlüssen. Erforderlich sind deshalb transparente und attraktive Karrierepfade für Leistungsträger:innen. Qualifikationen und Lebenswege jenseits formaler Vorgaben sollten mehr Anerkennung finden und die Einstellungsbedingungen flexibler gestaltet werden. Zu erwägen sind etwa positionsbezogene Strategien oder spezielle „Fachlaufbahnen“. Ein Beispiel: Der flächendeckende Mangel an IT- und Technologiefachleuten ist bekannt. Viele IT-Expert:innen erfüllen jedoch nicht die hohen Laufbahnanforderungen. Durch die Schaffung entsprechender Zugangsvoraussetzungen könnte qualifiziertes (IT-)Personal unabhängig von Abschluss oder Laufbahn für bestimmte Positionen eingestellt werden.

<sup>34</sup> The QoG Institute (2020): Quality of Government Expert Survey.

<sup>35</sup> Hammerschmid (2015): COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives.

<sup>36</sup> Hammerschmid (2015): COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives.

<sup>37</sup> dbb beamtenbund und tarifunion (2018): „Im öffentlichen Dienst fehlen 185.000 Beschäftigte“.

<sup>38</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2011): Das Neue Dienstrecht in Bayern.

**„Mir ist egal, was die Person studiert hat; Hauptsache, sie hat die nötige Expertise und Berufserfahrung.“<sup>39</sup>**

Die Einführung eines so genannten Traineeship-Programms für herausragende Absolvent:innen eines Jahrgangs wird ebenfalls diskutiert und sollte in die Überlegungen einbezogen werden. Zudem sollten ausschließlich hausinterne Stellenausschreibungen überdacht werden. Freie Positionen sollten auf gängigen Online-Plattformen für alle sichtbar sein – direkt neben den Angeboten aus der Privatwirtschaft. Zusätzlich gilt:

**„Ausschreibungen sollten in einer Sprache verfasst werden, die auch ohne verwaltungsjuristischen Hintergrund zu verstehen ist.“<sup>40</sup>**

Außerdem empfiehlt sich ein Einstellungsprozess nach objektiv messbaren Kriterien. Die Einführung eines einheitlichen Assessment-Centers, z.B. nach Vorbild des EU Concours European Personnel Selection Office (EPSO), könnte den Weg für vorurteilsfreie Entscheidungen für oder gegen Bewerber:innen ebnen. So wird sichergestellt, dass die am besten geeigneten Personen ausgewählt werden – unabhängig von sozialer Zugehörigkeit, Herkunft oder politischen Ansichten.

**2. Beförderungssystem modernisieren.** Nicht nur die Einstellungs-, auch die Beförderungslogik ist zu überarbeiten. Das Verfahren zur Beförderung ist eine der wichtigsten Stellschrauben im öffentlichen Dienst; es entscheidet darüber, was honoriert wird und was nicht. Viele Positionen werden bereits über interne Beförderungen besetzt – externe Bewerber:innen werden dabei kaum berücksichtigt.<sup>41</sup> Auch dabei stehen neben der Eignung oft andere Faktoren wie jahrelange Loyalität im Vordergrund. Es braucht folglich neue Bewertungskriterien, die über Beförderungen entscheiden. Je nach Stellenprofil sollten diese anhand von Fachkenntnissen, erworbenen Zertifikaten und absolvierten Weiterbildungen definiert werden. Rotations- und Projektverantwortung sollten sich ebenfalls bezahlt machen.

**3. Expertise von außen einbringen.** Spezielle Initiativen können die Durchlässigkeit privater und staatlicher Organisationen fördern. Es existieren bereits Programme wie DigitalService4Germany, um z.B. IT-Fachkräfte in die Regierung zu holen, oder das Querwechsler-Netzwerk, das sich für Karrieren im öffentlichen Sektor einsetzt. In den vergangenen Jahren wurden zudem hybride, staats-eigene Unternehmen gegründet, die Methoden und Kompetenzen aus der Privatwirtschaft für den Staat nutzbar machen. Dazu gehören etwa Inhouse-Beratungen wie die BwConsulting GmbH im BMVg oder die im BMF angesiedelte PD (Partnerschaft Deutschland) – Berater der öffentlichen Hand. Um den Wissensvorsprung anderer Branchen verstärkt in der Fläche zu nutzen, sollten derartige Initiativen als „Andockstellen“ für Externe ausgebaut werden.

<sup>39</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>40</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>41</sup> Siehe auch Heilmann/Schön (2020): NEUSTAAT: Politik und Staat müssen sich ändern, S. 222.



Um das geschlossene Laufbahnsystem der öffentlichen Verwaltung zu öffnen und für Externe attraktiver zu machen, braucht es ein verändertes Einstellungs- und Beförderungssystem, neue Karrierewege und die verstärkte Einbeziehung von externer Expertise.

### **Maximaler Wissenstransfer – Lernen durch branchenübergreifenden Austausch**

*Interchange-Programm, Kanada*

Lernen und Qualifizieren durch branchenübergreifenden Austausch – das ist das Ziel des kanadischen Programms „Interchange Canada“. Es bietet Angestellten in der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit eines Beschäftigungsaustauschs mit einem wirtschaftlich orientierten Unternehmen. Das Programm soll den Wissens- und Kompetenztransfer zwischen verschiedenen Sektoren (öffentlich, privat, gemeinnützig) intensivieren, sektorenübergreifende Netzwerke stärken sowie Organisationen des öffentlichen Sektors unterstützen bei der Suche nach spezifischen Kompetenzen, die kurzfristig oder auf Projektbasis benötigt werden.

Die Teilnehmenden des Programms können für bis zu drei Jahre in ihrer Gastorganisation arbeiten. Dabei tauschen sie nicht einfach den Arbeitsplatz, sondern sie werden für einen bestimmten Einsatz engagiert. Während dieser Zeit bleiben sie bei ihrer Heimorganisation angestellt und behalten somit ihren Versicherungs- und Rentenanspruch. Ihr Gehalt zahlt in der Regel zum Teil die Gastorganisation. Personen, die ihre Kenntnisse und Fähigkeiten berufsbegeleitend erweitern möchten oder eine neue Herausforderung suchen, können so teilnehmen, ohne ihre Beschäftigungsstabilität zu verlieren. Ziel ist es, mit neuen Ideen, Netzwerken und Fähigkeiten in das eigene Ressort zurückzukehren.

Alle Bundesbeamt:innen können unabhängig von Position und Dienstgrad am Programm teilnehmen; Arbeitseinsätze sind in Kanada oder im Ausland möglich. In jeder Regierungsorganisation ist eine Person für die Vermittlung des Programms zuständig. Interessierte können die Angebote über ihr eigenes Netzwerk finden oder ein zentral verwaltetes digitales Portal nutzen, auf dem sie Lebenslauf und Interessen einstellen können.

## Fähigkeiten erweitern: lernende Mitarbeitende für eine lernende Behörde und einen lernenden Staat

Soll die Verwaltung digitaler werden, so brauchen ihre Mitarbeitenden entsprechende Fähigkeiten.<sup>42</sup> Doch bislang mangelt es oft an einer ausreichend breiten Methoden- und Projektkompetenz:

**„Viele Projekte werden nicht professionell genug aufgesetzt. Es gibt oftmals keine klare Definition des Projektziels und der Ressourcen, keine festgelegten Meilensteine, kein klares Berichtswesen und Projektcontrolling.“<sup>43</sup>**

Insbesondere die Führungskräfte in Behörden müssen zudem in der Lage sein, Kooperationen einzugehen, Prozesse durch sektorübergreifende Zusammenarbeit zu organisieren und agile Projekte zu steuern.<sup>44</sup> Darüber hinaus ist aus fachlicher Sicht unter anderem mehr IT- und Datenkompetenz erforderlich.

