

# Modernisierungsagenda für einen zukunftsfähigen Staat

**Frederik Blachetta / Valentina Kerst / Henning Meyer / Fedor Ruhose**

*November 2024*

## Systemwettbewerb und Reformbedarf

Die deutsche Demokratie und die soziale Marktwirtschaft stehen im globalen Wettbewerb vor großen Herausforderungen. Auf der einen Seite steht der autoritäre Staatskapitalismus Chinas, auf der anderen der ungehemmte Kapitalismus der USA. Deutschland und Europa müssen beweisen, dass ihre Sozialmodelle in diesem Kontext eine leistungsfähige, stabile und gesellschaftlich bessere Alternative darstellen.

Die umfassende Modernisierung des Staates ist dabei entscheidend. Ein moderner Staat richtet sich nach klaren Missionen, konkreten Ergebnissen und messbaren Wirkungen, die eng miteinander verzahnt sind. Die Digitalisierung staatlichen Handelns, verbunden mit organisatorischen Reformen, Bürokratieabbau sowie der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, ist eine grundlegende Voraussetzung. In der nächsten Legislaturperiode muss die Verwaltungsmodernisierung konsequent vorangetrieben werden, um die Leistungsfähigkeit des Staates zu erhöhen.

Der deutsche Staat ist derzeit seinen Aufgaben oft nicht gewachsen und trägt so zum Vertrauensverlust in die Politik bei. Die Modernisierung der Verwaltung ist daher notwendig, um die Erosion der demokratischen Substanz zu stoppen, Vertrauen zurückzugewinnen und zugleich als Wirtschaftsfaktor zu wirken. Sie ist unerlässlich, um sozialdemokratische Politik effizient umzusetzen. Durch Modernisierung entstehen Freiräume und neue Handlungsspielräume, die für den Staat von großer Bedeutung sind.

Wir müssen den Einsatz der Menschen, die täglich in den Verwaltungen ihr Bestes geben, als Grundlage nutzen, um das System von innen heraus zu reformieren. Die bestehenden Strukturen bremsen oft die Ambitionen des Verwaltungspersonals. Organisationsstrukturen müssen den Anforderungen der Zeit entsprechen und Raum für kreative Lösungen schaffen. Die Probleme des 21. Jahrhunderts lassen sich nicht mit den Strukturen des 19. Jahrhunderts lösen.

## Technologie und Entbürokratisierung

Der kluge Einsatz neuer Technologien wird als Katalysator für die notwendigen Strukturreformen eine Schlüsselrolle spielen. Künstliche Intelligenz (KI) bietet als potenzielle Sprunginnovation die Möglichkeit, Verwaltungsprozesse zu beschleunigen. Damit diese sich rasant entwickelnde Technologie über die Prozessoptimierung hinaus auch die evidenzbasierte Politikgestaltung und das datengestützte Verwaltungshandeln fördern kann, sollten Expert:innen aus der Verwaltung gemeinsam mit Partnern aus der Wirtschaft in Taskforces schnell Fast-Track-Lösungen für die drängendsten Herausforderungen entwickeln.

Diese Lösungen müssen unter Open-Source-Lizenz über den Marktplatz der KI-Möglichkeiten (MaKI) allen staatlichen Ebenen zugänglich gemacht werden, um eine schnelle Verbreitung und Wiederverwendung zu gewährleisten. So kann die notwendige Fokusverschiebung in den Verwaltungen weg von Prozessen und hin zu Outputs gelingen. Der Bund sollte dabei die Koordination der Aktivitäten stärker als bisher übernehmen, insbesondere in Bezug auf Standards und Schnittstellen, um maximale Kompatibilität und Interoperabilität sicherzustellen.

Mit der Verpflichtung der Bundesregierung, jährlich ein Bürokratieentlastungsgesetz vorzulegen, wird der Bürokratieabbau zu einem systematischen und regelmäßigen Prozess. Ziel ist es, Regulierungen zu verschlanken, ohne die zugrunde liegenden politischen Zielsetzungen zu gefährden, um sowohl die Wirtschaft als auch den Staat effizienter und leistungsfähiger zu machen. Damit relevante Problemstellen umfassend identifiziert und innovative Ansätze eingebracht werden können, sollte dieses Gesetz in einem partizipativen Prozess entwickelt werden.

Gleichzeitig sollten gesetzgeberische Vorhaben in der kommenden Wahlperiode mit einem Limit versehen werden. Praxistests mit Verwaltungsexpert:innen vor Ort sollten verpflichtend bereits in den Gesetzgebungsprozess integriert werden. Derzeit liegen 442 Vorschläge aus der Verbändeabfrage zum Bürokratieabbau vor. Unter der Führung des Bundeskanzleramts muss dafür ein verbindlicher Abbaupfad entwickelt werden.

