

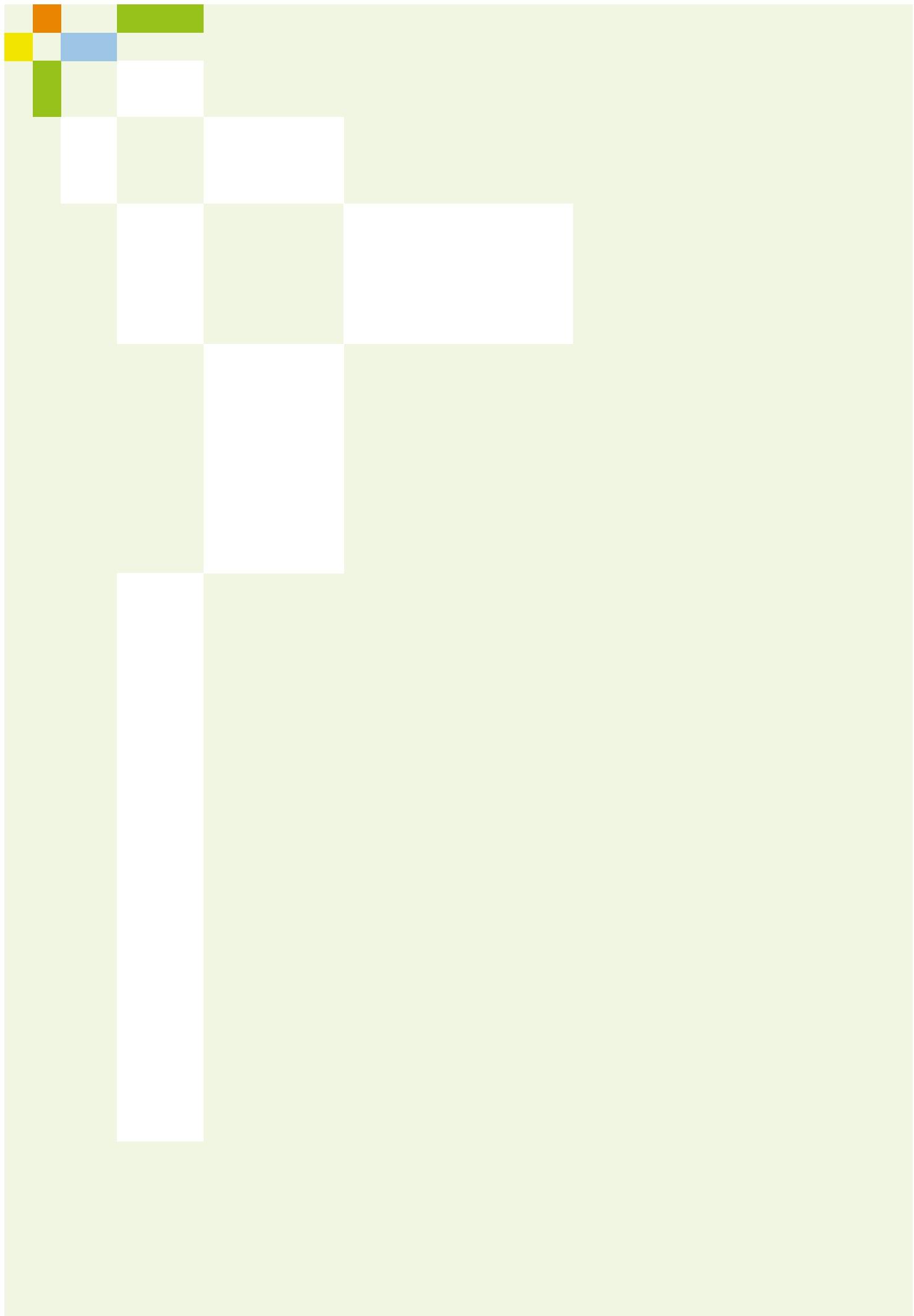


acatech STUDIE

Innovationssystem Deutschland

Effizienz und Agilität der öffentlichen
Verwaltung erhöhen

Gerhard Kussel, Sandra Pavleka,
Christoph M. Schmidt



acatech STUDIE

Innovationssystem Deutschland

Effizienz und Agilität der öffentlichen
Verwaltung erhöhen

Gerhard Kussel, Sandra Pavleka,
Christoph M. Schmidt



Die Reihe acatech STUDIE

In dieser Reihe erscheinen Ergebnisberichte von Projekten der Akademie. STUDIEN vertiefen die Politik- und Gesellschaftsberatung zu technikwissenschaftlichen und technologiepolitischen Zukunftsfragen. Sie liegen in der inhaltlichen Verantwortung der jeweiligen Herausgebenden sowie Autorinnen und Autoren.

Alle bisher erschienenen acatech Publikationen stehen unter www.acatech.de/publikationen zur Verfügung.

Inhalt

Zusammenfassung	4
Projekt	6
1 Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen	8
2 Beschäftigte	11
2.1 Kompetenzen für den Wandel sichern	12
2.1.1 Transformations- und Digitalisierungskompetenzen vermitteln	13
2.1.2 Fachkräfte gewinnen	16
2.2 Führungskräfte gewinnen, befähigen und entwickeln	18
2.3 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	21
3 Strukturen	22
3.1 Innovationsfördernde Strukturen etablieren	22
Statische Strukturen aufbrechen	23
3.2 Föderale Zusammenarbeit neu denken	25
Verwaltungsdigitalisierung vorantreiben	29
3.3 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	34
4 Technologien	35
4.1 Verwaltungsprozesse Ende-zu-Ende-digitalisieren	35
4.1.1 Onlinezugang und Registermodernisierung beschleunigen	37
4.1.2 Cloudifizierung der öffentlichen Verwaltung vorantreiben	42
4.2 Innovative technologische Lösungen beschaffen	44
4.2.1 Strategische Relevanz der Beschaffung erkennen	45
4.2.2 Möglichkeiten von GovTech nutzen	47
4.3 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	50
Fazit	51
Literatur	53



Zusammenfassung

Gute Ideen sind der Keim einer jeden Innovation. An ihnen mangelt es in Deutschland nicht. Doch diese zu marktreifen Lösungen zu entwickeln, die schließlich in der ganzen Gesellschaft Anwendung finden, gelingt hierzulande häufig nicht oder nur zu langsam. Diese Umsetzungsschwäche gefährdet unseren Wohlstand, denn Innovationen sind der Schlüssel, wenn es darum geht, die großen Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen – sei es die Eindämmung des Klimawandels, der Umgang mit der Alterung der Gesellschaft oder die Verteidigung der Demokratie. Ein zentrales Hemmnis bei der Verwirklichung von Innovationen liegt in der wachsenden Anzahl an Auflagen und Berichtspflichten sowie deren Umsetzung durch ineffiziente Verwaltungsabläufe. Stattdessen könnte eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung durch den Einsatz effizienter und agiler Verwaltungsprozesse den gesetzlichen und regulatorischen Rahmen ohne unnötige Reibungsverluste durchsetzen und so unternehmerischem Handeln – und dabei nicht zuletzt Innovationen – Rückenwind verleihen.

Doch von diesem Idealbild entfernen wir uns immer mehr: Durch die steigende Regulierungsdichte nehmen die Anforderungen an die staatliche Verwaltung immer weiter zu, bestehende Strukturen und Prozesse sind zunehmend überlastet. 49 Prozent der Behördenleitungen sehen den Staat in der Bewältigung seiner Aufgaben und Probleme überfordert. Lediglich 34 Prozent der Unternehmen und 27 Prozent der Bürgerinnen und Bürger nehmen die öffentliche Verwaltung als leistungsfähig wahr. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als Aushängeschild eines leistungsfähigen Staates ist somit auch für das Vertrauen der Gesellschaft in Demokratie und Staat von immenser Bedeutung.

Die zentrale Herausforderung liegt darin, mittlerweile übermäßig verfestigte Strukturen und eine gewachsene Verwaltungskultur durch veränderte Rahmenbedingungen und gezielte Maßnahmen in drei miteinander eng verschränkten Teilbereichen – Beschäftigte, Strukturen und Technologien – aufzubrechen und Strukturen und Prozesse in Richtung Effizienz und Agilität weiterzuentwickeln.

Qualifizierte **Beschäftigte** sind der zentrale Baustein für den reibungslosen Betrieb und die dringend benötigte Transformation der öffentlichen Verwaltung. Der gesamtgesellschaftliche demografische Wandel und damit einhergehende Herausforderungen der Fachkräftesicherung treffen die öffentliche Verwaltung in besonderem Maße. Der Anteil der über 55-jährigen Beschäftigten, die in den kommenden zehn Jahren in die Rente eintreten werden, liegt in der öffentlichen Verwaltung bei 28 Prozent und damit 5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller Branchen.

Daneben verfügen die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung nicht in ausreichendem Maße über Transformations- und Digitalisierungskompetenzen. Gerade auf der Leitungsebene ist die deutsche öffentliche Verwaltung im europäischen Vergleich durch den mit gut 45 Prozent höchsten Anteil an Juristinnen und Juristen und mit unter 9 Prozent zweitgeringsten Anteil an Beschäftigten mit längerer Erfahrung aus der Privatwirtschaft gekennzeichnet. Diese Beschäftigtenstruktur begünstigt die Verfestigung einer Verwaltungskultur, die strikt auf das Ziel der Fehlervermeidung ausgerichtet und dadurch nur begrenzt innovationsfähig ist.

Dabei können Verwaltungsleitungen die Herausforderung proaktiv angehen, indem sie eine strategische Personalplanung etablieren. Eine solche erfasst den Personalbestand und vorhandene Kompetenzen, schätzt zukünftige Entwicklungen ab und setzt Strategien für Aus- und Weiterbildung sowie Recruiting auf, um Personal und Kompetenzbedarfe vorausschauend und somit nachhaltig zu decken. Dies erfordert eine gut qualifizierte Personalabteilung, die eng mit der strategischen Verwaltungsleitung zusammenarbeitet.

Damit sich die öffentliche Verwaltung im Wettbewerb am Arbeitsmarkt behaupten kann, sollten Stellenausschreibungen mehr an erforderlichen Fach- und Führungskompetenzen und weniger an bestimmten formellen Bildungsabschlüssen ausgerichtet werden. Tarifliche Spielräume zur Anerkennung externer beruflicher Erfahrung bieten die Möglichkeit, vermehrt Personen mit externer beruflicher Erfahrung und somit neuen Perspektiven und Innovationskulturen in die Verwaltung zu bringen. Gemeinsam mit einer klaren politischen Vision kann so eine Verwaltungskultur geprägt werden, die den Beschäftigten stärkere Freiräume für die Entwicklung einer angemessenen Fehlerkultur bietet und die hierarchie- und ressortübergreifende Zusammenarbeit begünstigt.

Unser föderal geschichtete System der öffentlichen Verwaltung mit 16 Bundesländern und rund 11.000 Kommunen fügt dem ohnehin komplexen Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung noch eine weitere Dimension hinzu. Die Prinzipien von Subsidiarität und Konnexität erschweren die effiziente Steuerung und Umsetzung von übergreifenden komplexen Modernisierungsvorhaben. Für die Verwaltungsdigitalisierung wurden daher mit dem IT-Planungsrat und der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) Strukturen geschaffen, die einen gesamtstaatlichen Ansatz ermöglichen. Nachholbedarf besteht jedoch auf kommunaler Ebene, wo zu vielen isolierten Einzelprojekte verfolgt werden. So schätzen nur 23 % der Kommunen ihren Digitalisierungsstand als gut ein.

Bundes- und Landesregierungen können jedoch durch eine weitere Stärkung der geschaffenen **Strukturen** der föderalen

Zusammenarbeit entscheidend zur Lösung der gemeinsamen Herausforderungen beitragen. Dazu sollte die föderale Aufgabenverteilung angesichts neuer technologischer Möglichkeiten und digitaler Prozesse evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. Erhöhte Entscheidungsfähigkeit und Durchsetzungskompetenz des IT-Planungsrates ergänzt um eine deutlich ausgebauta FITKO könnten die Verwaltungsdigitalisierung ebenenübergreifend orchestrieren, Standards etablieren und gemeinsame Komponenten zur Verfügung stellen.

Auch Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene können Strukturen aktiv mitgestalten. Die Ernennung eines Chief Digital Officer, der die strategische Koordinierung der Verwaltungsdigitalisierung verantwortet, sowie die Ausarbeitung einer Digitalisierungsstrategie haben sich als gute Basis für koordinierte Digitalisierungsvorhaben herausgestellt. Insbesondere kleinere Kommunen können die Potenziale interkommunaler Kooperationen stärker nutzen und im Verbund Effizienz und strategische Handlungsfähigkeit gewinnen. Reibungsverluste in der Umsetzung schwinden, wenn die Erfahrungen der kommunalen Umsetzungsebene stärker eingebracht und gehört werden.

Wenngleich menschliche Urteilskraft ein unverzichtbarer Kern des Verwaltungshandelns bleiben wird, bietet sich der verstärkte Einsatz von **Technologien** an, um die vielfältigen Routinen und homogenen Prozesse zu unterstützen und zumindest teilweise zu automatisieren. Diese Möglichkeiten bleiben bislang jedoch weitgehend ungenutzt. Deutschland liegt im DESI-Index zu digitalen öffentlichen Diensten auf dem 18 Rang von 27 EU-Staaten und damit unter dem EU-Durchschnitt und weit abgeschlagen von der Spurze. Von 575 im Onlinezugangsgesetz vorgesehenen Leistungsbündeln sind aktuell (Stand März 2024) erst 155 Leistungen flächendeckend umgesetzt.

Eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Verwaltungsprozesse, bei der verfügbare Informationen aus vernetzten Registern integriert werden, liegt durch die schleppende Umsetzung der Registermodernisierung noch in ferner Zukunft. Die Anwendung neuer technischer Lösungen wird häufig durch starre Beschaffungsverfahren bei den bis zu 30.000 öffentlichen Auftraggebern gebremst. Dort greift man zu häufig auf bestehende Leistungsverzeichnisse und Rahmenverträge zurück und zieht selbst bei größeren Beschaffungen nur den Preis als Vergabekriterium heran.

Bundesregierung und Bundesrat sollten dringend die Möglichkeit nutzen, der Verwaltungsdigitalisierung mit einer Fortsetzung des Onlinezugangsgesetzes neuen Schwung zu verleihen. Darinnen sollte die flächendeckende Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsprozessen durch eine stärkere Verknüpfung von Online-

zugang und Registermodernisierung forciert werden. Verbindliche Ziele und Umsetzungsfristen schaffen die nötige Dynamik und senden klare Signale an die Umsetzungsebene. Einheitliche Standards und Schnittstellen geben der dezentralen Umsetzung die erforderlichen Leitplanken und sollten durch den IT-Planungsrat verbindlich beschlossen werden. Bund und Länder sollten zentrale technische Komponenten als Ankerpunkte für die Umsetzung bereitstellen und in die kontinuierliche (Weiter-)Entwicklung investieren.

Wo immer möglich sollten Cloudlösungen genutzt werden, um die Entwicklungsgeschwindigkeit und nicht zuletzt die IT-Sicherheit zu erhöhen. Erhöhte Transparenz durch Standards und Cloudbetrieb kann den Wettbewerb zwischen Dienstleistern und Fachverfahrensherstellern beflügeln und deren Innovationskraft anschieben.

Verwaltungsleitungen könnten die strategische Beschaffung als Innovationsmotor für die Verwaltung und Impulsgeber für das Innovationssystem etablieren. Eine Beschaffungsstrategie unterlegt mit kompetenten Beschaffungseinheiten würde es ermöglichen, vermehrt auf innovative Vergabemethoden zu setzen und proaktiv in Interaktion mit innovativen Anbietern zu treten. Kleinere Verwaltungseinheiten könnten sich dabei zusammenschließen und so eine gemeinsame strategische Beschaffung erreichen.

Digitale Verwaltungsprozesse und strategische Beschaffung sind die Voraussetzung für die Nutzung innovativer GovTech Lösungen. KI-gestützte Kommunikation, (teil-)automatisierte Bearbeitung von Verwaltungsprozessen, KI-basierte Strukturierung und Durchsuchung umfangreicher Antragsakten bis hin zur KI-gestützten Weiterbildung haben immenses Potenzial, die Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen und die Beschäftigten zu entlasten.

In jedem der drei Handlungsfelder werden Einzelmaßnahmen nur dann ihr Potenzial entfalten können, wenn sie mit Maßnahmen in den anderen Handlungsfeldern verzahnt werden. Wenn beispielsweise die Beschäftigten nicht über die erforderlichen Kompetenzen verfügen oder die Strukturen Änderungen verhindern, können Prozessdigitalisierungen nicht umgesetzt werden. Die Kompetenz der Verwaltungsbeschäftigte, die Anpassungsfähigkeit der Strukturen und die entlang der Verwaltungsprozesse eingesetzten Technologien sind untrennbar miteinander verbunden. Wenn es jedoch gelingen sollte, die Verwaltungsmodernisierung über die föderalen Ebenen hinweg mit einer klaren Vision anzutreiben, dann würde eine effiziente und innovative öffentliche Verwaltung die staatliche Handlungsfähigkeit auch im Angesicht großer Herausforderungen sicherstellen und zugleich eine treibende Kraft im deutschen Innovationssystem werden.



Projekt

Zum Projekt

Mit dem auf mehrere Jahre angelegten Projekt Innovationsystem Deutschland widmet sich acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften zentralen Herausforderungen des deutschen Innovationsystems. Die Diskussion eines jährlich wechselnden Schwerpunktthemas soll dazu beitragen, dass das Innovationssystem seine Rolle als nachhaltiger Innovations- und Wohlstandsmotor bestmöglich erfüllen kann. Die Aufmerksamkeit der hier nun vorliegenden zweiten Studie gilt der öffentlichen Verwaltung.

Die Basis unseres Berichts bildet eine deskriptive Analyse des Status quo, die anhand administrativer Daten und verfügbarer Befragungen die wichtigsten Herausforderungen darstellt. Darauf aufbauend legt er ausführlich dar, welche Handlungsoptionen wir in qualitativen Interviews mit unterschiedlichen Stakeholdern des deutschen Innovationssystems erörtern konnten. Ziel dieses Berichts ist es, eine Grundlage für einen informierten gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskurs zu bereiten.

Projektleitung

- Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Ann-Kristin Achleitner, Technische Universität München/acatech
- Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung/acatech

Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Der Inhalt der Publikation spiegelt ausschließlich die Position der Autorinnen und Autoren wider und entspricht nicht notwendigerweise der Meinung der einzelnen befragten Expertinnen und Experten.

- Dr. Björn Appelmann, Stadt Karlsruhe
- Matthias Berg, Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO)
- Dr. Johann Bizer, Dataport, AöR

- Dr. Julia Borggräfe, Metaplan® – Gesellschaft für Planung und Organisation mbH
- Dr. Dorit Bosch, Coach und Podcasterin „Let's Staat“
- Cigdem Bern, Stadt Krefeld
- Marc Danneberg, Bitkom e. V.
- Maik Dick, Stadt Köln
- Prof. Dr. Michael Eßig, Universität der Bundeswehr München
- Michaela Evers-Wölk, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH
- Prof. Dr. Christian Geiger, Berner Fachhochschule
- Katrin Giebel, Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V.
- Marc Groß, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)
- Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School gGmbH/ Institut für den öffentlichen Sektor e. V.
- Alexander Handschuh, Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V.
- Dr. Thomas Helmke, publicon GmbH/ Querwechsler-Netzwerk
- Prof. Dr.-Ing. Thomas Hemker, Fachhochschule Münster
- Prof. Dr. Michael Hölscher, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Verena Holtz, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.
- Joachim Johannes, Deutsche Verwaltungs-Gewerkschaft (DVG)
- Paulo Kalkhake, Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, Projekt GovTecHH
- Inga Karrer, Deutsche Industrie- und Handelskammer/ Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.
- Manuel Kilian, GovMind GmbH
- Jörg Kremer, Föderale IT-Kooperation (FITKO)
- Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam/ Nationaler Normenkontrollrat (NKR)
- Dr. Stefanie Lämmle, Landeshauptstadt München
- Christina Lang, DigitalService GmbH des Bundes
- Silke Lehnhardt, Stadt Wiesbaden
- Dirk Lenders, Anwaltskanzlei Lenders/ Kommunales Bildungswerk e.V.
- Dr. Steffen Muhle, Bundesverwaltungsamt
- Zehra Öztürk, Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, Plattform MODULF
- Yannic Plumpe, GovTech Campus Deutschland e. V.
- Anna Primavesi, Bundesministerium für Arbeit und Soziales

- Andreas Reckert-Lodde, Zentrum für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung (ZenDiS) GmbH
- Eckhard Riege, Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
- Mareike Rimmmer, Stadt Heidelberg
- Dr. Pauline Riousset, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB)
- Christian Rupp, PROSOZ Herten GmbH
- Lena Sargalski, Stadt Bad Salzuflen
- Martin Schallbruch, govdigital eG
- Prof. Dr. Birgit Schenk, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
- Dr. Catharina Schmalstieg, ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
- Dirk Schweikart, nextgov iT GmbH
- Julius Schwerk, Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, Projekt Registermodernisierung
- Sabine Schwittekk, Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen/ synexa
- Prof. Dr. John Siegel, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
- Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmann, Goethe-Universität Frankfurt/ acatech
- Basantha Thapa, Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.
- Anja Theurer, DigitalService GmbH des Bundes
- Faruk Tuncer, Polyteia GmbH
- Prof. Dr. Jörn von Lucke, Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH
- Sascha Verhoeven, Stadt Heidelberg
- Dr. Mike Weber, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS/ Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)

- Thomas Wieland, Metropolregion Rhein-Neckar GmbH
- Prof. Dr. Mascha Will-Zocholl, Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS)
- Antonia Zierer, byte - Bayerische Agentur für Digitales GmbH

Autorinnen und Autoren

- Dr. Gerhard Kussel, acatech Geschäftsstelle
- Sandra Pavleka, acatech Geschäftsstelle
- Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V./acatech

Mitwirkende

- Anna Salfer, acatech Geschäftsstelle
- Liath Schmitt, acatech Geschäftsstelle
- Florian Weindel, acatech Geschäftsstelle

Projektkoordination

- Dr. Gerhard Kussel, acatech Geschäftsstelle
- Sandra Pavleka, acatech Geschäftsstelle

Projektlaufzeit

07/2022-06/2025



1 Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen

Innovationen sind der Schlüssel zur Festigung und zum Ausbau unseres **Wohlstands** über den heutigen Tag hinaus. Die Innovationsfähigkeit unserer Volkswirtschaft sicherzustellen, ist nicht zuletzt eine Bringschuld gegenüber künftigen Generationen. Der Innovationsprozess vollzieht sich von der ersten Idee und Prototypisierung, über die Implementierung in Geschäftsmodellen, bis hin zur flächendeckenden Nutzung in Wirtschaft und Gesellschaft höchst dynamisch, seine Ergebnisse sind unvorhersehbar und seine Wirkung ist potenziell disruptiv (siehe Abbildung 1). Angesichts dieser Eigenschaften kommt es häufig zu Reibungsverlusten, wenn der Innovationsprozess Schnittstellen mit der öffentlichen Verwaltung¹ aufweist. Diese ist durch ihre starke Bindung an gesetzliche Grundlagen, ihren hierarchischen Aufbau und ihre Konzentration auf eine verlässliche, beständige, gleiche und transparente

Leistungserbringung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nahezu gegensätzlicher Natur.

So stellen bürokratische Anforderungen an unternehmerisches Handeln, z.B. in Form von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, inzwischen neben der Verfügbarkeit von Fachkräften eine der größten Innovationsbarrieren dar.² Die Anzahl der Einzelnormen in Gesetzen und Verordnungen des Bundes ist zwischen 2014 und 2024 von 82.407 auf 96.427 gestiegen, was einem Anstieg von 17 Prozent entspricht.³ Diese belasten Unternehmen mit hoher Innovationsaktivität überproportional stark.⁴ Beklagt werden häufig unnötige bürokratische Hürden wie Schriftformerfordernisse oder die unzureichende Reichweite des Vorsatzes „one-in-one-out“, insbesondere bei Gesetzesvorgaben auf europäischer Ebene.

Eine hohe Regulierungsdichte muss jedoch nicht zwangsläufig zu hohen Bürokratiekosten führen, es kommt ebenso darauf an, mit welcher **Verwaltungsqualität** die Verfahrensverfahren umgesetzt werden.⁵ In der Tat ist der Bürokratiekostenindex, der die bürokratische Belastung von Unternehmen erfasst, parallel zum Anstieg der **Regulierungsdichte** sogar um 4 Indexpunkte von 100 auf 96 Punkte gefallen.⁶

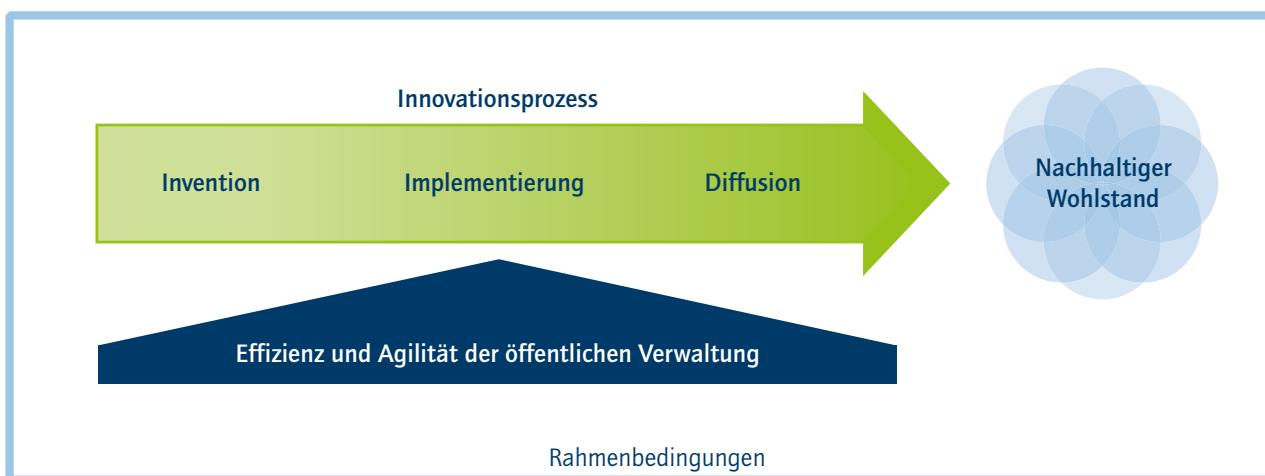


Abbildung 1: Innovationssystem Deutschland (Quelle: eigene Darstellung)

- 1 | Die öffentliche Verwaltung besteht aus einer Vielzahl sehr heterogener Einheiten wie Gebietskörperschaften der Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltungen, und Anstalten des öffentlichen Rechts. In dieser Studie wird auf gemeinsame Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung eingegangen, welche sich jedoch im Einzelfall sehr individuell darstellen können.
- 2 | Vgl. DIHK 2023.
- 3 | Vgl. Statista 2024.
- 4 | Vgl. Zimmermann 2024.
- 5 | Vgl. DIW 2023.
- 6 | Vgl. Statistisches Bundesamt 2024a.

Ein besonders großer Hebel zur Verbesserung der Verwaltungsqualität liegt im Angebot digitaler Verwaltungsleistungen. So haben die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung im Jahr 2019 sowie die obligatorische elektronische Rechnung im B2B-Bereich die Bürokratiekosten signifikant senken können (siehe Abbildung 2). Im internationalen Vergleich liegt Deutschland im Bereich der digitalen öffentlichen Dienste jedoch weit hinter der Spur zurück. Im DESI-Index der Europäischen Union rangiert Deutschland auf Platz 18 der 27 betrachteten Staaten und bleibt deutlich unter dem EU-Durchschnitt.⁷ Damit bleiben einerseits große Effizienzpotentiale ungenutzt. So ist die Terminfindung an vielen Behörden immer noch schwierig und ein Besuch auf dem Amt nimmt im Durchschnitt immer noch 2 Stunden und 21 Minuten in Anspruch.⁸ Andererseits fehlt der öffentliche Verwaltung Agilität, um auf unvorhersehbare Ereignisse, wie z.B. die Corona-Pandemie oder die sprunghaft angestiegenen Energiepreise im Zuge des russischen Angriffskriegs zu reagieren.

Daraus resultiert ein Vertrauensverlust in die **Leistungsfähigkeit** des Staates. 2023 waren nur 27 Prozent der Bürgerinnen und Bürger der Ansicht, dass der Staat in der Lage sei, seine Aufgaben und Probleme zu bewältigen.⁹ Auch der Anteil der

Unternehmen, die die öffentliche Verwaltung als leistungsfähig einschätzen, liegt nur bei ca. 34 Prozent.¹⁰ Selbst innerhalb der Verwaltung bestehen inzwischen deutliche Zweifel an der eigenen Leistungsfähigkeit. Bemerkenswert: 49 Prozent der Behördenleitungen sehen den Staat in der Bewältigung seiner Aufgaben und Probleme überfordert.¹¹ Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als Aushängeschild eines leistungsfähigen Staates ist somit auch für das Vertrauen der Gesellschaft in Demokratie und Staat von immenser Bedeutung.

Es gilt daher, die öffentliche Verwaltung agiler und effizienter aufzustellen, um sie als leistungsfähigen Anker staatlichen Handelns zu stärken und so die **Innovationsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts** zu erhöhen. Nur so wird sich verlorenes Vertrauen zurückgewinnen lassen. Dabei kann es nicht das Ziel sein, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsverfahren zu kompromittieren oder die Verwaltung zur Risikobereitschaft und Agilität eines Start-ups zu führen. Es wird jedoch zunehmend ersichtlich, dass die historisch gewachsene Statik der Verwaltung der dynamischen Entwicklung ihrer Aufgaben immer weniger gewachsen ist. Um diese nachhaltig bewältigen zu können, ist ein Wandel hin zu mehr Agilität und eigener Innovationsfähigkeit unerlässlich.



Abbildung 2: Bürokratiekostenindex von 2012 bis 2023, Basis: Januar 2012 = 100, Stand: 25. März 2024 (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Bundesamt 2024a)

7 | Vgl. Europäische Kommission 2022.

8 | Vgl. Bitkom 2024.

9 | Vgl. ifo 2023.

10 | Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach 2022.

11 | Vgl. Hammerschmid et al. 2023.



Die Handlungsfelder der Verwaltungsmodernisierung gliedern sich im Folgenden in drei Cluster (siehe Abbildung 3):

- Die **Beschäftigten** der öffentlichen Verwaltung, welche in ausreichender Zahl rekrutiert und mit den erforderlichen Kompetenzen für die (digitale) Transformation der Verwaltung ausgestattet werden müssen.
- Die **Strukturen** der öffentlichen Verwaltung, welche die Kultur der Verwaltungsarbeit prägen und deren föderaler Aufbau die Umsetzung gemeinsamer Lösungsoptionen erschwert.
- Sowie die eingesetzten **Technologien**, welche Beschäftigte und Strukturen herausfordern, aber ebenso große Potentiale zur Verbesserung der Verwaltungsleistung bergen.

Diese drei Handlungsfelder greifen eng ineinander und können daher nur gemeinsam und nicht isoliert voneinander reformiert werden. So werden die Beschäftigten in bestehenden Strukturen sozialisiert und prägen gleichzeitig eine Arbeitskultur,

welche Strukturen verfestigt. Auch Technologien können nur dann effektiv eingesetzt werden, wenn die Beschäftigten über Veränderungs- und Anwendungskompetenzen verfügen und die Strukturen und Prozesse den technischen Möglichkeiten angepasst werden. Werden die Herausforderungen jedoch ganzheitlich angegangen und bewältigt, kann die öffentliche Verwaltung erfolgreich als Garant staatlicher Handlungsfähigkeit und Katalysator der Innovationsfähigkeit dienen.

Die folgenden Kapitel stellen auf Basis einer deskriptiven Analyse die zentralen Herausforderungen in diesen drei Themenfeldern dar. Auf Basis der Erkenntnisse aus qualitativen Interviews mit unterschiedlichen Stakeholdern des deutschen Innovationssystems werden Handlungsoptionen erörtert, eingordnet und verdichtet. Der Bericht ist als Grundlage für einen informierten gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskurs, nicht als Vorlage apodiktischer Handlungsempfehlungen zu verstehen.

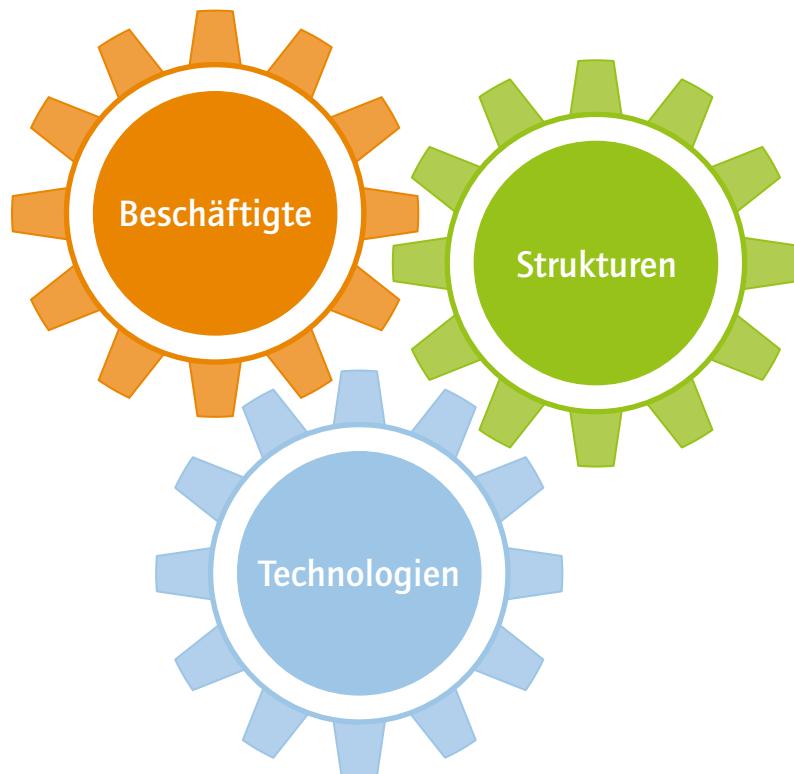


Abbildung 3: Handlungsfelder der Verwaltungsmodernisierung (Quelle: eigene Darstellung)

2 Beschäftigte

Die Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltung, ihre Dienste in hoher Qualität anzubieten und gleichzeitig die notwendige Transformation der eigenen Strukturen zu bewerkstelligen, hängen an der Verfügbarkeit von **qualifiziertem Personal**. Umso wichtiger ist es für Bund, Länder und Kommunen, relevante Kompetenzen für den Wandel zu sichern, entweder über die Vermittlung durch Ausbildung und über die gezielte Akquirierung von Fachkräften oder über die Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten. Dabei sind für einen erfolgreichen Transformationsprozess insbesondere Führungskräfte gefragt, die über entsprechende Kompetenzen verfügen.