Bislang besteht die Fort- und Weiterbildung für Behördenmitarbeitende vor allem aus klassischen bewilligungspflichtigen Präsenzs Schulungen in analoger Form. Diese Angebote sind meist durch Standardlehrpläne und föderale Zuständigkeiten gekennzeichnet. Modernes Lernen muss jedoch individualisiert, flexibel und praxisorientiert gestaltet sein. Zukünftige Maßnahmen sollten zudem vermehrt als niedrigschwellige Angebote ausgelegt werden, die Mitarbeitende unkompliziert und in Eigeninitiative flexibel wahrnehmen können.

Organisationen, die eine Kultur des Lernens pflegen, schaffen ein Umfeld, das Neugier und Wissensaustausch fördert, was wiederum zu besseren Arbeitsergebnissen führt. Die Bundesregierung sollte daher den Zugang und die Entwicklung von Fachkursen durch ein zentral organisiertes Bildungsprogramm über die Bundesakademie fördern und bestehende Infrastrukturen weiter ausbauen. Als Vorbild können regionale Initiativen wie die Digitalakademie@bw dienen.<sup>45</sup> Diese führt die Kommunalverwaltungen in einem kollaborativen Bildungsprogramm zusammen und bietet Trainingsprogramme für spezifische Wissenslücken an. Auch die Fortbildungskurse der GDS-Akademie in Großbritannien sind ein gelungenes Beispiel. Darüber hinaus bieten immer mehr private Anbieter und GovTech-Startups maßgeschneiderte Fortbildungen an. Die School of Government & Technology bietet z.B. agile und moderne Lernplattformen an, mit deren Hilfe Beamt:innen Fähigkeiten erwerben können, die für ihre Laufbahn erforderlich sind.<sup>46</sup>

Eine wirksame Methode zur Förderung der organisationsinternen Lernkultur ist ein Programm, das die Mitarbeitenden aktiv einbezieht. Bei Google werden z.B. 80% aller Schulungen über ein Mitarbeiternetzwerk namens „g2g“ (Googler to Googler) durchgeführt. Interessierte aus allen Abteilungen können

<sup>42</sup> Hertie School/Wegweiser (2021): Zukunftspanel Staat & Verwaltung.

<sup>43</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>44</sup> McKinsey (2019): Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann.

<sup>45</sup> Prognos/Behördenspiegel (2019): Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf.

<sup>46</sup> School of Government & Technology (2021).

sich auf vielfältige Weise einbringen, z.B. in der Kursleitung, im Mentoring oder in der Entwicklung von Lernmaterialien. Das g2g-Programm ist vor allem deshalb so erfolgreich, weil die Mitarbeitenden freiwillig teilnehmen und von einer Kultur unterstützt werden, die das Lernen schätzt.<sup>47</sup>

Ein weiterer effektiver Ansatz zur Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten, insbesondere in der IT-Branche, ist der Aufbau abteilungsübergreifender „Communities of Practice“. In diesen Praxisgemeinschaften können Einzelpersonen, die an bestimmten Projekten oder Themen arbeiten (z.B. KI- oder New-Work-Lösungen, Datenlabore), in Verbindung treten mit anderen Beamt:innen, die sich mit ähnlichen Themen in ihren eigenen Ministerien oder abteilungsübergreifenden Projekten befassen.



Es braucht umfassende Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, damit die Behördenmitarbeitenden digitale Fähigkeiten entwickeln und agile Methoden anwenden können. Modernes Lernen muss individualisiert, flexibel und praxisorientiert sein.

### **Zusammen klappt's besser – Lernen in Praxisgemeinschaften**

*„Communities of Practice“ in der Agentur für digitale Transformation, Australien*

Der Ansatz der „Communities of Practice“, eine Initiative der australischen Agentur für digitale Transformation (DTA), zielt darauf ab, Menschen mit verwandten Arbeitsgebieten aus dem gesamten öffentlichen Dienst des Landes zusammenzubringen. Mitarbeitende, die an den gleichen

oder ähnlichen Themen arbeiten, können über eine Online-Community, Blogs und organisierte Veranstaltungen ihre Erfahrungen austauschen sowie voneinander und miteinander lernen.

Zu den Mitgliedern gehören in erster Linie Fachleute, Praktiker:innen, Beamt:innen und wichtige Repräsentant:innen der Regierung sowie gegebenenfalls der Branchen. Diese Gemeinschaften sind nach Themenblöcken organisiert und arbeiten fachübergreifend, um Ideen auszutauschen und technische oder politische Fragen in einem offenen und integrativen Umfeld zu bearbeiten.

Seit der Gründung im Jahr 2015 sind die „Communities of Practice“ von zwei auf neun Themenbereiche angewachsen. Dazu gehören z.B. spezifische Fragen zu Servicedesign, offenen Daten, Benutzeroberflächen und Designsystemen. Es werden auch Gemeinschaften zu umfassenderen Themen gebildet sowie zu Lebensereignissen, in denen sich die Mitglieder darüber austauschen, wie der Zugang zu Diensten für wichtige Lebensereignisse (z.B. Geburt eines Kindes, Aufnahme einer Beschäftigung, Lebensende) verbessert werden kann. Beamt:innen aller Fachrichtungen können diesen Gemeinschaften beitreten, um ihre eigenen Fähigkeiten auszubauen, zusammenzuarbeiten und fachübergreifende Lernnetzwerke zu bilden.

<sup>47</sup> EduMe (2021): Want success like Google? Approach learning like Google does.

## Personalwesen weiterentwickeln: strategisches Personalmanagement durch einen Chief HR Officer

Angesichts des starken Ressortprinzips und dezentralisierter nachgeordneter Behörden besteht die Gefahr einer hohen Fragmentierung von Strategien und Praktiken in der Personalverwaltung. Eine gewisse Dezentralisierung sorgt zwar für Flexibilität, doch es fehlt eine übergreifende Kraft zur besseren Koordination einer einheitlichen Personalpolitik im öffentlichen Dienst. Die Personalabteilungen müssen deshalb über den traditionellen Transaktionscharakter hinausgehen und sich auf ein strategisches Management ihrer Mitarbeitenden – des größten Vermögens der Verwaltung – konzentrieren. Außerdem sind Zukunftskompetenzen systematisch zu fördern sowie neue Talente aus breiteren Gesellschaftsschichten anzuziehen und in der Verwaltung zu halten. Während das Interesse an einer Tätigkeit im öffentlichen Sektor zunimmt, müssen die Dienststellen dringend ihre Einstellungsprozesse beschleunigen und modernisieren.

Dazu muss der Staat die Rolle des Personalwesens professionalisieren und den Bedarfen bzw. Anforderungen sowohl der gegenwärtigen als auch der zukünftigen Arbeitskräfte gerecht werden. Dies erfordert ein modernes strategisches Personalmanagement, z.B. in Form eines Personalchefs oder einer Personalchefin (Chief HR Officer) auf Bundesebene. In Großbritannien wurde diese Position z.B. 2016 als Chief People Officer erstmalig eingerichtet.