Libertäre Deregulierer wollen den Staat zurückdrängen. Die geplanten Veränderungen in der Regierungsarbeit der USA durch das neue "Department of Government Efficiency" (DOGE) verdeutlichen dies sehr klar. Die Ideen von Donald Trump und Elon Musk bieten jedoch keine sinnvolle Vision für eine Staatsreform, sondern drohen, weite Teile staatlicher Institutionen zu zerstören. Das ist nicht unser Ziel. Diesem destruktiven Ansatz stellen wir das Konzept eines effektiven Staates entgegen.

## Digitale Anwendungen und Daten

Ein moderner Staat muss evidenzbasiert Politik gestalten, indem er Daten konsequent nutzt. Um das Potenzial von Verwaltungsdaten zu erschließen, konsolidiert der Bund bestehende Strukturen und Initiativen in einem zentralen „Data Hub“. Dieser Hub übernimmt auch die Weiterentwicklung und Konsolidierung digitaler Register mit Fokus auf Nutzenden- und Effizienzorientierung, insbesondere mit dem Ziel, einen Rechtsanspruch auf das "Once-Only"-Prinzip für Bürger:innen und Unternehmen zu etablieren. Langfristig sollte gelten, dass, wo immer möglich, antragslose Verfahren zur Regel werden.

Mit der Novellierung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sind nun die Voraussetzungen für eine skalierte und zügige Umsetzung geschaffen. Instrumente wie das bestehende föderale Digitalbudget müssen genutzt und finanziell ausreichend ausgestattet werden, um die Kommunen gezielt zu unterstützen. OZG-Dienste müssen tatsächlich wiederverwendbar sein, und der Rollout dieser muss deutlich beschleunigt werden. Bestehende Marktplatz-Lösungen für digitale, interoperable Verwaltungslösungen sollen ausgebaut werden, um zentral Angebote von öffentlichen und privaten IT-Dienstleistern bereitzustellen. So erhalten alle Verwaltungen bundesweit schnell und transparent einen Überblick, und langfristig entstehen Möglichkeiten zur Konsolidierung.

Für eine nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung muss die nächste Bundesregierung einen "Digitalpakt Verwaltung" initiieren, der die notwendigen Investitionen absichert und die Bedürfnisse aller staatlichen Ebenen berücksichtigt. Dabei geht es darum, Infrastrukturelemente dauerhaft zu finanzieren (z.B. DeutschlandID, zentrale Plattformen, Cloud-Angebote).

Die Umsetzung erfordert eine externe Perspektive. Eine zentrale Lehre aus großen Digitalisierungsprojekten ist, dass selten hinterfragt wird, ob eingeschlagene Wege richtig sind und Projekte kaum auf den Prüfstand gestellt werden. In einem „Sounding Board“ sollten daher Entscheidungsträger:innen, Praktiker:innen, Wissenschaftler:innen und Expert:innen aus der Wirtschaft zusammenkommen, um die Prozesse der Staatsmodernisierung zu begleiten (wie z.B. die Registermodernisierung und die Anpassung des Verwaltungsverfahrensrechts an die Digitalisierung).

Ein zentrales Element der Digitalisierung muss darin bestehen, dass Prozesse der Auftragsverwaltung, die zentral abgewickelt werden können, vollständig digital und Ende-zu-Ende angeboten werden. Es muss möglich sein, von zu Hause aus Pässe zu beantragen, Autos an- oder umzumelden sowie eine Firma zu gründen. Dieses Angebot des Staates sollte über eine Deutschland-App verfügbar sein und wegführen vom bisherigen Ansatz mit komplexen Onlineformularen. Der moderne deutsche Staat braucht eine akzeptierte digitale Identität, die als Wallet verfügbar ist.

Die für eine erfolgreiche Digitalisierung notwendige Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen erfordert eine akzeptierte Struktur für zügige Umsetzungen, die finanzielle Stabilität bietet und die Grundlage für ein nachhaltig erfolgreiches „Einer für Alle“-Prinzip mit klar definierten Standards auf einer Plattform sicherstellt. Die FITKO sollte gezielt auf diese Anforderungen neujustiert und Strukturen wie govdigital ausgebaut werden.