Der demografische Wandel hierzulande verschärft den Wettbewerb um Nachwuchs- und Fachkräfte, in dem die verschiedenen Verwaltungsebenen und -bereiche ebenso miteinander konkurrieren wie mit privatwirtschaftlichen Unternehmen. Für die Behördenleitung besteht daher der größte Handlungsbedarf innerhalb der nächsten Jahre in der **demografieorientierten Personalpolitik**¹² – nicht zuletzt, weil der Anteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, die 55 Jahre und älter sind, aktuell bei 28 Prozent liegt und somit knapp 5 Prozentpunkte höher als bei allen sozialversicherungspflichtigen

Beschäftigten in Deutschland (23,1 Prozent; siehe Abbildung 4). Eine entsprechend hohe Anzahl von Beschäftigten wird in den nächsten zehn Jahren also in den Ruhestand eintreten.

Im Jahr 2023 sind zudem rund 2 Prozent der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Ruhestand getreten. Unter Berücksichtigung möglicher Neuanstellungen ist – wobei unterstellt wird, dass sich die Strukturen nicht in bedeutsamer Weise anpassen, sondern im Wesentlichen beibehalten werden – daher laut jüngsten Schätzungen von einem **Personalbedarf** im öffentlichen Dienst von über 550.000 Stellen auszugehen.¹³

Der demografische Wandel in Deutschland ist aber nicht bloß Hindernis, sondern birgt auch die Chance, gezielt benötigte Kompetenzen in die Verwaltung hereinzuholen. **Transformations- und Digitalisierungskompetenzen** werden jedoch in allen Bereichen des Arbeitsmarkts nachgefragt, weshalb die öffentliche Verwaltung hier im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern steht. Folglich muss sich die öffentliche Verwaltung in diesem Wettbewerb als attraktiver Arbeitgeber beweisen und eine passende Motivations- und Führungskultur etablieren. Zudem sind den bereits öffentlich-dienstlich Beschäftigten relevante

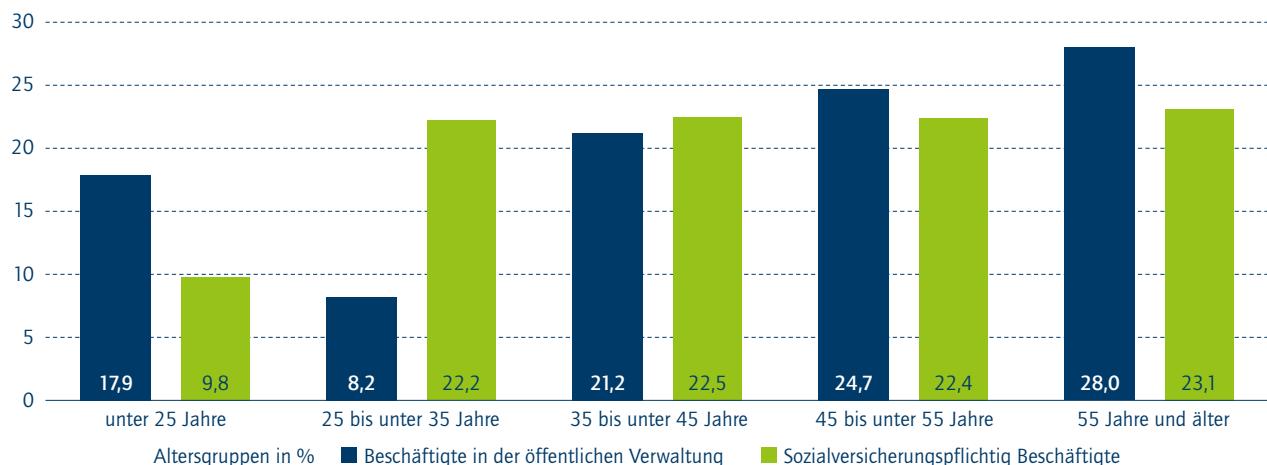


Abbildung 4: Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung (Aufgabenbereiche: Politische Führung und zentrale Verwaltung; Finanzverwaltung und Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland, Stand: 30.06.2022 (Quelle: eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt 2024b und Statistisches Bundesamt 2024c)

12 | Vgl. Hammerschmid et al. 2023.

13 | Vgl. dbb 2023.



Kompetenzen, Arbeitsweisen und Führungsmethoden durch Weiterbildungsmaßnahmen zu vermitteln. Aufgabe eines **strategischen Personalmanagements** ist es daher, die konkreten Kompetenzbedarfe in der öffentlichen Verwaltung zu identifizieren, Nachwuchs- und Fachkräfte zu gewinnen und diese entsprechend zu qualifizieren.

2.1 Kompetenzen für den Wandel sichern

Der Wandel der öffentlichen Verwaltung erfordert neue **Kompetenzen** und geht mit neuen Anforderungen an die Beschäftigten einher (siehe Abbildung 5). Sowohl die Coronapandemie als auch die jüngsten Entwicklungen bei der Anwendung von Künstlicher Intelligenz (KI) haben die Relevanz digitaler Kompetenzen für die öffentliche Verwaltung weiter verstärkt. Das zeigt die starke Zunahme an Stellenbeschreibungen in der Verwaltung mit Bezug zu Digitalisierungsthemen seit der Coronapandemie. Auch Kompetenzen, die eine Verwaltungsorganisation befähigen, sich an verändernde Anforderungen durch externe Einflüsse anzupassen – beispielsweise das agile Projektmanagement –, haben an Bedeutung gewonnen.¹⁴

Bisher werden die Kompetenzbedarfe in deutschen Behörden allerdings nur unzureichend erfasst: Lediglich 24 Prozent der

Verwaltungen führen eine **Kompetenzbedarfserhebung** für ihre Abteilungen durch.¹⁵ Darüber hinaus fehlt es an Vertrautheit im Umgang mit neuen Technologien und modernen Arbeitsweisen wie beispielsweise dem Einsatz agiler Methoden.

Durch die mangelnde **strategische Ausrichtung** der Personalplanung in der öffentlichen Verwaltung wurden Kompetenzbedarfe zudem bislang zu ungenau prognostiziert und nicht proaktiv gedeckt. Aus Ergebnissen des Kommunalpanels 2020 der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geht hervor, dass knapp 60 Prozent der befragten Kommunen einen Mangel an Expertise und Personal für die Digitalisierung aufweisen.¹⁶

Um den Bedarf an relevanten Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung künftig zu sichern, braucht es also zunächst ein Bewusstsein für die erforderlichen Strukturen im Personalmanagement.

Die **strategische Personalplanung** ist ein wichtiges Instrument im Personalmanagement, wenn es um die zukünftige Ausrichtung einer Organisation geht. Absehbaren Veränderungen in der Personalsituation kann eine Organisation so rechtzeitig und erfolgreich begegnen. Hierzu zählen beispielsweise jene Anforderungen, die sich im Zuge des technologischen Wandels ergeben. Das umschließt eine längerfristige und zudem zweidimensionale Vorausschau der Personalfluktuation, denn es gilt den **quantitativen und qualitativen Personalbedarf** frühzeitig zu

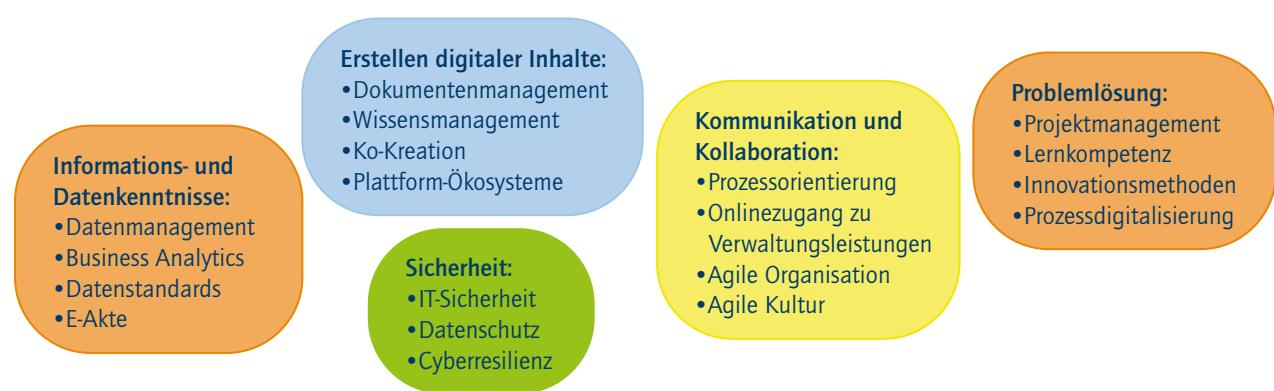


Abbildung 5: Exemplarische Auswahl sogenannter E-Kompetenzen und digitaler Kompetenzen für die öffentliche Verwaltung, unterteilt in fünf branchenunabhängige Kompetenzbereiche (eigene Darstellung basierend auf Auth et al. 2021)

14 | Vgl. Auth et al. 2024.

15 | Vgl. Stifterverband 2021.

16 | Vgl. Brand et al. 2021.

erkennen. Neben dem Personalbestand und seinen Veränderungen müssen also auch die vorliegenden Kompetenzen der Beschäftigten ermittelt werden. Auf Basis dieser Daten ist anschließend ein konkreter Fahrplan aufzustellen, mit dem vorhandene **Kompetenzlücken** gedeckt werden können.¹⁷ Eine sogenannte Kompetenzmodellierung ermöglicht in diesem Zusammenhang, die tatsächlichen Kompetenzen der Belegschaft im Rahmen eines Soll-Ist-Abgleichs zu evaluieren und individuell entsprechende **Kompetenzprofile** zu erstellen. Solche Kompetenzprofile verdeutlichen schließlich, welche konkreten Weiterbildungsmaßnahmen zum Auf- oder Ausbau der erforderlichen Fähigkeiten bei den einzelnen Beschäftigten notwendig sind. Personalabteilungen sollten eine strategische Personalplanung aufsetzen, um gezielt Kompetenzbedarfe zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zum Ausbau der Kompetenzen festlegen zu können.

Beispiel: KommunalCampus

Als Initiative der Metropolregion Rhein-Neckar und des Kreises Bergstraße in Kooperation mit dem Hessischen Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung bietet der KommunalCampus modular aufgebaute Fort- und Weiterbildungsprogramme für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung an. Dort können Kompetenzen zu den Themen Digitalisierung, Projekt- und Change-Management auf- und ausgebaut werden. Anhand einer Soll-Ist-Analyse wird ein individueller Lernpfad, bestehend aus einzelnen Lerneinheiten, erstellt. Nach Absolvierung des jeweiligen Lernpfads folgen eine weitere Kompetenzevaluation und die Zuteilung eines neuen bedarfsorientierten Lernpfads.¹⁸

Die Personalabteilungen der öffentlichen Verwaltung sollten die frühzeitig ermittelten Kompetenzbedarfe künftig als Orientierungshilfe für **Stellenbeschreibungen** nutzen, um gezielt nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten zu suchen. Hierfür gilt es die Stellenbeschreibungen stärker auf die jeweils benötigten Kompetenzen auszurichten, wobei keine allzu spezifischen Qualifikationspostulate formuliert werden sollten: Spezifische Ausbildungsanforderungen wie die Nennung eines konkreten Studiengangs können geeignete Bewerberinnen und

Bewerber von vornherein ausschließen, obwohl diese benötigte Kompetenzen mitbringen und über die für die jeweilige Stelle notwendigen Bildungs- und berufsqualifizierenden Voraussetzungen nach Laufbahnrecht verfügen (beispielsweise ein mit dem Mastergrad abgeschlossenes Hochschulstudium für den Höheren Dienst).¹⁹

Abschließend ist festzuhalten, dass das Wissen über vorliegende Kompetenzen in der Organisation angesichts des demografischen Wandels und des zunehmenden Ausscheidens älterer Beschäftigter aus dem Erwerbsleben eine wichtige Steuerungsfunktion im Personalmanagement einnehmen sollte. Darüber hinaus sollte das **Wissensmanagement**, das auch den Wissentransfer²⁰ durch ausgeschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfasst, als relevantes Thema der demografisch orientierten Personalpolitik stärker institutionalisiert werden.

2.1.1 Transformations- und Digitalisierungskompetenzen vermitteln

Die für die Verwaltungsmodernisierung relevanten Kompetenzen sollte idealerweise bereits im Rahmen der **Ausbildung** gesichert werden (Angestellten- und Beamtenausbildung sowie Studium an einer Hochschule für öffentliche Verwaltung). Im Rahmen der Ausbildung werden bereits wichtige Grundsteine für die berufliche Integration gelegt. Dazu gehört auch die Aneignung wichtiger Kompetenzen, die in einer digitalisierten Arbeitswelt erforderlich sind. Bislang werden Transformations- oder Digitalisierungskompetenzen in der Ausbildung jedoch nur unzureichend vermittelt.

Das Problem ist nicht neu: Bereits eine Studie aus dem Jahr 2014 hat gezeigt, dass Kompetenzen zum Thema E-Government in Verwaltungsstudiengängen sowie in Fort- und Weiterbildungsangeboten hierzulande nicht ausreichend berücksichtigt werden.²¹ Aktuelle Untersuchungen bestätigen, dass nach wie vor Handlungsbedarf hinsichtlich **digitaler Kompetenzen** im Verwaltungsstudium besteht. So werden digitale Kompetenzen in verschiedenen Bundesländern zum Großteil noch immer lediglich über Wahlpflichtfächer vermittelt.²²

Folglich sollten relevante Kompetenzen dringend stärker in den Verordnungen der **Berufsausbildung** sowie in den Studienplänen

17 | Vgl. INQA 2022.

18 | Vgl. KommunalCampus 2024.

19 | Vgl. BMI 2024a.

20 | Die Stadtverwaltung Wiesbaden hat einen Leitfaden für einen strukturierten Wissenstransfer erstellt, um Erfahrungswissen für Austritte aus der Organisation zu sichern: Vgl. PIWi 2019.

21 | Vgl. The Potsdam Institute for eGovernment 2014.

22 | Vgl. Projekt Qualifica Digitalis 2023.

der **Hochschulen für öffentliche Verwaltung** verankert werden. Die für Ausbildung und Studium hoheitlich verantwortlichen Ministerien der Bundesländer und die Kultusministerkonferenz sollten die Kompetenzvermittlung evaluieren und bei Bedarf entsprechend anpassen. Wissenschaftlich bereits entwickelte Kompetenzrahmen oder Kompetenzmodelle²³ zu den Anforderungen in der öffentlichen Verwaltung sollten hierbei zur Orientierung herangezogen werden. Neben der Anpassung von Lehrplänen braucht es zudem ausreichend Lehrpersonal mit relevanten IT-Kenntnissen, das für die Hochschulen zu gewinnen ist.²⁴

Die Integration von Praxisbestandteilen in die Ausbildung, wie sie beispielsweise bei **Dualen Studiengängen** üblich ist,²⁵ bietet einen guten Ansatz, um relevantes Verwaltungsfachwissen mit konkreten Praxiserfahrungen in der Verwaltung zu verknüpfen. Außerdem ist dies ein effektives Instrument, um angehende Fachkräfte frühzeitig zu akquirieren und sie gezielt mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten.

Neben Nachwuchskräften, die sich noch in der Ausbildung befinden, stellen **Beschäftigte**, die schon voll im Berufsleben stehen, eine wichtige Zielgruppe für die Vermittlung relevanter Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung dar. Dabei ist festzuhalten, dass der Umgang mit neuen Technologien in praktisch allen Bereichen der Arbeitswelt neue Kompetenzen erfordert. Im Rahmen einer Studie waren 68 Prozent der befragten Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in Nordrhein-Westfalen der Meinung, dass ihre Verwaltungsorganisation nicht über ausreichend Kompetenzen verfüge, um dem digitalen Wandel erfolgreich zu begegnen.²⁶ Mit Blick auf die eigenen Kompetenzen im Umgang mit neuen Technologien sahen sich bundesweit zudem lediglich 56 Prozent der Beschäftigten in der Verwaltung ausreichend qualifiziert, wobei ältere Beschäftigte

einen höheren **Qualifizierungsbedarf** als ihre jüngeren Kolleginnen und Kollegen angegeben hatten.²⁷

Beispiel: KI-Campus

Der KI-Campus bietet als Lernplattform kostenlose Onlinekurse zu Künstlicher Intelligenz und Datenkompetenzen. Dabei gibt es sowohl eigens entwickelte Lernangebote des KI-Campus als auch externe Lernangebote. Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Unternehmen können sich bei der Entwicklung von Lernangeboten beteiligen. Für die öffentliche Verwaltung gibt es zum Beispiel Onlinekurse mit Teilnahmebescheinigung zu Einsatzmöglichkeiten von KI in der öffentlichen Verwaltung. Der KI-Campus wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.²⁸

Fort- und Weiterbildungen bieten die Möglichkeit, erforderliche Kompetenzen gezielt aufzubauen. Die **Weiterbildungsbeteiligung** der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung lag mit 18,4 Prozent im Branchenvergleich zuletzt im oberen Bereich. Die durchschnittliche Zahl an Weiterbildungstagen pro Person lag bei Behörden mit 4,9 Tagen sogar höher als bei Unternehmen (4,6 Tage).²⁹ Eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Weiterbildungsbeteiligung ist ein niederschwelliger **Zugang zu Weiterbildungsangeboten** für die Beschäftigten. Fehlende zeitliche Ressourcen im Verwaltungsaltag werden dabei als größtes Hindernis für den Kompetenzaufbau wahrgenommen.³⁰ Vor diesem Hintergrund haben **digitale Weiterbildungsformate** mittlerweile stark an Bedeutung gewonnen; deren Anteil ist infolge der Coronapandemie von 5 Prozent auf 65 Prozent gestiegen.³¹

23 | Vgl. beispielsweise Auth et al. 2021; Leyh/Schäffer 2024; Becker et al. 2016 und Ogonek et al. 2016.

24 | Vgl. Lück-Schneider 2019.

25 | Die Stadtverwaltung München bietet beispielsweise ein duales Studium für den Bachelorstudiengang Informatik an: Vgl. Stadt München 2024a.

26 | Vgl. MWIKE.NRW 2021.

27 | Vgl. Next:Public 2022.

28 | Vgl. KI-Campus 2024.

29 | Vgl. Stifterverband 2021.

30 | Vgl. MWIKE.NRW 2021.

31 | Vgl. Stifterverband 2021.

Beispiel: eGov-Campus

Der eGov-Campus bietet als Bildungsplattform verschiedene Lernangebote (Kurse oder Modulserien) an, mit denen Kompetenzen zu den Themen E-Government und Verwaltungsinformatik angeeignet werden können. Die Bildungsplattform fokussiert sich dabei auf zukünftige Schlüsselkompetenzen und Qualifikationen für den öffentlichen Sektor. Die Weiterbildungskurse sind flexibel gestaltet und auf den individuellen Lernrhythmus ausgelegt, wodurch die Kurse im Sinne eines Selbststudiums zeitunabhängig absolviert werden können. Für den Zugang zu den Lernkursen wird die Teilnahme der Organisation vorausgesetzt, sowie die Anerkennung der Weiterbildung durch diese.³²

Trotz der hohen Weiterbildungsbeteiligung in der öffentlichen Verwaltung mangelt es hier nach wie vor an relevanten Kompetenzen. Dies mag einerseits daran liegen, dass durch die Beschäftigten **Weiterbildungsinhalte** wahrgenommen werden, mit denen sich relevante Kompetenzbedarfe nicht ausreichend decken lassen. Welche Weiterbildungsinhalte in Anspruch genommen werden, ist aufgrund mangelnder Datenlage nicht ersichtlich. Andererseits stellen Unternehmen mit durchschnittlich 974 Euro jährlich mehr als doppelt so viel Budget für Weiterbildungen pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter bereit, was angesichts der kürzeren Weiterbildungsdauer in der Privatwirtschaft für eine höhere Vergütung der dortigen Angebote spricht und somit ein Indiz für deren höhere Qualität sein könnte.³³ Die mangelnde **Qualität** vieler Weiterbildungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor könnte also zur beobachteten Kompetenzlücke beitragen. Die Evaluierung von Weiterbildungsmaßnahmen im Hinblick auf die erfolgreiche Vermittlung relevanter Kompetenzen sollte daher fester Bestandteil der strategischen Personalentwicklung sein.

Vorgesetzte und Personalabteilungen nehmen beim Auf- und Ausbau relevanter Kompetenzen der Beschäftigten eine wichtige Rolle ein. Daher sollten künftig verstärkt **Mitarbeitergespräche** genutzt werden, um in beiderseitigem Interesse gemeinsam

Qualifizierungsbedarfe zu ermitteln und entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten zu erörtern.

Um eine möglichst große Offenheit und Lernbereitschaft bei den Beschäftigten gegenüber Themen der Verwaltungmodernisierung zu erreichen, sollte darüber hinaus die Bedeutung der digitalen Transformation für die öffentliche Verwaltung klarer kommuniziert werden. Beschäftigte sind bei Transformationsprozessen im Sinne des **Change-Managements** frühzeitig einzubeziehen. Interne Schulungen zu Transformations- und Digitalisierungskompetenzen, in denen die konkreten Rollen der Beschäftigten im Wandel klar definiert werden, können dazu beitragen. Daneben stellt die Vorstellung bereits bestehender E-Government-Initiativen oder -Projekte der öffentlichen Verwaltung ein gutes Instrument dar, um möglichen Vorbehalten in der Belegschaft entgegenzuwirken. Schließlich bieten niederschwellige Ansätze wie interne Veranstaltungsreihen³⁴ ein geeignetes Format, um ein gemeinsames Verständnis für den Wandel herzustellen.

Neben der Sicherung relevanter Kompetenzen durch Aus- und Weiterbildung stellt die **Einbindung externer Expertise** (beispielsweise über Beraterinnen und Berater) eine Möglichkeit dar, Kompetenzbedarfe zu decken. Bei der Gestaltung und Beauftragung von transformationsbezogenen Beratungsprojekten ist die **interne Expertise** der Beschäftigten gleichwohl stets zu berücksichtigen. Insbesondere bei Umstrukturierung und Prozessoptimierung besitzen Beschäftigte ein spezifisches Wissen, das sich externe Expertinnen und Experten nur schwer erarbeiten können. Eine ausschließliche Fokussierung auf externe Beraterinnen und Berater birgt zudem das Risiko, dass relevantes Wissen in der jeweiligen Institution nur temporär zur Verfügung steht und kein nachhaltiger Kompetenzaufbau erfolgt. Das Wissen der Beschäftigten sollte idealerweise einbezogen werden, um es mit dem der externen Beraterinnen und Berater zu kombinieren und damit eine **langfristige Kompetenzentwicklung** zu fördern. In diesem Zusammenhang gelten **Fellowships** als besonders hilfreich: Externe Expertinnen und Experten sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und Mitarbeiter kooperieren für einen bestimmten Zeitraum in bestimmten Projekten, wodurch Wissen nachhaltig vermittelt und gespeichert werden kann.³⁵

32 | Vgl. eGov-Campus 2024.

33 | Vgl. Stifterverband 2021.

34 | In der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg gibt es eine interne Veranstaltungsreihe, die als Begegnungsmöglichkeit für Start-ups und Verwaltungsbeschäftigte dient: Vgl. IT-Planungsrat 2021a.

35 | Vgl. Mergel et al. 2022.



Beispiel: Fellowship-Programm Work4Germany

Seit dem Jahr 2020 werden im Fellowship-Programm Work4Germany Expertinnen und Experten – sogenannte Fellows – aus der Privatwirtschaft mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Bundesministerien und anderen Bundesbehörden zusammengebracht. Im Rahmen eines sechsmonatigen Fellowship wird hier gemeinsam unter Anwendung agiler und nutzerzentrierter Arbeitsweisen an Projekten der Verwaltungsdigitalisierung gearbeitet. Dabei wird die privatwirtschaftliche Expertise über die entsprechenden Arbeitsweisen durch internes, kontextbezogenes Verwaltungswissen ergänzt. Ziel eines solchen Fellowship ist es, die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter durch den kollaborativen Ansatz nachhaltig zu befähigen, mit modernen und agilen Arbeitsweisen Projekte der Verwaltungsdigitalisierung umzusetzen. Work4Germany wurde durch die DigitalService GmbH des Bundes initiiert.³⁶

Austausch- und Kollaborationsmöglichkeiten – sowohl innerhalb der eigenen Verwaltungsorganisation als auch behördenübergreifend – sind ein guter Hebel, um den Wissenstransfer zwischen Beschäftigten anzuregen. In Deutschland besteht bereits ein vielfältiges Angebot an Netzwerken und Veranstaltungen, über die sich interessierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung austauschen können.

Die Teilnahme an **Netzwerken** sollte zudem durch Führungskräfte angeregt und unterstützt werden. Daneben sind auch **Podcasts** ein hilfreiches Instrument, um sich zeit- und ortsunabhängig über aktuelle Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung zu informieren und das eigene Wissen zu erweitern. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl solcher Podcasts, die sich auf Themen der öffentlichen Verwaltung fokussieren. Innerhalb der Verwaltung könnten entsprechende Wissensformate künftig verstärkt beworben werden.

2.1.2 Fachkräfte gewinnen

Kompetenzbedarfe lassen sich, wie oben bereits erwähnt, nicht nur durch Ausbildung von Nachwuchskräften und die entsprechende Qualifizierung von Beschäftigten decken, sondern auch durch die gezielte Akquirierung von **Fachkräften**. Bislang sind Fachkräfte mit Kompetenzen, die für die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung relevant sind, nur unzureichend vertreten. Kompetenzprofile, die insbesondere für den technologischen Wandel von Bedeutung sind, werden auf dem Arbeitsmarkt allerdings insgesamt stark nachgefragt, wie aktuelle Studienergebnisse zeigen: Branchenübergreifend fehlten in Deutschland 2023 knapp 149.000 **IT-Expertinnen und Experten**.³⁷ Der öffentliche Sektor wies im Jahr 2022 einen ungedeckten Fachkräftebedarf von rund 39.000 Vollzeitstellen mit informations- und kommunikationstechnischem Profil auf. Für 2030 wird zudem eine Lücke von fast 140.000 Digital-expertinnen und -experten prognostiziert.³⁸ Darüber hinaus

Beispiel: Podcasts und Netzwerke

Podcasts

- AMTLICH!
- Behörden Spiegel
- DienstTag – Menschen, die Staat machen
- eGovernment-Podcast
- GovCast
- Kommune 360 Grad: der Kommunen-Podcast
- Let's Staat: Inspirationen aus dem Staatsapparat
- re | Staat digital
- UNBÜROKRATISCH

Netzwerke

- Creative Bureaucracy Festival
- GovTech Campus Deutschland
- Initiative D21
- NEGZ – Nationales E-Government Kompetenzzentrum
- NExT Netzwerk
- Querwechsler-Netzwerk
- Re:Form
- Verwaltungsrebellen
- Zukunftskongress

36 | Vgl. Digital Service 2024.

37 | Vgl. Bitkom 2023.

38 | Vgl. McKinsey & Company 2023.

spitzt der demografische Wandel die Arbeitskräfteentwicklung berufsunabhängig weiter zu. Die gesellschaftliche Herausforderung der Fachkräftesicherung übersteigt somit den spezifischen Rahmen der öffentlichen Verwaltung und muss daher gesamtgesellschaftlich angegangen werden.

Exkurs:

Fachkräftesicherung

Die acatech STUDIE *Die Fachkräftesicherung in Deutschland unterstützen* hat im Rahmen des Projekts *Innovationssystem Deutschland* die Frage untersucht, wie die Fachkräftesicherung als Schlüssel zum Erhalt und Ausbau der Innovationskraft Deutschlands durch passende Rahmenbedingungen unterstützt werden sollte. Diskutiert wurden in diesem Zusammenhang Arbeitsmarktpotenziale im In- und Ausland, Potenziale der Digitalisierung und Automatisierung sowie Aus- und Weiterbildung als Hebel der Fachkräftesicherung.³⁹

Der ausgeprägte Wettbewerb um die **Rekrutierung** von Nachwuchs- und Fachkräften, in dem die öffentliche Verwaltung gegenwärtig steht, findet zu einem Großteil im eigenen Sektor statt: So zeigen aktuelle Studiendaten, dass die **Wechselbereitschaft** von Beschäftigten innerhalb des öffentlichen Dienstes zuletzt bei immerhin 48 Prozent lag. Der Wille der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in die Privatwirtschaft zu wechseln, ist mit einem Anteil von 4 Prozent hingegen sehr gering.⁴⁰ Wie hoch der Anteil jener Personen ist, die sich grundsätzlich bereit erklären, von der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung zu wechseln, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffern. Um diese potenziellen Bewerberinnen und Bewerber zu adressieren, muss sich die öffentliche Verwaltung jedoch als attraktiver Arbeitgeber präsentieren.

Die öffentliche Verwaltung sollte daher **Anreize für Beschäftigte** schaffen, um mit anderen Arbeitgebern am Arbeitsmarkt mitzuhalten zu können. Eine jüngere Untersuchung zur Wirkung von Stellenausschreibungen in der öffentlichen Verwaltung hat gezeigt, dass Anzeigen, die **prosoziale Anreize** setzen (beispielsweise „positiver Einfluss auf das Gemeinwohl durch ausgeübte

Tätigkeit“), mehr Rücklauf erhalten.⁴¹ Die zentrale Aufgabe der Daseinsvorsorge und die damit verbundene Möglichkeit, einer sinnstiftenden und gesellschaftsrelevanten Arbeit nachzugehen, sollten bei der Mitarbeiterakquise deshalb stärker als bislang in den Fokus gerückt werden.

Neben solchen prosozialen Anreizen sollten außerdem verstärkt **extrinsische Anreize** gesetzt werden. Die sehr hohe Arbeitsplatzsicherheit und die vorgezeichneten Einkommenspfade, die mit der Arbeit im öffentlichen Dienst gemeinhin assoziiert werden, reichen als alleinige Elemente der Attraktivität zur Mitarbeitergewinnung heutzutage nicht mehr aus. Faktoren wie eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben oder die Möglichkeit, sich fortzubilden, haben ebenfalls einen hohen Stellenwert für die Arbeitszufriedenheit.⁴² Schließlich sollten auch **monetäre Anreize** wie Prämienzahlungen oder Leistungszulagen verstärkt genutzt werden.

Angesichts des zunehmenden Fachkräftebedarfs nehmen Personen ohne bisherige berufliche Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung (**Querwechslerinnen und -wechsler**) eine wichtige Rolle bei der Besetzung vakanter Stellen ein. Ihr Mehrwert besteht insbesondere in den mitgebrachten Kompetenzen aus der Privatwirtschaft (beispielsweise unternehmerisches Denken oder Prozessmanagement).⁴³ Daneben bringen Querwechslerinnen und -wechsler **neue Blickwinkel** in die Verwaltungsorganisation, die wertvolle Impulse freisetzen und damit die Innovationsfähigkeit steigern können. Langjährige Karrieren von Beschäftigten, die die Verwaltungslaufbahn nie verlassen haben, bergen das Risiko einer gewissen Betriebsblindheit.⁴⁴ Um die eigenen Kompetenzbedarfe zu decken, sollte sich die öffentliche Verwaltung bei der Mitarbeiterakquise daher zunehmend auch für externe Ausschreibungen öffnen.

Ein Hindernis bei der Rekrutierung von Querwechslerinnen und -wechsler ist allerdings die häufig noch unzureichende Vergütung ihrer Expertise in der öffentlichen Verwaltung. Bei der Festlegung der Vergütung im Rahmen der **tariflichen Eingruppierung** nehmen bislang Studien- und Berufsabschlüsse sowie die Stufenzuordnung der vorhandenen Berufserfahrung eine wichtige Rolle ein; die Möglichkeiten des Tarifvertrags zur **Anerkennung externer beruflicher Erfahrung** im Rahmen der Eingruppierung und zur Gewährung von **Zulagen** für Fachkräfte

39 | Vgl. Achleitner et al. 2023.

40 | Vgl. Next:Public 2022.

41 | Vgl. Vogel et al. 2021.

42 | Vgl. Next:Public 2022.

43 | Vgl. Hammerschmid/Hustedt 2020.

44 | Vgl. Hammerschmid/Hustedt 2020.



werden in der Verwaltung indessen nur unzureichend ausgeschöpft. Eine jüngere Analyse der Einkommensperspektiven im IT-Bereich auf kommunaler Ebene hat gezeigt, dass sich bei Anerkennung externer Berufserfahrungen durchaus **wettbewerbsfähige Gehälter** für die Beschäftigten ergeben können. Die Differenzen belaufen sich in der Einstiegsstufe des höheren Dienstes (TVÖD E-13) auf maximal 15 Prozent; bei besserer Eingruppierung ist von sinkenden Einkommensdifferenzen auszugehen.⁴⁵

Arbeitsplatzbeschreibungen kommt bei der tariflichen Eingruppierung eine wichtige Rolle zu. Die bislang starke Fokussierung auf tätigkeitsbasierte Beschreibungen ist angesichts des sich schnell verändernden Arbeitsumfelds und der damit einhergehenden Kompetenzanforderungen heute nicht mehr angemessen. Die Ergänzung des erforderlichen Kompetenzprofils in der jeweiligen Arbeitsplatzbeschreibung könnte die angesessene Berücksichtigung extern erworbener beruflicher Kompetenzen erleichtern.