Chief HR Officers würden die Verantwortung für die Organisationskultur und das Management des Wandels übernehmen und die Personalpolitik des öffentlichen Dienstes mit strategischen Plänen und Leistungsergebnissen verknüpfen. Sie müssten Beziehungen zu anderen Regierungsorganisationen aufbauen und sich in die politische Dynamik der Führungsebene einfügen. Zusätzlich erfordert es auch vorausschauende Maßnahmen, um einen modernen, flexiblen und engagierten öffentlichen Dienst aufzubauen. Die Position wäre somit ressortübergreifend und könnte im Bundeskanzleramt angesiedelt sein, um eine zentrale und strategische Steuerung zu ermöglichen. Zusätzlich wären auch HR Officers auf Landesebene denkbar, die in engem Kontakt und Austausch mit „ihren“ Behörden stehen, z.B. mit den für das Personal zuständigen Zentralabteilungen.

Ein nationaler Chief HR Officer würde zudem die Chance für einen internationalen Austausch eröffnen. Gemeinsam mit den HR Officers anderer Länder könnte ein Format der Zusammenarbeit entwickelt werden, wie es in der Privatwirtschaft üblich ist. Die HR Officers könnten sich etwa über wichtige Herausforderungen wie die Personalgewinnung und -fortbildung austauschen und Lösungsansätze erarbeiten.

Eine der ersten Maßnahmen eines Chief HR Officer könnte eine breit angelegte Recruiting-Kampagne sein, denn Nachwuchsrekrutierung und -entwicklung müssen zur zentralen Führungsaufgabe werden.<sup>48</sup> Schon heute entgehen dem öffentlichen Dienst hochqualifizierte Talente, da die bisherigen Mechanismen der Personalauswahl kaum geeignet sind für den „War for Talent“. Dies gilt

---

<sup>48</sup> McKinsey (2019): Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann.

vor allem angesichts der immensen Pensionierungswelle, die die Behörden in den nächsten Jahren erreicht: Rund 1,5 Millionen ihrer Beschäftigten werden bis 2035 in Rente bzw. Pension gehen.<sup>49</sup> Der öffentliche Dienst muss seine Anstrengungen daher deutlich erhöhen und mit einer systematischen Personalentwicklung und „Employer Branding“ auf sich aufmerksam machen. Viele Wirtschaftsunternehmen betreiben schon heute aktives Hochschulmarketing, entwickeln Lehrgänge, finanzieren Professuren, Forschungsprojekte und Abschlussarbeiten. Hier muss der öffentliche Dienst nachziehen und künftig aktiver auf Talente zugehen.



Um einen modernen und vorausschauenden öffentlichen Dienst aufzubauen, braucht es ein strategisches Personalmanagement, das die Potenziale der Mitarbeitenden zentral koordiniert.

### **Personalmanagement in anderen Ländern**

*Chief HR Officer, Australien, Großbritannien, Irland, Kanada, USA*

Viele Länder haben in den vergangenen Jahren begonnen, ihr Personalmanagement zu überarbeiten. In Australien, Großbritannien, Irland und Kanada gibt es z.B. Personalleitungen, die für die Personalentwicklung, strategische Planung und Aufsicht der Beamt:innen zuständig sind. Bereits seit über 40 Jahren existiert das U.S. Office of Personnel Management, das führend ist im Personalmanagement des öffentlichen Sektors auf Bundesebene. Es bietet anderen Bundesbehörden Führung und Unterstützung im strategischen Personalmanagement für alle Bundes-

ressorts. Das U.S. Office of Personnel Management entwickelt zudem umfassende Personalstrategien für den aktuellen und künftigen Personalbedarf (z.B. Gewinnung neuer Talente, Vielfalt und Integration, Behebung des Mangels an Schlüsselqualifikationen).

Mit der Schaffung der Position des Chief HR Officer oder eines Office of Personnel Management könnten deutsche Ministerien einen ersten Schritt in Richtung Umstrukturierung gehen. Ein Chief HR Officer hätte den Überblick über verschiedene Maßnahmen, z.B. neue Rekrutierungsmaßnahmen und deren Erfolg sowie personelle Bedarfe in unterschiedlichen Abteilungen.

Der Erfolg des Personalmanagements von Australien, Großbritannien, Irland, Kanada und den USA zeigt sich darin, dass diese Länder im International Civil Service Effectiveness Index 2019 der University of Oxford in der Kategorie Human Resources Management wesentlich höher gerankt werden als Deutschland. Kanada ist mit einem Index von 1,00 der Spitzenreiter, gefolgt von Irland (0,99), Großbritannien (0,85), Australien (0,81) und den USA (0,78). Deutschland befindet sich mit 0,68 abgeschlagen im Mittelfeld.

<sup>49</sup> Statistisches Bundesamt (2021).



## **Technologie: Innovation nicht bremsen, sondern ermöglichen**

Neue Technologien verändern unsere Welt rasant. Was im Alltag vieler Bürger:innen und Unternehmen bereits seit einigen Jahren selbstverständlich zum Alltag gehört, ist in vielen Behörden nach wie vor die Ausnahme. Zwar experimentieren Behörden auf allen föderalen Verwaltungsebenen bereits mit KI, Blockchain, Cloud und Co. – doch auch hier findet bislang keine Skalierung in der Breite statt. Es gilt, die Einspar- und Ermöglichungspotenziale neuer Technologien sinnvoll zu nutzen, damit diese das Verwaltungshandeln flexibler und effizienter gestalten. Im Folgenden finden sich Vorschläge, wie dies gelingen kann.

## Cloud-Plattformen sicher nutzbar machen: souveräne nationale Multi-Cloud-Lösung

„Wer noch glaubt, ohne Cloud-Lösungen in die Zukunft zu kommen, der irrt.“<sup>50</sup>

Die Cloud-Technologie schafft neue Grundlagen für die digitale Verwaltung. Daher hat das Cloud Computing in den vergangenen Jahren an Interesse und Einfluss gewonnen. Die Vorteile liegen auf der Hand: Es erlaubt die gemeinsame Nutzung von IT-Ressourcen durch verschiedene Stellen und Organisationen. Der Zugriff erfolgt nachfragebasiert und online, ohne dass die Nutzer:innen auf eine vollständige eigene IT-Infrastruktur angewiesen sind. Zudem entfallen die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung von IT-Infrastruktur. Eigene lokale Server und die entsprechende Software werden obsolet durch die Nutzung externer Netzwerke und Dienstleistungen. Cloud Computing ermöglicht außerdem effizienteres Arbeiten und vereinfachte Kommunikation durch den zentralen Zugriff auf Systeme. Unter Wiederverwendung standardisierter Basiskomponenten und vorkonfigurierter Tools helfen Cloud-basierte Entwicklungs- und Betriebsplattformen zudem, gute Lösungen schnell zu verbreiten und die Anwendung zu skalieren.<sup>51</sup> Einmal in der Cloud, müssen Lösungen nicht mehr in jedem Rechenzentrum dezentral implementiert werden, sondern können individuell und flexibel je nach Bedarf genutzt werden.

Bislang entscheiden sich die meisten deutschen Behörden allerdings nicht für Leistungen aus der Cloud, sondern beziehen IT-Services weiterhin aus lokalen Rechenzentren. Das liegt vor allem an Sicherheits- und Datenschutzbedenken. Vielen Behörden ist noch unklar, in welchem Umfang und unter welchen gesetzlichen und technologischen Voraussetzungen Cloud-Angebote genutzt werden können. Hinzu kommen die heterogenen Betriebsbedingungen innerhalb der deutschen Verwaltung und die fragmentierten Technologien. Allzu oft verhindern außerdem fehlende Standards und Interoperabilität die Anwendung von Cloud-Diensten.

Die souveräne und direkte Nutzung von Cloud-Leistungen ist möglich, wenn Verwaltungen auf so genannte Multi-Cloud-Modelle setzen.<sup>52</sup> Dieser Ansatz basiert auf einer zweigleisigen Strategie, die sowohl die Nutzung von Hyperscalern als auch die Entwicklung von Open-Source-Angeboten vorsieht.