Die Smart City-Förderung muss fortgeführt und aus der Projektorientierung in eine zentrale Strukturförderung nach dem Modell „Eine Kommune für Alle“ überführt werden, um in Zusammenarbeit mit der deutschen KI-Wirtschaft sinnvolle Anwendungen flächendeckend verfügbar zu machen. Gerade in der Stadt- und Regionalentwicklung, der Mobilitätssteuerung und im Klimaschutz können so zentrale und standardisierte Ansätze entwickelt, angeboten und flächendeckend wiederverwendet werden.

Die Bereitstellung zentraler Service-Angebote sollte in Arbeitsteilung mehrerer Kommunen nach privatwirtschaftlichen Ansätzen erfolgen. Insbesondere für repetitive Tätigkeiten könnten solche Ansätze spürbare Entlastung schaffen und Raum für eine qualitative Bearbeitung von Ermessensspielräumen oder mehr persönlichen Kontakt bieten. Zur Bündelung von Prozessen, die aktuell jede Kommune selbst durchführt, sollen - für alle, die dies wünschen - Back-Office-Einheiten geschaffen werden.

## **IT-Infrastruktur und Staat als Ankerkunde**

Die geopolitischen Entwicklungen sollten uns ermutigen, den europäischen Technologie- und KI-Sektor durch gezielte Beschaffung und innovative Ansätze, wie zum Beispiel Advanced Market Commitments, als Ankerkunde zu stärken. Die Auswahl und der Einsatz von IT der öffentlichen Verwaltung muss grundlegend neu ausgerichtet werden. Dabei sollte eine Hybridstrategie verfolgt werden, insbesondere beim Übergang des Staates in die Cloud: Kurzfristig werden die derzeit führenden Angebote genutzt, während langfristige Aufträge europäische Unternehmen bei technologischen Innovationen und Basisdiensten gezielt unterstützen. Der Staat tritt mit einer aktiven Wirtschaftspolitik als zentraler Kunde mit Marktmacht auf und übernimmt Verantwortung in einer sich wandelnden digitalen Welt.

Für die Verwaltung sind skalierbare, fokussierte Plattformen und Intermediäre erforderlich, die innovative KI- und IT-Ökosysteme kompetent aufbauen und steuern können. Öffentliche IT-Dienstleister sollten konsolidiert werden, um notwendige Skaleneffekte zu erzielen und Strukturen zu professionalisieren. Gleichzeitig muss eine Cybersicherheitsarchitektur mit zentraler Governance und Krisenmanagement aufgebaut werden, um das öffentliche System zu schützen und auf digitale Bedrohungen vorbereitet zu sein. Deutschland braucht ein gemeinsames

IT-Lagebild, ein Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als Zentralstelle im nationalen sowie internationalen Kontext und eine koordinierte Bekämpfung von Deepfakes und Manipulation durch ausländische Akteure. Der Fokus muss auch auf die kommunale IT-Sicherheit gerichtet werden, wobei die entwickelten Ansätze zur Zentralisierung die kommunale Resilienz stärken sollen.

Die Abhängigkeit des deutschen Staates und der deutschen Wirtschaft von einzelnen Tech-Unternehmen ist häufig zu groß. Deshalb bedarf es einer Offensive zur Wiedergewinnung digitaler Souveränität. Hierfür ist die Vernetzung der bestehenden Digitalisierungsinstitutionen notwendig, sei es zwischen Behörden, Agenturen oder Dienstleistern. Erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung benötigt ein starkes staatliches Ökosystem.

Organisationseinheiten wie der Digital Service auf Bundesebene sollten auch in den Ländern genutzt und bestehende Strukturen aller staatlichen Ebenen besser miteinander vernetzt werden. Das Ziel ist nicht, alles selbst zu erledigen, sondern langfristig sinnvolle Alternativen zu den Lösungen großer Tech-Unternehmen zu entwickeln. Gleichzeitig soll die Fähigkeit gestärkt werden, die Vor- und Nachteile digitaler Projekte eigenständig abzuwägen und im Bedarfsfall über eigene Umsetzungskompetenz zu verfügen.

„Cloud first“ und „Mobile first“ sollten zentrale Paradigmen sein. Dabei gilt es jedoch, Lock-ins zu vermeiden, indem auf Multi-Plattform-Standards und Open-Source-Lösungen gesetzt wird. Ansätze und Instrumente wie die Deutsche VerwaltungscLOUD-Strategie und OpenCoDE bieten hierfür die Grundlage, müssen jedoch mit mehr Konsequenz vorangetrieben werden.

## **Strukturreformen**

Die Strukturen staatlichen Handelns müssen parallel zur Digitalisierung transformiert werden. Ziel ist es, dass der Staat im Zusammenspiel mit externen Akteuren künftig schnell messbare Ergebnisse liefert. Die wichtigsten politischen Prioritäten sollten daher zentral im Bundeskanzleramt durch „Mission Delivery Boards“ gesteuert und vorangetrieben werden.