Letztlich verhindert die Fokussierung auf kurzfristige Kostenersparnisse im Zuge der Mitarbeiterrekrutierung die Sicherung dringend benötigter Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung. Um die **Durchlässigkeit** zu erhöhen, sollten extern erworbene Berufserfahrungen besser anerkannt und

tarifvertragliche Spielräume bei der Vergütung von Fachkräften ausgenutzt werden. Ähnliche Ansätze zur **Flexibilisierung** sind analog zum Tarifvertrag schließlich auch in der Laufbahnverordnung für Beamtinnen und Beamte zu verankern und entsprechend zu nutzen.

2.2 Führungskräfte gewinnen, befähigen und entwickeln

Führungskräfte fungieren als **Vorbilder** für den Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung. Ihre Aufgabe ist dabei die Unterstützung von Veränderungs- und Risikobereitschaft der Beschäftigten, indem sie **Gestaltungs- und Handlungsspielräume** in der öffentlichen Verwaltung aufzeigen und transparent kommunizieren. Eine 2022 publizierte Umfragestudie hat allerdings herausgefunden: Lediglich 35 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst waren der Meinung, die Führungskraft berücksichtige ihre Ideen und Vorschläge; und nur etwas mehr als die Hälfte nahm Wertschätzung ihrer Leistung durch die Führungskraft wahr.⁴⁶

Der Wandel der öffentlichen Verwaltung erfordert daher eine flächendeckende Anpassung des bislang gelebten

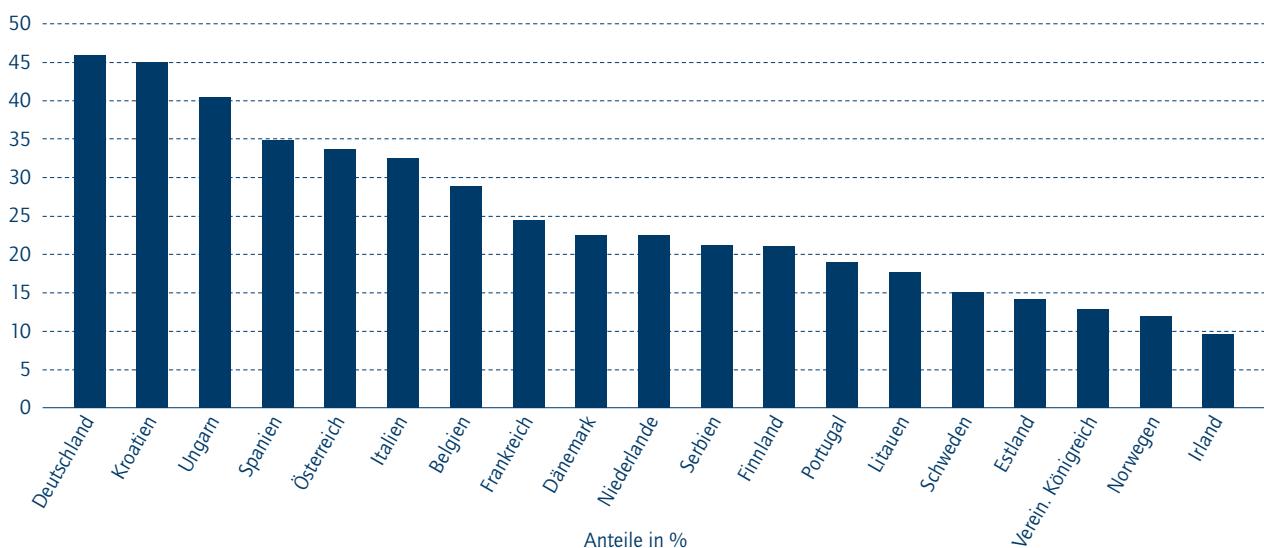


Abbildung 6: Anteil von Juristinnen und Juristen in Führungspositionen der Verwaltung im europäischen Vergleich (Quelle: eigene Darstellung basierend auf Hammerschmid/Hustedt 2020 und Lapuente/Suzuki 2020)

45 | Vgl. Brand et al. 2021.

46 | Vgl. Next:Public 2022.

Rollenverständnisses von Führungskräften. Das klassische **Rollenverständnis** von Führungskräften im öffentlichen Dienst ist nämlich nicht zuletzt durch das Laufbahnsystem nach wie vor stark hierarchisch geprägt. Der digitale Wandel der öffentlichen Verwaltung benötigt aber Führungspersönlichkeiten, die einen wertschätzenden Umgang leben, agile Arbeitsformen nutzen und Beschäftigte zum selbstorganisierten Handeln motivieren.⁴⁷ Es braucht zudem Führungskräfte, die **Führungsauflagen** in ihrem Verwaltungsaltag ausreichend Relevanz einräumen und diese Aufgaben nicht nur als beiläufige administrative Pflicht interpretieren. Bei der Besetzung von Führungspositionen sollten daher verstärkt Führungsaufgaben in der Stellenbeschreibung verankert werden. Schließlich sollten Führungskräfte vor allem aufgrund ihrer Fach- und Führungskompetenzen ausgewählt werden, während ihre Beschäftigungsdauer eine deutlich geringere Rolle spielen sollte.

Aktuell ist die Führungslandschaft der Verwaltung hierzulande durch einen sehr hohen Anteil an **Juristinnen und Juristen** geprägt (siehe Abbildung 6).

Auch im europäischen Vergleich weist Deutschland mit knapp über 45 Prozent den höchsten Anteil von juristisch

ausgebildetem Personal auf Führungsebene im öffentlichen Dienst auf.⁴⁸ Juristinnen und Juristen besitzen aufgrund ihres fachlichen Hintergrunds wichtige Kompetenzen für die rechtliche – und rechtssichere – Gestaltung von Verwaltungsakten. Eine **einseitige Fokussierung** auf die juristische Qualifikation bei der Besetzung von Führungsstellen in der Verwaltung führt jedoch zu einer Vernachlässigung solcher Kompetenzen, die für eine agilere und effizientere Verwaltung zumindest gleichermaßen nötig wären. Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung sollten daher nicht einseitig mit Juristinnen und Juristen besetzt werden.

Die juristische Expertise, die unabdingbar für die Umsetzung einer gesetzmäßigen Verwaltung ist, lässt sich innerhalb der Verwaltungsorganisation auch durch eine entsprechende Rechtsabteilung implementieren. Beispielsweise haben die Stadt Köln⁴⁹ und das Bundesministerium des Innern und für Heimat⁵⁰ solche Rechtsabteilungen eingerichtet, die eine **interne Rechtsberatung** für verwaltungsrechtliche Fragen anbieten und somit den Bedarf für rechtliche Expertise in den anderen Fachabteilungen reduzieren.

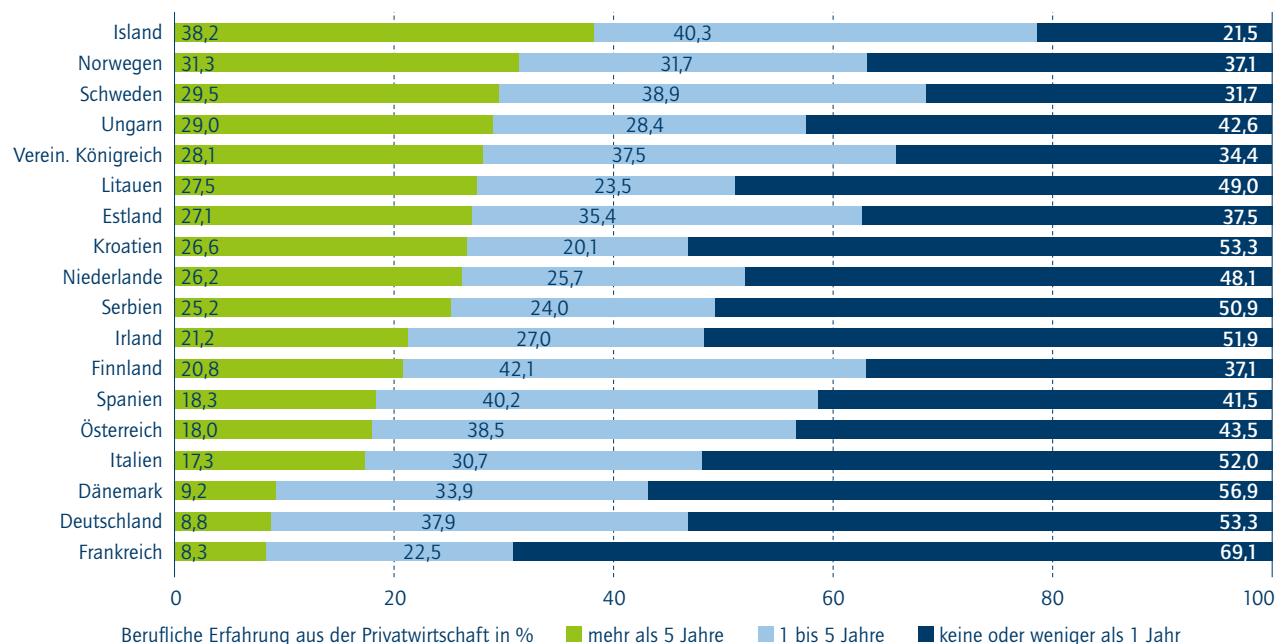


Abbildung 7: Anteil an Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung mit beruflicher Erfahrung in der Privatwirtschaft (Quelle: eigene Darstellung basierend auf Hammerschmid/Hustedt 2020; Daten aus Lapuente et al. 2020)

47 | Vgl. Kusanke et al. 2024.

48 | Vgl. Hammerschmid/Hustedt 2020 und Lapuente/Suzuki 2020.

49 | Vgl. Stadt Köln 2024a.

50 | Vgl. BMI 2024b.

Des Weiteren ist festzustellen, dass sich in **Führungspositionen** zudem nur wenige Personen mit externer beruflicher Erfahrung finden; dabei können solche Querwechslerinnen und wechsler aus der Privatwirtschaft gewinnbringende Methoden- und Führungskompetenzen einbringen. Der Anteil an Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung mit mehrjähriger Berufserfahrung in der Privatwirtschaft liegt hierzulande bei gerade mal 8,8 Prozent und damit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt (rund 23 Prozent; siehe Abbildung 7).

Angesichts des großen Kompetenzbedarfs in der öffentlichen Verwaltung sollten Leitungspositionen also nicht nur intern, sondern verstärkt auch mit **verwaltungsexterner Expertise** besetzt werden.

Beispiel: Querwechsler-Netzwerk

Das Netzwerk hat das Ziel, diverse Karrieren im öffentlichen Sektor voranzutreiben und damit die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland zu beschleunigen. Das Querwechsler-Netzwerk fördert Querwechslerinnen und Querwechsler in Führungspositionen, also Personen, die aus einer Karriere im privaten Sektor in den öffentlichen Dienst gewechselt sind. Gegründet wurde das Netzwerk durch Personen, die selbst nach einer langjährigen Karriere in der Privatwirtschaft in Führungspositionen im öffentlichen Sektor gewechselt sind.⁵¹

Über eine modernisierte Besetzungspraxis hinaus gilt es zudem bereits tätige Führungskräfte durch gezielten Kompetenzaufbau, im Rahmen der **Führungskräfteentwicklung** für den Wandel in der öffentlichen Verwaltung zu befähigen und diese mit regelmäßigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen weiter zu qualifizieren. Analog zur Personalentwicklung der übrigen Beschäftigten sollte auch bei Führungskräften erfasst werden, welche Kompetenzbedarfe vorliegen und wie diese gedeckt

werden können. **Beförderungen** zur Führungskraft sollten an bestimmte Kompetenzen geknüpft sein, die – sofern noch nicht vorhanden – durch entsprechende Schulungen zu vermitteln sind. Entsprechende Weiterbildungsangebote sollten für Führungskräfte dabei ebenso niederschwellig gestaltet werden wie für andere Beschäftigte.

Beispiel: Projektmanagementstandards in der Hamburger Verwaltung

Das Projekt-Wissenscenter der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg hat 2019 ein Projektmanagement-Handbuch eingeführt. Das Manual soll die Umsetzung von Projekten nach spezifischen Standards ermöglichen und an bestimmte Qualifikationen der Projektbeteiligten knüpfen. Abhängig vom jeweiligen Projektumfang werden verschiedene Projektmanagementstandards, Qualifikationen und Erfahrungen bei der Projektleitung und den Lenkungsgruppen vorausgesetzt. Qualifizierungsangebote im Zentrum für Aus- und Fortbildung ergänzen das Angebot. Neben der Steigerung der Projektqualität durch Standardisierung soll damit auch die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst vorangetrieben werden.⁵²

Relevante Erfahrungen und Kompetenzen können (künftige) Führungskräfte zudem auch durch **Rotation**⁵³ innerhalb der eigenen Verwaltungsorganisation oder durch **Hospitalitation** in anderen Verwaltungen sammeln beziehungsweise auf- oder ausbauen. Auf diese Weise lassen sich Flexibilität und Veränderungsbereitschaft (künftiger) Führungskräfte besser einschätzen, aber auch deren Wissen und Perspektiven erweitern, was wiederum zu konkreten Transformationsimpulsen in der Verwaltungsorganisation führen kann. Möglichkeiten zum Wissens- und Erfahrungsaustausch mittels Jobrotation oder Hospitalitation sollten Führungskräften und Beschäftigten daher künftig verstärkt angeboten werden.

51 | Vgl. Querwechsler-Netzwerk 2024.

52 | Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2019.

53 | Die Stadtverwaltung Karlsruhe hat in ihren Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit auch den Aspekt der Jobrotation und Hospitalitation integriert: Vgl. Stadt Karlsruhe 2024a. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat bietet im Rahmen der Personalentwicklung regelmäßig Jobrotationen an, bei denen Beschäftigte in einen neuen Arbeitsbereich wechseln: Vgl. BMI 2024c.



2.3 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Kompetenzen für den Wandel sichern

- Strategische Personalplanung aufsetzen, um gezielt Kompetenzbedarfe zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zum Ausbau von Kompetenzen festzulegen
- Kompetenzbedarfe als Basis für die Gestaltung von Stellenbeschreibungen heranziehen
- Stellenbeschreibungen und die darin angesetzten Anforderungen nicht zu spezifisch formulieren
- Wissensmanagement als wichtige Maßnahme der demografischen Personalpolitik etablieren

Transformations- und Digitalisierungskompetenzen vermitteln

- Kompetenzvermittlung in Ausbildung und Studium evaluieren und anpassen; bereits entwickelte Kompetenzrahmen oder -modelle aus der Wissenschaft zur Orientierung heranziehen
- Ausreichend Lehrpersonal mit relevanten IT-Kenntnissen für die Hochschulen sichern
- Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der strategischen Personalentwicklung auf erfolgreiche Vermittlung relevanter Kompetenzen bei Beschäftigten hin prüfen
- Mitarbeitergespräche zur Ermittlung von Qualifizierungsbedarfen nutzen
- Nachhaltigen Wissensaufbau durch die Einbindung interner Expertise bei Beratungsprojekten sicherstellen
- Niederschwellige Austausch- und Wissensformate wie Podcasts oder Netzwerke bewerben

Fachkräfte gewinnen

- Prosoziale Merkmale wie Sinnstiftung und Gemeinwohl in Stellenbeschreibungen hervorheben
- Extrinsische Anreize verstärken
- Stellen verstärkt extern ausschreiben
- Tarifvertragliche Spielräume zur Anerkennung extern erworbener Berufserfahrungen ausschöpfen
- Tätigkeitsbasierte Arbeitsplatzbeschreibungen um Kompetenzprofile ergänzen

Führungskräfte gewinnen, befähigen und entwickeln

- Notwendige Fach- und Führungskompetenzen in Stellenbeschreibungen definieren
- Führungspositionen nicht einseitig mit Juristinnen und Juristen besetzen
- Leitungspositionen verstärkt für verwaltungsexterne Bewerberinnen und Bewerber öffnen
- Beförderung zur Führungskraft an relevante Kompetenzen, nicht an Beschäftigungsdauer knüpfen
- Leitungspersonal für den Wandel in der Verwaltung durch gezielte Führungskräfteentwicklung befähigen
- Möglichkeiten des Wissensaustauschs durch Jobrotation oder Hospitation von Führungskräften und Beschäftigten anbieten



3 Strukturen

Die strukturellen Bedingungen in der öffentlichen Verwaltung haben einen bedeutenden Einfluss auf die **Verwaltungskultur**, die sich wiederum prägend auf die Beschäftigten der Organisation auswirkt. Wenn es also darum geht, eine agile und effiziente Verwaltungskultur zu etablieren, braucht es daher **flexiblere Verwaltungsstrukturen**, in denen Beschäftigte auf wechselnde Herausforderungen angemessen reagieren können. Die öffentliche Verwaltung ist in der täglichen Lebenspraxis der operativ ausführende Arm der Exekutive. Um den Anforderungen eines sich immer schneller verändernden Umfelds gerecht zu werden und somit die Handlungsfähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten, muss die öffentliche Verwaltung selbst innovativer werden. Die entsprechende Transformation soll die gültigen Prinzipien öffentlichen Verwaltungshandelns – insbesondere die verfassungsrechtlich gebotene **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**⁵⁴ – natürlich nicht infrage stellen. Die Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung verursacht jedoch einen **Konflikt im Selbstverständnis** der öffentlichen Verwaltung. Denn ein zweites zentrales Element dieses Selbstverständnisses sollte der Dienstleistungsgedanke sein, der zunehmend auch die Nutzerperspektive in den Fokus rückt.

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland sollte ihr Zielbild deshalb im Sinne einer innovativen Organisation anpassen, die in einer digitalisierten und höchst dynamischen Welt ihre Leistungsfähigkeit, **resilient** und **nachhaltig** gewährleisten kann. Die Voraussetzung hierfür: eine klare Vision auf politischer Ebene. Der Reformprozess lässt sich ohne **politische Rückendeckung** für eine konsequente Verwaltungsmodernisierung nur schwer durchhalten.

Bislang wurde die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf politischer Ebene allerdings vernachlässigt. Die im derzeit gültigen Koalitionsvertrag beschlossenen Reformpläne wurden einer aktuellen Studie zufolge nach Einschätzung von Spitzenkräften aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung kaum umgesetzt. Während für das Thema soziale Absicherung ein großer Anteil (48 Prozent) der Befragten Fortschritte attestierte, schnitten die Themen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (1 Prozent) und Digitalisierung (3 Prozent) bei der Fortschrittswahrnehmung

schlecht ab.⁵⁵ Um künftig mehr politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit für die Verwaltungsmodernisierung zu erzeugen, scheint es sinnvoll zu sein, das Thema mit anderen Politikfeldern zu verknüpfen, die über eine größere **politische Aufmerksamkeit** verfügen, beispielsweise mit der Sozialpolitik. Die konkrete Ausarbeitung entsprechender Vorhaben, aktuell etwa die Einführung einer Kindergrundsicherung,⁵⁶ offenbart die Probleme, die mit einem höheren Bürokratieaufwand und einer äußerst komplexen Verwaltungsstruktur einhergehen – und verdeutlicht so den dringenden Modernisierungsbedarf der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Ein echter Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung erfordert daher **strukturelle Weichenstellungen**.

3.1 Innovationsfördernde Strukturen etablieren

Die Verwaltungskultur entsteht aus einem komplexen Zusammenspiel zwischen den Beschäftigten, die innerhalb der Organisation agieren, und den Strukturen, die dem Handeln der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung einen Rahmen geben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können also immer nur so innovativ agieren, wie die zugrunde liegenden Strukturen es ihnen ermöglichen. Umgekehrt erfordert eine Transformation der strukturellen Bedingungen das entsprechende Bewusstsein bei den Beschäftigten. Erfolgreiche Modernisierungsbestrebungen gehen deshalb mit gleichzeitigen Anpassungen im Handlungsfeld der Beschäftigten und in dem der Verwaltungsstrukturen einher, wenn sie die Verwaltungskultur nachhaltig verändern sollen.

In der öffentlichen Verwaltung besteht jedoch ein Mangel an **Innovationsroutinen**. So betrug der Anteil von öffentlichen Verwaltungseinheiten, die im Jahr 2020 Innovationen wie die Einführung eines Verfahrens zur Verbesserung von Dienstleistungen umgesetzt haben, bundesweit nur 26,3 Prozent.⁵⁷ **Dynamische Arbeitsweisen**, beispielsweise das agile Projektmanagement, oder eine moderne Arbeitsplatzgestaltung können hier ansetzen und bereits erste Impulse zur Veränderung darstellen. Um einen nachhaltigen Wandel zu gewährleisten, sollten Innovationsroutinen allerdings über etablierte **Verhaltensweisen** in den Verwaltungsalltag eingeführt werden.

54 | Vgl. Art. 20 Abs. 3 GG.

55 | Vgl. European Center for Digital Competitiveness 2023.

56 | Der Normenkontrollrat hat in einem Gutachten die Komplexität und den dahinterstehenden Bürokratieaufwand bei der Kindergrundsicherung untersucht: Vgl. NKR 2024.

57 | Vgl. Bennewitz et al. 2022.

Beispiel: CityLAB Berlin

In Zusammenarbeit mit dem Verein Politics for Tomorrow bietet das von der Berliner Senatskanzlei geförderte CityLAB Berlin ein kostenloses agiles Online-Handbuch an, das neue Methoden bereithält, um die öffentliche Verwaltung nach den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger umzugestalten. Das Handbuch führt strukturiert durch entsprechende Innovationsprozesse – von der Theorie bis zur Anwendung in der Praxis. Es richtet sich speziell an Personen, die innerhalb oder mit der öffentlichen Verwaltung arbeiten, und bietet Leserinnen und Lesern einen Werkzeugkoffer, um Innovationsprozesse eigenständig und ohne externe Hilfe durchzuführen.⁵⁸

Ebenso kann die Etablierung einer **Feedbackkultur** zu einer innovativen Verwaltungskultur beitragen, indem die Ideen der Beschäftigten durch Führungskräfte wertgeschätzt, anerkannt und gefördert werden. Dazu sollten Verfahren wie das 360-Grad-Feedback oder regelmäßige Retrospektiven in den Verwaltungsaltag integriert werden. Das klare Engagement der jeweiligen Behördenleitung ist dabei eine wichtige Voraussetzung, um Strukturen für eine Feedbackkultur nachhaltig zu verankern.

Mitarbeitergespräche sind als Format ein wichtiger Bestandteil solch einer wechselseitigen Feedbackkultur. Neben der Leistungsbewertung bieten Mitarbeitergespräche auch Raum, sich über Kompetenzen, Ziele und Interessen der Beschäftigten auszutauschen und **Entwicklungsperspektiven** aufzuzeigen. Führungskräfte sollten entsprechende Gespräche regelmäßig, mindestens im jährlichen Turnus, mit Beschäftigten führen und dabei **Zielvereinbarungen** zur Weiterentwicklung ausarbeiten.

Nicht zu unterschätzen ist bei alldem, dass **Vorbehalte** der Beschäftigten gegenüber Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung einen nachhaltigen Wandel hin zu neuen Arbeitsweisen erschweren können. Das **Mindset** der Beschäftigten wird dabei insbesondere durch die bestehenden Verwaltungsstrukturen geprägt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten daher motiviert und befähigt werden, sich im Transformationsprozess aktiv einzubringen. Um **Innovationsgeist** in der öffentlichen Verwaltung entfalten zu können, brauchen die Beschäftigten also **Freiheiten** und das **Vertrauen** ihrer Führungskräfte. Dies wird jedoch durch die hierarchisch geprägten Verwaltungsstrukturen nach wie vor eingeschränkt.

Beispiel: Stadt Herrenberg

Die Stadtverwaltung Herrenberg wurde im Jahr 2020 im Rahmen des *eGovernment-Wettbewerbs* für ihr Pilotprojekt *Startup Bauernhof* in der Kategorie „Bestes Modernisierungsprojekt“ ausgezeichnet. Die Stadtverwaltung hatte unter wissenschaftlicher Begleitung durch die Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg mithilfe des Projekts die Selbstorganisation von Teams im Amt Technik, Umwelt, Grün eingeführt. Das Vorhaben war zuvor durch eine Mitarbeiterbefragung angestoßen worden. Diese hatte einerseits das Ziel, Entwicklungsmöglichkeiten sichtbar zu machen. Beschäftigte konnten sich freiwillig für Führungsaufgaben melden, was zudem mit einer höheren Vergütung einherging. Daneben sollten die Möglichkeiten zur leistungsorientierten Bezahlung für alle Beschäftigten ausgeschöpft werden.⁵⁹

Statische Strukturen aufbrechen

Zur Etablierung einer agileren Verwaltungskultur müssen statische Strukturen in der öffentlichen Verwaltung zügig aufgelockert werden. Die vorherrschende **Binnenbürokratie** verursacht Reibungsverluste und fördert das Fortbestehen **starrer Hierarchien**.

So bremst das strikte **Zuständigkeitsprinzip** innerhalb der Verwaltung Innovation auf der Arbeitsebene aus. Während die Aufgabenverteilung nach Zuständigkeit grundsätzlich sinnvoll ist, da sie eine standardisierte Verwaltungsleistung gewährleistet, geht damit das Risiko einer **Verantwortungsdiffusion** einher.⁶⁰ So führen verschiedene Zustimmungserfordernisse häufig dazu, dass Innovationen nicht angestoßen oder im Verlauf des Prozesses ausgebremst werden. Für die Verwaltungsmodernisierung sollten daher Strukturen geschaffen werden, die Verantwortlichkeiten abseits bislang bestehender Hierarchien ermöglichen. Zudem sollten Zustimmungserfordernisse insgesamt reduziert werden.

Die Etablierung einer **Fehlerkultur** und eines angemessenen **Risikomanagements** ist für einen nachhaltigen Wandel der Verwaltungskultur unerlässlich. Die entsprechenden Kompetenzen sollten bereits im Rahmen der Ausbildung gefördert werden. Daneben beeinflussen vor allem die individuell wahrgenommenen **rechtlichen Rahmenbedingungen** die Handlungsweisen der

58 | Vgl. CityLAB Berlin 2024.

59 | Vgl. Stadt Herrenberg 2019.

60 | Vgl. Bogumil et al. 2022.

Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung. Die Erwartungshaltung, fehlerfreie Arbeit zu leisten, hemmt Beschäftigte in innovativem Handeln. Um Ideen auszuprobieren, weiterzuverfolgen oder zu verwerten, braucht es daher eine Fehlerkultur in der öffentlichen Verwaltung, die sich mit der ordnungsgemäßen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben vereinen lässt. Der hierfür notwendige **Perspektivenwechsel** muss über alle Hierarchieebenen hinweg gefördert und vorgelebt werden.

Beispiel: InnovationLab im IT-Referat der Landeshauptstadt München

Das InnovationLab ist im IT-Referat der Stadtverwaltung München angesiedelt und fördert die digitale Souveränität der verschiedenen Referate innerhalb der Stadtverwaltung. Unter Anwendung agiler Methoden gestaltet das InnovationLab nutzerzentrierte, innovative IT-Lösungen. Das Leistungsportfolio des InnovationLab umfasst unter anderem Expertise im Bereich Machine Learning und Datenanalyse, sowie Beratungsleistungen mit agilen Methoden.⁶¹

Damit sich Innovationen langfristig hierarchieübergreifend innerhalb einer Verwaltungsorganisation entfalten können, bedarf es strukturell geregelter **Freiräume**, die Impulse von der Arbeitsebene aufnehmen und verarbeiten können. Die Gründung einer **Innovationseinheit** kann bei der Umsetzung und Etablierung von innovativen Vorhaben helfen. **Innovationslabore** bieten hierfür einen geeigneten strukturellen Rahmen: Innovation wird hier gesteuert gefördert und mithilfe interdisziplinärer Teams und agiler Methoden werden innovative Lösungen entwickelt.⁶² Die Gestaltungshoheit für die Schaffung einer solchen Einheit liegt bei der Verwaltung leitung. Um die Verwaltungsbeschäftigte bestmöglich zu erreichen, sollten Innovationseinheiten innerhalb der Verwaltung angesiedelt und in bestehende Strukturen integriert werden.⁶³

Beispiel: Innovationsbüro der Stadt Köln

Die interne Beratungseinheit der Stadtverwaltung Köln bietet Beratung zur Verbesserung von Bürgerdienstleistungen und Verwaltungsabläufen an. Hervorgegangen aus dem städtischen Projekt *Verwaltungsreform* ist das übergeordnete Ziel des Innovationsbüros, Ämter und Dienststellen der Stadt Köln bei der Entwicklung hin zu einer zukunftsfähigen und dienstleistungsorientierten Verwaltung zu unterstützen. Unter Anwendung agiler Methoden und ämterübergreifender Arbeitsweisen werden hier innovative Lösungen für verschiedene Bereiche erarbeitet, erprobt und verbessert, bevor sie eingeführt werden. Daneben agiert das Innovationsbüro als Bindeglied zwischen Stadt und Bürgerinnen und Bürger und fördert so den Dialog zur Verbesserung der Bürgerdienstleistungen.⁶⁴

Neben der Gründung von Innovationseinheiten trägt eine gezielte Förderung **ebenen- und fachübergreifender Zusammenarbeit** dazu bei, die starren Strukturen in der öffentlichen Verwaltung aufzulockern und Veränderungsprozesse agil umzusetzen. Der flexible Einsatz von Beschäftigten wird in der Praxis durch die **starke lokale Verwurzelung** der Beschäftigten im Stellenplansystem erschwert. In diesem Zusammenhang stellt der Einsatz von **agilen Lotsen** eine hilfreiche Methode zur ebenenübergreifenden Zusammenarbeit dar: Die Lotsen unterstützen Dienststellen bei der Einführung agiler Arbeitsweisen und der Umsetzung von Transformationsprojekten. Um die spezifischen Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung erfüllen und passgenaue Lösungen bei der Zusammenarbeit entwickeln zu können, sollten Lotsen bereits Erfahrungen in oder mit der öffentlichen Verwaltung gesammelt haben. Zur Förderung von Lotsenprogrammen sollte daher eine grundsätzliche Möglichkeit geschaffen werden, **flexibel** zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen **zu wechseln**, beispielsweise im Rahmen von Poolstellen.

Leistungen, die außerhalb der eigenen Hierarchielinie erfolgen, finden bei der Leistungsbeurteilung häufig nur unzureichend Beachtung. Dadurch wird die Bereitschaft von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gehemmt, sich in übergreifenden Projekten einzubringen. Dabei besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die

61 | Vgl. Stadt München 2024b.

62 | Vgl. Stutzenberger 2021.

63 | Die im Jahr 2018 gegründete Denkfabrik ist aus einem Innovationslabor hervorgegangen und wurde 2022 in die interdisziplinäre und agil arbeitende Abteilung Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingebettet. Als Thinktank des BMAS beschäftigt sich die Denkfabrik vor allem mit der Digitalisierung der Arbeitswelt und erarbeitet Lösungsansätze für eine Arbeitsgesellschaft der Zukunft: Vgl. BMAS 2020.

64 | Vgl. Stadt Köln 2024b.

eigene projektbezogene Leistung bewerten zu lassen, indem Beschäftigte eine **Stellungnahme** oder einen **Beurteilungsbeitrag** durch fachliche Vorgesetzte anderer Hierarchielinien einholen; entsprechende Dienstvereinbarungen oder Richtlinien⁶⁵ können in Behörden also festgelegt werden. Die Leistung und das Engagement in ebenenübergreifenden Arbeitsformaten wie Fellowship-Programmen, Hospitationen, Rotationen oder agilen Projekten sollten in die Bewertung der Beschäftigten einfließen, gegebenenfalls direkt im Arbeitsvertrag verankert und dort mit entsprechenden zeitlichen Ressourcen ausgezeichnet werden. Hierarchieübergreifende und **interdisziplinäre Leistungen** sollten bei der Leistungsbeurteilung außerdem vollumfänglich berücksichtigt, Prozesse zur Einholung von Beurteilungsbeiträgen innerhalb der Strukturen integriert werden.

Beispiel: Ausbildung agiler Coaches durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV)

Die BAköV bietet im Rahmen ihrer Weiterbildungsangebote für Beschäftigte der Bundesverwaltung eine fünfmonatige zertifizierte Ausbildung zum agilen Coach an. Ziel des Programms ist es, behörden- und ressortübergreifendes Arbeiten mit agilen Methoden zu vermitteln. Beschäftigte, die die Ausbildung durchlaufen, sollen anschließend als Multiplikatoren fungieren, um in ihrer eigenen Organisation agiles Methodenwissen weiterzugeben. Das Angebot richtet sich insbesondere an Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes sowie Führungskräfte.⁶⁶

Durch eine entsprechende **Anpassung der Organisationsstruktur** lassen sich ebenen- und fachübergreifende Arbeitsweisen auch **permanent** verankern. Eine solche Anpassung kann beispielsweise über die Einrichtung einer **interdisziplinären Stabsstelle**, die nah an der Verwaltungleitung anzusiedeln ist, angesetzt werden.

Beispiel: Die IQ-Arbeitsweise der Stadt Karlsruhe

Die Stadtverwaltung Karlsruhe hat die sogenannte IQ-Arbeitsweise („I“ für innovativ und „Q“ für quer) zur agilen Zusammenarbeit über Fach- und Hierarchiegrenzen hinweg eingeführt. Hierfür werden zunächst zentrale Leitprojekte der Verwaltung definiert und personelle sowie finanzielle Ressourcen für die Projektteams bereitgestellt. Die hoch angesiedelte interdisziplinäre Stabsstelle für Verwaltungs- und Managemententwicklung steuert die Veränderungs- und Umsetzungsprozesse innerhalb der Organisation und bietet im Rahmen der Leitprojekte Schulungen zu agilen Arbeitsmethoden an. Die themenbezogene Matrixstruktur ermöglicht die interdisziplinäre und ebenenübergreifende Zusammenarbeit.⁶⁷

3.2 Föderale Zusammenarbeit neu denken

Der **föderale Aufbau**, bestehend aus zahlreichen Akteuren in Bund, Ländern und Kommunen, erschwert eine effiziente Steuerung und Umsetzung von übergreifenden komplexen Verwaltungsvorhaben.

Innerhalb des **dreigliedrigen Verwaltungssystems** der Bundesrepublik verteilen sich Zuständigkeiten und Kompetenzen auf zahlreiche Akteure. Übergeordneten Ebenen kommt im föderalen System dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend nur sehr eingeschränkte **Durchgriffsmacht** zu (siehe Abbildung 8). Blickt man beispielsweise auf den Aufbau der Verwaltung in Baden-Württemberg, verteilen sich entlang der Landesebene 11 Landesministerien sowie 4 Regierungsbezirke und auf kommunaler Ebene 35 Landkreise, 9 Stadtkreise (kreisfreie Städte) sowie rund 1.100 Gemeinden.⁶⁸ Der Föderalismus erhöht daher zwangsläufig die Komplexität bei der Umsetzung bundesweit geltender, **zentraler Vorhaben**. Über den grundlegenden Modernisierungsbedarf der öffentlichen Verwaltung sind sich die verschiedenen Akteure der föderalen Ebenen zwar weitgehend einig, die

65 | Die bayerische Landeshauptstadt München hat Beurteilungsbeiträge im Rahmen ihrer Richtlinien zur Dienstlichen Beurteilung integriert. Dort ist auch die Beurteilung durch die Projektleitung bei der Freistellung für Projektarbeit festgelegt: Vgl. Stadt München 2023.

66 | Vgl. BAköV 2024.

67 | Vgl. Stadt Karlsruhe 2024b.

68 | Vgl. LpB BW 2024.

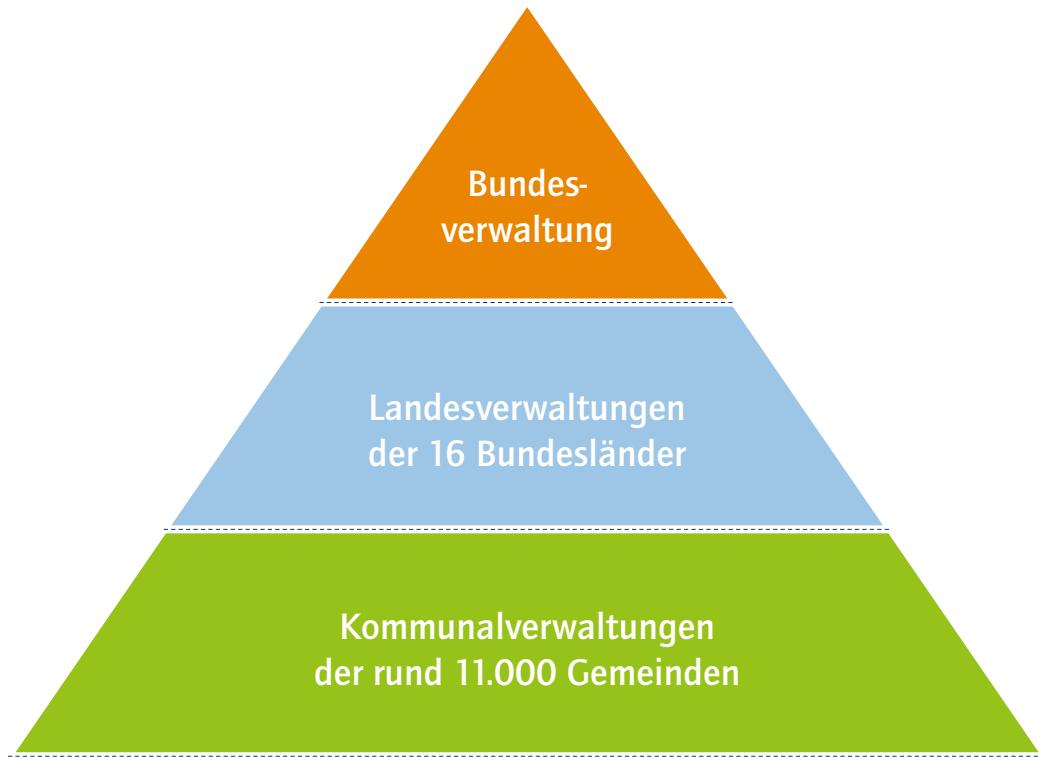


Abbildung 8: Gliederung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (Quelle: eigene Darstellung basierend auf imNRW 2024 und BBSR 2024)

bisherige **Dynamik** bei der Umsetzung zeigt jedoch die Schwierigkeiten bei der **föderalen Zusammenarbeit**.

Koordiniertes Handeln wird im föderalen System insbesondere durch die Verfolgung unterschiedlicher Ziele in den verschiedenen Ressorts, in Bund, Ländern und Kommunen erschwert.⁶⁹ Andererseits schützt die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern vor Machtmissbrauch und Zentralismus und ermöglicht so die **Mitbestimmung** der Länder. Daneben trägt die **Aufgabenteilung** zum föderalen Wettbewerb zwischen den Ländern bei. Gleichwohl sollte der Föderalismus kein Hindernis dafür sein, wichtige Vorhaben wie die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung effizient zu steuern und umzusetzen. Einige erfolgreich abgeschlossene Projekte zeigen, dass eine koordinierte und effektive Zusammenarbeit im föderalen System durchaus realisierbar ist.

Beispiel: E-Payment Bund-Länder (ePayBL)

Das elektronische Bezahlsystem für Verwaltungsleistungen ePayBL ermöglicht die Implementierung eines elektronischen Zahlverfahrens innerhalb der bestehenden Prozesse der öffentlichen Verwaltung. Das Zahlverfahren der ePayBL-Software wurde von einer Entwicklergemeinschaft, die sich aus Vertretern von Bund und elf Bundesländern zusammensetzt, konzipiert und in die Anwendung überführt. Die Entwicklungskosten werden durch die Mitglieder der Entwicklergemeinschaft gemeinsam getragen. Die Mitglieder können Weiterentwicklungen der Software auf freiwilliger Basis nutzen.⁷⁰

Das auf Bundesebene geltende und verfassungsrechtlich verankerte **Ressortprinzip** erschwert die Umsetzung föderaler **Querschnittsaufgaben** wie der Verwaltungsmodernisierung und führt zu Besitzstandswahrungseffekten in den jeweiligen Ressorts. Die

69 | Vgl. Bertelsmann Stiftung 2017.

70 | Vgl. ePayBL 2024.

Aufteilung verwaltungsrelevanter Themen auf verschiedene Bundesministerien erzeugt zudem Verantwortungsdiffusion, sodass klare Zuständigkeitsbekenntnisse für das Thema der Verwaltungmodernisierung auf oberster politischer Ebene fehlen. Um angesichts des Prinzips der Ressorthoheit entsprechende Querschnittsvorhaben dennoch effizient voranzubringen, sollten Personen mit entsprechender fachlicher Expertise für die **Koordinierung** eingesetzt werden. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Gesetzgeber (Bund oder Länder) und den Kommunen, die als ausführende Organe für die Umsetzung der beschlossenen Vorhaben zuständig sind, spitzt die Komplexität weiter zu.

Die großen Herausforderungen des dezentralen Verwaltungsaufbaus bei der Umsetzung des Digitalisierungsvorhabens nach dem Onlinezugangsgesetz wurden vonseiten kommunaler Vertreter bereits im Jahr 2021 in den *Dresdner Forderungen* thematisiert und mit entsprechenden Lösungsvorschlägen bedacht. Eine ihrer Kernforderungen ist eine neue Aufgabenverteilung zwischen Kommunen, Ländern und Bund, um die **Komplexität** bei der föderalen Zusammenarbeit zu verringern. Konkret wurde gefordert, dass bei Vorhaben diejenigen Akteure für die Umsetzung aufkommen, die sie definiert haben.⁷¹ Damit würde bei der Verwaltungsdigitalisierung der Regelungsgeber – also Bund oder Länder – für die Bereitstellung der digitalen Verwaltungsleistungen zuständig sein und die Kommunen bei der Umsetzung entlasten. Eine mit hohem politischen und rechtlichen Aufwand verbundene **Föderalismusreform**, die eine Änderung des Grundgesetzes erfordern würde, ist in naher Zukunft nicht zu erwarten und zudem nur wenig Erfolg versprechend. Die Reformen der Jahre 2006 und 2009, die eine Neugestaltung der föderalen Beziehungen und eine Verbesserung der Verwaltungszuständigkeiten anvisiert hatten, konnten jedenfalls nur wenige Verbesserungen erzielen.⁷² Zur Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit ist daher zu empfehlen, dass der **Regelungsgeber** Verantwortung und Steuerung für die künftigen Prozesse übernimmt und die Akteure auf den untergeordneten Verwaltungsebenen in angemessener Weise einbindet.

Entscheidend für die Umsetzbarkeit von Vorhaben zur Verwaltungmodernisierung ist darüber hinaus die Gestaltung der Gesetzgebung. **Gesetze** werden bislang häufig zu komplex gestaltet; insbesondere die Folgen für die Kommunalverwaltung,

die maßgeblich für die Umsetzung verantwortlich ist, werden nicht ausreichend berücksichtigt. Gemäß den Forderungen des Normenkontrollrats⁷³ sollten die Kommunen bei der Gesetzgebung frühzeitig einbezogen werden. Dabei sollten vor allem die Auswirkungen der Gesetzgebung auf Handhabung, Prozesse und finanzielle Aufwendungen geprüft werden. Insbesondere beim zentralen Vorhaben der Verwaltungsdigitalisierung ist ein flächendeckender Erfolg nämlich von der Umsetzung in den Kommunen abhängig.

Zu kurze **Beteiligungsfristen** im Gesetzgebungsverfahren erschweren bislang zudem Gesetzentwürfe rechtzeitig zu evaluieren und bei Bedarf mit entsprechenden Anmerkungen zu versehen. Zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess wäre somit angezeigt, angemessene Fristen zu gewähren.

Die **Finanzierung** relevanter Vorhaben durch den Bund kann in diesem Zusammenhang als Steuerungsinstrument dienen, um die Verwaltungmodernisierung dynamischer und einheitlicher umzusetzen. Die Handlungsmöglichkeiten einer zentralen Finanzierung durch den Bund sind allerdings durch das verfassungsrechtlich verankerte **Konnexitätsprinzip** beschränkt. Nach diesem Prinzip haben Bund und Länder die Kosten, die zur Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben anfallen, selbst zu tragen. Wird eine hoheitliche Aufgabe durch Bund und Länder an eine untere Verwaltungsebene delegiert, müssen die finanziellen Mittel dafür ebenfalls bereitgestellt werden. Die Kommunen haben als untergeordnete Verwaltungsebene außerdem wenig Einfluss auf die eigene Aufgaben- und Finanzausstattung durch den Landesgesetzgeber.⁷⁴ Dieses **Abhängigkeitsverhältnis** knüpft die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen an die rechtliche Definition und Zuordnung hoheitlicher Aufgaben durch Bund und Länder. Beide Akteure bewegen sich bei der Verwaltungmodernisierung also in einem Spannungsfeld zwischen eigenem Kompetenzgewinn und gleichzeitiger Vermeidung von Finanzierungslasten. Zur Beschleunigung der Verwaltungmodernisierung könnten deshalb weitere Ausnahmeregelungen zur Mischfinanzierung in Erwägung gezogen werden.⁷⁵

Gleichwohl können bereits innerhalb der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen **gemeinsame Projekte** zur Verwaltungmodernisierung angestoßen werden: Verwaltungseinheiten, öffentliche und private Dienstleister können sich bereits

71 | Vgl. IT-Planungsrat 2021b.

72 | Vgl. Dettling 2022.

73 | Vgl. NKR 2019.

74 | Vgl. Wohltmann 2018.

75 | Vgl. Karrer/Ahlers 2023.



proaktiv auf den verschiedenen Ebenen zusammenschließen, um beispielsweise die gemeinsame Entwicklung von IT-Systemen zu initiieren. Der Erfolg von Umsetzungsvorhaben zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sollte jedoch nicht von einzelnen Personen und Projekten abhängen; stattdessen sollte ein Rahmen für die **strukturierte föderale Zusammenarbeit** in horizontaler und vertikaler Richtung geschaffen werden, um die Koordinierung von Vorhaben zu verbessern. Hierfür braucht es geeignete Instrumente oder Plattformen, die **Kooperation** und **Kollaboration** zwischen den verschiedenen Akteuren ermöglichen und fördern.

Beispiel: GovLabDE

GovLabDE ist eine Plattform für Zusammenarbeit der Bundesregierung. Sie soll Akteuren aus den verschiedenen Bundesressorts die ressortübergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit ermöglichen. Ziel der Plattform ist es, ressortübergreifende Vorhaben innerhalb einer dafür bereitgestellten Infrastruktur gemeinsam umzusetzen und die beteiligten Akteure besser zu vernetzen. Je nach Vorhaben werden verschiedene Unterstützungstools oder Leistungen bereitgestellt; dazu gehören die Infrastruktur für eine innovationsfördernde Zusammenarbeit, die Vermittlung relevanter Methodenkompetenzen und auch die Vermittlung der zuständigen Akteure.⁷⁶

Verstärkte Vernetzung und Kollaboration zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten können dazu beitragen, die **komplexen Koordinierungsprobleme** bei zentralen Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung zu lösen. Die **interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)** ist ein pragmatisches Instrument, um unter den bestehenden föderalen und rechtlichen Rahmenbedingungen verwaltungsbezogene Modernisierungsvorhaben auf horizontaler Ebene durch mehr Handlungsspielraum leichter umzusetzen. Die IKZ ermöglicht es, bei der Bewältigung kommunaler Herausforderungen **Synergieeffekte** zu erzielen und über **Skaleneffekte** mit dem Einsatz gleicher Mittel eine bessere Leistung zu erreichen. Das gemeinsame Auftreten trägt darüber hinaus dazu bei, hervorgegangene Ergebnisse auf breiter Ebene umzusetzen.⁷⁷ Auch vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftebedarfs und -mangels werden solche Kooperationen zwischen Kommunen künftig immer mehr Bedeu-

tung erlangen. Bei der Umsetzung bestimmter Vorhaben wie dem Aufbau der strategischen Beschaffung lassen sich durch interkommunale Zusammenarbeit personelle und finanzielle Ressourcen einsparen, die insbesondere in kleineren Verwaltungseinheiten häufig nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Die **Vernetzung** der Verwaltungseinheiten sollte schließlich über geeignete **Multiplikatoren** (beispielsweise Kommunalvertretungen, kommunale Spitzenverbände, Gemeinderäte, Stadträte etc.) verstärkt angestoßen werden, um hierbei weniger von Einzelinitiativen abhängig zu sein.

Beispiel: Interkommunales.NRW

Das Online-Portal *Interkommunales.NRW* fördert die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW). Die dort integrierte Projektdatenbank gibt einen Überblick über interkommunale Projekte zu verschiedenen Themen. Das Online-Portal stellt Informationen zur interkommunalen Zusammenarbeit bereit und ermöglicht die themenspezifische Vernetzung von Akteuren. Über eine interaktive Karte lassen sich so themenspezifische Projekte in der Umgebung finden. Rund 400 Städte und Gemeinden sowie 31 Kreise sind hier bereits mit ihren interkommunalen Projekten zu finden. Betrieben wird das Portal von den kommunalen Spitzenverbänden aus NRW (Städtetag, Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund), gefördert wird es durch das Land NRW.⁷⁸

Um **Kooperations- und Netzwerkaktivitäten** bei den Kommunen sowie den Akteuren auf Bund- und Länderebene zu fördern, sollten die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen der Multiplikatoren ausgebaut werden. **Kommunale Spitzenverbände**, die als Interessenvertretung der kommunalen Gebietskörperschaften agieren und ohnehin bereits als kommunales Kooperationsorgan für alle Akteure im föderalen System der Bundesrepublik fungieren, sollten ihre Rolle als Multiplikator zur horizontalen Vernetzung der unteren Verwaltungsebene zu dem verstärkt wahrnehmen. Die Kommunen wiederum sollten die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit erkennen und entsprechende Unterstützungsangebote künftig noch mehr nutzen.

76 | Vgl. GovLabDE 2023.

77 | Vgl. Bauer/Braun 2022.

78 | Vgl. Interkommunales.NRW 2024a.

Verwaltungsdigitalisierung vorantreiben

Die **Verwaltungsdigitalisierung** als zentrales Modernisierungsvorhaben auf allen Verwaltungsebenen des föderalen Systems erfordert einen gesamtstaatlichen Ansatz.⁷⁹ Das hierfür notwendige **koordinierte Handeln** wird durch die dezentrale Mechanik des Föderalismus in Deutschland, wie bereits erläutert, maßgeblich erschwert. Um die Komplexität der Aufgabe dennoch bewältigen zu können, wurden bereits spezielle Strukturen zur Koordinierung geschaffen (siehe Abbildung 9).

Dazu gehören auch **Steuergremien**, die für verschiedene Digitalisierungs- und Modernisierungsvorhaben verantwortlich sind. Diese verfügen jedoch nicht über ausreichend **Durchgriffs-macht**, um angesichts der starken Verflechtung der beteiligten Akteure ein einheitliches Vorgehen tatsächlich durchsetzen zu können.

Hierzu zählt allen voran der **IT-Planungsrat**, der als zentrales politisches Steuergremium zwischen Bund und Ländern die Zusammenarbeit zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung koordiniert. Der IT-Planungsrat kann Beschlüsse aufsetzen, die für Bund und Länder rechtsverbindlich sind. Das Aufgabenfeld des Gremiums wurde im **IT-Staatsvertrag**⁸⁰ definiert und umfasst unter anderem die Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards. Das 17-köpfige Gremium besteht aus verschiedenen stimmberechtigten Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Ländern. Repräsentanten der Kommunen, beispielsweise die kommunalen Spitzenverbände, nehmen bei Bedarf eine beratende Funktion bei den Sitzungen wahr, sind aber nicht stimmberechtigt.⁸¹

Die **Föderale IT-Kooperation (FITKO)** mit aktuell rund 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist die Umsetzungseinheit für die Beschlüsse des IT-Planungsrats. Sie fungiert aber auch als dessen **Beratungs- und Fachgremium** und benötigt hierfür entsprechende fachliche Kompetenzen und Ressourcen.⁸² Um dieser Aufgabe tatsächlich gerecht werden zu können, sollten die personellen Ressourcen deutlich ausgebaut werden. Ziel sollte, wie auch vom Normenkontrollrat empfohlen, die Schaffung einer leistungsfähigen **Digitalisierungsagentur** sein, die sowohl die FITKO als auch die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT)

umfasst.⁸³ Die Agency for Digital Government, die für die Umsetzung der Digitalisierung im vergleichsweise kleinen Dänemark verantwortlich ist, hat aktuell rund 400 Beschäftigte.⁸⁴

Trotz der hoheitlichen Aufgabe des IT-Planungsrats und seines rechtlichen Gründungszusammenhangs im IT-Staatsvertrag, sind **Entscheidungsbefugnis** und **Handlungsfähigkeit** für eine effektive Erfüllung seiner Aufgaben nicht ausreichend. So wird die Arbeit des IT-Planungsrats von mehreren Gremien, Steuerkreisen oder Abteilungsleiterrunden begleitet; die hierdurch entstandene **Gremienstruktur** ist aufgrund der Beteiligung zahlreicher verschiedener Akteure allerdings sehr aufgebläht, erschwert somit **Abstimmungsprozesse** und verhindert den Übergang vom Diskutieren ins Handeln. Gemäß dem Ziel des IT-Planungsrats, bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eine effiziente und einheitliche Koordinierung der föderalen Ebenen durchzusetzen, sollte die gegenwärtig bestehende Gremienstruktur geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Darüber hinaus sollte der IT-Planungsrat mit mehr **Entscheidungskompetenz** und **politischer Durchgriffsmacht** ausgestattet werden, damit seine Beschlüsse auf den verschiedenen föderalen Ebenen künftig schneller umgesetzt werden können. Zudem könnte ein kürzerer Sitzungsturnus Entscheidungen des Gremiums beschleunigen. Für die notwendige **politische Sichtbarkeit** sollte die Teilnahme an den Sitzungen des IT-Planungsrats analog zur ständigen Digitalministerkonferenz hierarchisch hoch angesetzt werden.⁸⁵ Die Gründung von **Parallelstrukturen** im Politikfeld der Verwaltungsdigitalisierung sollte jedoch möglichst vermieden und stattdessen die Entscheidungskompetenz des IT-Planungsrats weiter gestärkt werden.

Zur Umsetzung der **Registermodernisierung**, die zentraler Bestandteil einer Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist, wurden durch den IT-Planungsrat bereits entsprechende Steuerungsstrukturen etabliert: Unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hamburg wird das Gesamtvorhaben der Registermodernisierung somit bereits vorangetrieben.⁸⁶ Die hohe Zahl der beteiligten Akteure auf den verschiedenen föderalen Ebenen und die dargelegte

79 | Vgl. Mengs et al. 2022.

80 | Vgl. Gesetz zum Ersten IT-Änderungsstaatsvertrag.

81 | Vgl. IT-Planungsrat 2024.

82 | Vgl. FITKO 2024a.

83 | Vgl. NKR 2023.

84 | Vgl. digst 2024.

85 | Vgl. Stadt Berlin 2023.

86 | Vgl. BVA 2024a.



Digitalisierungsprogramm Föderal

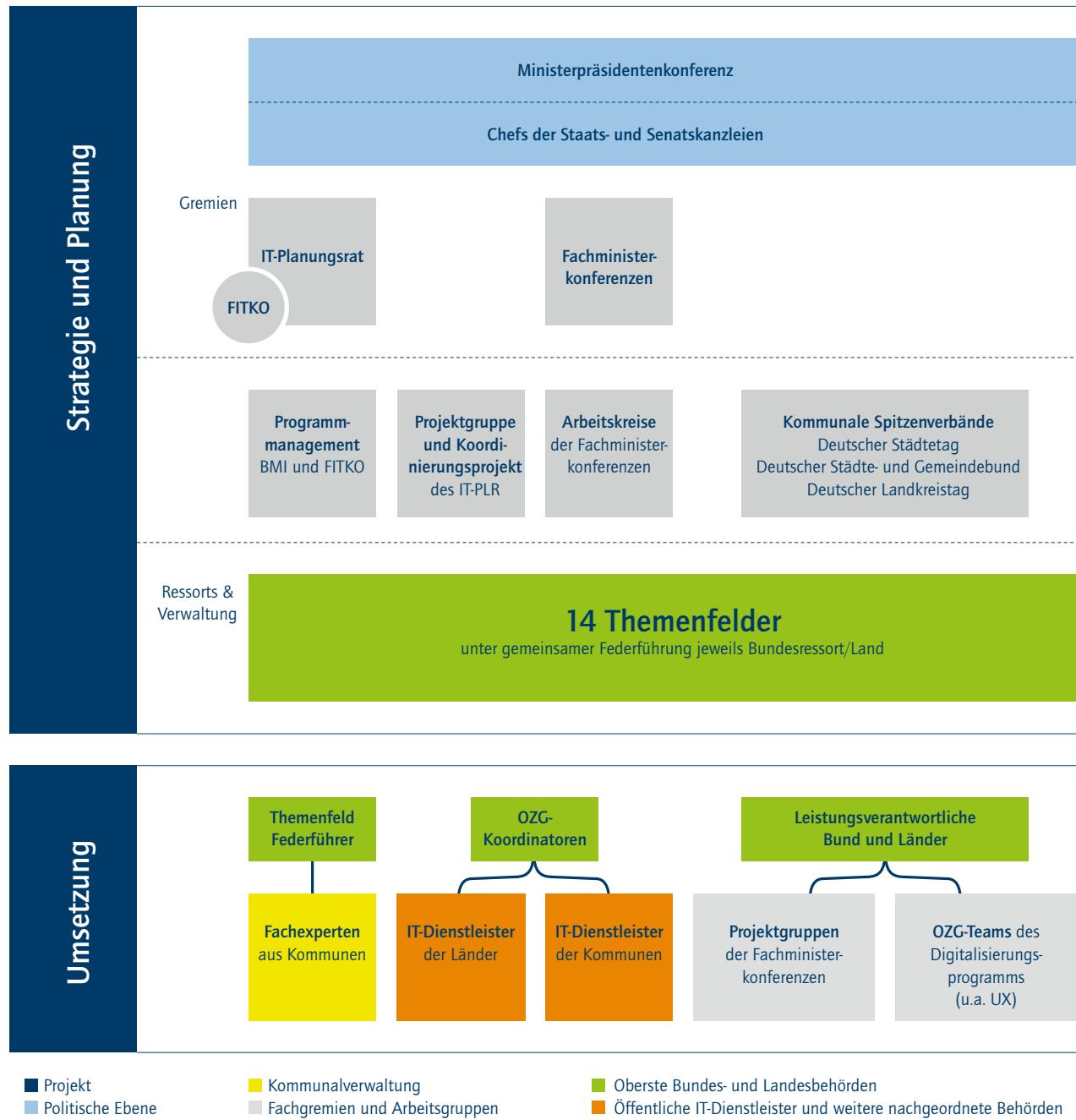


Abbildung 9: Strukturen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Digitalisierungsprogramm Föderal (Quelle: eigene Darstellung basierend auf BMI 2024d)

Gremienstruktur erschweren aber auch hier eine effiziente Umsetzung. Zur besseren Koordinierung der Zusammenarbeit ist daher zu empfehlen, die fünfach geteilte Federführung des Vorhabens künftig einem einzigen Akteur zu übertragen. Das **Bundesverwaltungsamt** könnte diese Rolle beispielsweise einnehmen.

Verbesserungsbedarf besteht außerdem bei der **Einbeziehung der kommunalen Ebene** für die Beschlussfassung durch den IT-Planungsrat. Daher sind dessen Beschlüsse verstärkt auf ihre **Folgen für die Umsetzungsebene** – also die Kommunen – hin zu prüfen. Die Kommunen werden im **Kommunalgremium** vertreten. Dieses dient dem IT-Planungsrat zum Informationsaustausch mit den Kommunalvertretungen. Die Wirksamkeit dieser Kommunikationsschnittstelle sollte erhöht werden. Dazu sollten auch die **kommunalen Spitzenverbände** das Thema Verwaltungsdigitalisierung priorisieren, um die Umsetzungsperspektive der Kommunen nachdrücklich zu vertreten. Bei besonderen technischen Fragestellungen ist eine vorherige **Konsultation** von Fachverbänden wie der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister (VITAKO) ratsam.⁸⁷

Der **Digitalisierungsstand** der verschiedenen Verwaltungseinheiten in Deutschland unterscheidet sich gegenwärtig stark, und die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung verläuft nach wie vor in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Insbesondere auf **kommunaler Ebene** erfolgt die flächendeckende Durchdringung des Dienstleistungsportfolios durch digitale Angebote dabei nur schleppend; denn viele Kommunen haben große Schwierigkeiten bei der Umsetzung der auf Bund- und Länderebene beschlossenen Digitalisierungsbestrebungen. Aus den 2023 veröffentlichten Ergebnissen einer Onlineumfrage geht hervor, dass lediglich 23 Prozent der befragten Kommunen den aktuellen Stand zur Digitalisierung der eigenen Verwaltung als gut einschätzten.⁸⁸ Fehlende personelle und finanzielle Ressourcen sowie fehlende Expertise stellen demnach grundlegende Herausforderungen bei der Umsetzung vor Ort dar und schränken die Handlungsfähigkeit der Kommunen ein.⁸⁹

Darüber hinaus erschwert das verfassungsrechtliche Prinzip der **kommunalen Selbstverwaltung**⁹⁰, das den Kommunen das Recht einräumt, Angelegenheiten in der Gemeinde eigenverantwortlich zu regeln, eine einheitliche Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung nach den Beschlüssen von Bund und Ländern. Die unterschiedliche Gestaltung der Verwaltungs-

prozesse sowie die Nutzung unterschiedlicher Standards bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verhindern **Synergieeffekte** auf kommunaler Ebene. Es braucht daher ein kulturelles Umdenken in den Kommunen, damit Vorhaben zur Verwaltungsdigitalisierung dort nicht jeweils von Grund auf in Eigenregie aufgesetzt, sondern bereits **vorhandene und technologisch reife Leistungen und Angebote** genutzt werden. **Interkommunale Zusammenarbeit** bietet hier wiederum wertvolle Skaleneffekte, um Kompetenzen zu bündeln und Kosten zu senken. Der zunehmende Fachkräftebedarf und der demografische Wandel können hierfür als Treiber gesehen werden. Um die flächendeckende Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen zu beschleunigen, sollten sich insbesondere kleinere Kommunen künftig bei der Umsetzung zusammenschließen.

Beispiel: Interkommunale Zusammenarbeit Kreis Soest

Zur Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung haben sich 13 Kommunen aus dem Kreis Soest zusammengetan. Die Kooperation erleichtert den Austausch zwischen den Kommunen und ermöglicht die gegenseitige Unterstützung bei Umsetzungsvorhaben im Falle personeller Engpässe. Durch den Zusammenschluss ergeben sich darüber hinaus wirtschaftliche Vorteile für die Kommunen. Das Projekt wird von der zuständigen Bezirksregierung in Arnsberg finanziell gefördert. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) unterstützt die Kommunen bei der Projektumsetzung.⁹¹

Die Zusammenarbeit verschiedener Kommunen lässt sich einerseits durch Zusammenschluss organisieren mit dem Zweck, Leistungen gemeinsam zu erbringen; andererseits kann die Leistungserbringung aber auch gemeinsam an Dritte ausgelagert werden. Die Vernetzung zwischen den Kommunen sollte dabei nicht allein von proaktiven Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung abhängen, sondern über **Vermittler** umgesetzt und damit strukturell vereinfacht werden. Geeignet sind hierfür **Plattformen** zur strukturellen Vereinfachung solcher Vernetzungsaktivitäten und zur Information über bereits bestehende kommunale Netzwerke. Eine weitere Möglichkeit zur

87 | Vgl. VITAKO 2024.

88 | Vgl. Hornbostel et al. 2023.

89 | Vgl. Stadt.Land.Digital 2022 und Hornbostel et al. 2023.

90 | Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

91 | Vgl. Interkommunales.NRW 2024b.

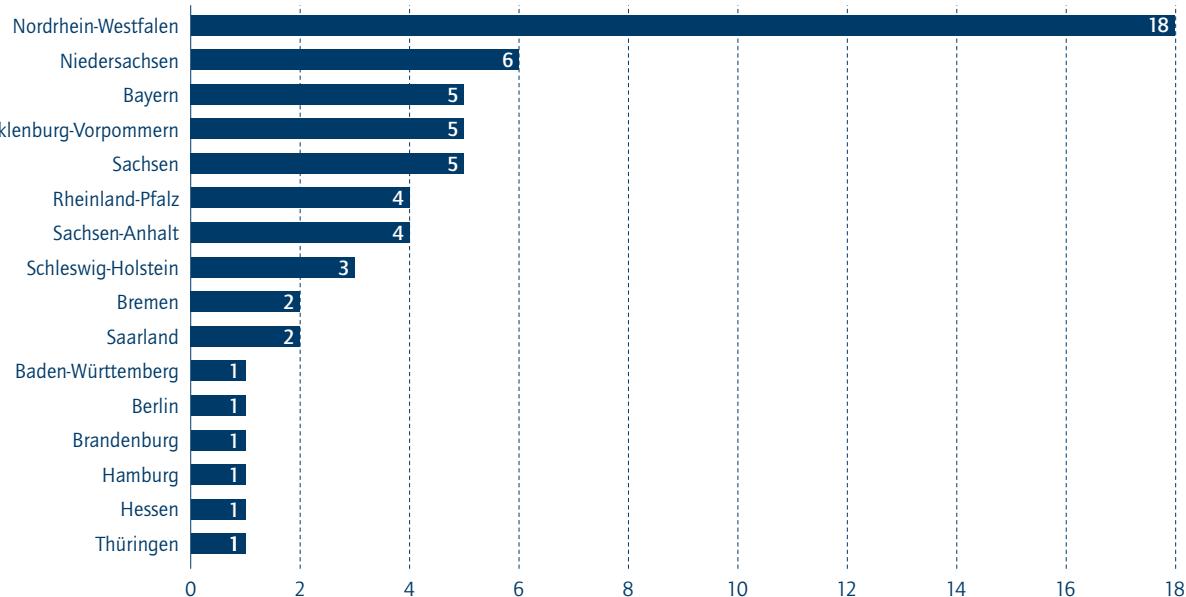


Abbildung 10: Verteilung kommunaler IT-Dienstleister in Deutschland nach Bundesländern (Quelle: eigene Darstellung basierend auf WIK 2022)

Stärkung der Kooperationsbereitschaft auf kommunaler Ebene wäre die Bindung **finanzieller Förderung** an eine kommunale Zusammenarbeit. Die Kommunen sollten sich bei der Umsetzung ihrer Digitalisierungsvorhaben darüber hinaus verstärkt als **kooperativer Gesprächspartner** anbieten, sich kommunalen Netzwerken anschließen oder diese bilden und ebenenübergreifend kooperieren.

Neben der interkommunalen Zusammenarbeit kommt den **kommunalen IT-Dienstleistern** eine besondere Rolle bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu. Kommunen verfügen meistens nicht über ausreichend Ressourcen und Kompetenzen, um entsprechende IT-Strukturen selbst aufzubauen. In Deutschland liegt eine hochgradig **zersplitterte IT-Landschaft** vor, mit einer hohen Anzahl an kommunalen IT-Dienstleistern in den Flächenländern. So hat eine Studie aus dem Jahr 2022 in den 16 Bundesländern 59 kommunale IT-Dienstleister identifizieren können, wovon allein 18 in Nordrhein-Westfalen vertreten sind (siehe Abbildung 10).

Für die Zukunft ist jedoch von einem zunehmenden **Konsolidierungsprozess** der kommunalen IT-Dienstleister-Landschaft auszugehen. Als Treiber gelten dabei insbesondere die Folgen des **demografischen Wandels** sowie die hiermit verbundene Arbeits-

kräfteentwicklung und die erwartbaren Kompetenzbedarfe. Zudem steigen in der öffentlichen Verwaltung die **Sicherheitsanforderungen** zur Abwehr von Cyberangriffen, die eine Konsolidierung zur Gewährleistung der IT-Sicherheit notwendig machen. Darüber hinaus wird der Umschwung auf **technologische Innovationen** wie das Cloud Computing zunehmen und kommunale IT-Dienstleister zur Konsolidierung drängen, um gemeinsam die hierfür **relevanten Standards** umsetzen zu können. Einzelne Akteure werden in diesem Prozess voraussichtlich aus dem Markt gedrängt werden; vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist Kommunen daher zu raten, die **Wahl** ihrer IT-Dienstleister auf resiliente, nachhaltige und tragfähige Strukturen hin zu prüfen.

Unabhängig von der föderalen Ebene sollten Verwaltungseinheiten zudem die strategische Dimension der Verwaltungsdigitalisierung anerkennen. Bereits formulierte **Digitalisierungsstrategien** haben sich als erfolgreiche Basis erwiesen, um die Verwaltungsdigitalisierung koordiniert voranzutreiben.⁹² Befragungen zeigen jedoch, dass insbesondere kleinere Kommunen bei der Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie hinterherhinken.⁹³ Die **fehlende strategische Ausrichtung** in vielen Kommunen erschwert eine koordinierte und erfolgreiche Umsetzung von Digitalisierungsbestrebungen. Verwaltungsleitungen

92 | Vgl. Detecon 2023.

93 | Vgl. Hornbostel et al. 2023 und Lemmer/Niehaves 2020.

sollten daher eine Strategie für ihre Institution entwickeln, die den Status quo benennt, **Visionen** zu deren Digitalisierung und außerdem konkrete **Maßnahmen** formuliert.

Hilfreich bei der Umsetzung einer Digitalisierungsstrategie ist die klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten, beispielsweise an das Amt einer oder eines **Digitalisierungsbeauftragten** beziehungsweise **Chief Digital Officers (CDO)**. CDOs sind häufig als Stabsstelle bei Bürgermeisterin oder Bürgermeister oder bei der Verwaltungsleitung angesiedelt und verantworten die Entwicklung der **Strategie** sowie die **Koordinierung** konkreter Digitalisierungsvorhaben.⁹⁴ Zu ihren Aufgaben zählen auch wichtige interkommunale **Netzwerkaktivitäten**. Auf Bundes- und Landesebene sind CDOs nahezu flächendeckend etabliert; eine entsprechende politische Laufbahn ist vorhanden. In den Kommunen sieht es hingegen bislang anders aus: Den Ergebnissen einer 2022 veröffentlichten Befragungsstudie zufolge hatten lediglich 35 Prozent der Kommunen in Deutschland eine CDO-Stelle eingerichtet.⁹⁵ Verwaltungen ohne CDO sollten die entsprechende Stelle daher schnellstmöglich einrichten und mit fachlicher Expertise ausstatten, sie zentral innerhalb der Organisation ansiedeln und die Rolle mit ausreichend Entscheidungskompetenz versehen.

Beispiel: Digitalisierung der Verwaltung in Hamburg

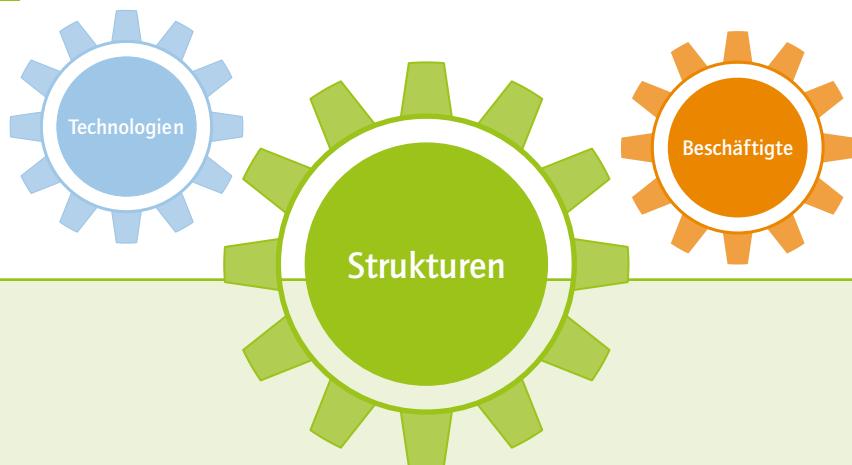
Hamburg hat bereits früh viele wichtige Maßnahmen und Empfehlungen umgesetzt, um die Verwaltungsdigitalisierung voranzubringen. Dazu gehört die Ernennung eines Chief Digital Officers, der das Amt für IT und Digitalisierung leitet und die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung sowie der gesamten Stadt verantwortet. Mit Blick auf den Stand der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist Hamburg nach aktuellen Zahlen mit 259 digitalisierten Verwaltungsleistungen bundesweit führend.⁹⁶ Eine Digitalstrategie, die im Jahr 2020 aufgesetzt wurde, definiert zudem verschiedene Handlungsfelder für die Digitalisierung in der Stadtgesellschaft (beispielsweise die Weiterentwicklung digitaler Plattformen und Infrastrukturen). Dazu gehört auch das Handlungsfeld der digitalen Verwaltung, das Bürgerinnen und Bürgern eine einfache Nutzung von Verwaltungsleistungen ermöglichen sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entlasten soll.⁹⁷

94 | Vgl. Stadt.Land.Digital 2022.

95 | Vgl. Stadt.Land.Digital 2022.

96 | Stand: 03/2024. Vgl. BMI 2024e.

97 | Vgl. Stadt Hamburg 2024a.



3.3 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Innovationsfördernde Strukturen etablieren

- Selbstverständnis als Dienstleister etablieren und Verwaltungsleistungen aus Nutzerperspektive betrachten
- Vision zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung entwickeln und Umsetzung vorantreiben
- Themen der Verwaltungsmodernisierung und Themen mit größerer politischer Aufmerksamkeit verknüpfen
- Beschäftigten Freiheiten gewähren und Vertrauen entgegenbringen, um Veränderungsprozesse anzustoßen und neue Arbeitsweisen auszuprobieren
- Innovationsroutinen über etablierte Verhaltensweisen in den Verwaltungsaltag einführen
- Wechselseitige Feedbackkultur etablieren (beispielsweise über 360-Grad-Feedback oder Retrospektiven)
- Mitarbeitergespräche regelmäßig führen und Zielvereinbarungen ausarbeiten

Statische Strukturen aufbrechen

- Verantwortlichkeit jenseits von Hierarchiegrenzen etablieren
- Zustimmungserfordernisse innerhalb der Verwaltung verringern
- Fehlerkultur einführen und pflegen
- Freiräume für innovative Ideen in der Verwaltung schaffen
- Ebenen- und fachübergreifende Zusammenarbeit strukturell verankern
- Agile Lotsen mit Expertise für öffentliche Verwaltung einsetzen
- Ebenenübergreifende Arbeit fördern und bei der Leistungsbeurteilung berücksichtigen

Föderale Zusammenarbeit neu denken

- Person mit fachlicher Expertise zur Koordinierung von Querschnittsthemen berufen
- Prozessverantwortung und steuerung sowie Einbindung unterer Ebenen vermehrt beim Regelungsgeber (Bund oder Land) ansiedeln

- Kommunen stärker bei der Regulierung einbeziehen und die Folgen von Gesetzesvorhaben für Handhabung, Prozesse und finanzielle Aufwendungen prüfen
- Angemessene Beteiligungsfristen zur Evaluierung von Gesetzentwürfen gewähren
- Weitere Ausnahmeregelungen zur Mischfinanzierung erwägen
- Rahmen für strukturierte Zusammenarbeit im föderalen System schaffen
- Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt nutzen
- Vernetzung der kommunalen Verwaltungseinheiten über Multiplikatoren fördern

Verwaltungsdigitalisierung vorantreiben

- Entscheidungskompetenzen und politische Durchgriffsmacht des IT-Planungsrats ausbauen
- Gremienstruktur des IT-Planungsrats prüfen und gegebenenfalls anpassen
- FITKO und KoSIT zu Digitalisierungsagentur ausbauen
- Koordinierung der Registermodernisierung einem einzelnen Akteur zuteilen, beispielsweise dem Bundesverwaltungsaamt
- Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene durch kommunale Spitzenverbände priorisieren
- Vorhandene digitale Verwaltungslösungen auf kommunaler Ebene verstärkt nutzen
- Interkommunale Zusammenarbeit bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsleistungen stärken
- Kommunale IT-Dienstleister auf resiliente, nachhaltige und tragfähige Strukturen hin prüfen
- Digitalisierungsstrategie in allen Verwaltungen etablieren
- Chief Digital Officer (CDO) für strategische Forcierung der Verwaltungsdigitalisierung ernennen

4 Technologien

Die **technologische Entwicklung** stellt die Beschäftigten und die Strukturen der öffentlichen Verwaltung heute vor große Herausforderungen, weil die Anpassung von Abläufen, der individuelle Kompetenzerwerb von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Modernisierung der gesamten Verwaltungsorganisation bislang zu langsam erfolgen. Gleichwohl veranschaulicht diese kritische Situation zugleich die Potenziale der Verwaltungsdigitalisierung, da die benötigten Technologien vielfach bereits am Markt verfügbar und international auch im Einsatz sind – wie ein Blick ins europäische Ausland zeigt: 17 der 27 im DESI-Index der Europäischen Union (EU) betrachteten Mitgliedstaaten sind im Bereich der digitalen öffentlichen Dienste vor Deutschland platziert, das zudem unter dem EU-Durchschnitt und weit hinter den Spitzennationen Estland und Finnland rangiert.⁹⁸ Eine erfolgreiche, flächendeckende Implementierung bestehender Technologien würde den dezentral verteilten **Datenschatz**, über den die öffentliche Verwaltung in Deutschland verfügt, für eine effizientere und datengetriebene Bewältigung ihrer Aufgaben nutzbar machen. Allerdings zeigen sich hier noch zahlreiche Umsetzungsprobleme.

Die Herausforderung besteht insbesondere darin, dass die **IT-Strukturen** der diversen Verwaltungseinheiten im föderalen System der Bundesrepublik weitgehend unabhängig voneinander historisch gewachsen sind. Der Einsatz unterschiedlicher Softwarelösungen beziehungsweise Fachverfahren, also speziellen Verwaltungsprogrammen, schränkt die Möglichkeiten zur Vernetzung innerhalb der öffentlichen Verwaltung ein – insbesondere dann, wenn mehrere Verwaltungseinheiten an einem Projekt oder einer Leistung beteiligt sind. Die dezentrale Entwicklung von Fachverfahren und IT-Strukturen hat zudem **Pfadabhängigkeiten** geschaffen, indem einzelne Komponenten speziell aufeinander abgestimmt sind und nicht ohne aufwändige Änderungen im Gesamtsystem ausgetauscht werden können.

Das **Onlinezugangsgesetz (OZG)** adressiert einige dieser Herausforderungen und hat die Aufmerksamkeit für die Digitalisierung der Verwaltung insgesamt merklich erhöht. Allerdings wurde in der Vergangenheit zu stark das Dienstleistungsangebot der öffentlichen Verwaltung fokussiert, während die dahinterliegenden Prozesse, Dienste, Anwendungen und Register bislang nur unzureichend in den Blick genommen wurden. Im Grunde

wurde so der historische Bottom-up-Ansatz vielfach weiterverfolgt, neue Pfadabhängigkeiten sowie redundantes Vorgehen wurden sogar begünstigt.

Eine erfolgreiche technologische Modernisierung der öffentlichen Verwaltung erfordert daher eine ganzheitliche Strategie, deren Fokus auf die **Ende-zu-Ende-Digitalisierung** der Verwaltungsprozesse gerichtet ist. Diese sollte sämtliche Verwaltungsprozesse berücksichtigen und die bestehenden Projekte in den Bereichen OZG und Registermodernisierung zusammenführen. Dabei sind insbesondere die zentrale Definition und Bereitstellung von technischen Standards, Schnittstellen und Basiskomponenten sowie die Schaffung einer klaren Rechts- und Finanzierungsgrundlage von entscheidender Bedeutung.

Sind diese Grundlagen erst einmal geschaffen, bieten IT-Lösungen enorme Möglichkeiten für effizientes, nutzerfreundliches und proaktives Verwaltungshandeln. Ein Ökosystem für **innovative Verwaltungstechnologien (GovTech)** befindet sich gegenwärtig bereits im Aufbau. Um die Entstehung innovativer Verwaltungslösungen zu fördern und diese in die Anwendung zu bringen, kommt den Beschaffungseinheiten der öffentlichen Verwaltung große Bedeutung zu. Eine **strategische Beschaffung**, die Innovationspotenziale erkennt und dynamische Beschaffungsverfahren nutzt, ist somit die Basis einer effizienten und leistungsfähigen Verwaltung.

4.1 Verwaltungsprozesse Ende-zu-Ende-digitalisieren

Voraussetzung einer erfolgreichen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist eine vollständige Ende-zu-Ende-Gestaltung von Verwaltungsprozessen. Diese erstreckt sich von der grundsätzlichen Frage, ob ein Prozess erforderlich und in der aktuellen Verwaltungseinheit passend verortet ist, hin zu einer vollständigen **Geschäftsprozessanalyse**, in welcher Prozesse dokumentiert, analysiert und optimiert werden. Im Zuge einer solchen Analyse wird unter anderem festgestellt, welche Prozesse es innerhalb einer Verwaltungseinheit gibt, welche Schnittstellen zwischen den Prozessen bestehen, welche Anforderungen an Fachverfahren und die sonstige IT-Struktur sowie an das betroffene Personal damit einhergehen und welche Effizienzpotenziale in der Prozessoptimierung liegen. Des Weiteren kann durch die Geschäftsprozessanalyse vermieden werden, historisch gewachsene, ineffiziente Prozesse unter großem Ressourceneinsatz zu



digitalisieren und dabei unwillentlich bestehende Pfadabhängigkeiten und strukturelle Probleme zu zementieren. Die Etablierung eines permanenten Prozessmanagements aus operativer und strategischer Perspektive sollte angestrebt werden.

Beispiel: Projekt Hamburger Effizienzlandkarte durch Prozessanalyse (HELP)

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat ein zentral angesiedeltes Kompetenzteam zur Identifizierung von Digitalisierungs- und Automatisierungspotenzialen in der Verwaltung zusammengestellt. Das Projektteam analysiert bestehende Verwaltungsprozesse und erarbeitet Vorschläge für die Anpassung von Abläufen und den Einsatz technologischer Lösungen. Dabei werden auch Transparenzreports erstellt und ausgewertet, in denen Vorschläge festgehalten werden und die konkrete Umsetzung dokumentiert und nachverfolgt wird.⁹⁹

Durch die Verankerung in mehrere Gesetzespakete ist das Bewusstsein für **Prozessmanagement** in der öffentlichen Verwaltung deutlich gestiegen. So hat sich in einer Umfrage aus dem Jahr 2020 gezeigt, dass dem Prozessmanagement über die föderalen Ebenen hinweg mehrheitlich ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Der Umsetzungsstand in den zahlreichen Verwaltungseinheiten hierzulande ist jedoch nach wie vor sehr heterogen. So hatten in der Bundesverwaltung 57 Prozent, in der Landesverwaltung 42 Prozent und in der Kommunalverwaltung lediglich 18 Prozent der erfassten Verwaltungseinheiten bereits ein Prozessmanagement etabliert.¹⁰⁰

Um die Basis für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung zu schaffen, sollten künftig alle Verwaltungseinheiten ein Prozessmanagement einführen. Unterstützungsangebote wie die Leitfäden, Checklisten und Konventionen des Bundesverwaltungsamts¹⁰¹ oder das Prozessportal der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement¹⁰² sollten stärker beworben und genutzt werden. In Verwaltungseinheiten, in denen die personellen Kompetenzen fehlen, sollte man zudem erwägen, externe Expertise hinzuziehen. Kleine Verwaltungseinheiten, bei denen ein internes Prozessmanagement nicht effizient

wäre, sollten sich in größeren Konsortien zusammenschließen und ein gemeinsames Prozessmanagement einrichten.

Angesichts der gewaltigen Zahl an Verwaltungsprozessen ist bei der Umsetzung der Prozessdigitalisierung eine zweckmäßige **Priorisierung** entscheidend. Die Digitalisierung von Prozessen geht häufig mit hohen Anfangskosten einher, rechnet sich perspektivisch jedoch in der Regel aufgrund der langfristigen Einsparung von Personalkosten. Das jeweilige Kosten-Nutzen-Verhältnis der einzelnen Prozesse unterscheidet sich insbesondere aufgrund ihrer Komplexität und Durchführungshäufigkeit. Es ist daher naheliegend, bei der Digitalisierung jene Prozesse zu priorisieren, die häufig genutzt werden und hohe Effizienzpotenziale bergen. Die Bestimmung von **Prozess- oder Fallkosten** innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist jedoch häufig komplex. Es wäre daher hilfreich, wenn Verwaltungseinheiten ihre Prozessanalysen und Kosten-Nutzen-Rechnungen verstärkt teilen und Vorlagen sowie Empfehlungen ableiten würden. Hierfür geeignete Plattformen sollten auf und ausgebaut werden.

Verwaltungseinheiten, deren Digitalisierungsbestrebungen noch nicht weit fortgeschritten sind, sollten zu Beginn weniger komplexe Prozesse priorisieren, die die Möglichkeit bieten, neue Strukturen in der Verwaltung zu testen und zu evaluieren. Hieran können größere Digitalisierungsprojekte mit Fokus auf Effizienzgewinnen später angeschlossen werden.

Beispiel: Digitaler Servicestandard

Der Digitale Servicestandard definiert Qualitätsprinzipien für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Dabei spielt die Nutzerorientierung eine zentrale Rolle. Das zum Standard gehörende Servicehandbuch liefert eine Schritt-für-Schritt-Anleitung zur Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben. Der Servicestandard wurde vom Normenkontrollrat formuliert und wird unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat kontinuierlich weiterentwickelt.¹⁰³

Jenseits verwaltungsinterner Überlegungen sollte bei der Priorisierung und beim Design von Prozessen vor allem die **Nutzerperspektive** im Mittelpunkt stehen – gemeint sind hiermit Anforde-

99 | Vgl. Stadt Hamburg 2024b.

100 | Vgl. Becker et al. 2021.

101 | Vgl. BVA 2024b.

102 | Vgl. KGSt 2024.

103 | Vgl. BMI 2024f.

rungen an Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Gerade Unternehmen haben häufig Schnittpunkte mit der öffentlichen Verwaltung, müssen Anträge stellen, Genehmigungen einholen und Nachweise erbringen. Eine nutzerorientierte, effiziente Abwicklung von Verwaltungsprozessen wirkt sich daher direkt auf die Attraktivität des jeweiligen Innovations- und Wirtschaftsstandorts aus.

Der Erfolg einer Prozessdigitalisierung hängt am Ende davon ab, ob das Angebot vom Nutzer, also von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen oder anderen gesellschaftlichen Akteuren, wahrgenommen wird. In einer Studie aus dem Jahr 2023 gaben 92 Prozent der Befragten an, dass sie bereit wären, digitale Verwaltungsangebote zu nutzen. Allerdings hatten erst 34 Prozent der Befragten eine digitale Verwaltungsdienstleistung im Sinne des OZG auch tatsächlich schon genutzt.¹⁰⁴ Hier zeigt sich, wie wichtig es ist, die Adressaten der Verwaltungsprozesse sowie ihre Bedürfnisse zu kennen und diesen eine intuitive und barrierefreie Nutzung zu ermöglichen. Nutzergruppen sollten daher bereits zu Beginn eines Digitalisierungsprojekts identifiziert und frühzeitig einbezogen werden.

Exkurs:

Bürgerdialoge

Im Rahmen des acatech Projekts *Technologischen Wandel gestalten: Transparenz, Dialog und Beteiligung für gesellschaftlichen Konsens* wurden zwei Bürgerdialoge über Zukunftsfragen der Digitalisierung durchgeführt. Ziel der beiden Veranstaltungsreihen war es, zu evaluieren, wie Partizipationsformate frühzeitig zu einer bürgerschaftlichen Mitgestaltung neuer Technologiefelder und zu gesamtgesellschaftlicher Akzeptanz technologischer Transformation beitragen können. Ein Ergebnis des Projekts: Die sachgerechte Diskussion des Themas Digitalisierung der Verwaltung in der brandenburgischen Stadt Wittenberge hatte nach eigener Aussage 82 Prozent der Teilnehmenden des Bürgerdialogs überzeugt, zukünftig vermehrt oder erstmals Onlinedienstleistungen nutzen zu wollen.¹⁰⁵

Eine wichtige Voraussetzung, damit digitale Verwaltungsangebote tatsächlich in Anspruch genommen werden, ist aber nicht nur Aufmerksamkeit, sondern auch **positive Erfahrung** auf Nutzerseite. Solche Erfahrungen können dadurch gefördert werden, dass ohnehin erforderliche Verwaltungsprozesse wie die Verlängerung eines Personalausweises oder die Beantragung von Kindergeld proaktiv, also ohne Antragstellung, durch den Dienst angestoßen werden (**proaktive Verwaltungsleistungen/Push Government**).¹⁰⁶ Proaktive Verwaltungsleistungen sollten daher verstärkt angeboten und bei der Gestaltung digitaler Prozesse von vornherein eingeplant werden.

Beispiel: Familienbeihilfe in Österreich

Im Jahr 2015 wurde in Österreich die antragslose Familienbeihilfe eingeführt. Wird die Geburt eines Kindes im Zentralen Personenstandsregister vermerkt, wird proaktiv der Prozess der Familienbeihilfe ausgelöst. Die Überprüfung der Bezugsberechtigung erfolgt automatisiert über die Steuerverwaltung. Nur falls die dortigen Informationen für eine Entscheidung nicht ausreichen, wird Kontakt zu den potenziell Bezugsberechtigten aufgenommen. Die Information über den Bezug und die Auszahlung erfolgen ohne weiteres Zutun von Bürgerinnen und Bürgern. Auf diese Weise können etwa zwei Drittel aller Fälle sofort und ohne gesonderten Antrag erledigt werden.¹⁰⁷

4.1.1 Onlinezugang und Registermodernisierung beschleunigen

Das 2017 in Kraft getretene **Onlinezugangsgesetz** (OZG) sieht vor, dass bis Ende des Jahres 2022 insgesamt 575 Bündel von Verwaltungsleistungen für Nutzer online verfügbar sein sollten. Mehr als ein Jahr nach Ablauf der Frist sind jedoch erst 155 Leistungen, also gut ein Viertel, bundesweit flächendeckend digital verfügbar. Der Umsetzungsfortschritt ist unter den Bundesländern und Kreisen dabei sehr heterogen. Während Hamburg bereits 259 Leistungen flächendeckend eingeführt hat, sind es im Saarland und Sachsen-Anhalt lediglich 169 (siehe Abbildung 11). Bei den Kreisen sind besonders große Unterschiede zudem in Nordrhein-Westfalen festzustellen: Der mit 341 verfügbaren

104 | Vgl. PwC 2024.

105 | Vgl. Oppermann/Reimers 2024.

106 | Vgl. Döring 2023.

107 | Vgl. McBride et al. 2023.

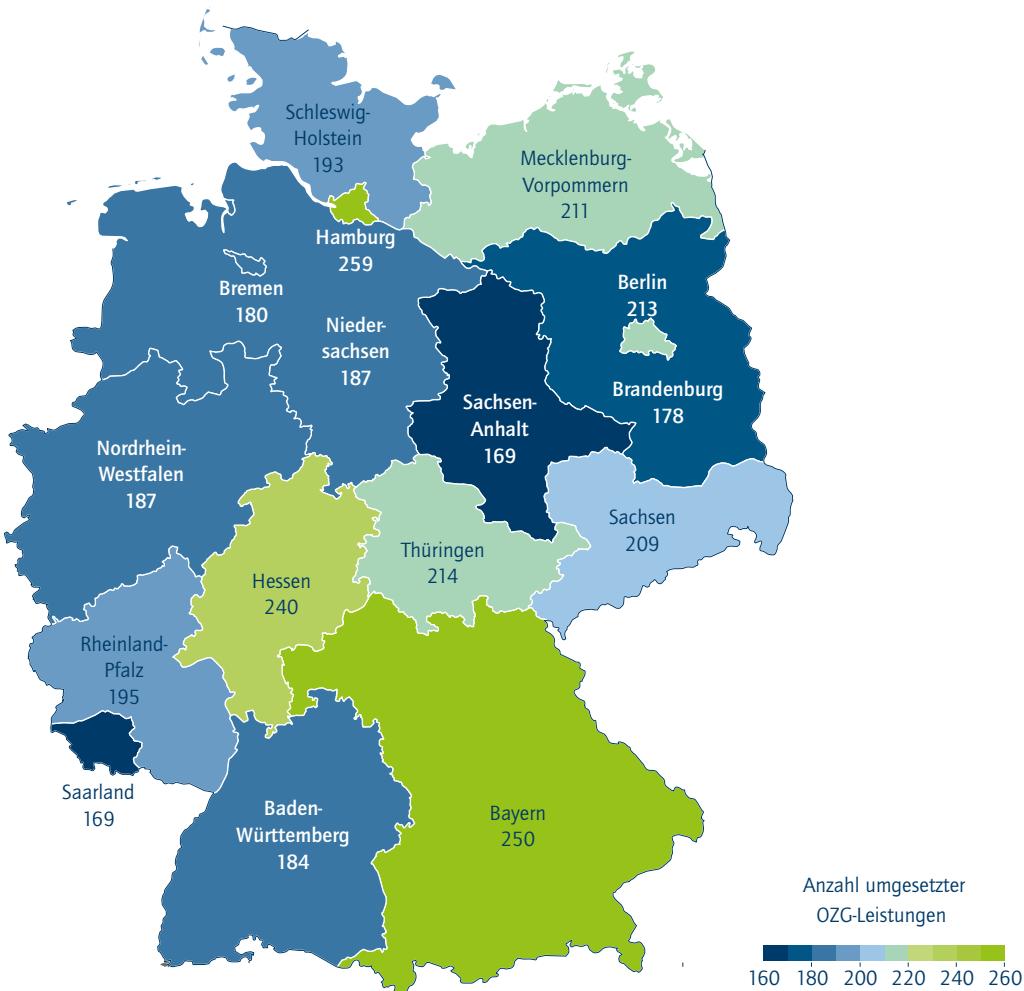


Abbildung 11: Anzahl flächendeckend verfügbarer Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes nach Bundesländern, Stand: 03/2024 (Quelle: eigene Darstellung basierend auf BMI 2024e)

OZG-Leistungen bundesweit führende Kreis Hamm liegt direkt neben dem Kreis Unna, wo lediglich 198 OZG-Leistungen digitalisiert worden sind.¹⁰⁸

Im Zuge des OZG wurde ein eigenes **Reifegradmodell** für digitale Verwaltungsdienste entwickelt (siehe Abbildung 12). Die meisten bislang eingeführten OZG-Leistungen erreichen nach diesem Modell lediglich Stufe 2 oder 3, die entsprechenden Prozesse sind also entweder nicht vollständig Ende-zu-Ende-digitalisiert oder erfordern noch eine redundante Erbringung von Nachweisen, die an anderer Stelle in der öffentlichen Verwaltung bereits vorliegen.

Um Verwaltungsleistungen mit dem Reifegrad 4, also vollständig digitale Lösungen ohne redundante Nachweiserbringung durch den Antragsteller zu ermöglichen, sind verknüpfte digitale

Register unverzichtbar. In der deutschen Verwaltungslandschaft existieren über 350 Typen klassischer Verwaltungsregister wie das Melderegister, darüber hinaus Verzeichnisse und Verwaltungsdatenbanken wie die der Rentenversicherung, der Krankenkassen oder der Kammern. Ein vollständiger Überblick über die bestehenden Register sowie deren Zustand und Anschlussfähigkeit besteht aktuell nicht. Das Bundesverwaltungsamt entwickelt gemeinsam mit der Verwaltungsdaten-Informationssplattform des Statistischen Bundesamts gegenwärtig zwar eine umfassende Registerdatenbank; der aktuelle Prototyp umfasst jedoch nur Bundes- und Landesregister.¹⁰⁹ Nach aktuellem Stand lässt sich allerdings feststellen, dass Register mit sehr ähnlichen Inhalten an unterschiedlichen Stellen der öffentlichen Verwaltung im föderalen System geführt werden. Die entsprechenden Einheiten verfügen zudem häufig kaum über Schnittstellen zum Datenaustausch. Im Zuge der Register-

108 | Vgl. BMI 2024e.

109 | Vgl. BVA 2024c.



Abbildung 12: Reifegradmodell für digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes (Quelle: eigene Darstellung basierend auf BMI 2024g)

modernisierung sollen die Register daher künftig stärker verknüpft werden, damit Nutzer von Verwaltungsleistungen grundsätzlich bereits vorliegende Informationen nicht mehr erneut bei bringen müssen (**Once-only-Prinzip**).¹¹⁰

Um die Verknüpfung von Datensätzen aus unterschiedlichen Registern zu ermöglichen, soll die Steueridentifikationsnummer als eindeutiger Identifikationsschlüssel implementiert werden. Zur technischen Umsetzung des Vorhabens wird unter Federführung des BMI zurzeit das sogenannte **Nationale Once-Only Technical-System (NOOTS)** entwickelt. Über das NOOTS sollen die deutschen Register schließlich auch an das Once Only Technical System (OOTs) der Europäischen Union angebunden werden; es soll jedoch keine direkte Vernetzung zwischen den Registern entstehen. Vielmehr soll lediglich ein temporärer Zugriff zum Datenabruf mit Kenntnis und nach Einwilligung des Dateneigentümers ermöglicht werden. Zu diesem Zweck wird aktuell von der Stadt Bremen das sogenannte **Datenschutzcockpit (DSC)** entwickelt. Bereits während der Pilotphase, in der das Nationale Waffenregister angebunden wurde, hat sich jedoch gezeigt, dass mit der Umsetzung verschiedene Probleme, beispielsweise Abweichungen in Personendaten, die eine automatisierte Zuordnung der Identifikationsnummer verhindern, verbunden sind. Auch komplexe technische Fragen wie die Verfügbarkeit von Standards, infrastrukturelle Gegebenheiten, und die Anpas-

sung von Datenmodellen und Schnittstellen legen nahe, dass die flächendeckende Anbindung dezentraler Register an NOOTS und DSC insbesondere die Kommunen vor massive Herausforderungen stellen wird.¹¹¹ Bei der Entwicklung von NOOTS und DSC ist daher besondere Eile geboten, um der Umsetzungs-ebene der Registermodernisierung eine klarere Perspektive über den Ablauf und die Anforderungen des Anschlusses aufzeigen zu können.

Beispiel: OZG-Leitfaden

Der OZG-Leitfaden von BMI und FITKO soll der Umsetzungsebene zur strukturierten Konzeption und Durchführung der Verwaltungsdigitalisierung dienen. Der Leitfaden umfasst neben grundlegenden Informationen zur OZG-Umsetzung auch Handlungsempfehlungen zur nutzungsfreundlichen und effizienten Gestaltung von Onlinediensten sowie unterstützende Tools, Vorlagen und Best-Practice-Beispiele.¹¹²

Mit dem Rückstand bei der Umsetzung von OZG und Registermodernisierung einher geht auch die Verzögerung der Umsetzung der **Single-Digital-Gateway-Verordnung** der Europäi-

110 | Vgl. BMI 2024h.

111 | Vgl. Ziebolz 2024a.

112 | Vgl. BMI/FITKO 2024.



schen Union, die analog zum OZG die Digitalisierung und Harmonisierung von Verwaltungsleistungen auf europäischer Ebene anstrebt.¹¹³

Der Fokus bei der Umsetzung des OZG war bislang zu stark auf das **Frontend** beziehungsweise die Schnittstelle zum Endnutzer hin ausgerichtet. Das hat dazu geführt, dass mitunter nur die digitale Schnittstelle erstellt wurde (beispielsweise durch eine online ausfüllbare PDF-Maske), der Verwaltungsprozess dahinter jedoch unverändert blieb und Dokumente oder Einzelinhalte innerhalb der Verwaltung weiterhin gedruckt oder händisch übertragen wurden. Die in die Prozesse eingebundenen Register blieben also weitgehend unberührt. Künftig sollte Verwaltungs-digitalisierung daher stärker im Sinne des Ende-zu-Ende-Prinzips gedacht und das Backend innerhalb der öffentlichen Verwaltung stärker in den Blick genommen werden. Vor diesem Hintergrund sollten für die OZG-Leistungen verbindliche Ziele zur Erreichung von Reifegrad 4 definiert werden.

Die größte Herausforderung bei der Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsprozessen besteht allerdings in der sehr heterogenen, **historisch gewachsenen IT-Struktur** der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In Kooperation mit ihren jeweiligen IT-Dienstleistern haben Verwaltungseinheiten jeweils individuelle Software-Hardware-Ökosysteme geschaffen; in der Folge sind im Deutschen Verwaltungsdiensteverzeichnis über 30.000 Fachverfahren registriert.¹¹⁴ Die Ökosysteme verknüpfen die individuell gewählten Fachverfahren über speziell für den Einzelfall geschaffene Schnittstellen. Damit einher gehen jedoch mangelnde Interoperabilität zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und lokale Pfadabhängigkeiten aufgrund eigener Standards, exklusiver Nutzungsexpertise und wirtschaftlicher Verflechtungen mit dem IT-Dienstleister.

Um in dieser komplexen Gemengelage Verwaltungsleistungen digital, auf einer zentralen Plattform nach Once-only-Prinzip anbieten zu können, ist die Definition einheitlicher Standards und Schnittstellen unabdingbar. Ohne langfristig verlässliche Standards besteht das Risiko, dass kostspielige Digitalisierungsprojekte schon nach kurzer Frist aufgrund von Kompatibilitätsproblemen oder späterer Standardisierung verworfen oder umfassend angepasst werden müssen.

Beispiel: XÖV-Standards

Die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) veröffentlicht Standards zur Datenübermittlung auf der Plattform XRepository. Nutzer können dort einsehen, welche Versionen eines Standards existieren und sich außerdem automatisch über Änderungen informieren lassen. Die dort aufgeführten XÖV-Standards wurden nach den Regeln des XÖV-Standardisierungsrahmens geschaffen, um Qualität, Interoperabilität, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit zu gewährleisten.¹¹⁵ Die Standards können durch das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) zertifiziert werden.¹¹⁶

Die auf der Auszeichnungssprache XML (Extensible Markup Language) basierenden **XÖV-Standards** haben in der öffentlichen Verwaltung bereits heute einen bedeutenden Stellenwert. Um die Verwaltungsdigitalisierung zu beschleunigen, wäre jedoch eine höhere Verbindlichkeit erforderlich. Denn nach wie vor agieren einzelne Fachverfahrenshersteller als (lokale) Monopolisten, die eigene Standards und Schnittstellen in der öffentlichen Verwaltung verankern und sich damit vom Wettbewerb abgeschottet haben. Für diese Anbieter bestehen wenig Anreize, auf allgemeine Standards und Schnittstellen umzustellen, da damit das Risiko einhergeht, die eigene Marktposition zu verlieren. Die Verwendung von XÖV-Standards sollte daher in allen Fachverfahren nach einer angemessenen Übergangsfrist oder bei Neuanschaffung verpflichtend sein. Fachverfahrenshersteller und IT-Dienstleister sind zudem aufzurufen, sich an der Entwicklung von Standards aktiv zu beteiligen, um diese anwendungsfreundlich zu gestalten.

Open-Source-Software kann einfacher skaliert und durch verschiedene IT-Dienstleister implementiert werden. Auf diese Weise können Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern weiter reduziert und die Souveränität der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden. Darüber hinaus können der offen verfügbare Code und die entsprechenden Partizipationsmöglichkeiten die Entstehung neuer Unternehmen im Innovationsökosystem fördern.¹¹⁷ Bei Entwicklungen in staatlichem Auftrag sollte daher, wo und wann immer möglich, auf Open-Source-Produkte gesetzt werden. Für die erfolgreiche Umsetzung sollte zudem eine Plattform zur Bildung einer aktiven Open-Source-Community gefördert und beworben werden.

113 | Vgl. European Commission 2024.

114 | Vgl. ITZBund 2024a.

115 | Vgl. KoSIT 2024.

116 | Vgl. ITZBund 2024b.

117 | Vgl. Wright et al. 2023.

Beispiel: Open CoDE

Die Plattform Open CoDE wurde für die Entwicklung und den Austausch von Open-Source-Software in der öffentlichen Verwaltung durch das BMI sowie die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Deutschen Verwaltungscloud Strategie initiiert. Durch die zentrale Ablage von offenen Quellcodes sollen die Wiederverwendung und die gemeinsame Arbeit an Softwarelösungen für die öffentliche Verwaltung ermöglicht werden. Im April 2024 waren dort über 3.900 Nutzer aus Verwaltung, Industrie und Gesellschaft registriert. Die Plattform wird durch den öffentlichen IT-Dienstleister Kom.ONE betrieben.¹¹⁸

Für wenig komplexe Verwaltungsprozesse besteht darüber hinaus die Möglichkeit, auf Basis von **Low-Code/No-Code-Anwendungen** selbstständig und kostengünstig einfache, interoperable Fachverfahren zu erstellen.

Beispiel: MODUL-F

Die Low-Code-Entwicklungsplattform MODUL-F wurde durch die Freie und Hansestadt Hamburg im Auftrag des BMI entwickelt. Die Plattform bietet einen modularen Baukasten für die Erstellung und Nutzung einfacher Fachverfahren. Die vorhandenen Module orientieren sich an bestehenden Standards und ermöglichen die universelle Nutzung durch verschiedene Verwaltungen. MODUL-F arbeitet nicht gewinnorientiert und kann über den Markt für EfA-Leistungen bezogen werden. Dabei gibt es auch die Möglichkeit, eine Lizenz für alle nachgelagerten Behörden zu erwerben, beispielsweise als Bundesland für die eigenen Kommunen.¹¹⁹

Die Verwaltungsdigitalisierung hierzulande wird auch dadurch gehemmt, dass der **Informationsfluss** zwischen den verschiedenen Akteuren des föderalen Systems nicht reibungslos verläuft und in der Folge Informationsdefizite auf Umsetzungsebene bestehen. Insbesondere im kommunalen Bereich fühlen sich nach wie vor viele Akteure nicht ausreichend darüber informiert, welche Standards, Anforderungen, Vorgaben und Ziele es im Zuge des Onlinezugangsgesetzes und insbesondere der

Registermodernisierung gibt. Fehlende Informationen steigern indes die **Unsicherheit** bezüglich Handlungsumfang und Kosten, die wiederum zur Verschleppung von Digitalisierungsmaßnahmen führen kann. Die an der Rahmensetzung beteiligten Institutionen, wie IT-Planungsrat, KoSIT etc., sollten daher eine einheitliche Kommunikationsplattform zum Austausch mit der Umsetzungsebene etablieren und diese aktiv bewerben, da die bestehenden Informationsangebote als zersplittert und intransparent wahrgenommen werden. Darüber hinaus sollte die Umsetzungsebene möglichst frühzeitig informiert und einbezogen werden.

Beispiel: Föderales Informationsmanagement (FIM)

FIM stellt Behörden auf allen Verwaltungsebenen nach dem Baukastenprinzip standardisierte, aktuelle und rechtssichere Informationen für Verwaltungsleistungen zur Verfügung. Das Informationsangebot umfasst die drei Rubriken Leistungen, Datenfelder und Prozesse. In der Rubrik Leistung werden Implikationen spezifischer Gesetze für Verwaltungsleistungen aufgeführt; der Bereich Datenfelder listet relevante Standards (insbesondere XÖV); der Bereich Prozesse schafft Orientierung bei der Analyse von Verwaltungsprozessen.¹²⁰

Ein weiterer Grund für die deutliche Verfehlung der Ziele des Onlinezugangsgesetzes: Eine Überschreitung der Frist zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen wird bislang mit keinerlei rechtlichen Konsequenzen sanktioniert. Um der Verwaltungsdigitalisierung neue Dynamik zu verleihen, sollten die entsprechenden Ziele und Fristen daher mit einem durchsetzbaren **Rechtsanspruch** unterlegt werden. Darüber hinaus könnte mehr Transparenz beim Digitalisierungsstand (beispielsweise durch Einbeziehung der Nutzerzahlen nach Kreis und Bundesland ins OZG-Dashboard) größeren Wettbewerbsdruck in der öffentlichen Verwaltung erzeugen.

Abgesehen von den bereits erwähnten Gründen steht auch die nach wie vor unzureichend digitaltaugliche Gesetzgebung einer erfolgreichen Digitalisierung entgegen. So ist die **Schriftform** bei Verwaltungsleistungen immer noch zu häufig gesetzlich vorgeschrieben. Zudem sind die Möglichkeiten digitaler Vertrauensdienste (elektronische Unterschrift) innerhalb der öffentlichen

118 | Vgl. Open CoDE 2024.

119 | Vgl. BMI 2024i.

120 | Vgl. FITKO 2024b.

Verwaltung zu wenig bekannt.¹²¹ Schriftformerfordernisse sollten daher weitestgehend beseitigt und digitale Vertrauensdienste stärker genutzt werden.

Des Weiteren wurde die **Finanzierung** der Digitalisierungsprogramme bislang nur unzureichend bedacht: Insbesondere finanzschwache Kommunen sind mit den Kosten der digitalen Transformation überfordert. Signale wie die deutliche Budgetkürzung für Digitalisierungsvorhaben im Bundeshaushalt im Jahr 2023 bremsen die Transformation noch weiter aus, weil ohnehin schon bestehende Unsicherheiten in den umsetzungsverantwortlichen Ländern und Kommunen verstärkt werden.¹²² Angesichts dessen sollte eine großzügigere Anschubfinanzierung zur Implementierung von OZG-Leistungen in den Kommunen in Erwägung gezogen werden. Bereits 2021 forderten Kommunalvertreter im Rahmen der sogenannten *Dresdner Forderungen* zudem eine **Neuverteilung von Aufgaben** im Bereich der Digitalisierung.¹²³ In diesem Sinne sollten einige OZG-Leistungen sowie die zugehörigen Register, die bislang communal verantwortet werden, künftig direkt durch die Länder bereitgestellt werden.

Diesem Gedanken folgt auch die zentrale Bereitstellung von **Basiskomponenten**. Zentrales Element ist hierbei ein einheitliches Nutzerkonto, mit dem sich Nutzer gegenüber der Verwaltung ausweisen können. Nachdem bereits viele Ressourcen in lokale oder leistungsspezifische Identifikationsdienste geflossen sind, scheint sich nunmehr die Lösung des Bundes – **BundID** – zunehmend durchzusetzen. So haben sich die Nutzerzahlen von 268.508 im April 2023 auf 3.864.995 im April 2024 um mehr als den Faktor 14 erhöht. Maßgeblich hierfür war das Erfordernis der BundID bei der Beantragung der Energiepauschale für Studierende; die Dynamik der Nutzerzahlen ist zuletzt deutlich abgeflacht.¹²⁴ Im Sinne der Effizienz und Nutzerfreundlichkeit sollte sich die öffentliche Verwaltung daher auf die BundID als einheitliche Kontenlösung festlegen. Um deren Nutzung weiter zu unterstützen, sollte der Dienst künftig aktiv beworben und für weitere Verwaltungsleistungen als Bestandteil von Digital-first- oder Online-only-Angeboten verwendet werden. Gleichzeitig sollte der Dienst niederschwellig für die Nachnutzung durch kommerzielle Anbieter geöffnet werden, um den Nutzen für Bürgerinnen und Bürger zu maximieren. Gerade in der Etablierungsphase einer solchen zentralen ID braucht es aber politische Rückendeckung: Kosteneinsparungen zulasten der Nutzerfreundlichkeit wie bei der Aussetzung des PIN-Rücksetz- und Aktivierungsdienstes sind also zu vermeiden. In

gleichem Sinne sollte der auf ELSTER-Technologie basierende Dienst Mein Unternehmenskonto als zentrales Konto und Online-only-Lösung für Verwaltungskontakte von Unternehmen etabliert werden.

Exkurs:

OZG-Änderungsgesetz

Am 22.03.2024 wurde der Entwurf eines OZG-Änderungsgesetzes, das viele bekannte Lücken des ursprünglichen Onlinezugangsgesetzes schließen sollte, im Bundesrat abgelehnt.¹²⁵ Statt der erforderlichen Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung geht damit eine weitere Verzögerung einher. Uneinigkeit gab es insbesondere hinsichtlich der Bündelung von Kompetenzen zur Standardisierung im BMI sowie bei der Finanzierung von OZG-Leistungen. Die Streitpunkte sollten schnellstmöglich ausgeräumt, der Verwaltungsdigitalisierung durch eine Stärkung des IT-Planungsrats und eine deutliche Erhöhung der Digitalisierungsbudgets in Bund und Ländern zudem neue Dynamik verliehen werden.

4.1.2 Cloudfizierung der öffentlichen Verwaltung vorantreiben

Einen großen Schritt auf dem Weg zur digitalen Verwaltung stellt die verstärkte Nutzung des sogenannten **Cloud Computing** dar. Der Grundgedanke des Konzepts ist es, Teile des IT-Betriebs nicht mehr im eigenen Haus vorzuhalten, sondern auszulagern. Die erforderlichen Ressourcen und Funktionen werden dann als Dienstleistung über das Internet vom Cloudanbieter bezogen. Die Auslagerung kann dabei in unterschiedlichem Umfang geschehen. Das Prinzip, mit externer Hardwareleistung (Server, Speicherkapazität etc.) die eigenen Systeme zu betreiben, wird als Infrastructure-as-a-Service-Prinzip (IaaS) bezeichnet. Beim Platform-as-a-Service-Modell (PaaS) wird neben der Hardware zudem auch das Betriebssystem ausgelagert und vom Anbieter bereitgestellt. Noch umfänglicher ist schließlich das Software-as-a-Service-Modell (SaaS) konzipiert, bei dem eine vollständige Anwendung (beispielsweise ein Fachverfahren) inklusive der im Hintergrund benötigten Soft- und Hardware als Dienstleistung bezogen wird. Cloud Computing ermöglicht auf diese Weise, Hardwarekapazitäten flexibel aktuellen Bedarfen anzupassen.

121 | Vgl. Kommune21 2023.

122 | Vgl. faz.net 2023.

123 | Vgl. IT-Planungsrat 2021b.

124 | Vgl. BMI 2024e.

125 | Vgl. Ziebolz 2024b.

Darüber hinaus lassen sich eigene IT-Ressourcen durch den Betrieb bei einem externen Anbieter einsparen, was die Handlungsfähigkeit – insbesondere bei Verwaltungseinheiten ohne leistungsstarke eigene IT-Abteilung – deutlich erhöhen kann.¹²⁶

Je mehr Verwaltungsverfahren cloudbasiert durchgeführt werden, desto leichter ist auch ein flächendeckender Roll-out neuer digitaler Angebote (beispielsweise von Einer-für-Alle (EfA)-Leistungen, die durch ein Bundesland entwickelt und von anderen nachgenutzt werden können), da die Dienste nicht mehr an verschiedene Betriebsumgebungen angepasst werden müssen. Vielmehr kann jeder Dienst dann zentral in einer Cloud betrieben und im Sinne von SaaS flächendeckend genutzt werden. Die Ansiedlung in der Cloud erleichtert es darüber hinaus, Dienste zentral für untergeordnete Behörden bereitzustellen. Dank der flexiblen Anpassung von Hardwarekapazitäten entstehen zudem auch bei zunehmender Nutzung digitaler Angebote keine Leistungsengpässe. Bei der Verwaltungsdigitalisierung sollte daher eine klare Cloud-first-Strategie verfolgt werden, die nur in Ausnahmefällen einen lokalen Betrieb vorsieht.

Beispiel: OZG Cloud Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein setzt bei der OZG-Umsetzung auf eine Cloudlösung, die das Land den Kommunen kostenlos zur Verfügung stellt. Über die Cloud können insbesondere EfA-Dienste genutzt werden. Die OZG Cloud Schleswig-Holstein wird durch den Dienstleister Dataport ausschließlich für die öffentliche Verwaltung betrieben. Die Cloud wurde als Open-Source-Lösung entwickelt und steht selbst als EfA-Leistung zur Nachnutzung durch andere Bundesländer zur Verfügung.¹²⁷

Die Anforderungen der öffentlichen Verwaltung an Cloudlösungen unterscheiden sich stark, je nach dem, in welchem Prozess sie eingesetzt werden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Anforderungen an **Datenschutz und Sicherheit**. Während die Verarbeitung hochsensibler Registerdaten ein hohes Schutzniveau erfordert, können andere Anwendungen wie Trainingsmodelle für Künstliche Intelligenz ohne besondere Schutzvorkehrungen eingesetzt werden. Damit einher gehen auch spezifische Anforderungen an die Art des Cloud Computing:

Bei strengen Sicherheitsanforderungen wäre also eine private Cloud, die mit hohen Sicherheitsstandards ausschließlich innerhalb der öffentlichen Verwaltung eingesetzt wird, zu nutzen.

Beispiel: Bundescloud

Das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) stellt der Bundesverwaltung über die Bundescloud SaaS- und PaaS-Dienstleistungen (beispielsweise die E-Akte Bund) zur Verfügung. Zusätzlich bietet das ITZBund über die IT-Betriebsplattform Bund IaaS-Leistungen des höchsten Sicherheitsniveaus an. Perspektivisch sollen die Angebote zusammengeführt werden.¹²⁸

Bei niedrigen Sicherheitsanforderungen können hingegen auch Angebote verwaltungsexterner Dienstleister wie nationaler und internationaler Hyperscaler in Anspruch genommen werden. Die Verwendung der entsprechenden Clouddienste steht dann verschiedenen öffentlichen und privaten Nutzern offen (Public Cloud). Durch Standards und Schnittstellen lassen sich die Dienste unterschiedlicher Cloudanbieter verzahnen. So können Innovationskraft und Größe der Hyperscaler genutzt werden, ohne Abstriche bei Souveränität und Sicherheit machen zu müssen. Daher ist eine **Multi-Cloud-Strategie** erforderlich, die verschiedene Cloudanbieter und Nutzungsmodelle einbezieht.

Innerhalb der föderalen Verwaltung existiert bereits eine Vielzahl von Cloudlösungen, die jedoch nur eingeschränkt interoperabel und kompatibel sind. Die **Deutsche Verwaltungscloud-Strategie** (DVS) soll gemeinsame Standards und offene Schnittstellen für Cloudlösungen der öffentlichen Verwaltung schaffen, um eine cloudbürgerechte Nutzung von Anwendungen zu ermöglichen.¹²⁹ Hierfür wurden eine entsprechende Zielarchitektur entwickelt und erste Umsetzungsprojekte durchgeführt.

Die dauerhafte (Weiter-)Entwicklung von Governance und Architektur der Deutschen Verwaltungscloud im Rahmen einer Koordinierungsstelle befindet sich allerdings noch im Aufbau; und auch das Cloud-Service-Portal der DVS läuft noch im Pilotbetrieb. Das Portal soll als Anlaufpunkt für die öffentliche Verwaltung und ihre IT-Dienstleister fungieren, um DVS-kompatible Clouddienste unterschiedlicher Anbieter finden und beziehen zu

126 | Vgl. Feldwieser et al. 2023.

127 | Vgl. Landesportal Schleswig-Holstein 2024.

128 | Vgl. ITZBund 2024c.

129 | Vgl. IT-Planungsrat 2021c.



können. Gleichzeitig dient das Portal Anbietern von cloudbasierten Services dazu, ihre Dienste anzubieten.¹³⁰ Die Umsetzung und Weiterentwicklung der DVS als Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Cloudtransformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sollte vor diesem Hintergrund entschieden vorangetrieben werden.

Beispiel: govdigital

Um gemeinsame Herausforderungen wie die Umsetzung der Deutschen Verwaltungscloud-Strategie bewältigen zu können, haben sich zahlreiche Akteure der öffentlichen Verwaltung und öffentliche IT-Dienstleister zur Genossenschaft govdigital zusammengeschlossen. govdigital ist unter anderem für das Umsetzungsprojekt der Deutschen Verwaltungscloud, für den Markt für EfA-Dienstleistungen und für die Plattform Open CODE zuständig.¹³¹

Um die Potenziale des Cloud Computing für die öffentliche Verwaltung vollständig nutzen zu können, sind cloudfähige Fachverfahren erforderlich. Neben der Definition des technischen Rahmens, der Standards und Schnittstellen durch die DVS ergibt sich Handlungsbedarf bei den Fachverfahrensherstellern. Bislang bestanden zu wenig Anreize für die Hersteller, etablierte Systeme abzulösen und auf Cloud-Lösungen überzugehen. Das gilt insbesondere für solche **Fachverfahrensanbieter**, die kaum Konkurrenz und somit auch kaum Innovationsdruck ausgesetzt sind. Die Definition von Anforderungen an Fachverfahren durch die DVS und die transparente Angebotsübersicht haben das Potenzial, den Wettbewerb am Markt anzuregen. Darüber hinaus sollte aber auch die Teilnahme an Ausschreibungen für Fachverfahren an die Cloud Readiness, also die Möglichkeit, sie in der Cloud zu betreiben und darüber zu nutzen und einzubinden, geknüpft werden.

Aktuell entsteht eine wachsende Anzahl von Start-ups, die digitale Verwaltungslösungen (GovTech) entwickeln. Rund zwei Drittel der deutschen Start-ups verfolgen digitale Geschäftsmodelle, davon etwa die Hälfte im SaaS-Bereich.¹³² Das Potenzial von **GovTech** lässt sich daher erst durch die Integration von

Cloud Lösungen erschließen. Entsprechende GovTech Dienste von Start-ups sollten explizit auf dem Cloud-Service-Portal der DVS berücksichtigt werden.

4.2 Innovative technologische Lösungen beschaffen

Die notwendige Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung geht mit einem Wachstum der GovTech-Branche einher, die innovative Lösungen für die öffentliche Verwaltung entwickelt. Innovatoren aus der öffentlichen Verwaltung, der Wissenschaft, etablierten Unternehmen und Start-ups tragen gemeinsam zur Entstehung eines funktionsfähigen GovTech-Ökosystems bei.

Beispiel: GovTech Campus Deutschland

Der GovTech Campus wurde von der Bundesregierung, den Bundesländern, Akteuren der Tech-Szene und aus Forschung und Wissenschaft sowie der Zivilgesellschaft gemeinsam initiiert. Ziel des Campus ist es, eine zentrale Infrastruktur für den Aufbau der GovTech-Community in Europa zu schaffen. Das Angebot umfasst das aktive Community-Management, hybride Veranstaltungsformate, Livestreams sowie ein Digital- und Tech-Curriculum für den öffentlichen Sektor.¹³³

Um die entstehenden Lösungen für die öffentliche Verwaltung nutzbar zu machen, braucht es Transparenz bezüglich bestehender Angebote, ihrer Einsatzmöglichkeiten und Kosten. **Marktplätze** für GovTech-Leistungen wie der EfA-Marktplatz¹³⁴ oder das Cloud-Service-Portal der DVS sind ein geeignetes Instrument, um diese Transparenz herzustellen. Das gilt umso mehr, wenn solche Marktplätze Informationen zu den Anbietern und angebotenen Leistungen gegenüberstellen und bewerten. Angebotsfähig sollten dabei nur Dienste sein, die Datenschutzstandards einhalten und offene Schnittstellen verwenden.

130 | Vgl. govdigital 2024a.

131 | Vgl. govdigital 2024b.

132 | Vgl. Bundesverband Deutsche Startups e. V. 2023.

133 | Vgl. GovTech Campus 2024.

134 | Vgl. govdigital 2024c.

Beispiel: GovMind

Das Technologieunternehmen GovMind bietet die Rechercheplattform MIRA für digitale Verwaltungslösungen an. Europäische GovTech-Anbieter können hier ihre Angebote kostenfrei einstellen, Nutzer können Such- und Filterfunktionen zur Recherche passender Angebote nutzen.¹³⁵

4.2.1 Strategische Relevanz der Beschaffung erkennen

Um digitale Dienste in die Anwendung zu bringen, ist die Beschaffung der öffentlichen Verwaltung entscheidend, da sie als Schnittstelle zwischen technologischer Innovation und Verwaltung fungiert. Genaue Statistiken zur öffentlichen Beschaffung hierzulande werden nicht erstellt; Schätzungen zufolge gibt es aber bundesweit rund 30.000 öffentliche Auftraggeber, die jährlich etwa 2,4 Millionen Vergabeverfahren mit einem Gesamtvolumen zwischen 103 und 500 Milliarden Euro abwickeln.¹³⁶ Die starke Zersplitterung der Beschaffungslandschaft in Deutschland führt dazu, dass sehr stark in Reaktion auf akute operative Bedarfe beschafft wird und strategische Ziele wie die Etablierung einheitlicher Technologiestandards oder die Förderung von Innovationen nur unzureichend verfolgt werden.¹³⁷

Eine neue Perspektive in der öffentlichen Beschaffung ist daher erforderlich, die deren strategische Bedeutung für die Innovationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und für die übergreifende Innovationsförderung erfasst. Dabei sind zunächst die Behördenleitungen gefragt, klare Ziele für eine **strategische Beschaffung** zu definieren und diese in einer entsprechenden Beschaffungsstrategie zu verankern.

Darüber hinaus werden Beschäftigte gebraucht, die über geeignete **Kompetenzen** verfügen, um die strategischen Ziele mit entsprechenden Beschaffungsmethoden zu verfolgen. Während Beschaffung in der Vergangenheit insbesondere aus Koordination und Administration bestand, stehen inzwischen komplexere Aufgaben wie die Handhabung zahlreicher Schnittstellen und ganz unterschiedlicher Bedürfnisse im Mittelpunkt.

Beispiel: ProcurCompEU

Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Projekts *ProcurComp^{EU}* einen Kompetenzrahmen für Fach- und Führungskräfte im öffentlichen Beschaffungswesen entwickelt. Beschrieben werden hier unter anderem die erforderlichen Kompetenzen für den schrittweise aufgebauten Beschaffungsprozess. Neben dieser sogenannten Kompetenzmatrix bietet das Projekt außerdem eine grundlegende Studie über die Professionalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, ein Selbstbewertungsinstrument und einen Schulungsplan.¹³⁸

Mit erweiterten Möglichkeiten zur Gestaltung der Vergabeverfahren und der steigenden Relevanz innovativer Leistungen in der öffentlichen Verwaltung geht ein größerer **Weiterbildungsbedarf** der Beschaffungsbelegschaft einher; die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vergaberechtlichen Grundlagen reicht von daher nicht mehr aus.

Beispiel: Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO)

Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) bietet kostenfreie Services, Tools und Veranstaltungen für öffentliche Auftraggeber und Unternehmen. Hierzu zählen Leitfäden, E-Learnings und Workshops, die Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung für die gestiegenen Anforderungen des Beschaffungswesens qualifizieren.¹³⁹

Die bislang einseitige Fokussierung auf die Einhaltung des Vergaberechts im öffentlichen Beschaffungswesen führt dazu, dass die Höhe der Kosten häufig als einziges **Vergabekriterium** herangezogen wird. Während rechtliche Risiken durch diese Praxis weitgehend minimiert werden, scheinen Effektivitätsrisiken aufgrund nicht bedarfsgerechter Beschaffung nach wie vor kaum Beachtung zu finden: Offiziellen Zahlen des BMWK folge wurden im Jahr 2021 bei lediglich 7,5 Prozent der

135 | Vgl. GovMind 2024.

136 | Vgl. OECD 2019; BMWK 2022 und BMWK 2023a.

137 | Vgl. BMWK 2023b.

138 | Vgl. Europäische Kommission 2020.

139 | Vgl. BMWK 2024a.



Vergaben im Unterschwellenbereich (bis 214.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen) zusätzlich zum Preis Qualitätskriterien herangezogen. Selbst im Oberschwellenbereich wurde bei etwa der Hälfte aller Vergaben der Preis als einziges Vergabekriterium definiert.¹⁴⁰ Neben der Preisfokussierung führt aber noch eine weitere Praktik im Beschaffungswesen zu Effektivitätsproblemen, denn häufig werden bei der Beschaffung bestehende Leistungsverzeichnisse herangezogen, um bereits erprobte, rechtssichere Ausschreibungen zu replizieren. Um allerdings auch auf innovative Angebote und Anbieter zugreifen zu können, sollten künftig neue Leistungsverzeichnisse mit spezifischen Leistungskriterien definiert werden. Die Offenlegung bereits erfolgreicher aktueller Leistungsbeschreibungen bei der Beschaffung von GovTech könnte zudem zum Aufbau einer größeren Wissensbasis beitragen.

Beispiel: GovRadar

Die Plattform GovRadar unterstützt bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen und vergaberechtskonformen Ausschreibungsunterlagen im Beschaffungswesen und erleichtert Beschäftigten die Markterkundung sowie die Einholung von Angeboten für öffentliche Auftraggeber.¹⁴¹

Um den Aufwand für umfangreiche Ausschreibungen zu vermeiden, werden im öffentlichen Beschaffungswesen häufig **Rahmenverträge** geschlossen. Solche Rahmenvertragskonstellationen können bei Wiederholungsbeschaffungen in wenig innovativen Bereichen sehr effizient sein, aber sie hemmen grundsätzlich Innovationen und schließen Start-ups oder weniger etablierte Unternehmen häufig aus. Daher sollten besser **dynamische Beschaffungssysteme** genutzt werden. Ein dynamisches Beschaffungssystem ist ein vollelektronisches Vergabeverfahren, das während einer beschränkten Gültigkeitsdauer jedem Wirtschaftsteilnehmer offensteht, der bestimmte Eignungskriterien erfüllt. Alle geeigneten Unternehmen, werden zur Teilnahme am System zugelassen. Die Leistung kann dann nach einer gesonderten Aufforderung zur Angebotsabgabe von einem der Teilnehmer des dynamischen Beschaffungssystems bezogen werden.¹⁴² Im GovTech-Bereich sollten künftig vor allem dynamische Beschaffungssysteme etabliert und Rahmenverträge weitgehend vermieden werden.

Exkurs:

Vergaberecht

Bereits 2014 wurde die EU-Richtlinie zur öffentlichen Auftragsvergabe mit dem Ziel reformiert, Innovationen zu fördern und innovativer zu beschaffen. Der Rechtsrahmen gibt dem öffentlichen Beschaffungswesen seither vor, nicht das günstigste, sondern das wirtschaftlichste Angebot zu nutzen (bestes Preis-Leistungs-Verhältnis). Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit, innovative Produkte, die nicht selten einen höheren Preis haben, zu beschaffen und anstelle einer technischen Leistungsbeschreibung eine funktionale Beschreibung zu erstellen.¹⁴³

Für größere Innovationsprojekte sind jedoch komplexere, **innovative Vergabemethoden und -instrumente** erforderlich. Damit einher geht allerdings ein größerer Bedarf an Personalressourcen und Kompetenzen. Der Umfang der gewählten Methoden sollte daher zum Projektvolumen passen. Zu Beginn eines Beschaffungsprozesses sollte stets eine tiefgehende **Markterkundung** durchgeführt werden, bei der im Dialog mit Unternehmen und Anwendern die jeweiligen Anforderungen und Ziele an Produkt oder Leistung verifiziert sowie potenzielle Anbieter und Lösungsmöglichkeiten identifiziert werden.

Im Anschluss sollte eine **funktionale Leistungsbeschreibung** erstellt werden, die keinen detaillierten Leistungskatalog enthält, sondern das gewünschte Produkt beziehungsweise die gewünschte Leistung durch eine Darstellung von Zweck, Funktion und Anforderungen definiert. In der Folge lassen sich innovative Elemente dann leichter in den entsprechenden Lösungsvorschlag integrieren. Alternativ zur funktionalen Leistungsbeschreibung sollten zumindest **Nebenangebote zugelassen** werden, die ein abweichendes Angebot von innovativen Lösungsansätzen ermöglichen, die bei Erstellung der Leistungsbeschreibung noch nicht bekannt waren.

Insbesondere bei der Entwicklung neuer Produkte und Dienste ist eine intensive Interaktion zwischen nachfragender Verwaltungseinheit und anbietenden Unternehmen erforderlich. Zu diesem Zweck können **Verhandlungsverfahren** ebenso genutzt werden wie **wettbewerbliche Dialoge** und **Innovations-**

140 | Vgl. BMWK 2023a.

141 | Vgl. GovRadar 2024.

142 | Vgl. Deutsches Vergabeportal 2024.

143 | Vgl. Richtlinie 2014/24/EU.

partnerschaften. Letztere eignen sich insbesondere für die Entwicklung und Beschaffung innovativer Produkte und Dienste, die noch nicht am Markt verfügbar sind. Dabei vereinbaren öffentliche Auftraggeber und Unternehmen eine langfristige Partnerschaft mit dem Ziel, gemeinsam ein Produkt bis zur Marktreife zu entwickeln. Aufgrund der Möglichkeit, auf Erkenntnisgewinne im Verlauf der Entwicklung zu reagieren, bieten Innovationspartnerschaften ein hohes Maß an Agilität.¹⁴⁴ Insbesondere bei der Entwicklung von GovTech sollten künftig verstärkt solche innovativen Vergabemethoden und -instrumente eingesetzt werden.

Vor allem kleinere Kommunen besitzen jedoch häufig nur geringe Personalressourcen für die Beschaffung, was die Entwicklung einer strategischen Perspektive ebenso erschwert wie den Aufbau der erforderlichen Kompetenzen und die Realisierung von Skaleneffekten. In einer Umfrage aus dem Jahr 2022 bekannten so über 60 Prozent der befragten Kommunen, Schwierigkeiten bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen zu haben, die Start-ups als Anbieter einschließen. Zudem geben nur 7 Prozent an, bislang überhaupt Aufträge für IT-Dienstleistungen an Start-ups vergeben zu haben.¹⁴⁵ In solchen Fällen scheint wiederum interkommunale Kooperation ein sinnvolles Instrument zu sein – beispielsweise in Form sogenannter **Shared Service Center** zur gemeinsamen Beschaffung oder durch Auslagerung der Beschaffung an einen externen Dienstleister.

Beispiel: ProVitako

Kommunale IT-Dienstleister haben zur Bündelung ihrer Beschaffungsaktivitäten eine Genossenschaft gegründet. Ihr Ziel ist es, Skaleneffekte zu realisieren, Vergabeverfahren zu professionalisieren und Prozesskosten zu senken. Zudem sollen Anforderungen in den Leistungsbeschreibungen harmonisiert werden, um zur Standardisierung der kommunalen IT-Landschaft im Sinne des Onlinezugangsgesetzes beizutragen.¹⁴⁶

Um die Innovationsfähigkeit in Beschaffung und Fachbereichen der öffentlichen Verwaltung weiter zu erhöhen, können sogenannte **Venture-Client-Einheiten** eingerichtet werden. Diese Einheiten sind speziell auf die Zusammenarbeit mit Start-ups und die Implementierung innovativer Lösungen hin ausgerichtet.

Beispiel: GovTecHH

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat mit GovTecHH eine sogenannte Inhouse Venture Client Unit für die Stadtverwaltung eingerichtet. Die Einheit unterstützt die Fachbereiche bei der Implementierung von GovTech-Lösungen und begleitet den gesamten Prozess von der Bedarfserhebung über die Vergabe bis zur Umsetzung. Der Handlungsspielraum der Beschaffung wurde 2024 durch eine Experimentierklausel im Beschaffungsrecht des Stadtstaats ergänzt, die seither ermöglicht, bei einem Auftragswert bis zu 100.000 Euro nur ein einziges Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.¹⁴⁷

4.2.2 Möglichkeiten von GovTech nutzen

Wenn es gelingt, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung spürbar voranzutreiben und die öffentliche Beschaffung künftig mehr auf Innovation hin auszurichten, kann das starke Impulse auch für das gesamte Innovationssystem in Deutschland freisetzen. Neue Technologien können die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung deutlich erweitern, Beschäftigte von Routineaktivitäten entlasten und Fachkräfteengpässe auflösen. Während viele GovTech-Lösungen sich aktuell noch in der Entwicklung befinden oder zurzeit noch gar nicht absehbar sind, gibt es schon eine beachtliche Anzahl innovativer Anwendungen, die bereits unmittelbar vor der Marktreife stehen oder diese bereits erreicht haben. So eröffnet der sprunghafte Fortschritt in der Entwicklung großer Sprachmodelle viele Möglichkeiten zur nutzerfreundlichen Automatisierung von Antragsprozessen und Behördenkontakten. KI-basierte Anwendungen bieten beispielsweise den Vorteil, unabhängig von den Geschäftszeiten der Verwaltung verfügbar und außerdem multilingual gestaltbar zu sein. Die folgende Innovationsgalerie zeigt einen kleinen Ausschnitt der bislang bestehenden Lösungslandschaft, um einen Eindruck zu vermitteln, welche Potenziale für die öffentliche Verwaltung erschlossen werden können.

144 | Vgl. BMWK 2024b.

145 | Vgl. Stadt.Land.Digital 2022.

146 | Vgl. ProVitako 2024.

147 | Vgl. Stadt Hamburg 2024c.



Innovationsfeld: Textassistenz in der Verwaltung

Das KI-basierte Tool **SUMM AI** überträgt Texte in Leichte Sprache. In der öffentlichen Verwaltung kann die Verwendung Leichter Sprache unter anderem dazu beitragen, Verwaltungsleistungen auch barrierefrei anzubieten. Das Tool wird in der Verwaltung bislang an verschiedenen Stellen eingesetzt.¹⁴⁸

Der Textassistent **F13** des deutschen KI-Unternehmens Aleph Alpha unterstützt die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in Baden-Württemberg bei der Recherche, Zusammenfassung und Generierung von Texten. Darüber hinaus können mit seiner Hilfe automatisiert Vorlagenvermerke erstellt werden.¹⁴⁹

Die KI-Analyse-Infrastruktur **Codefy** des gleichnamigen deutschen Technologieunternehmens bietet ein Strukturierungs- und Durchsuchungstool für die Bereiche Recht und Bauwirtschaft. Durch KI-gestützte Möglichkeiten zur schnellen Erfassung, Aufarbeitung und Strukturierung großer Textmengen hilft das Tool dabei, selbst umfangreiche Antrags- und Verfahrensakten zu bewältigen. Codefy wird bislang unter anderem in den Justizministerien von Bayern und Baden-Württemberg eingesetzt.¹⁵⁰

Innovationsfeld: Entscheidungsunterstützung

Um ihre knappen Personalressourcen für die Beratung zur Unfallprävention im Baugewerbe bestmöglich einzusetzen, entwickelt die Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft gegenwärtig ein KI-basiertes Unterstützungstool, das Unternehmen mit besonders erhöhtem Unfallrisiko identifiziert. Das Tool automatisiert somit einen Teil des Entscheidungsprozesses.¹⁵¹

Exkurs: KI im Rechtswesen

Angesichts eines Rechtswesens in Deutschland, das heute an seiner Kapazitätsgrenze agiert, verbindet sich mit Künstlicher Intelligenz die Hoffnung, Juristinnen und Juristen effektiv zu entlasten. Darüber hinaus bietet KI die Möglichkeit, als Entscheidungsunterstützung zu gerechten Urteilen beizutragen. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie acatech getragene Plattform Lernende Systeme diskutiert in einem White Paper sowohl diese Chancen als auch notwendige Voraussetzungen für einen Einsatz im Rechtswesen, zu denen unter anderen eine geeignete verzerrungsfreie Datenbasis maschinenlesbarer Gerichtsurteile sowie notwendige Investitionen in die technische Infrastruktur und die Weiterbildung von Juristinnen und Juristen zählen.¹⁵²

Innovationsfeld: KI-gestützte Weiterbildung

Die Stadt Neckarsulm entwickelt gemeinsam mit der Universität Zürich und der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg einen KI-basierten digitalen pädagogischen Agenten als Übungspartner und Lernbegleitung, der das Corporate-Identity-Management öffentlicher Verwaltungen unterstützen soll. Ziel des digitalen Coaches ist es, das Lernen am Arbeitsplatz zu erleichtern und das Verständnis der Corporate Identity bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch personalisierte und motivierende Lernerfahrungen zu fördern.¹⁵³

148 | Vgl. SUMM AI 2024.

149 | Vgl. StM BW 2023.

150 | Vgl. Codefy 2024.

151 | Vgl. BG Bau 2023.

152 | Vgl. Rostalski et al. 2024.

153 | Vgl. HS Ludwigsburg 2024.

Innovationsfeld: Datenverarbeitung und -auswertung

Die Datenplattform des Start-ups **Polyteia** ermöglicht eine automatisierte Integration, Transformation und Visualisierung von Daten aus verschiedenen Quellsystemen der öffentlichen Verwaltung. Damit werden bereits in Datenbanken und durch Fachverfahren verfügbare Informationen für Planungszwecke nutzbar.¹⁵⁴

Innovationsfeld: Bilddatenbasiertes Infrastrukturmanagement

Das Start-up **vialytics** bietet ein System, dass die automatische Zustandserfassung von Straßen und Radwegen via Smartphone-Kamera ermöglicht. Die KI-Lösung erfasst objektiv 15 Schadensklassen auf der Asphaltoberfläche. Die systemisch verbundene Datenbank unterstützt bei der Sanierungsplanung.¹⁵⁸

Innovationsfeld: KI-gestützte Kommunikation

Für die zentrale **Behördennummer 115** wird aktuell ein Chatbot entwickelt, der perspektivisch Auskunft zu organisatorischen Abläufen und Anforderungen bei Behördenkontakten geben soll.¹⁵⁵

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat ihren Onlinedienst **Kinderleicht zum Kindergeld** durch einen KI-basierten Sprachassistenten ergänzt, der die Antragstellerinnen und -steller niederschwellig und in natürlicher Sprache durch den Antragsprozess führt.¹⁵⁶

Die Stadtverwaltung Heidelberg hat gemeinsam mit dem deutschen KI-Unternehmen Aleph Alpha die KI-Bürgerassistenz **Lumi** entwickelt. Der Informationschatbot steht auf der Homepage der Stadt zur Verfügung und wird kontinuierlich weiterentwickelt.¹⁵⁷

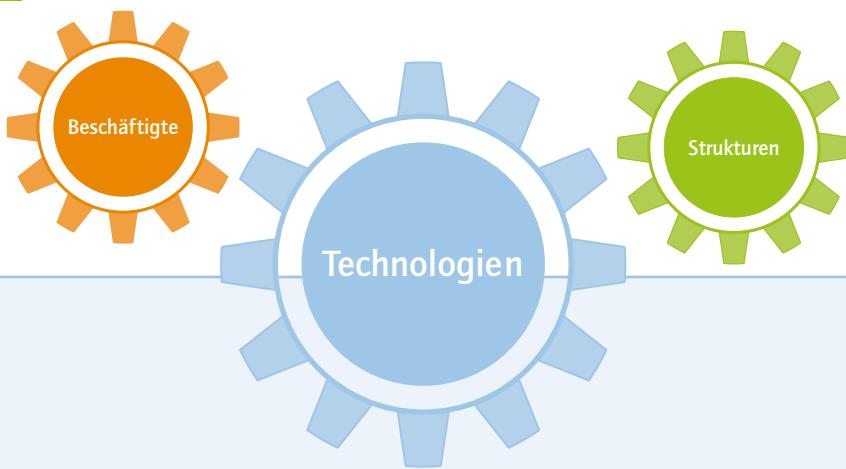
154 | Vgl. Polyteia 2024.

155 | Vgl. FITKO 2024c.

156 | Vgl. Stadt Hamburg 2024d.

157 | Vgl. Stadt Heidelberg 2024.

158 | Vgl. vialytics 2024.



4.3 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Verwaltungsprozesse Ende-zu-Ende-digitalisieren

- Permanentes Prozessmanagement aus operativer und strategischer Perspektive anstreben
- Prozessmanagement in allen Verwaltungseinheiten etablieren
- Gemeinsames Prozessmanagement in Zusammenschlüssen nutzen
- Prozessanalysen und Kosten-Nutzen-Rechnungen verstärkt teilen
- Digitale Verwaltungsleistungen nutzerzentriert gestalten und Nutzerperspektiven von Beginn der Gestaltung an einbeziehen
- Proaktive Verwaltungsleistungen verstärkt etablieren

Onlinezugang und Registermodernisierung beschleunigen

- Entwicklung von Nationalem Once-Only-Technical-System und Datenschutzcockpit entschieden voranbringen
- Verwaltungsdigitalisierung stärker im Sinne des Ende-zu-Ende-Prinzips denken und verbindliche Ziele für die Erreichung von OZG-Reifegrad 4 definieren
- Verwendung von XÖV-Standards in allen Fachverfahren forcieren
- Open-Source-Produkte bei Entwicklung im staatlichen Auftrag einfordern
- Umsetzungsebene frühzeitig über einheitliche Kommunikationsplattform zu OZG-Themen und Registermodernisierung informieren
- Ziele und Fristen der Verwaltungsdigitalisierung mit einem durchsetzbaren Rechtsanspruch unterlegen
- Schriftformerfordernisse weitestgehend aufheben und digitale Vertrauensdienste stärker etablieren
- Kommunen bei OZG-Umsetzung strukturell unterstützen
- BundID als einheitliches Nutzerkonto für die öffentliche Verwaltung etablieren, bewerben und dessen Nutzung auch außerhalb der Verwaltung ermöglichen
- Digitaldienst Mein Unternehmenskonto für Verwaltungskontakte von Unternehmen als Digital-only-Lösung implementieren
- Doppelentwicklungen bei Basiskomponenten vermeiden

Cloudifizierung der öffentlichen Verwaltung vorantreiben

- Cloud-first-Strategie bei der Verwaltungsdigitalisierung verfolgen
- Umsetzung und Weiterentwicklung der *Deutschen Verwaltungscloud-Strategie* entschieden vorantreiben
- Teilnahme an Ausschreibungen für Fachverfahren an Cloud Readiness knüpfen

Innovative technologische Lösungen beschaffen

- Entwicklung des GovTech-Ökosystems stärken
- Transparenz bezüglich bestehender Angebote, Einsatzmöglichkeiten und Kosten durch öffentliche Marktplätze schaffen
- Angebote auf öffentlichen Marktplätzen an die Einhaltung von Datenschutzstandards und die Bereitstellung offener Schnittstellen binden

Strategische Relevanz der Beschaffung erkennen

- Klare Ziele für die strategische Beschaffung vorgeben und diese in einer Beschaffungsstrategie verankern
- Shared Service Center zur gemeinsamen Beschaffung kleiner Verwaltungseinheiten einrichten oder Beschaffung an externe Dienstleister auslagern
- Venture Client Units zur Unterstützung der Fachbereiche bei der GovTech-Implementierung einrichten
- Beschäftigte in der Beschaffung zur Nutzung innovativer Beschaffungsmethoden weiterbilden
- Neue Leistungsverzeichnisse mit spezifischen Leistungskriterien definieren, um innovative Angebote und Anbieter adressieren zu können
- Rahmenverträge bei der GovTech-Beschaffung vermeiden und verstärkt auf dynamische Beschaffungssysteme setzen
- Bereits erfolgreiche Leistungsbeschreibungen zur Beschaffung von GovTech teilen
- Verstärkt innovative Vergabemethoden und Instrumente verwenden

Fazit

Bürokratische Anforderungen an unternehmerisches Handeln hemmen nicht nur die Wirtschaftsleistung allgemein, sondern stellen insbesondere eine der größten Barrieren für das deutsche Innovationssystem dar. Daher gilt es, Prozesse und Strukturen der öffentlichen Verwaltung effizienter und agiler zu gestalten, um einerseits den Innovationsprozess besser zu unterstützen und andererseits die Aufgaben der Daseinsvorsorge in einer sich schnell ändernden Umgebung weiterhin zuverlässig erfüllen zu können. Vor allem digitale Verwaltungsdienste bergen das Potenzial, eine höhere Verwaltungsqualität zu erzielen und damit die Herausforderungen einer hohen Regulierungsdichte abzufedern. Um die verfestigten Strukturen und die gewachsene Verwaltungskultur zukunftsfähig zu gestalten, sind Impulse in den drei sich gegenseitig bedingenden Bereichen Beschäftigte, Strukturen und Technologien unverzichtbar. Die komplexen Wechselbeziehungen zwischen diesen Bereichen machen es erforderlich, Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zu gestalten, um eine flächendeckende und nachhaltige Transformation der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen.

Beschäftigte

Für die Transformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist qualifiziertes Personal unverzichtbar. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und angesichts der branchenübergreifend hohen Nachfrage nach Transformations- und Digitalisierungskompetenzen stellt die Etablierung einer strategischen Personalplanung in der öffentlichen Verwaltung einen entscheidenden Hebel dar. Das Personalmanagement sollte erfassen, welche Kompetenzen bereits vorhanden sind und welche benötigt werden, und auf dieser Basis passende Strategien ableiten. Konkret bedeutet das zunächst, die Beschäftigten durch Fort- und Weiterbildung für den Wandel zu befähigen. Zudem kann die gezielte Akquirierung von Fachkräften dabei unterstützen, Kompetenzbedarfe zu decken. Personen mit externer beruflicher Erfahrung können in diesem Zusammenhang wertvolle neue Perspektiven einbringen und dazu beitragen, den Innovationsgeist in der Verwaltungskultur zu stärken. Hierfür muss sich die öffentliche Verwaltung im Wettbewerb mit anderen Akteuren am Arbeitsmarkt als attraktiver Arbeitgeber beweisen.

Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung nehmen im Transformationsprozess eine entscheidende Rolle als Vorbilder für die Beschäftigten ein. Auch hier gilt es daher die Chance zu nutzen, Personen mit Berufserfahrung außerhalb des Verwaltungssystems einzubinden. Darüber hinaus wäre es ratsam, der einseitigen Fokussierung auf juristische Qualifikationen entgegenzuwirken: denn entscheidend für den Erfolg der Verwaltungstransformation ist es, Fach- und Führungskompetenzen zu gewinnen, die für die Entwicklung einer agileren und effizienteren Verwaltung benötigt werden.

Strukturen

Eine effizientere und agilere Verwaltungskultur zu etablieren, ist ohne flexiblere und innovationsfördernde Verwaltungsstrukturen, die Beschäftigte befähigen, den Handlungsanforderungen eines sich schnell verändernden Umfelds gerecht zu werden, kaum denkbar. Der Innovationsgeist der Beschäftigten lässt sich wiederum kaum steigern, ohne in der Organisation eine angemessene Fehlerkultur zu entwickeln. Ein Wandel der bislang recht statischen Strukturen hin zu einer agileren Organisation erfordert allem voran die Ausprägung einer klaren politischen Vision darüber, wie sich die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld aus Gesetzmäßigkeit und Regeltreue einerseits sowie Effizienz und Agilität andererseits positionieren soll. Auf dieser Basis sollten starre Strukturen aufgebrochen und mehr Möglichkeiten zur hierarchie- und ressortübergreifenden Arbeit geschaffen werden.

Die komplexen Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung erfordern zudem einen strukturellen Rahmen zur Stärkung der föderalen Zusammenarbeit. Insbesondere kleinere Verwaltungseinheiten sollten sich für spezifische Verwaltungsvorhaben zusammenschließen, um Effizienzgewinne zu erzielen und strategische Entscheidungen treffen zu können. Die Verwaltungsdigitalisierung zeigt exemplarisch, wie wichtig koordiniertes Handeln im föderalen System der Bundesrepublik ist. Um die föderalen Digitalisierungsbestrebungen voranzutreiben, sollten außerdem die bereits bestehende Gremienstrukturen von IT-Planungsrat und FITKO in ihrer Wirkungskraft entschieden gestärkt werden. Des Weiteren sollte die Umsetzungsebene der Verwaltungsdigitalisierung, also insbesondere die Kommunen, bei der Ausarbeitung entsprechender Beschlüsse stärker eingebunden werden. Parallel sollten die Kommunen ihrerseits die Digitalisierung stärker priorisieren und institutionalisieren.



Technologien

Der verstärkte Einsatz innovativer Technologien bietet die Möglichkeit, Dynamik und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung massiv anzuheben. Um die Potenziale der technologischen Entwicklung ausschöpfen zu können, ist zunächst die flächen-deckende Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erforderlich. Die Maßnahmen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes und der Registermodernisierung sind hierfür weiter entschieden voranzutreiben. Vor allem ist es unabdingbar, einheitliche Standards zu etablieren und zentrale technische Komponenten schnellstmöglich vollständig funktionsfähig bereitzustellen. Hierbei sollte die öffentliche Verwaltung verstärkt auf Cloud Computing setzen. Darauf basierend lassen sich diverse GovTech-Anwendungen etablieren, welche die Agilität und Souveränität der Verwaltung massiv erhöhen können. Um die Entwicklung solch innovativer Lösungen zu fördern und diese schnellstmöglich in die Anwendung zu bringen, ist allerdings zunächst eine Aufwertung des öffentlichen Beschaffungswesens erforderlich. Eine strategisch ausgerichtete Beschaffung kann ein

Innovationsmotor für die öffentliche Verwaltung und Impulsgeber für das gesamte deutsche Innovationssystem sein.

Die Erhöhung von Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung hierzulande ist entscheidend, um das deutsche Innovationssystem als Motor für nachhaltigen Wohlstand zu stärken. Viele auf dieses Vorhaben ausgerichtete Maßnahmen wurden bereits im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung verankert. Gleichwohl offenbart der aktuelle Stand der öffentlichen Verwaltung Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen. Bei einer noch deutlicheren politischen Priorisierung der Verwaltungsmodernisierung wären alle Akteure im föderalen Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland gemeinschaftlich aufgerufen, die Maßnahmen zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen ganzheitlich und koordiniert anzustrengen. Dies wäre wichtig, denn die Beschäftigten, die in der Verwaltung tätig sind, die Strukturen, innerhalb derer die Beschäftigten handeln, sowie die Technologien, die entlang der Verwaltungsprozesse eingesetzt werden, sind untrennbar miteinander verbunden.

Literatur

Achleitner et al. 2023

Achleitner, A.-K./Kussel, G./Pavleka, S./Schmidt, C. M.: *Innovationssystem Deutschland. Die Fachkräftesicherung in Deutschland unterstützen* (acatech STUDIE), München: acatech 2023. DOI: https://doi.org/10.48669/aca_2023-11.

Auth et al. 2021

Auth, G./Christ, J./Bensberg, F.: *Kompetenzanforderungen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Eine empirische Analyse auf Basis von Stellenanzeigen*, Atlanta, GA: Associations for Information Systems (AIS) 2021. URL: <https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1114&context=wi2021> [Stand: 04.04.2024].

Auth et al. 2024

Auth, G./Bensberg, F./Christ, J.: „Digitale Kompetenzanforderungen in der öffentlichen Verwaltung nach der COVID-19-Pandemie“. In: *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 61, 2024, S. 220–233, DOI: <https://doi.org/10.1365/s40702-023-01023-6>

BAköV 2024

Bundeskademie für öffentliche Verwaltung (BAköV): *New Work*. URL: https://www.bakoev.bund.de/DE/02_Themen/New_Work/New_Work.html?nn=60499db1-1c24-4f85-8a72-deb1952-d3658 [Stand: 09.04.2024].

Bauer/Braun 2022

Bauer, W./Braun, S. (Hrsg.): *Interkommunale Zusammenarbeit. Die Zukunft kommunaler Innovationen?* (Fraunhofer IAO Studie), Stuttgart: Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO 2022. URL: <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/e76abe97-a337-4b82-b464-809a22a-Odaf3/content> [Stand: 10.04.2024].

BBSR 2024

Bauinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): *Gemeinden und Gemeindeverbände*, 2024. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/gemeinden-gemeindeverbende/gemeinden.html> [Stand: 10.04.2024].

Becker et al. 2016

Becker, J./Greger, V./Heger, G./Jahn, K./Krcmar, H./Müller, H./Niehaves, B./Ogonek, N./Räckers, M./Schuppan, T./Zepic, R.: *E-Government-Kompetenz. Studie im Auftrag des IT-Planungsrats*, Münster: European Research Center for Information Systems (ERCIS) 2016. URL: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2016/Beschluss2016-46_30_Anlage1_E_Government_Kompetenz.pdf [Stand: 03.04.2024].

Becker et al. 2021

Becker, J./Fuhsy, S./Halsbenning, S.: *Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Status quo und Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung. Fokus Prozessmanagement als Hebel zur Digitalisierung und OZG-Umsetzung*, Münster: Institut für Wirtschaftsinformatik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster 2021. URL: https://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/67a6b939-404f-4cc9-8bbfb6439ff285d7/10.17879_58009602234.pdf [Stand: 23.04.2024].

Bennewitz et al. 2022

Bennewitz, E./Klinge, S./Leber, U./Schwengler, B.: *Zwei Jahre Corona-Pandemie. Die deutsche Wirtschaft zwischen Krisenstimmung und Erholung. Ein Vergleich der Jahre 2019 und 2021. Ergebnisse des IAB-Betriebspansels* (IAB-Forschungsbericht 20/2022), Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2022. URL: <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb2022.pdf> [Stand: 09.04.2024].

Bertelsmann Stiftung 2017

Bertelsmann Stiftung: *Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie*, Gütersloh 2017. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/DigiTransVerw_2017_final.pdf [Stand: 10.04.2024].

BG Bau 2023

Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft (BG Bau) (Hrsg.): „*BG BAU mit KI-Projekt auf dem Deutschen Baugewerbetag*“. In: *BauPortal*, 4, 2023. URL: <https://bauportal.bgbau.de/bauportal42023/thema/meldungen/rund-um-die-bg-bau/bg-bau-mit-ki-projekt-auf-dem-deutschen-baugewerbetag> [Stand: 26.04.2024].

Gesetz zum Ersten IT-Änderungsstaatsvertrag

Gesetz zum Ersten IT-Änderungsstaatsvertrag vom 04.08.2019, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2019 I Nr. 29 vom 08.08.2019, S. 1126.



Bitkom 2023

Bitkom (Hrsg.): „Rekord-Fachkräftemangel: In Deutschland sind 149.000 IT-Jobs unbesetzt“ (Pressemitteilung vom 13.12.2023). URL: https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Rekord-Fachkräftemangel-Deutschland-IT-Jobs-unbesetzt#_ [Stand: 05.04.2024].

Bitkom 2024

Bitkom (Hrsg.): „Gänge aufs Amt kosten im Schnitt 2 Stunden und 21 Minuten“ (Pressemitteilung vom 03.01.2024). URL: https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Gaenge-aufs-Amt#_ [Stand: 03.04.2024].

Bogumil et al. 2022

Bogumil, J./Gerber, S./Vogel, H. J.(Hrsg.): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis* (ZEFIR-Materialien, Bd. 19.), Bochum: ZEFIR Verlag 2022. URL: http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/materialien_band_19_verwaltung_besser_machen.pdf [Stand: 09.04.2024].

Brand et al. 2021

Brand, S./Pflume, F./Steinbecher, J.: Digitalisierung und Fachkräftemangel erfordern neue Personalpolitik in Kommunen (KfW Research Fokus Volkswirtschaft), Frankfurt am Main: KfW 2021. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2021/Fokus-Nr.-314-Februar-2021-Digitalisierung-und-Fachkr%4ftemangel-erfordern-neue-Personalpolitik-in-Kommunen.pdf> [Stand: 04.04.2024].

BMAS 2020

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): *Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft. Arbeit neu denken*, 2020. URL: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Digitalisierung-der-Arbeitswelt/Denkfabrik-Digitale-Arbeitsgesellschaft/denkfabrik-digitale-arbeitsgesellschaft-arbeit-neu-denken.html> [Stand: 04.04.2024].

BMI 2024a

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Laufbahnrecht*, 2024. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/beamtinnen-und-beamte/laufbahnrecht/laufbahnrecht-node.html> [Stand: 04.04.2024].

BMI 2024b

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Abteilungen und ihre Aufgaben*, 2024. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/das-bmi/abteilungen-und-aufgaben/abteilungen-und-aufgaben-node.html> [Stand: 09.04.2024].

BMI 2024c

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Was wir unseren Mitarbeitern bieten*, 2024. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/bmi-als-arbeitsgeber/was-wir-bieten/was-wir-bieten-node.html> [Stand: 09.04.2024].

BMI 2024d

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *OZG-Umsetzung in Ländern und Kommunen*, 2024. URL: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/foederal-node.html> [Stand: 15.04.2024].

BMI 2024e

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Dashboard Digitale Verwaltung*, 2024. URL: <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/> [Stand: 11.04.2024].

BMI 2024f

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Der Servicestandard für die digitale Verwaltung*, 2024. URL: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/servicestandard/servicestandard-node.html> [Stand: 23.04.2024].

BMI 2024g

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Reifegradmodell*, 2024. URL: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/aktuelles-service/impressum/impressum-node.html;jsessionid=58E0A3708242F5E2718FA3378329A6F5.live881> [Stand: 25.04.2024].

BMI 2024h

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *Registermodernisierung*, 2024. URL: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/registermodernisierung/registermodernisierung-node.html> [Stand: 23.04.2024].

BMI 2024i

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): *MODUL-F. Der Baukasten für die digitale Verwaltung*, 2024. URL: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/rahmenarchitektur/basisdienste-basiskomponenten/modul-f/modul-f-node.html> [Stand: 25.04.2024].

BMI/FITKO 2024

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)/Föderale IT-Kooperation (FITKO): *OZG-Leitfaden*. URL: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden> [Stand: 23.04.2024].

Bundesverband Deutsche Startups e. V. 2023

Bundesverband Deutsche Startups e. V.: Deutscher Startup Monitor 2023. *Eine neue Zeit*, 2023. URL: https://startupverband.de/fileadmin/startupverband/mediaarchiv/research/dsm/dsm_2023.pdf [Stand: 25.04.2024].

BVA 2024a

Bundesverwaltungsamt (BVA): *Aufgaben des Bundesverwaltungsamts in der Registermodernisierung*, 2024. URL: https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Aufgaben_des_BVA/allg_informationen_node.html [Stand: 24.04.2024].

BVA 2024b

Bundesverwaltungsamt (BVA): *Leitfäden, Checklisten, Konventionen*, 2024. URL: https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/CCPM/Arbeitshilfen/arbeitshilfen_node.html [Stand: 23.04.2024].

BVA 2024c

Bundesverwaltungsamt (BVA): *Registerlandkarte*, 2024. URL: <https://registerlandkarte.de/landingpage> [Stand: 24.04.2024].

BMWK 2022

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): *Ver gabestatistik. Bericht für das erste Halbjahr 2021*, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=14 [Stand: 25.04.2024].

BMWK 2023a

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): *Ver gabestatistik. Bericht für das zweite Halbjahr 2021*, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-zweites-halbjahr-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Stand: 25.04.2024].

BMWK 2023b

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): *Innovative öffentliche Beschaffung*, Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023. URL: https://www.koinno-bmwk.de/fileadmin/user_upload/publikationen/KOINNO_Leitfaden_2023_Final.pdf [Stand: 25.04.2024].

BMWK 2024a

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): *Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung*, 2024. URL: <https://www.koinno-bmwk.de/> [Stand: 25.04.2024].

BMWK 2024b

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): *Innovationsinstrumente*, 2024. URL: <https://www.koinno-bmwk.de/oeffentliche-auftraggeber/innovative-beschaffung/innovationsinstrumente/> [Stand: 25.04.2024].

CityLAB Berlin 2024

CityLAB Berlin: *Öffentliches Gestalten*, 2024. URL: <https://www.oeffentliches-gestalten.de/buch/einfuehrung/> [Stand: 09.04.2024].

Codefy 2024

Codefy: *1.000 Seiten in 1 Sekunde sichten*, 2024. URL: <https://codefy.de/de/> [Stand: 26.04.2024].

dbb 2023

dbb beamtenbund und tarifunion (dbb): *Personalmangel im öffentlichen Dienst. Dem Staat fehlen über 550.000 Mitarbeiter*, 2023. URL: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/231107_dbb_Personalbedarfe_oeD.pdf [Stand: 04.04.2024].

Detecon 2023

Detecon Consulting: *Zukunft gestalten. Erfolgsfaktoren zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung*, Köln: Detecon International 2023. URL: https://www.detecon.com/drupal/sites/default/files/2023-08/Studie_ErfolgsfaktorenzurDigitalisierunginderoeffentlichenVerwaltung.pdf [Stand: 11.04.2024].

Dettling 2022

Dettling, D.: *Staatsreform 2030. Effektiv, agil und resilient in die Zukunft. Zur Aufgabe und Rolle des deutschen Staates im 21. Jahrhundert*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung 2022. URL: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Staatsreform+2030.pdf/c816f1e7-4397-46ff-e2b2-525f5636768e> [Stand: 10.04.2024].

Deutsches Vergabeportal 2024

Deutsches Vergabeportal: *Dynamische Beschaffungssysteme*, 2024. URL: <https://dtvp.de/info-center/vergabelexikon/dynamische-beschaffungssysteme/> [Stand: 25.04.2024].

Digital Service 2024

Digital Service: *Work4Germany. Für eine moderne Verwaltung*, 2024. URL: <https://digitalservice.bund.de/fellowships/work4-germany> [Stand: 05.04.2024].

digst 2024

Agency for Digital Government (digst): *About the Agency for Digital Government*, 2024. URL: <https://en.digst.dk/about-us> [Stand: 10.04.2024].



DIHK 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK): *Innovationsbremsen lösen*. DIHK-Innovationsreport 2023, Berlin: Deutsche Industrie- und Handelskammer 2023. URL: <https://www.dihk.de/resource/blob/106742/1ad5859c4e8d03d48642e3d5ec350cb4/dihk-innovationsreport-2023-data.pdf> [Stand: 03.04.2024].

DIW 2023

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): *Verwaltungsqualität entscheidet mehr als Regulierungsdichte über Wachstumspotenziale von Unternehmen* (DIW Wochenbericht, 42/2023), Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2023. URL: https://www.diw.de/de/diw_01.c.882931.de/publikationen/wochenberichte/2023_42_1/verwaltungsqualitaet_entcheidet_mehr_als_regulierungsdichte_ueber_wachstumsplatziale_von_unternehmen.html [Stand: 03.04.2024].

Döring 2023

Döring, S.: *Push Government. Verwaltungsdigitalisierung, die wirkt*, 2023. URL: https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/digitalisierung-transformation/push-government-verwaltungsdigitalisierung_524786_610318.html [Stand: 23.04.2024].

eGov-Campus 2024

eGov-Campus: *Die Lernplattform für E-Government. Erfolg durch Bildung*, 2024. URL: <https://egov-campus.org/> [Stand: 05.04.2024].

Europäische Kommission 2020

Europäische Kommission: *ProcurCompEU. Europäischer Kompetenzrahmen für Fachkräfte des öffentlichen Beschaffungswesens*, Luxemburg: Europäische Kommission 2020. URL: https://commission.europa.eu/document/download/b75530a6-9f46-47eb-8971-ded0dc77d1b6_de?filename=procurcompeu_ecf_for_pp_de.pdf [Stand: 25.04.2024].

Europäische Kommission 2022

Europäische Kommission: *Digitale öffentliche Dienstleistungen im Index der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft*, 2022. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/desi-digital-public-services> [Stand: 03.04.2024].

European Center for Digital Competitiveness 2023

European Center for Digital Competitiveness: *Digitalreport 2023*, Berlin: European Center for Digital Competitiveness 2023. URL: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/ESCP__Digitalreport2023_8976_99_9228_12065.pdf [Stand: 09.04.2024].

European Commission 2024

European Commission: *The Single Digital Gateway and Your Europe*, 2024. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-digital-gateway_en [Stand: 23.04.2024].

ePayBL 2024

ePayBL: *Entwicklergemeinschaft ePayBL*, 2024. URL: https://www.epaybl.de/?ID=5&art_param=6 [Stand: 10.04.2024].

faz.net 2023

Budras, C.: *Kahlschlag für die Digitalisierung*. In: *Frankfurter Allgemeine Online – faz.net*, 02.08.2023. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/haushaltsplaene-der-ampekkadrikale-kuerzungen-bei-der-digitalisierung-19074179.html> [Stand: 25.04.2024].

Feldwieser et al. 2023

Feldwieser, M./Fischer, R./Sturm, D./Schuster, T./Effenberger, N./Klein, B./Yapici-Öztas, C.: *Die Cloud als zentrales Werkzeug der kommunalen Digitalisierung. Herausforderungen und Potenziale* (KIC Trendreport 04/2023), Stuttgart: Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO 2023. URL: <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/bab8ade4-01f0-49a1-b07c-12d64d8330c5/content> [Stand: 25.04.2024].

FITKO 2024a

Föderale IT-Kooperation (FITKO): *Wer wir sind*, 2024. URL: <https://www.fitko.de/ueber-uns/wer-wir-sind> [Stand: 10.04.2024].

FITKO 2024b

Föderale IT-Kooperation (FITKO): *Föderales Informationsmanagement (FIM)*. Der Standard für Verwaltungsleistungen, 2024. URL: <https://fimportal.de/> [Stand: 26.04.2024].

FITKO 2024c

Föderale IT-Kooperation (FITKO): *Alle Behörden. Ihre Fragen. 115 wählen!*, Frankfurt am Main: Föderale IT-Kooperation (FITKO) 2024. URL: <https://www.115.de/> [Stand: 26.04.2024].

forsa 2023

forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen (forsa): *dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2023. Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung*, Berlin: forscha Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen 2023. URL: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/forsa_2023.pdf [Stand: 03.04.2024].

govdigital 2024a

govdigital: *Das Cloud-Service-Portal*, 2024. URL: <https://deutsche-verwaltungscloud.de/> [Stand: 25.04.2024].

govdigital 2024b

govdigital: *Unsere Themen & Leistungen*, 2024. URL: <https://www.govdigital.de/> [Stand: 25.04.2024].

govdigital 2024c

govdigital: *Marktplatz für EfA-Leistungen*, 2024. URL: <https://www.marktplatz.govdigital.de/> [Stand: 25.04.2024].

GovLabDE 2023

GovLabDE: *Alle Ressorts. Eine Plattform. Die Zusammenarbeitsplattform der Bundesregierung*, 2023. URL: <https://www.govlab.bund.de/Webs/GovLab/DE/startseite/startseite-node.html> [Stand: 10.04.2024].

GovMind 2024

GovMind: *Innovationen finden, verstehen und beschaffen*, 2024. URL: <https://govmind.tech/> [Stand: 25.04.2024].

GovRadar 2024

GovRadar: *Einfach. Intelligent. Beschaffen*, 2024. URL: <https://govrader.net/> [Stand: 26.04.2024].

GovTech Campus 2024

GovTech Campus: *GovTech Campus Deutschland. Technologien für die Zukunft von Staat und Verwaltung*, 2024. URL: <https://govtechcampus.de/> [Stand: 25.04.2024].

Hammerschmid et al. 2023

Hammerschmid G./Lorenz O./Mehlhase F.: *Personal-, Digitalisierungs- und Budgetdruck. Die Ergebnisse des Zukunftspanels Staat & Verwaltung 2023 liegen vor*, 2023. URL: <https://www.vdz.org/politik-strategie-governance/personal-digitalisierungs-und-budgetdruck> [Stand: 03.04.2024].

Hammerschmid/Hustedt 2020

Hammerschmid, G./Hustedt, T.: *Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen. Kurzstudie über Potential, Kompetenzen und Erfahrungen von Querwechsler* (Hertie School Centre for Digital Governance Studie), Berlin: Hertie School Centre for Digital Governance 2020. URL: https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_Centres/Centre_for_Digital_Governance/Papers/Studie_Querwechsler_Hammerschmid_Hustedt_2020.pdf [Stand: 05.04.2024].

Hornbostel et al. 2023

Hornbostel, L./Tillack, D./Kraus, T./Nerger, M./Wittpahl, V./Handschuh, A./Salden, J./Bienek, C.: *Zukunftsradar Digitale Kommune. Ergebnisbericht zur Umfrage 2023*, Berlin: Institut für Innovation und Technik 2023. URL: https://www.iit-berlin.de/wp-content/uploads/2023/11/Zukunftsradar-Digitale-Kommune_2023_iit-DStGB_WEB.pdf [Stand: 10.04.2024].

HS Ludwigsburg 2024

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg (HS Ludwigsburg): *KI-gestütztes CI-Training. Digitale pädagogische Agenten als Übungspartner und Lernbegleitung*, 2024. URL: <https://www.hs-ludwigsburg.de/forschung/projekt/ki-gestuetztes-ci-training> [Stand: 26.04.2024].

imNRW 2024

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (im-NRW): *Verwaltung auf drei Ebenen*, 2024. URL: <https://www.im.nrw/themen/verwaltung/strukturen-und-aufgaben/verwaltung-auf-drei-ebenen> [Stand: 10.04.2024].

INQA 2022

Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA): *Strategische Personalplanung mit Weitblick. Ein Ratgeber für Personalräte*, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2022. URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/inqa085-strategische-personalplanung-mit-weitblick.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Stand: 11.04.2024].

Institut für Demoskopie Allensbach 2022

Institut für Demoskopie Allensbach: *Moderner Staat? Die Öffentliche Verwaltung im Urteil der Wirtschaft. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft*, 2022. URL: <https://bdi.eu/artikel/news/moderner-staat-die-oeffentliche-verwaltung-im-urteil-der-wirtschaft> [Stand: 03.04.2024].

Interkommunales.NRW 2024a

Interkommunales.NRW: *Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen*, 2024. URL: <https://interkommunales.nrw> [Stand: 10.04.2024].

Interkommunales.NRW 2024b

Interkommunales.NRW: *Digitalisierung der Verwaltungsabläufe*, 2024. URL: <https://interkommunales.nrw/projekt/digitalisierung-der-verwaltungsablaeufe/> [Stand: 10.04.2024].



IT-Planungsrat 2021a

IT-Planungsrat: *Mehr Zusammenarbeit mit externen Innovator*innen/Startups wagen*. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Verwaltung & externe Innovator*innen/Startups im Vorsitzjahr 2021, 2021. URL: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-51_AG_Externe_Innovatoren_AL1_Abschlussbericht.pdf [Stand: 05.04.2024].

IT-Planungsrat 2021b

IT-Planungsrat: *So geht Zukunft. Digital*. 2021. URL: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2021/Tag_2_Kommunale-verwaltung_weiterdenken.pdf [Stand: 10.04.2024].

IT-Planungsrat 2021c

IT-Planungsrat: *Deutsche Verwaltungscloud-Strategie. Rahmenwerk der Zielarchitektur*, 2021. URL: <https://www.itzbund.de/DE/digitalemission/trendstechnologien/cloudcomputing/cloud-computing.html> [Stand: 25.04.2024].

IT-Planungsrat 2024

IT-Planungsrat: *Die Zusammensetzung des IT-Planungsrats*, 2024. URL: <https://www.it-planungsrat.de/der-it-planungsrat/zusammensetzung> [Stand: 10.04.2024].

ITZBund 2024a

Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund): *DVDV. Das Diensteverzeichnis der öffentlichen Verwaltung*, 2024. URL: <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/standardloesungen/dvdv/dvdv.html> [Stand: 23.04.2024].

ITZBund 2024b

Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund): *XÖV. Das Datenformat XML in der öffentlichen Verwaltung*, 2024. URL: <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/standardloesungen/xoev/xoev.html> [Stand: 25.04.2024].

ITZBund 2024c

Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund): *Cloud Computing. Die Bundesverwaltung setzt auf Cloud Computing*, 2024. URL: <https://www.itzbund.de/DE/digitalemission/trendstechnologien/cloudcomputing/cloud-computing.html> [Stand: 25.04.2024].

Karrer/Ahlers 2023

Karrers, I./Ahlers, M.: *Rechtliche Wege hin zum föderalen Plattform-Ökosystem (NEGZ Impulspapier)*, Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum 2023. URL: <https://negz.org/wp-content/uploads/2023/05/NEGZ-Impulspapier-Rechtliche-Wege-hin-zum-föderalen-Plattform-Ökosystem.pdf> [Stand: 10.04.2024].

KGSt 2024

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt): *KGSt-Prozessportal. Professionalisieren Sie mit uns Ihr Prozessmanagement*, 2024. URL: <https://www.kgst.de/prozessportal> [Stand: 23.04.2024].

KI-Campus 2024

KI-Campus: *Vision & Mission*, 2024. URL: <https://ki-campus.org/about> [Stand: 05.04.2024].

KommunalCampus 2024

KommunalCampus: *Digitalisierung lernen*, 2024. URL: <https://www.kommunalcampus.net/> [Stand: 04.04.2024].

Kommune21 2023

Kommune21: *D-Trust. Digitale Vertrauensdienste zu unbekannt*, 2023. URL: https://www.kommune21.de/meldung_42542_Digitale+Vertrauensdienste+zu+unbekannt.pdf [Stand: 25.04.2024].

KoSIT 2024

Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT): *XÖV-Standards und Codelisten*, 2024. URL: <https://www.xrepository.de/> [Stand: 25.04.2024].

Kusanke et al. 2024

Kusanke, K./Kendziorra, J./Pilgenröder, S./Winkler, T.: „*Maßnahmen für den Aufbau von Digital Leadership Kompetenzen für Führungskräfte im öffentlichen Sektor*“. In: *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 61, 2024, S 202–219. DOI: <https://doi.org/10.1365/s40702-023-01026-3>.

Landesportal Schleswig-Holstein 2024

Landesportal Schleswig-Holstein: „*Minister Schröder zieht positive Zwischenbilanz zur OZG-Entwicklung in Schleswig-Holstein: Fortschritt ist sicht- und spürbar*“ (Pressemitteilung vom 09.04.2024). URL: https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/1/Presse/PI/2024/CdS-240409_cds_ozg-entwicklung.html?nn=e65d7965-27f2-43e0-b3d4-54a5dcf3a9ba [Stand: 25.04.2024].

Lapuente et al. 2020

Lapuente, V./Suzuki, K./Van de Walle, S.: „*Goats or Wolves? Private Sector Managers in the Public Sector*“. In: *Governance*, 33, 2020, S. 599–619. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12462>.

Lapuente/Suzuki 2020

Lapuente, V./Suzuki, K.: „*Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector*“. In: *Public Administration Review*, 80: 3, 2020, S. 454–467. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13175>.

Lemmer/Niehaves 2020

Lemmer, K./Niehaves, B.: *Digital vorangehen. Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen*, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT 2020. URL: https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Digital-vorangehen_FOKUS-Studie_%C3%96FIT_KGSt.pdf/99f03353-0d23-4516-0d1de91551e7382b [Stand: 11.04.2024].

Leyh/Schäffer 2024

Leyh, C./Schäffer, T.: „*Digitale Kompetenzen als notwendige Voraussetzung der Digitalen Transformation*“. In: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, 61, 2024, S. 21-26. DOI: <https://doi.org/10.1365/s40702-024-01044-9>.

LpB BW 2024

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (LpB BW): *Landesverwaltung von Baden-Württemberg*, 2024. URL: <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/landesverwaltung> [Stand: 10.04.2024].

Lück-Schneider 2019

Lück-Schneider, D.: „*Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung verändert auch Lehre und Forschung*“, In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 02/2019, S. 73-75. URL: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/2_2019/FWS_2_19_Lueck-Schneider.pdf [Stand: 04.04.2024].

McBride et al. 2023

McBride, K./Hammerschmid, G./Lume, H./Raieste, A.: *Proaktive Verwaltungsleistungen. Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung (White Paper)*, Berlin: Hertie School Centre for Digital Governance 2023. URL: https://nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper_proaktive_verwaltungsleistungen_deu.pdf [Stand: 23.04.2024].

McKinsey & Company 2023

McKinsey & Company: *Action, bitte! Wie der öffentliche Sektor den Mangel an digitalen Fachkräften meistern kann*, 2023. URL: <https://www.mckinsey.com/de/~/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/publikationen/2023-01-25%20it%20talent%20im%20public%20sector/action%20bittemckinsey.pdf> [Stand: 05.04.2024].

Mengs et al. 2022

Mengs, C./Bender, C./Kratzmann, A./Goldammer, M./Hesse, M.: *Der große Klick. Kommunale Verwaltungsdigitalisierung in Sachsen (KOMKIS Analyse, Nr. 20)*, Leipzig: Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management 2022. URL: https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_Offentliche_Finanzen_und_Public_Management/Komkis/KOMKIS_Analyse_Nr_20_Verwaltungsdigitalisierung_final.pdf [Stand: 05.04.2024].

wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_Offentliche_Finanzen_und_Public_Management/Komkis/KOMKIS_Analyse_Nr_20_Verwaltungsdigitalisierung_final.pdf [Stand: 05.04.2024].

Mergel et al. 2022

Mergel, I./Haug, N./Albrecht, V./Brahimi, A./Edelmann, N./Hajinejad, N./Hölscher, I./Plomin, J.: *Erfolgreiche Innovationsfellowships in der Verwaltung umsetzen*, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT 2022. URL: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Erfolgreiche+Innovationsfellowships+in+der+Verwaltung+umsetzen> [Stand: 05.04.2024].

MWIKE.NRW 2021

Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIKE.NRW) (Hrsg.): *Digitalisierungskompetenzen in Kommunen. Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitale Modellregionen“ in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2021. URL: https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/20210416_digitalisierungskompetenzen_broschuere_final-2.pdf [Stand: 05.04.2024].

Next:Public 2022

Next:Public: *Bleibebarometer Öffentlicher Dienst. Eine Befragung zu Bindungsfaktoren in der Verwaltung*, Berlin: Next:Public 2022. URL: https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie_Bleibebarometer_Oeffentlicher_Dienst.pdf [Stand: 05.04.2024].

NKR 2019

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (Hrsg.): *Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten*, Berlin: Nationaler Normenkontrollrat 2019. URL: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Gutachten/2019-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Stand: 10.04.2024].

NKR 2023

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (Hrsg.): *Stellungnahme von Malte Spitz, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, zur Öffentliche[n] Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften*, Berlin: Nationaler Normenkontrollrat 2023. URL: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Stellungnahmen/nkr-spitz-stellungnahme-ozg-%C3%A4g.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Stand: 10.04.2024].



NKR 2024

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (Hrsg.): *NKR-Gutachten mit Empfehlungen für die Zukunft der Sozialleistungen*, Berlin: Nationaler Normenkontrollrat 2024. URL: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/24-03-26-nkr-gutachten-sozialleistungen.html> [Stand: 09.04.2024].

OECD 2019

OECD: *Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*, Paris: OECD 2019. URL: <https://www.oecd.org/publications/oeffentliche-vergabe-in-deutschland-48df1474-de.htm> [Stand: 25.04.2024].

Ogonek et al. 2016

Ogonek, N./Räckers, M./Becker, J.: *Rollen und Kompetenzen für eine erfolgreiche öffentliche Verwaltung im digitalen Zeitalter. Studie im Auftrag des IT-Planungsrats*, 2016. URL: https://www.researchgate.net/publication/318532098_Rollen_und_Kompetenzen_fur_eine_erfolgreiche_oeffentliche_Verwaltung_im_digitalen_Zeitalter [Stand: 04.04.2024].

Open CoDE 2024

Open CoDE: *Open Source Code für die Öffentliche Verwaltung*, 2024. URL: <https://opencode.de/de> [Stand: 26.04.2024].

Oppermann/Reimers 2024

Oppermann, B./Reimers, U.: *Bürgerdialoge zur Digitalisierung kommunaler Aufgaben. Zwei Fallbeispiele* (Technologischen Wandel gestalten – Transparenz, Dialog und Beteiligung für gesellschaftlichen Konsens), München: acatech. DOI: https://doi.org/10.48669/aca_2024-2.

PIWi 2019

Politisches Informationssystem Wiesbaden (PIWi): *Strukturierter Wissenstransfer. Leitfaden für die Stadtverwaltung Wiesbaden*, 2019. URL: <https://piwi.wiesbaden.de/dokument/2/2303284> [Stand: 11.04.2024].

Polyteia 2024

Polyteia: *Technologie für resiliente Landesbehörden, Kommunen, Bundesbehörden*, 2024. URL: <https://www.polyteia.com/de> [Stand: 26.04.2024].

Projekt Qualifica Digitalis 2023

Projekt Qualifica Digitalis: *Strategien und Handlungsempfehlungen zur digitalen Qualifizierung in der öffentlichen Verwaltung*, Bremen: Kellner Verlag 2023. URL: https://www.kellner-verlag.de/media/downloadable/files/samples/e/-/e-book_band_5.pdf [Stand: 04.04.2024].

ProVitako 2024

ProVitako: *Die Genossenschaft ProVitako*, 2024. URL: <https://www.provitako.de/> [Stand: 25.04.2024].

PwC 2024

PricewaterhouseCoopers (PwC): *Die vernetzte Verwaltung. Wie die Bürgerinnen in Deutschland zu digitalen Verwaltungsservices der öffentlichen Hand stehen, speziell zur BundID. Eine repräsentative Bestandsaufnahme. Version 2023/2024*, 2024. URL: <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-studie-die-vernetzte-verwaltung.pdf> [Stand: 23.04.2024].

Querwechsler-Netzwerk 2024

Querwechsler-Netzwerk: *Querwechslerinnen und Querwechsler*, 2024. URL: <https://querwechsler-netzwerk.de/> [Stand: 09.04.2024].

Richtlinie 2014/24/EU

Richtlinie 2014/24/EU des europäischen Parlaments und Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, Amtsblatt (ABl.) Nr. 2014/24 vom 26.02.2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0065_01&from=DE#d1e2183-65-1 [Stand: 25.04.2024].

Rostalski et al. 2024

Rostalski, F./Janal, R./Heesen, J./Heine, K./Gigerenezer, G./Misselhorn, C./Zweig, K.: *KI im Rechtswesen. Perspektiven für ein überlastetes System* (Whitepaper der Plattform Lernende Systeme), i. E.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2019

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg: *Blickpunkt Personal 02/2019*, Hamburg: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2019. URL: <https://www.hamburg.de/contentblob/12717886/e02b2b69816dbf2f2d6021960ea50d30/data/bp-2019-nr-02.pdf> [Stand: 09.04.2024].

Stadt Berlin 2023

Stadt Berlin: „Digitalministerkonferenz nimmt entscheidende Hürde. D16 beschließt Konzept für Ministerkonferenzformat. 1. Digitalministerkonferenz in Potsdam im April 2024“ (Pressemitteilung vom 09.11.2023). URL: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1383837.php> [Stand: 10.04.2024].

Stadt Hamburg 2024a

Stadt Hamburg: *Digitalisierung der Verwaltung*, 2024. URL: <https://digital.hamburg.de/digitale-stadt/digitalisierung-der-verwaltung> [Stand: 11.04.2024].

Stadt Hamburg 2024b

Stadt Hamburg: *HELP. Prozesse analysieren, Potentiale erkennen*, 2024. URL: <https://www.hamburg.de/bwi/newsletter-alles-im-fluss/17478954/prozessanalyse/> [Stand: 23.04.2024].

Stadt Hamburg 2024c

Stadt Hamburg: *Digitalisierung der Hamburger Verwaltung. Gemeinsam mit Startups*, 2024. URL: <https://startupcity.hamburg/de/govtech> [Stand: 25.04.2024].

Stadt Hamburg 2024d

Stadt Hamburg: *Smart-Assistant. Digitale Antragstellung per Spracheingabe*, 2024. URL: <https://www.hamburg.de/kinder-leicht-zum-kindergeld/15920030/kinderleicht-smart-assistant/> [Stand: 26.04.2024].

Stadt Heidelberg 2024

Stadt Heidelberg: *KI-Bürgerassistenz Lumi. Der Chatbot für alle Fragen rund um Heidelberg*, 2024. URL: <https://www.heidelberg.de/Digitale-Stadt/startseite/projekte/ki-buergerassistenz+lumi.html> [Stand: 26.04.2024].

Stadt Herrenberg 2019

Stadt Herrenberg: *New Work. Wenn der Arbeiter sagt, wo's langgeht*, 2019. URL: <https://tug-herrenberg.de/blog/new-work-wenn-der-arbeiter-sagt-wos-langgeht/> [Stand: 10.04.2024].

Stadt Karlsruhe 2024a

Stadt Karlsruhe: *Führung und Zusammenarbeit bei der Stadt Karlsruhe*, 2024. URL: <https://www.karlsruhe.de/stadt-rathaus/karriereausbildung/fuehrung-und-zusammenarbeit> [Stand: 09.04.2024].

Stadt Karlsruhe 2024b

Stadt Karlsruhe: *Die IQ-Arbeitsweise der Stadt Karlsruhe*, 2024. URL: <https://www.karlsruhe.de/stadt-rathaus/so-ist-karlsruhe/innovativ-und-quer/iq-arbeitsweise> [Stand: 09.04.2024].

Stadt Köln 2024a

Stadt Köln: *Recht, Vergabe und Versicherungen*, 2024. URL: <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/00155/index.html> [Stand: 09.04.2024].

Stadt Köln 2024b

Stadt Köln: *Innovationsbüro der Stadt Köln*, 2024. URL: <https://www.innovative-stadt.koeln/story/innovationsbuero-der-stadt-koeln> [Stand: 18.04.2024].

Stadt.Land.Digital 2022

Stadt.Land.Digital: *Kommundale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz*, Bad Honnef: WIK-Consult 2022. URL: https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-kommunale-herausforderungen-digital-meistern.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand: 10.04.2024].

Stadt München 2023

Stadt München: *Dienstliche Beurteilung bei der Landeshauptstadt München*, München: Landeshauptstadt München 2023. URL: https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:84484268-d782-4cca-9bcf-cf7718164c37/20190118_Beurteilungsrichtlinien.pdf [Stand: 10.04.2024].

Stadt München 2024a

Stadt München: *Informatik-Bachelor of Science (B. Sc.)*, 2024. URL: <https://stadt.muenchen.de/infos/informatik-bachelor-of-science.html> [Stand: 05.04.2024].

Stadt München 2024b

Stadt München: *InnovationLab im IT-Referat*, 2024. URL: <https://stadt.muenchen.de/infos/innovationlab-im-it-referat.html> [Stand: 09.04.2024].

Statista 2024

Statista: *Anzahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelnormen auf Bundesebene in Deutschland in den Jahren 2010 bis 2024*, 2024. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1456519/umfrage/anzahl-der-bundesgesetze-und-rechtsverordnungen/> [Stand: 15.04.2024].

Statistisches Bundesamt 2024a

Statistisches Bundesamt: *Bürokratiekosten. Bürokratiekostenindex. Bürokratie messbar machen*, 2024. URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html#110148> [Stand: 25.03.2024].



Statistisches Bundesamt 2024b

Statistisches Bundesamt: *Statistischer Bericht. Personal des öffentlichen Dienstes* (Stichtag 30.06.2022), 2024. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html#_bfuOsabn0 [Stand: 09.04.2024].

Statistisches Bundesamt 2024c

Statistisches Bundesamt: *Tabelle 13111-0001. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort. Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Altersgruppen* (Stichtag: 30.06.2022). URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=table&code=13111-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1716286623495#abreadcrumb> [Stand: 09.04.2024].

Stifterverband 2021

Stifterverband: *Die lernende Verwaltung. Fort- und Weiterbildung als Schlüssel zur Modernisierung*, 2021. URL: <https://www.stifterverband.org/medien/die-lernende-verwaltung> [Stand: 04.04.2024].

Stutzenberger 2021

Stutzenberger, S.: „Die Chancen von Innovation Labs für die Verwaltung“. In: *Innovative Verwaltung*, 10/2021. URL: <https://www.springerprofessional.de/die-chancen-von-innovation-labs-fuer-die-verwaltung/19744844?fulltextView=true&doi=10.1007%2Fs35114-021-0699-4> [Stand: 09.04.2024].

StM BW 2023

Staatsministerium Baden-Württemberg (StM BW): „Künstliche Intelligenz in der Verwaltung“ (Pressemitteilung vom 10.05.2023). URL: <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/meldung/pid/kuenstliche-intelligenz-in-der-verwaltung> [Stand: 26.04.2024].

SUMM AI 2024

SUMM AI: *Leichte Sprache auf Knopfdruck!*, 2024. URL: <https://summ-ai.com/> [Stand: 26.04.2024].

The Potsdam Institute for eGovernment 2014

The Potsdam Institute for eGovernment: *Wissenschaftliche Studie „Aktuelle Ausprägung sowie Gestaltungsmöglichkeiten der E-Government-Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften der Verwaltung“*, Potsdam: The Potsdam Institute for eGovernment 2014. URL: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2014/Beschluss2014-32_studie_e-gov_lang.pdf [Stand: 04.04.2024].

vialytics 2024

vialytics: *Das intelligente Straßenmanagementsystem*, 2024. URL: <https://www.vialytics.de/> [Stand: 26.04.2024].

VITAKO 2024

Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister (VITAKO): *Wir sind VITAKO*, 2024. URL: <https://vitako.de/> [Stand: 10.04.2024].

Vogel et al. 2021

Vogel, D./Döring, M./Sievert, M.: *Effektivität von Stellenanzeigen im öffentlichen Sektor*, Hamburg: Universität Hamburg 2021. URL: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/professuren/vogel-dominik/ueber-uns/aktuelles/ergebnisbericht-effektivitaet-von-stellenanzeigen.pdf> [Stand: 05.04.2024].

WIK 2022

Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK): *Digitalisierung für Kommunen. Marktüberblick kommunale IT-Dienstleister* (WIK Schlaglicht), Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste 2022. URL: https://www.wik.org/fileadmin/files/_migrated/news_files/WIK_Schlaglicht_Digitalisierung-fuer-Kommunen_Marktueberblick-kommunale-IT-Dienstleister_01.pdf [Stand: 10.04.2024].

Wright et al. 2023

Wright, N. L./Nagle, F./Greenstein, S.: „Open Source Software and Global Entrepreneurship“, In: *Research Policy*, 52: 9, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2023.104846>.

Wohltmann 2018

Wohltmann, M.: „Konnexitätsprinzip“. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2018, S. 1177-1181. URL: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Konnexit%C3%A4tsprinzip.pdf> [Stand: 10.04.2024].

Ziebolz 2024a

Ziebolz, N.: „Registermodernisierung. Die Umsetzung hat begonnen. Katja Wilken (BVA) im Interview“. In: *eGovernment – Verwaltung Digital*, 05.02.2024. URL: <https://www.egovernment.de/registermodernisierung-die-umsetzung-hat-begonnen-a-58a03e31c3108247ec2563e4ea35092a/> [Stand: 25.04.2024].

Ziebolz 2024b

Ziebolz, N.: „Onlinezugangsgesetz. Bundesrat stimmt OZG 2.0 nicht zu.“ In: *eGovernment – Verwaltung Digital*, 22.03.2024. URL: <https://www.egovernment.de/bundesrat-stimmt-ozg-2.0-nicht-zu-a-b9e9cd6bc26df346b7e697632d22e7d3/> [Stand: 25.04.2024].

Zimmermann 2024

Zimmermann, V.: *Datenschutz, Steuer- und Arbeitsrecht sowie lange Verwaltungsverfahren mit Blick auf Bürokratie am häufigsten genannte Innovationshemmnisse* (KfW Research Fokus Volkswirtschaft), Frankfurt am Main: KfW 2024. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2024/Fokus-Nr.448-Januar-2024-Buerokratie-Inno.pdf> [Stand: 03.04.2024].





Über acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften

acatech berät Politik und Gesellschaft, unterstützt die innovationspolitische Willensbildung und vertritt die Technikwissenschaften international. Ihren von Bund und Ländern erteilten Beratungsauftrag erfüllt die Akademie unabhängig, wissenschaftsbasiert und gemeinwohlorientiert. acatech verdeutlicht Chancen und Risiken technologischer Entwicklungen und setzt sich dafür ein, dass aus Ideen Innovationen und aus Innovationen Wohlstand, Wohlfahrt und Lebensqualität erwachsen. acatech bringt Wissenschaft und Wirtschaft zusammen. Die Mitglieder der Akademie sind herausragende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den Ingenieur- und den Naturwissenschaften, der Medizin sowie aus den Geistes- und Sozialwissenschaften. Die Senatorinnen und Senatoren sind Persönlichkeiten aus technologieorientierten Unternehmen und Vereinigungen sowie den großen Wissenschaftsorganisationen. Neben dem acatech FORUM in München als Hauptsitz unterhält acatech Büros in Berlin und Brüssel.

Weitere Informationen unter www.acatech.de.



Autorinnen und Autoren:

Dr. Gerhard Kussel

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften
Geschäftsstelle
Karolinenplatz 4
80333 München

Sandra Pavleka

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften
Geschäftsstelle
Karolinenplatz 4
80333 München

Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt

RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen

Reihenherausgeber:

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, 2024

Geschäftsstelle
Karolinenplatz 4
80333 München
T +49 (0)89/52 03 09-0
F +49 (0)89/52 03 09-900
info@acatech.de
www.acatech.de
acatech folgen: @ X | LinkedIn | Instagram

Hauptstadtbüro
Georgenstraße 25
10117 Berlin
T +49 (0)30/2 06 30 96-0
F +49 (0)30/2 06 30 96-11

Brüssel-Büro
Rue d'Egmont/Egmontstraat 13
1000 Brüssel (Belgien)
T +32 (0)2/2 13 81-80
F +32 (0)2/2 13 81-89

Geschäftsführendes Gremium des Präsidiums: Prof. Dr. Ann-Kristin Achleitner, Prof. Dr. Ursula Gather, Dr. Stefan Oschmann, Manfred Rauhmeier, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Prof. Dr.-Ing. Thomas Weber, Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner

Vorstand i.S.v. § 26 BGB: Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner, Prof. Dr.-Ing. Thomas Weber, Manfred Rauhmeier

Empfohlene Zitierweise:

Kussel, G./Pavleka, S./Schmidt, C. M.: *Innovationssystem Deutschland – Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen* (acatech STUDIE), München 2024.
DOI: https://doi.org/10.48669/aca_2024-10

ISSN 2193-8962

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften • 2024

Koordination: Dr. Gerhard Kussel, Sandra Pavleka

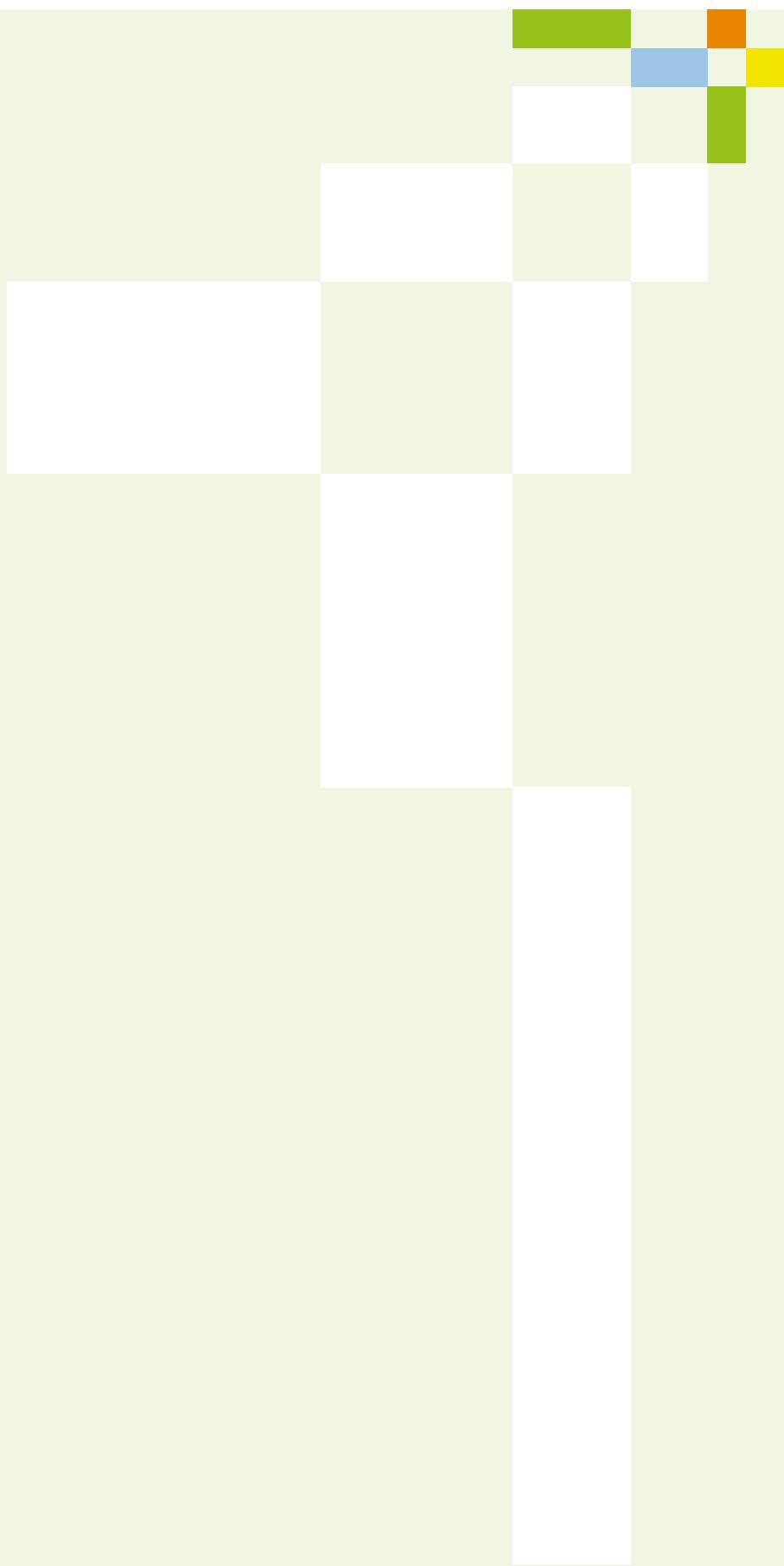
Redaktion: Jürgen Schreiber, Evi Draxl

Layout-Konzeption: Groothuis, Hamburg

Titelfotos: © Shutterstock/Maxim Gaigul und acatech

Konvertierung und Satz: Heilmeyer und Sernau Gestaltung

Die Originalfassung der Publikation ist verfügbar auf www.acatech.de





Innovation ist unabdingbar für den nachhaltigen Wohlstand der deutschen Volkswirtschaft und trägt entscheidend zur Bewältigung globaler Herausforderungen bei. Die Leistungsfähigkeit der zahlreichen Akteure im deutschen Innovationssystem wird entscheidend durch politische Rahmenbedingungen beeinflusst, die entweder innovationsfördernd oder -hemmend wirken können.

Die vorliegende acatech STUDIE geht im Rahmen des Projekts *Innovationssystem Deutschland* dieser Frage nach: Wie kann die öffentliche Verwaltung hierzulande angesichts der ihr zugrunde liegenden föderalen Strukturen und Prozesse agiler und innovationsfördernder werden? Aufbauend auf administrativen Daten und verfügbaren Befragungen werden die in qualitativen Interviews gewonnenen Perspektiven unterschiedlicher Stakeholder aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung im Rahmen der Studie zusammengeführt und politische Handlungsoptionen formuliert. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei die Beschäftigten, die Strukturen und die Technologien als Hebel einer dringend notwendigen Verwaltungsmodernisierung.