Hyperscaler sind leistungsstarke Cloud-Computing-Systeme, die Leistungen schnell und horizontal skalieren können. Anbieter, z.B. Amazon, Google und Microsoft, halten dabei nicht nur massiv skalierbare Serverarchitekturen vor, sondern auch zahlreiche hochkomplexe Services, die IoT-Dienste, Datenanalysen und KI-Anwendungen erlauben. Derartige Angebote sind zweifellos auch für den Staat und die öffentliche Verwaltung interessant – vor allem, weil Hyperscaler in Bezug auf Flexibilität, Geschwindigkeit und Innovationskraft zu den Vorreitern gehören. Allerdings unterstehen die Hyperscaler-Unternehmen dem amerikanischen Cloud Act und sind somit grundsätzlich zur Heraus-

<sup>50</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

<sup>51</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2021): Monitor Digitale Verwaltung #6.

<sup>52</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2021): Monitor Digitale Verwaltung #6.

gabe ihrer Kundendaten verpflichtet – selbst dann, wenn die Daten in europäischen Rechenzentren gespeichert sind. Unter dem Aspekt der digitalen Souveränität, also der Fähigkeit zur selbstständigen, selbstbestimmten und sicheren Nutzung der Cloud-Dienste, diskutieren daher hierzulande Bund, Länder und Kommunen, ob und wie sie die Cloud-Angebote der Hyperscaler nutzen können.<sup>53</sup> Der Zusammenschluss von T-Systems und Google Cloud zeigt, wie eine entsprechende Lösung aussehen kann und wie Behörden Hyperscaler nutzen können: Die staatlichen Anforderungen hinsichtlich Sicherheit, Datenschutz und Portabilität erfüllt hier ein lokaler Vertragspartner, der die Cloud in Deutschland betreibt und kontrolliert.<sup>54</sup>

Zusätzlich braucht es aber auch eine Strategie, wie eine eigene souveräne Architektur und Infrastruktur aufgebaut und entwickelt werden kann. Nur so bleibt die Selbstbestimmtheit des deutschen Staates auch langfristig gewahrt. Neben den Hyperscalern sind daher Alternativen zu stärken, die sich auf Open-Source-Software stützen. Erste Anläufe gibt es bereits: Basierend auf der vom IT-Planungsrat beschlossenen Verwaltungs-Cloud-Strategie wird derzeit eine übergreifende Open-Source-Plattform entwickelt. Hinzu kommen immer mehr Anbieter, die eigene Open-Source-Lösungen entwickeln und den Behörden zur Verfügung stellen. Mit der PhoenixSuite<sup>55</sup> hat der IT-Dienstleister Dataport z.B. einen Cloud-basierten Web-Arbeitsplatz für den öffentlichen Sektor entwickelt und somit einen wichtigen Baustein zur Stärkung der digitalen Souveränität geliefert.

Dem Zielkonflikt, einerseits schnell Lösungen für die Bürger:innen bereitzustellen und andererseits eine Abhängigkeit von einzelnen Herstellern zu verhindern, kann mit einer Multi-Cloud-Strategie unterstützt durch nationale Partner am besten begegnet werden. Eingebettet in die Rahmenbedingungen von Staat, DSGVO und Projekten wie Gaia-X könnte auf diese Weise ein Ansatz für souveräne Lösungen entstehen, der alle Ebenen des Föderalismus einbezieht.



Cloud-Technologien bieten enormes Potenzial für die Skalierung von Innovationen. Um dieses zu nutzen, sollte die Verwaltung auf eine souveräne Multi-Cloud-Strategie setzen, die eine Nutzung von Hyperscalern sowie die Entwicklung eigener Open-Source-Lösungen vorsieht.

<sup>53</sup> Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): 9-Punkte-Plan für ein digitales Deutschland.

<sup>54</sup> Handelsblatt (2021): Google und Telekom verbünden sich und entwickeln „souveräne Cloud“.

<sup>55</sup> Dataport (2021): Open-Source-Arbeitsplatz für den öffentlichen Sektor.

## Interoperabilität priorisieren: mit einheitlichen Standards bessere digitale Systeme entwerfen

Eine der wichtigsten Grundlagen für eine effiziente und effektive digitale Verwaltung ist Interoperabilität. Der Nutzen von interoperablen Daten ist unverkennbar (siehe Abbildung 7). Daten müssen über organisatorische Silos hinweg bewegt werden können und für eine Vielzahl von digitalen Systemen zugänglich sein.

Abbildung 7: Der Nutzen von interoperablen Daten für Regierungen<sup>56</sup>



Verbesserung der Erfahrungen der Bürger:innen



Steigerung der administrativen Effizienz



Ermöglichung einer datengestützten Politikgestaltung



Vermittlung der Vorteile von Open Data



Verbesserung des Datenschutzes und des Schutzes



Reduzierung von Betrug, Verschwendung und Missbrauch

Mit der zunehmenden Digitalisierung aller Lebensbereiche werden interoperable Lösungen unabdingbar. Dazu ist es notwendig, rechtzeitig entsprechende Prioritäten zu setzen. So können von Anfang an bessere digitale Systeme entworfen und unerwartete Kosten, die sich aus technischer Inkompatibilität ergeben könnten, minimiert oder gar vermieden werden.

Daten werden bislang überwiegend in Silos genutzt. Das ist nicht nur ineffizient, sondern führt zu fragmentierten und suboptimalen Lösungen und ist damit weit entfernt von dem, was für Nutzer:innen heute selbstverständlich ist. Bürger:innen sollten künftig ihre Daten jeweils nur einmal („once only“) an eine staatliche Einrichtung übermitteln müssen. Dafür braucht es eine verbindliche Anwendung des Once-Only-Prinzips innerhalb der Verwaltung. Das erhöht die Interoperabilität, indem bei allen künftigen Transaktionen die Daten der Bürger:innen automatisch übertragen werden.

Für einen sicheren Austausch von Funktionen, Prozessen und Daten über verschiedene Hubs oder Schnittstellen hinweg müssen im Vorfeld Standards festgelegt werden. Wie in der Digitalstrategie der Bundesregierung beschrieben, lautet das Ziel, bis 2025 Interoperabilität herzustellen. Der politische

<sup>56</sup> McKinsey (2021): Government data management for the digital age.

Wille und das Engagement sind also vorhanden; dennoch stellt sich die Frage, wie genau das Vorhaben beschleunigt werden kann. Dazu existieren bereits verschiedene Vorschläge:<sup>57</sup>

**1. Verwendung und Dokumentation von Programmierschnittstellen.** Um von Anfang an Interoperabilität zu gewährleisten, muss vor der Entwicklung einer Software die API<sup>58</sup> entwickelt werden (API-First-Entwicklung). Dies ist der Schlüssel zum Aufbau interoperabler, effizienter und skalierbarer digitaler Systeme der Zukunft. Da APIs eine der wichtigsten Möglichkeiten sind, um digitale Systeme interoperabel zu machen, müssen sie gut dokumentiert, offen und klar verständlich sein.

**2. Nutzung von modularer und Open-Source-Software.** Wenn möglich, sollten digitale Systeme modular aufgebaut sein und Open-Source-Softwarekomponenten nutzen. Dies erhöht die Skalierbarkeit der Systeme und fördert ihre Interoperabilität.

**3. Dokumentation aller Informationssysteme.** Damit digitale Systeme interoperabel sind, muss bekannt sein, welche Daten verwendet werden und aus welchen Komponenten die Systeme bestehen. Eine gründliche Dokumentation der Geschäftsprozesse, Datennutzung und Kernkomponenten erlaubt es, potenzielle Treiber und Hindernisse innerhalb eines bestimmten Dienstes zu ermitteln. Diese Dokumentation könnte z.B. einheitlich in einem Register erfolgen, das Informationen über die architektonischen Kernkomponenten solcher digitalen Informationssysteme enthält. Ein Beispiel ist das estnische RIHA-System, in dem alle Informationen behördenübergreifend verfügbar sind.

**4. Übernahme gemeinsamer internationaler und offener Normen.** Normen sind ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Interoperabilität, denn sie sorgen dafür, dass digitale Systeme sich gegenseitig „verstehen“. Durch die Etablierung allgemein verwendeter internationaler und offener Normen werden die Hindernisse für Interoperabilität abgebaut, was die Effizienz und Wirksamkeit digitaler Systeme erhöht.

**5. Einrichtung eines Budgets für Interoperabilität.** Es sollte ein Budget zur Finanzierung von Initiativen im Bereich der digitalen Interoperabilität geschaffen werden, um sicherzustellen, dass alte Systeme mit den neuen Anforderungen in Einklang gebracht und innovative Interoperabilitätsmethoden entwickelt werden können.



Interoperabilität ist die Grundlage und Voraussetzung für die digitale Verwaltung und sollte daher priorisiert werden. Sie erfordert z.B. einheitliche Programmierschnittstellen, die zentral dokumentiert werden. Ebenfalls zu erwägen sind die Nutzung von Open-Source-Software, die Übernahme internationaler Normen und die Schaffung eines Interoperabilitätsbudgets.

<sup>57</sup> Hertie School (2021).

<sup>58</sup> API steht für Application Programming Interface (Programmierschnittstelle). Diese Schnittstelle erlaubt den standardisierten Austausch zwischen Programmteilen und einer Anwendung. Der Austausch erfolgt im Quellcode.

### **Nordische Kooperation für mehr Interoperabilität**

*Nordic Institute for Interoperability Solutions (NIIS), Estland*

Seit nunmehr 20 Jahren verfügt Estland über eine landesweite Interoperabilitätslösung namens X-Road. Die Lösung ermöglicht den landesweiten Datenaustausch zwischen Regierungsorganisationen, gewährt aber auch Unternehmen des privaten Sektors Zugang. Da sich X-Road als sicheres digitales System für die Interoperabilität von Behörden bewährt hat, ist das Interesse anderer Länder groß. Derzeit wird X-Road auch in Island, auf den Färöern und in Finnland eingesetzt.

Um die Plattform zu skalieren und kontinuierlich zu verbessern sowie die grenzüberschreitende Interoperabilität zu ermöglichen, wurde auf Initiative von Estland und Finnland im Jahr 2013 das Nordic Institute for Interoperability Solutions (NIIS) gegründet. Inzwischen ist das NIIS weltweit führend bei der Entwicklung interoperabler Regierungslösungen, und es wird erforscht, inwieweit die X-Road-basierte Technologie für die Interoperabilität in zahlreichen Kontexten und Regierungen einsetzbar ist.

## **Digitalen Marktplatz einrichten: unbürokratische Vermittlung digitaler Fähigkeiten und Lösungen**

Je einfacher und schneller sich digitale Lösungen beschaffen lassen, desto leichter wird es, digitale Projekte und Angebote in der gesamten Verwaltung zu verbreiten. Deshalb müssen die Zugangsbedingungen zu digitalen Lösungen im öffentlichen Beschaffungswesen verändert werden.

Ein digitaler Marktplatz könnte Behörden und Unternehmen helfen, miteinander ins Geschäft zu kommen. Dafür braucht es eine offene und einheitliche Plattform, die Käufer und Verkäufer aus dem öffentlichen Sektor zusammenbringt und eine einfache und unbürokratische Beschaffung ermöglicht. Regierungsorganisationen aller föderalen Ebenen könnten auf einer solchen Plattform Lösungen, die für die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten benötigt werden, sowohl anbieten als auch suchen. Auf diese Weise kann der fragmentierte Markt vereinheitlicht und der Zugang zu den Lösungen verbessert werden. Ein Marktplatz sollte nicht nur als Plattform für den Kauf und Verkauf von Hardware und Software dienen; denkbar wäre auch die Vermittlung von Fachkenntnissen und Services. So könnten Behörden Zugang erhalten zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, z.B. im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik. Nach dem Vorbild von Ländern wie Großbritannien, Neuseeland und Australien ist eine zentrale Steuerung unerlässlich, z.B. in einem Ministerium, das großen Einfluss auf den Beschaffungsprozess hat.

In Deutschland existiert bereits die Initiative „Stadt.Land.Digital“. Ihr ursprüngliches Ziel war es, die Synergien der großen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Chancen besser zu nutzen. Diese Ini-

tiative benötigt aber noch deutlich mehr Dynamik. Der IT-Planungsrat hat zudem im November 2021 die Entwicklung eines neuen virtuellen Marktplatzes für Kommunen beschlossen. Nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) können die Bundesländer künftig Onlinedienste für Kommunen zur Nachnutzung anbieten. Der Marktplatz soll anbieteroffen gestaltet sein, so dass auch Lösungen anderer Nachnutzungsmodelle angeboten werden können, z.B. der von der FITKO (Föderale IT-Kooperation) betreute FIT-Store.<sup>59</sup>

Um die Idee eines digitalen Marktplatzes in Deutschland zu verwirklichen, sind folgende Faktoren entscheidend:

**1. Benutzerfreundlichkeit.** Entscheidend für den Erfolg eines digitalen Marktplatzes ist die maximale Nutzerfreundlichkeit. Der Erfolg des australischen Digital Market Place (siehe Beispielkasten) beruht darauf, dass er so einfach und benutzerfreundlich wie möglich gestaltet wurde. Es bedarf daher klarer Leitlinien, damit auch Verwaltungsmitarbeitende ohne Fachkenntnisse im Beschaffungswesen Zugang zu der Plattform haben und sie nutzen können.

**2. Entwicklung und Betrieb durch Fachleute.** Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass ein Team aus Fachleuten zusammengestellt wird. Diese Expert:innen müssen sich sowohl mit Beschaffungsgesetzen und -vorschriften auskennen als auch mit der nutzerfreundlichen Entwicklung digitaler Plattformen.

**3. Einfache Nutzung für alle.** Alle Verkäufer müssen vorab geprüft und zugelassen werden – und zwar nur einmalig, so dass der Beschaffungsprozess für die Nutzer:innen vereinfacht wird. Besonders wichtig ist, dass auch kleine innovative Unternehmen, z.B. GovTech-Start-ups und Mittelständler, den Marktplatz nutzen können und nicht an bürokratischen Hürden und Vorschriften scheitern.



Um digitale Projekte und Angebote in der gesamten Verwaltung zu verbreiten, braucht es einen digitalen Marktplatz, der eine einfache und unbürokratische Beschaffung ermöglicht.

### Zentrale Anlaufstelle für digitale Dienste

*Digital Marketplace, Australien*

Australiens Digital Marketplace ist eine zentrale Anlaufstelle für die Beschaffung von allem, was mit digitaler Verwaltung zu tun hat. Es handelt sich um eine Plattform für alle Regierungs- und Behördenparten, auf der vorab zugelassene Verkäufer ihre digitalen Lösungen und Technologien den Regierungsorganisationen zum Kauf anbieten. Auf der Grundlage der Open-Data-Politik des britischen GDS (Government Digital Service) konnte Australien den Marktplatz in nur fünf

<sup>59</sup> Kommune 21 (2021): Marktplatz für EfA-Dienstleistungen.

Wochen an den Start bringen. Seit der Gründung im Jahr 2016 wurden Aufträge im Wert von mehr als 5,7 Mrd. AUD (ca. 3,69 Mrd. EUR) vergeben. 70% der erteilten Aufträge gingen dabei an KMU.

Der Marktplatz steht allen Regierungen, Behörden und regierungseigenen Einrichtungen offen, unabhängig von ihrer Größe. Für die Anmeldung ist lediglich eine offizielle E-Mail-Adresse einer Regierungsorganisation erforderlich. Nach der Anmeldung haben die Organisationen Zugang zu vorab genehmigten Verkäufern, deren Spektrum von Start-ups bis zu großen Technologieunternehmen reicht. Derzeit gibt es auf dem Marktplatz mehr als 10.000 Einträge zum Thema digitale Verwaltung. Da die Anbieter bereits zugelassen sind, werden auch die Basisverträge vorverhandelt, was den Beschaffungsprozess beschleunigt und gleichzeitig ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis für die Regierung schafft.

Der digitale Marktplatz bietet nicht nur eine Plattform für den Kauf und Verkauf, sondern auch Beratung und Schulung für Beamt:innen, die Zugang zur Plattform haben. Benötigen sie z.B. eine Anleitung zur Ermittlung ihrer Anforderungen, kann ein Team des digitalen Marktplatzes ihnen dabei helfen, diese zu definieren, und sie sogar an die zugelassenen Verkäufer verweisen.



## **Gesetzgebung: praxis- und digitaltaugliche Gesetze erlassen**

Gute Gesetzgebung ist eine entscheidende Voraussetzung für wirksames Regieren, gesellschaftliche und wirtschaftliche Prosperität sowie Akzeptanz und Stabilität des politischen Systems. Die Gesetzgebung in Deutschland steht angesichts des gesellschaftlichen Wandels und neuer technologischer Möglichkeiten vor großen Herausforderungen. Es empfiehlt sich eine Novellierung der ministeriellen Gesetzesvorbereitung, damit Digitalisierung und Innovationen künftig schneller umgesetzt und skaliert werden können.

## Rechtsvereinfachung mit einem Satz: Schriftformerfordernis abschaffen

Elektronische Behördengänge werden von Bürger:innen zunehmend gefordert, dennoch sind viele deutsche Behörden immer noch an das Schriftformerfordernis mit Unterzeichnung gebunden. Die COVID-19-Krise zeigte jüngst, dass das Erfordernis temporär ausgesetzt werden kann. Wieso gelingt es also nicht, das zum Dauerzustand zu machen? Erste Schritte in die richtige Richtung wurden schon vor einigen Jahren gemacht: Am 26. Januar 2017 hat der Bundestag das Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes beschlossen. Doch das ist leichter gesagt als getan: Nach dem Beschluss wurden 2.872 verwaltungsrechtliche Vorschriften des Bundes überprüft; in 80% davon kann man nicht sofort auf das Schriftformerfordernis verzichten.<sup>60</sup> Lediglich in 3% der Fälle kann es ersatzlos entfallen. Das verdeutlicht die mangelnde Digitaltauglichkeit unserer Gesetze.

Um das zu ändern, bedarf es einer gesetzlichen Regelung, etwa einer Novellierung des E-Government- oder des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die vorgeben könnte, dass Bürgeranliegen auf digitalem Weg zu akzeptieren und zu beantworten sind. Es sollte künftig nicht mehr möglich sein, dass Bürger:innen einen Antrag zwar elektronisch stellen können, dann aber einen physischen Antwortbrief erhalten, in dem lediglich steht, dass die E-Mail erfolgreich zugestellt wurde und der Antrag bearbeitet wird. Dies ist derzeit z.B. beim Antrag auf Arbeitslosengeld 1 (ALG 1) der Fall.



Das Schriftformerfordernis steht häufig einer unbürokratischen Umsetzung digitaler Lösungen im Weg. Um den Zugang zu digitalen Services für Bürger:innen deutlich zu erleichtern, braucht es eine Rechtsvereinfachung und einen Wegfall des Schriftformerfordernisses.

### Bürokratischen Mehraufwand einfach und legal verhindern

*Pauschalparagraph, Österreich*

In Österreich wurde der Entfall des Schriftformerfordernisses mit dem so genannten Pauschalparagraphen bereits 2004 beschlossen. Zum 1. März 2004 trat das E-Government-Gesetz in Österreich in Kraft. Zudem wurde ein neues Signaturgesetz (SigG) verabschiedet, das die händische mit der elektronischen Unterschrift gleichsetzt (§ 4 SigG). Auf Grund der europäischen eIDAS-Verordnung wurde das Gesetz 2016 reformiert und an europäische Sicherheitsstandards angeglichen.

<sup>60</sup> Bundesministerium des Innern (2016): Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes.

Ohne diesen Pauschalparagraphen hätte Österreich viele E-Government-Lösungen nicht umsetzen können. Bei den meisten Verwaltungsvorgängen, die bei einer Behörde angefragt werden, liegen die gängigen Dokumente (z.B. Geburtsurkunde oder Meldeauskunft) schon vor oder können eingesehen werden. Eine einfache Registerabfrage kann bürokratischen Mehraufwand verhindern.

## Gesetzgebungslabore: neue Gesetze praxisbezogen schreiben

„Wir haben handwerklich schlecht gemachte Gesetze“<sup>61</sup>, kritisiert Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts. Wie kommt es zu diesem vernichtenden Urteil? Zum einen unterliegt die Politik immer engeren inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben. Das verhindert eine sorgfältige Vorbereitung und bedingt oft kleinteilige Gesetze, die wenig lösungsorientiert sind und teilweise Widersprüche aufweisen. Ein entsprechendes Beispiel ist die Grundrente: Versprochen wird viel, aber der Erfüllungsaufwand überschreitet die Grenze des Möglichen. Zum anderen erhöht die zunehmende Mediatisierung der politischen Vorhaben den Druck auf die Gesetzgebung. Werden die Erwartungen nicht erfüllt, wird das Image der Politiker:innen oft schwer beschädigt.

Auf inhaltlicher Ebene sieht der Normenkontrollrat vor allem Mängel bei der Gesetzesvorbereitung. Zumeist werden Personen aus der Praxis oder zivile und wissenschaftliche Akteur:innen nicht in die Gesetzesvorbereitung einbezogen. Folglich sind die finalen Gesetzestexte oft weder praxis- noch digitaltauglich, da sie lediglich die Sicht der Legist:innen widerspiegeln. Diese einseitige Vorbereitung der Gesetzestexte hat oft zur Folge, dass die Bürger:innen den Sachverhalt kaum verstehen können.

Eine Idee, um die Gesetzesvorbereitung inklusiver und wirksamer zu gestalten, ist die Einrichtung von Gesetzgebungslaboren. In diesen wird über praktikable und bürokratiearme Lösungen für neue Gesetze diskutiert. Es kommen unterschiedliche Beteiligte zusammen, z.B. Feldexpert:innen und Legist:innen. 2015 hat die Bundesregierung beispielsweise das Referat „Wirksam regieren“ ins Leben gerufen. Es soll wissenschaftliche Erkenntnisse in praxisbezogene Politik umwandeln, mit der Hilfe von Wissenschaftler:innen und Implementierungsfachleuten. Das zwanglose Laborformat bricht traditionelle Verwaltungsstrukturen auf und fördert Interaktion sowie Kollaboration. Um die bereits jetzt hohe Nachfrage der Ressorts nach Unterstützung zu decken, ist der Ausbau dieses Referats und der entsprechenden Ressourcen an einer zentralen Stelle denkbar.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Klaus Rennert, zitiert nach T. Heilmann, N. Schön (2020): NEUSTAAT: Politik und Staat müssen sich ändern.

<sup>62</sup> Normenkontrollrat/McKinsey (2019): Erst der Inhalt, dann die Paragraphen.

Allerdings sind Gesetzgebungslabore kein Allheilmittel:

**„Gesetzgebungslabore sind vor allem für ganz neue Themen geeignet. Bei anderen Themen ist es kaum sinnvoll, mit umfangreichen Design-Thinking-Workshops und zahlreichen Stakeholdern am Ende zwei, drei Zahlen im Gesetz zu ändern.“<sup>63</sup>**

Vor allem drei Prinzipien sind essenziell für den Erfolg eines Gesetzgebungslabors:

- **Nutzerfokus.** Eine stärkere Nutzerorientierung ermöglicht z.B. Design Thinking über Feldbeobachtung, Interviews und Diskussionen mit Fachleuten sowie betroffenen und ausführenden Personen. Dabei gilt es, ein besseres Verständnis der Problematik sowie ein Zielbild zu entwickeln.
- **Testen.** Konkrete Maßnahmen werden abgeleitet und stetig getestet, unter Berücksichtigung des Feedbacks zu den Testversionen.
- **Evidenzbasierter Vergleich.** Hier wird nicht nur eine einzige Lösungsoption erarbeitet. Vielmehr gilt es, verschiedene Optionen auf ihre Digital- und Vollzugstauglichkeit sowie ihre Wirksamkeit und Adressatenfreundlichkeit zu testen, um die bestmögliche Lösung zu finden.



Gute Gesetze sind wichtig für gutes Regieren. Neue Gesetze sollten künftig in Gesetzgebungslaboren digitaltauglich und nutzerfokussiert geschrieben werden, wobei unterschiedliche Beteiligte zu involvieren sind.

### **Experimentierlabor für die öffentliche Verwaltung**

*LabX, Portugal*

„Wir existieren, damit die öffentliche Verwaltung nicht länger raten muss, was die Bürger:innen wollen, und erbringen Dienstleistungen, die den Anforderungen der Bürger:innen entsprechen“. So erklärt das LabX den Auftrag seines Experimentierlabors.

Das 2016 gegründete LabX organisiert Designworkshops, konzipiert Instrumentarien für bessere Politikgestaltung und versucht dabei stetig, möglichst diverse Beteiligte und Bürger:innen in den Dialog miteinzubeziehen. In einem gemeinsamen Projekt mit der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der EU-Kommission haben Bürger:innen ein Anwendungshandbuch entworfen mit konkreten Vorschlägen zur strategischen Planung 2020 bis 2022.

<sup>63</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

Dieses Beispiel zeigt auch den Anspruch von LabX: Während zu Beginn der Fokus auf lokalen und regionalen Prozessen der Bürgerteilhabe lag, waren diese so erfolgreich, dass man nun auf EU-Ebene operieren kann.

Obwohl es nicht direkt auf die Gesetzgebung abzielt, ist LabX mit seinem partizipativen Ansatz ein Vorbild für Gesetzgebungslabore. Es basiert auf den folgenden fünf Prinzipien:

1. Wissen nutzen, um Entscheidungen zu treffen und Argumente zu stützen
2. Barrieren für die Teilnahme abbauen
3. Erst testen, dann einsetzen: experimentelles Denken verbreiten
4. Werte nachweisen und Wirkung messen
5. Erfolgreich zusammenarbeiten

Dank dieser Prinzipien ist das LabX in Portugal ein erfolgreiches Innovationslabor, das sich bis heute halten konnte – viele Konkurrenten auf internationaler Ebene mussten ihren Betrieb einstellen.

## **Digital-TÜV: Digitaltauglichkeit von Gesetzen prüfen und zertifizieren**

Nicht nur der Praxisbezug, sondern auch die Digitaltauglichkeit ist in der Gesetzesvorbereitung zu berücksichtigen. Durch den vermehrten Wechsel von analogen zu digitalen Lösungen müssen zahlreiche Prozesse überdacht werden, was zumeist in Gesetzesänderungen resultiert. Im Zuge des 2017 erlassenen Onlinezugangsgesetzes fallen derzeit viele Änderungsbedarfe auf. Neue Gesetzestexte sind zu verabschieden; doch vor allem gilt es, bestehende Gesetzestexte anzupassen. Dies ist bislang kaum geschehen – mit zwei Ausnahmen: dem Digitale-Familienleistungen-Gesetz und der Meldegesetz-Novelle.

Zwar haben der IT-Planungsrat und der Normenkontrollrat einen E-Government-Prüfleitfaden verfasst, der bereits einige Fragen zur Informationsbeschaffung und -verarbeitung beantwortet. Er muss allerdings nicht verpflichtend genutzt werden und ist deshalb nur wenig bekannt. Der Leitfaden stellt eine gute Basis dar, doch es bedarf auch praktischer Instrumentarien zur Umsetzung und Implementierung der Gesetze. Außerdem sind Leitfäden und Instrumente erforderlich zur Folgenabschätzung spezifischer Normen auf die Digitalisierung als Ganzes.

Um speziell die praktischen Aspekte abzudecken, empfiehlt sich ein Digital-TÜV, mit dem der Umsetzungsstand systematisch kontrolliert werden kann. Schon im Gesetzgebungsverfahren sollte er ein verpflichtender Bestandteil sein, um so die spätere Nutzerfreundlichkeit zu gewährleisten. Im Digital-TÜV sind einheitliche Rechtsbegriffsmodule, Diagramme zu Prozessabläufen sowie Datenschnittstel-

len und -felder zu berücksichtigen. Zudem sind die technischen Verfahren und deren Besonderheiten zu bedenken. Der Digital-TÜV sollte kein reines Formblatt sein, das anzeigt, ob alle Vorgaben beachtet wurden. Wie der klassische TÜV sollte er beraten, Checklisten und Ampellogiken für die Erstellung bieten und gegebenenfalls verabschiedete Gesetze alle paar Jahre überprüfen.

Doch braucht es ein derartiges Instrument, wenn bereits mit Gesetzgebungslaboren gearbeitet wurde?

„Der Digital-TÜV könnte jedenfalls sicherstellen, dass der Umsetzungsfokus konsequent bis zum Schluss durchgehalten wird.“<sup>64</sup>



Auch bestehende Gesetze müssen digitaltauglich sein. Durch die Einführung eines Digital-TÜVs könnte überprüft werden, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

### Gesetzesentwürfe auf Digitaltauglichkeit testen

„Digital-ready legislation“, Dänemark

In Sachen Digitaltauglichkeit und Gesetzgebung zählt Dänemark zu den Vorreitern. Nachdem im Jahr 2015 die mangelnde Digitaltauglichkeit und Vollziehung im Zuge eines neuen Gesetzes (zentrales digitales Gebührenzahlungssystem) kritisiert worden war, wurde die Einrichtung eines Digital-TÜVs beschlossen.

Seit 2018 verfügt Dänemark über eine „digital-ready legislation“. Neue Gesetzesentwürfe müssen nun zwangsläufig auf ihre Digitaltauglichkeit getestet werden. Die dänische Agentur für Digitalisierung prüft anhand eines Sieben-Punkte-Katalogs jeden Gesetzesentwurf. Sollten sich dabei gravierende Mängel oder Rückfragen ergeben, muss das Gesetz überarbeitet werden.

Der Sieben-Punkte-Katalog beinhaltet folgende Kriterien:

- 1. Einfache und klare Regeln.** Die Rechtsvorschriften müssen einfach und klar sein, um ihre Verwaltung zu erleichtern und zu einer einheitlicheren Verwaltung und digitalen Unterstützung der Rechtsvorschriften beizutragen.
- 2. Digitale Kommunikation.** Die Gesetzgebung muss die digitale Kommunikation mit Unternehmen und Bürger:innen unterstützen.
- 3. Möglichkeit der automatisierten Verarbeitung.** Die Gesetzgebung soll eine vollständige oder teilweise digitale Verwaltung der Gesetzgebung unterstützen und dabei die Rechte der Bürger:innen und Unternehmen berücksichtigen.

<sup>64</sup> Zitat Gesprächspartner:in.

- 4. Behördenübergreifende Konsistenz.** Konzepte sollen einheitlich sein und Daten behördenübergreifend wiederverwendet werden, soweit dies möglich ist.
- 5. Sicherer Umgang mit Daten.** Ein sicherer Umgang mit Daten und der Schutz personenbezogener Informationen sind zu gewährleisten.
- 6. Nutzung der öffentlichen Infrastruktur.** Die Gesetzgebung soll prüfen, ob öffentliche Infrastrukturen genutzt werden können, z.B. das zentrale Zugangssystem NemID oder die Digital Post.
- 7. Verhinderung von Betrug und Fehlern.** Gesetze sollen so formuliert werden, dass eine effektive IT-Anwendung zu Kontrollzwecken möglich ist.

# Ausblick

Es wird viel geredet über digitale Revolution, gesellschaftliche Disruption und tiefgreifende Transformation. Doch das bewirkt noch keinen echten Wandel, auch in der öffentlichen Verwaltung nicht. Der geschieht nur, wenn gehandelt wird – z.B. von den Menschen, denen wir in unseren vielen Gesprächen begegnet sind. Mit der vorliegenden Studie wollen wir zeigen, dass die Transformation möglich ist, und haben dafür einen entsprechenden Rahmen definiert, ganz nach dem Motto: „Und es geht doch!“

Nun gilt es, basierend auf den Erkenntnissen dieser Studie, aktuelle Modernisierungsvorhaben erfolgreich umzusetzen. Dazu braucht es auch „Booster“-Projekte, die die Entwicklung vorantreiben. Ideen gibt es bereits einige: Zentrale KI-Anwendungsplattformen könnten z.B. zur Beschleunigung der klimaneutralen Verwaltung beitragen. Denkbar sind auch Pilotprojekte im Quantencomputing in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Datencockpits für Bürger:innen oder die Entwicklung flächendeckender digitaler Authentifizierungs- und Identitätslösungen. Ein Umsetzungslabor könnte das Testen und Experimentieren innovativer Projekte ermöglichen. Und eine unmittelbare Wirkung in allen Behörden könnte eine schlichte, aber umso effektivere Maßnahme entfalten: ein Faxverbot.

Doch allein wird Deutschland den Weg in die digitale Zukunft nicht beschreiten können, denn die Herausforderungen sind nicht mehr ausschließlich national zu bewältigen. Die Modernisierung des Staates und die konsequente digitale Transformation der Verwaltung erfordern mehr europäische<sup>1</sup> Zusammenarbeit. Die EU-Kommission hat bereits ambitionierte Programme wie die Digital Decade vorgeschlagen, die als Startpunkt dienen können.

Denken führt zu Ideen – Machen zu Ergebnissen. Deshalb ist die vor uns liegende Legislaturperiode entscheidend. Wichtigkeit und Dringlichkeit des Themas wurden erkannt; die Voraussetzungen dafür, dass die deutsche Verwaltung die Transformation meistern kann, sind gut. Jetzt kommt es darauf an, die Veränderung deutlich zu beschleunigen und die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen dafür in der Fläche zu schaffen. Wir sind überzeugt, dass dies gelingen kann.

---

<sup>1</sup> European Commission (2019): Europe's digital decade – 2030 digital targets

# Autor:innen und Ansprechpersonen

## **Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid**

Gerhard Hammerschmid ist Direktor des Centre for Digital Governance und Professor für Public Management an der Hertie School in Berlin. Er ist zudem wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. und forscht zur Verwaltungsmodernisierung. Das Centre for Digital Governance ist eines von fünf Kompetenzzentren der Hertie School, die weltweit führende Bildung anbieten und gesellschaftlich relevante politische Erkenntnisse zu den Herausforderungen und Chancen des Regierens im 21. Jahrhundert liefern.

## **Dr. Björn Münstermann**

Björn Münstermann leitet den öffentlichen Sektor von McKinsey in Deutschland und Österreich. Er ist Mitglied des Leitungsteams von McKinsey Digital und Co-Leiter der europäischen Versicherungs- und Technologieaktivitäten. Björn Münstermann berät seit fast 20 Jahren Klienten mit den Schwerpunkten öffentlicher Sektor, Versicherungen und Medizintechnik.

## **Peter Pfannes**

Peter Pfannes ist Senior Leader des McKinsey Digital Government Hub und inhaltlicher Leiter der gemeinsamen Studie von Hertie School und McKinsey. Er verfügt über mehr als 15 Jahre Erfahrung in den Bereichen Strategie, Digitalisierungs- und IT-Strategie sowie digitale Transformation im öffentlichen Sektor. Peter Pfannes ist Experte für Digital Government und Innovationsfähigkeit im öffentlichen Sektor.

## **Frederike Pross**

Frederike Pross verfügt über einschlägige Berufserfahrung, unter anderem in der Beratung des öffentlichen Sektors sowie unterschiedlicher Behörden und Ministerien. Im Rahmen ihres Studiums an der Hertie School hat sie intensiv zu Themen rund um Smart Government und Digitalisierung der Verwaltung geforscht.

## **Weitere Autor:innen**

Dr. Jessica Breaugh, Dr. Keegan McBride, Ann-Marie Rittler (Hertie School)

## **Ansprechpartnerin für Medien**

Kirsten Best-Werbunat (McKinsey & Company)

**Wir bedanken uns herzlich bei allen Gesprächspartner:innen, die unser Projekt unterstützt haben, unter anderem:**

**Dr. Johann Bizer** (Vorsitzender des Vorstands, Dataport AÖR)

**Björn Böhning** (Staatssekretär, BMAS)

**Dominik Böllhoff** (Referatsleiter in einem Bundesministerium)

**Irina Eckardt** (Präsidium, Initiative D21)

**Dr. Stephan Fasshauer** (Direktor, Deutsche Rentenversicherung Bund)

**Dominic Glock** (Referent Digitalisierung und Innovation, BDI)

**Philip von Haehling** (Leiter DACH Öffentlicher Sektor, Amazon Web Services)

**Prof. Dietmar Harhoff** (Direktor, Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb)

**Harald Joos** (CIO, BMF)

**Prof. Dr. Sabine Kuhlmann** (stellvertretende Vorsitzende, Normenkontrollrat)

**Prof. Dr. Andreas Meyer-Falcke** (CIO, Landesregierung NRW)

**Christian Pfromm** (CDO, Freie und Hansestadt Hamburg)

**Iris Plöger** (Mitglied Hauptgeschäftsführung BDI)

**Dr. Axel Schell** (CTO, Allianz Deutschland)

**Markus Schmitz** (CIO, Bundesagentur für Arbeit)

**Christoph Verenkotte** (Präsident, Bundesverwaltungsamt)