Eine ergebnisorientierte Modernisierung der Verwaltung wird auch durch Partizipation erreicht, also durch direkte Rückkopplung mit der Bevölkerung. Es braucht neue Formen der missionsorientierten Zusammenarbeit mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. Um zeitnah Lösungen für die drängendsten Probleme zu finden, müssen alle gemeinsam an einem Strang ziehen. Ein ergebnisorientierter Staat ist sowohl Organisator als auch zentraler Akteur solcher gesellschaftlichen Missionen, die ohne partizipative Methoden nicht erfolgreich sein können.

Auch Gesetzgebungsprozesse müssen angepasst werden. Fach- und IT-Wissen sowie praktische Expertise aus verschiedenen staatlichen Ebenen sollten bereits in einer frühen Phase der Gesetzentwürfe eingebunden werden. So können politisch gewünschte Zielvorgaben direkt mit umsetzbaren Regelungen verknüpft werden. Der bisherige Digitalcheck muss ausgebaut und verbindlich gestaltet werden. Die digitale Umsetzbarkeit und notwendige Entwicklungen im Sinne einer Referenzimplementierung müssen von Anfang an berücksichtigt werden. Aktuell gibt es diese enge Kopplung zwischen Gesetzgebung und digitaler Umsetzung nicht, sodass sie von Fall zu Fall aufwändig projektorientiert hergestellt werden muss. Dadurch vergeht wertvolle Zeit bis zu einem notwendigen, digitalen Ende-zu-Ende-Prozess.

Die strukturelle Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist keine einmalige Aufgabe, sondern eine fortlaufende Herausforderung. Im Kern ist Verwaltungsreform eine Frage von Leadership: Nur durch mutige und entschlossene Führung können die notwendigen Veränderungen angestoßen und umgesetzt werden.

Damit Leadership nachhaltig wirken kann, braucht es unterstützende Strukturen, die unabhängig agieren und kontinuierlich Best Practices aus allen staatlichen Ebenen in Deutschland sowie Erfahrungen aus dem Ausland aufbereiten und bereitstellen. Diese Strukturen müssen Führungskräften in der Verwaltung die notwendigen Impulse und Instrumente geben, um innovative Ansätze voranzutreiben, Blockaden zu überwinden und eine Verwaltung zu schaffen, die effizient, bürgernah und zukunftsfähig ist. Daher braucht es die Förderung bestehender und neuer Netzwerke und Institutionen.

## **Eine neue Personalpolitik**

Seit Jahrzehnten wird über die demografische Entwicklung unserer Gesellschaft gesprochen. Es ist an der Zeit, dieser Herausforderung ehrlich zu begegnen und sichtbar zu handeln. Bis 2030 könnten im öffentlichen Dienst über eine Million Fachkräfte fehlen. Dennoch wurden die notwendigen Maßnahmen bisher nicht ausreichend umgesetzt oder zeigten nicht die gewünschte Wirkung. Daher müssen mit höchster Priorität parallel zur Verwaltungsdigitalisierung Weiterbildungsangebote für das Personal auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene geschaffen werden. Ohne ausreichende Kompetenzen laufen Digitalisierungsinitiativen oft ins Leere oder entfalten nicht die gewünschte Wirkung. So können Beschäftigte vor Überlastung durch Personalmangel geschützt und gleichzeitig für technologiegestütztes Arbeiten befähigt werden.

Für den erfolgreichen Einsatz von KI ist es entscheidend, Folgenabschätzungs- und Veränderungskompetenzen in den Verwaltungen zu verankern. Erfolge, wie etwa in den Sozialversicherungen, zeigen, dass Digitalisierungsprojekte auf einer

gemeinsam entwickelten Wertebasis aufbauen müssen. Erfolgreiche Digitalisierung ist daher menschengetrieben und menschenorientiert. Zukunftstechnologien wie KI werden derzeit nicht ausreichend verstanden und in neuen Verwaltungsinitiativen – von einfachen Prozessen bis hin zu komplexen Gesetzen – nicht von Beginn an mitgedacht. Damit notwendige Weiterbildungen und Trainings nicht zur Nebensache werden, braucht es eine Fortbildungsinitiative, die Beschäftigten fest verankerte Zeiten für Weiterbildung und Training einräumt. Im Fokus stehen dabei erfolgreiche Angebote wie die des GovTech-Campus, der Digitalakademie, des KommunalCampus oder des eGov-Campus. Niedrigschwellige Angebote zum Austausch wie NExT e.V. müssen nachhaltig ausgestattet werden.

Neben Maßnahmen zur Weiterbildung und zur Gewinnung von Querwechsler:innen muss auch die Diskussion über Gehälter in der Verwaltung fortgeführt werden: Insbesondere für IT-Fachkräfte hat die Privatwirtschaft gegenüber der Verwaltung häufig einen erheblichen Vorteil. Deutschland benötigt Maßnahmen, die das Personalwesen des öffentlichen Sektors öffnen und Personalrotationen in der Verwaltung zur Regel machen.

Die öffentliche Hand benötigt darüber hinaus ein professionelles Recruiting mit einem klaren Fokus auf Personalentwicklung und strategische Personalplanung. Das beinhaltet auch eine Abkehr von der starren Beamtenlaufbahn als festem Grundpfeiler der Personalpolitik sowie mehr personellen Austausch mit dem Privatsektor und der Wissenschaft. Konzepte wie das Ressortprinzip müssen kritisch hinterfragt und Personalthemen bei einer starken, zentralen Chief Human Resources Officer-Struktur gebündelt werden. Die kommende Bundesregierung muss ein „Personalkonzept 2050“ entwickeln.

## **Wir müssen handeln**

Deutschland braucht einen Verwaltungsaufbruch - um unseren Staat zu modernisieren und im globalen Wettbewerb zu bestehen. Im kommenden Wahlkampf werden viele gesellschaftliche Herausforderungen im Mittelpunkt stehen. Dabei dürfen wir jedoch nicht vergessen, gemeinsam die Grundlage für eine schlagkräftigere Politik und Verwaltung zu schaffen.

Wir müssen etwas erreichen, das für komplexe, gewachsene Systeme oft schwierig ist: eine Atmosphäre des Veränderungswillens und -dürfens in unseren Verwaltungen. Entscheider:innen müssen bereit sein, bestehende Organisationsstrukturen und Digitalisierungsprozesse zu hinterfragen, neu zu bewerten und anzupassen.

Verwaltungsdigitalisierung und Verwaltungsmodernisierung sind zwei Seiten einer Medaille. Die organisatorische Neuaufstellung der Digitalisierungs-Governance muss direkt zu Beginn der kommenden Legislaturperiode erfolgen. Entscheidend ist, eine

zentrale Schaltstelle für Digitalisierung und Modernisierung zu schaffen. Dies könnte ein eigenständiges Ministerium oder eine wirkungsorientierte Ansiedlung im Bundeskanzleramt sein. Wichtig ist: klare Zuständigkeiten setzen. Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsdigitalisierung müssen zusammengeführt werden. Es braucht direkte Entscheidungsbefugnisse, ein zentrales Budget, eine starke, konsolidierte Umsetzungsorganisation sowie den strategischen Fokus auf diese umfassende Modernisierungsagenda.

Deutschland kann mehr. Der Staat kann mehr. Die Herausforderungen unserer Zeit sind groß, aber nicht unüberwindbar. Ein modernisierter und gestärkter Staat wird in der Lage sein, das Leben der Menschen in diesem Land nachhaltig zu verbessern und im Wettbewerb der Systeme als zukunftsfähige Alternative zu bestehen.

Nur so können wir verlorengegangenes Vertrauen zurückgewinnen. Das ist der Kern unserer Politik.

Packen wir es an!

## **Autor:innen**

Die hier geäußerten Meinungen und Gedanken spiegeln die persönliche Perspektive der Autor:innen wieder.

**Frederik Blachetta** ist Partner der Beratungsgesellschaft PwC. Zuvor war er Chief Data Officer (CDO) im Bundeskanzleramt und Chief Strategy Officer (CSO) beim öffentlichen IT-Dienstleister Dataport.

**Valentina Kerst** ist Staatssekretärin a.D. für Wirtschaft und Digitale Gesellschaft, Autorin und beim KI Bundesverband tätig. Dort fördert sie u.a. die Weiterentwicklung des AI Village, dem Innovationscampus für Künstliche Intelligenz.

**Henning Meyer** ist Geschäftsführer der Social Europe Publishing & Consulting GmbH und stellvertretender Vorsitzender der SPD Grundwertekommission. Zuvor war er Abteilungsleiter in einem Ministerium auf Landesebene sowie Fellow im Bundesministerium der Finanzen.

**Fedor Ruhose** ist Chef der Staatskanzlei in Rheinland-Pfalz. Zuvor war er Chief Information Officer (CIO) und CDO des Landes Rheinland-Pfalz und Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz.