
Handlungs- fähigkeit & Vertrauen zusammen- denken

Anregungen für die Staatsmodernisierung

August 2025

Das Wichtigste in Kürze

Ein moderner Staat muss nicht nur handlungsfähig, sondern auch vertrauenswürdig sein. Mit Blick auf die Staatsmodernisierungsagenda des BMDS unterbreiten wir in den drei zentralen Themenbereichen Strategisches Handeln, Daten & KI, Gesetzgebung Anregungen für Reformen. **Modernisierung heißt: besser werden und nicht nur effizienter.** Transparenz, Partizipation und der Schutz von Grund- und Menschenrechten sind dabei keine bürokratischen Hindernisse, sondern Mittel zu einer besseren Politik. **Ein moderner Staat weiß, dass er nicht alle Lösungen allein finden kann. Deshalb öffnet er sich für Dialog und Austausch.** Ein moderner Staat bindet die Menschen ein und verfolgt gemeinsame Interessen – und verwendet dazu natürlich auch die Möglichkeiten digitaler Technologien.

1. Ein moderner Staat handelt strategisch, wirkungsorientiert und ist lernfähig.

Das Ziel einer Modernisierungsagenda muss es sein, den Staat für alle gesellschaftliche Herausforderungen fit zu machen. Um wirklich zu gestalten, braucht es eine echte strategische Umrahmung, die klare und ambitionierte politische Ziele ausgibt, wie etwa das Erreichen von digitaler Souveränität, und überprüfbare Maßnahmen zur Zielerreichung definiert.

2. Ein moderner Staat nutzt und öffnet Daten, Informationen und Algorithmen.

Die Möglichkeiten einer datengestützten Verwaltung müssen viel stärker genutzt werden. Es braucht eine „Mission Daten“, die alle Vorhaben in diesem Bereich bündelt und strategisch auf gesellschaftlichen Mehrwert ausrichtet. So können Fortschritte auf verschiedenen Ebenen sichtbar werden, insbesondere bei den organisatorischen und technischen Grundlagen. Kern der „Mission Daten“ sollten Datenqualität und -kompetenz in der Verwaltung sein.

3. Ein moderner Staat macht Gesetze für und mit den Menschen.

Gesetze müssen wirksam und praxistauglich sein. Damit wir die besten Vorschläge in Gesetzesverfahren integrieren und eruieren können, braucht es von Beginn an stärkere und transparentere Beteiligungsprozesse. Darüber hinaus können Technologien sehr gut dazu beitragen, den Gesetzgebungsprozess digital darzustellen, Änderungsvorschläge sicht- und vergleichbar zu machen sowie Regelungen zu erklären und niedrigschwellig zu kommunizieren.

Einleitung

Ein zentrales Vorhaben der Bundesregierung ist die Modernisierung des Staates. Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien wird das Ziel hinter der Modernisierung definiert – und dieses Ziel teilen wir: **„Wir wollen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in unseren Staat stärken.“**¹ Die Mammutaufgabe der Staatsmodernisierung wurde dem neugegründeten Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) übertragen. Eine konkrete Agenda für das Vorhaben will das BMDS im Herbst 2025 vorlegen. Unsere Vorschläge für eine Modernisierungsagenda veröffentlichen wir hier. Dabei konzentrieren wir uns auf die Bereiche Strategisches Handeln, Daten & KI und Gesetzgebung. Viele unserer Vorschläge sind dabei gar nicht so neu, manches sind langjährige Forderungen unterschiedlichster Akteur:innen², andere Vorschläge sind bereits andersorts in der Praxis bewährt. Wir glauben, dass es bei der Staatsmodernisierung weniger Innovation, sondern mehr Mut zur Veränderung braucht. Ziel ist dabei nicht allein ein handlungsfähiger Staat – sondern einer, der wirksam und nachvollziehbar gesellschaftliche Ziele vorantreibt. Vertrauen ist kein Ergebnis eines handlungsfähigen Staates, sondern ein zentraler Baustein.

1. Ein moderner Staat handelt strategisch, wirkungsorientiert und ist lernfähig.

Wir verabschieden echte Strategien mit Ziel- und Wirkungsorientierung. Staatliches Handeln muss auf ambitionierte gesellschaftliche Ziele ausgerichtet sein. Diese Ziele sollten sich aus dem Koalitionsvertrag ableiten und müssen dann konkretisiert werden. Die Steigerung von Effizienz staatlichen Handelns ist dabei – trotz vielfacher Erwähnung im Koalitionsvertrag – kein ausreichendes Ziel. Es braucht vielmehr einen strategischen Rahmen für wirksames (und effizientes) staatliches Handeln. Das langfristige Erreichen von digitaler Souveränität ist ein solches ambitioniertes Ziel. Wie eine ambitionierte politische Strategie gestaltet sein muss, hat beispielsweise der Beirat Digitalstrategie der letzten Bundesregierung in seinem Abschlussbericht skizziert:³ Offene Strategieprozesse zu ermöglichen, klare Zielbilder zu definieren und messbare Etappen festzulegen. Diese Zielbilder sollten Ankerpunkt politischer Entscheidungen und Maßstab der Wirkungsevaluation sein.

Wir bauen einen technologischen Demokratie- & Gesellschafts-Stack auf. Staat und Verwaltung müssen über den Rand des geplanten Deutschland-Stack hinausschauen und sich ihrer zentralen Rolle für die Gestaltung unserer Gesellschaft bewusst werden. Es braucht nicht nur eine IT-Architektur für Verwal-

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2025, Z. 1779.

² Hierbei verweisen wir insbesondere auf die folgenden zuletzt erschienenen Vorschläge: Initiative für einen handlungsfähigen Staat; Tosun, R./Bruch, S 2025: Gesetze die wirken: ein Transformationsplan für die ministerielle Gesetzesvorbereitung; Brinkhaus, R. 2024: 100 Vorschläge für einen Neustaat; Nationaler Normenkontrollrat 2025: Deutschland muss einfacher werden.

³ Beirat Digitalstrategie Deutschland/Digitalservice 2024: Forderungen und Impulse für eine digitale Zukunft, S. 2.

tungsprozesse, sondern einen größeren Blick auf die Technologien, die unsere Gesellschaft prägen: Plattformen für Kommunikation und Diskurse, Suchmaschinen für Informationen, Cloudspeicher für persönliche Daten, Routenplaner, Terminbuchung für Arztbesuche und vieles mehr. Überall dominieren private Anbieter, meist außereuropäisch, die neben der Service-Bereitstellung auch immer kommerzielle Interessen haben. Die Nutzung digitaler Technologien gehört heute zur Daseinsvorsorge. Der Staat sollte daher auch dafür Sorge tragen, dass die Rahmenbedingungen für die Entstehung alternativer Angebote günstig sind, die nicht (nur) auf kommerzielle Nutzung ausgerichtet sind. Dies umfasst neben der finanziellen Förderung einen breiteren Ökosystem-Ansatz, der u. a. Digitalregulierung, Bedingungen und Anerkennung des digitalen Ehrenamts und die Vergabepaxis bei öffentlicher Software-Beschaffung umfasst.

Wir vereinheitlichen Förderrichtlinien und richten sie auf Ziele aus. Die Förderpolitik ist ein zentrales Steuerungsinstrument des Bundes. Die Förderlandschaft des Bundes ist fragmentiert und strukturell nicht darauf ausgelegt, bewährte Projekte in die Fläche zu bringen und zu verstetigen.⁴ Es braucht eine häuserübergreifende Vereinheitlichung der Förderlandschaft, ausgerichtet auf strategische Ziele. Nicht jedes Ressort braucht Mikroförderprogramme, die mehr Bürokratie verursachen als Wirkung entfalten. Im Zuge einer konsequenten Wirkungsmessung sollten Förderprogramme vor allem erprobte Lösungen in die Breite tragen, statt stets neue modellhafte Projekte zu fördern. Geht es um die Förderung von digitalen Produkten oder Services, sollte die Bereitstellung offener Programmierschnittstellen (APIs), die Veröffentlichung des Software-Codes auf OpenCode und die Nutzung international etablierter Standards und Lizenzen verbindlich vorgeschrieben oder finanziell belohnt werden. Der Servicestandard des Bundes ist eine sehr gute Handreichung.⁵

Wir nutzen mehr und neue Formate, um bessere Lösungen zu finden. Wirkung allein genügt nicht – entscheidend ist die Umsetzung der bestmöglichen Lösungen. Hierzu braucht es neue Formate, Dialog und Lernbereitschaft. Ein moderner Staat weiß, dass er nicht alle Lösungen allein finden kann. Deshalb öffnet er sich für Dialog und Austausch. Über Challenges, Dialognetzwerke und partizipative Formate können vielfältige Lösungen entdeckt, entwickelt und gefördert werden. Es braucht einen Werkzeugkoffer verschiedener Beteiligungsformate, um unterschiedlichen Bedürfnissen des Austauschs gerecht zu werden.

⁴ Großklaus, M. 2025: *Nachnutzung digitaler Lösungen statt Modellprojekte*, Agora Digitale Transformation.

⁵ Website des [Servicestandards](#).

Praxisbeispiele

Mit **Estland 2035** hat das Land eine umfassende Strategie für nachhaltige Entwicklung vorgelegt. Die Perspektiven von über 17.000 Menschen flossen in den Prozess ein, über eine digitale Plattform und mittels Workshops. Die Strategie definiert fünf strategische Ziele und hinterlegt diese mit Indikatoren und Start- und Zielwerten. Neben Aktionsplänen und Berichten der Regierung lässt sich der Fortschritt zudem zugänglich und auf Basis von Open Data via einer digitalen Plattform einsehen.⁶

Im Bereich der **Digitalstrategien** gibt es bereits gute Beispiele aus Deutschland. Insbesondere **Schleswig-Holstein** überzeugt mit einer klaren Definition von digitaler Souveränität und einer konsequenten Ausrichtung an den dahinterliegenden Prinzipien.⁷ Dabei setzt das Bundesland auf eine vollständige Ablösung proprietärer Software und fördert das lokale Open Source-Ökosystem. Auch **Hamburgs** Digitalstrategie entwirft gesellschaftliche Zielbilder in sechs Kernbereichen, definiert strategische Prioritäten und Handlungsschritte. Auch hier fand zuvor ein umfassender Beteiligungsprozess statt.⁸

Seit wenigen Jahren leistet die Bundesregierung eigene wichtige Beiträge zur Erreichung digitaler Souveränität, insbesondere durch das **Zentrum für Digitale Souveränität** (ZenDiS) und die **Sovereign Tech Agency** (STA). Für die Entwicklung und Stabilität von gemeinnützigen Sozialen Netzwerken (wie Mastodon), Angeboten des Freien Wissens (wie Wikipedia) und Internetsuche (wie Open Search Index) fehlen noch Ansätze für ein sinnvolles Engagement, sei es im Bereich Forschung & Entwicklung, Förderung oder Rechtsrahmen.

BMWK und BMI haben 2024-2025 einen **gemeinsamen Challenge-Prozess** zur Entwicklung eines offenen, sektorübergreifenden Datenmodells zur Erforschung von Long Covid durchgeführt. Mit Blick auf ein klares gesellschaftliches Ziel (die Erstellung eines Datenmodells zur Post-COVID-Forschung) entwickelten Teams eigene Ansätze und lernten voneinander. So wurde gesellschaftlicher Mehrwert geschaffen und sichere Ansätze zur Kombination von Gesundheitsdaten erprobt.⁹

⁶ Website [Estland 2035 „Tree of Truth“](#).

⁷ [Schleswig-Holstein 2024: Die Open Innovation und Open Source Strategie des Landes Schleswig Holstein](#).

⁸ [Freie und Hansestadt Hamburg 2025: Digitalstrategie für Hamburg](#).

⁹ Leider finden sich weder auf der Website vom BMI noch des BMWK weiterführende Informationen zum Ablauf und zu den Ergebnissen des Challenge-Prozesses, der im Mai 2025 abgeschlossen wurde. Kurze Informationen finden sich zum Thema [Dateninstitut](#) auf der Website des BMI.

2. Ein moderner Staat nutzt und öffnet Daten, Informationen und Algorithmen.

Wir erarbeiten eine umfassende „Mission Daten“. Die Möglichkeiten einer datengestützten Verwaltung müssen viel stärker genutzt werden. Es braucht eine „Mission Daten“, die alle Vorhaben in diesem Bereich bündelt und strategisch auf gesellschaftlichen Mehrwert ausrichtet. So können Fortschritte auf verschiedenen Ebenen sichtbar werden, insbesondere bei den organisatorischen und technischen Grundlagen. Kern der „Mission Daten“ sollten Datenqualität und -kompetenz in der Verwaltung sein. Wir bauen dabei auf den bewährten Grundsatz: Qualität made in Germany. Denn auf die Qualität der genutzten Daten (insbesondere auch der Metadaten) kommt es an. Für möglichst hohe Datenqualität braucht es gemeinsame Standards für Metadaten und die Verwendung international etablierter Datenlizenzen, wie Creative Commons.

Wir ermutigen und befähigen zur verstärkten Datennutzung in der Verwaltung. Dazu werden die Datenlabore gestärkt und dauerhaft integriert. Die Datenlabore haben bereits in der kurzen Zeit ihrer Existenz gezeigt, wie der Einsatz von Daten und Datenkompetenz den Alltag in den Ministerien verbessern kann.¹⁰ Durch langfristige Sicherung könnten sich Datenlabore dauerhaften Aufgaben wie Datenmanagement, Standardentwicklung und interministerieller Zusammenarbeit widmen. Es muss gelingen, Projekte der Datenlabore in die Regelstrukturen der Ressorts zu überführen.

Wir setzen einen sinnvollen Rahmen für den stärkeren Einsatz von KI in der Verwaltung. Gutes Datenmanagement eröffnet neue Möglichkeiten für KI in der Verwaltung. Qualitativ hochwertige Informationen und Daten sind sehr effiziente Trainingsgrundlagen für KI Modelle. Die Entwicklung und der Einsatz von KI sollte den Zielen angemessen sein – oftmals sind regelbasierte Ansätze für den Behördenalltag deutlich wirksamer als generative oder statistische KI Systeme.¹¹ Ein Leitfaden zu den verschiedenen Anwendungsgebieten ist sinnvoll. Der Einsatz von KI sollte zentral mit einem Register komplementiert werden, das über Transparenz eine gute Aufsicht herstellt.¹² So wird demokratische Überprüfbarkeit gewährleistet und Nachnutzung ermöglicht.

¹⁰ Ruge, L. et al. 2024: Auf dem Weg zur evidenzbasierten Politik: Eine Analyse der Datenlabore der Deutschen Bundesregierung, Kompetenzzentrum Öffentliche IT.

¹¹ Vgl. Wikimedia Deutschland 2025: Generative KI für die Verwaltung?

¹² Vgl. AlgorithmWatch 2025: Ein verbindliches KI-Transparenzregister für Deutschland.

Wir definieren überragendes öffentliches Interesse an privaten Daten, die für das Gemeinwohl wichtig sind. Viele Datensätze bleiben ungenutzt, da mögliche Rückschlüsse auf private Informationen gezogen werden könnten. Datenschutz und Datennutzung geraten immer wieder in Konflikt und führen zu Rechtsunsicherheiten. Hier braucht es wohlüberlegte Abwägungen, welche Datensätze für das Gemeinwohl und damit für datenbasierte Entscheidungsprozesse zunehmend wichtig wären. Das Prinzip des überragenden öffentlichen Interesses sollte eingesetzt werden, um Datensätze nutzen zu können, an denen es möglicherweise persönliche oder private Rechte gibt. Als Teil der „Mission Daten“ sollten Datenbestände identifiziert werden, an denen ein solches überragendes öffentliches Interesse besteht – auch über Beteiligungsformate – und Wege, wie diese sicher und Einklang mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung genutzt werden können. Über Mittel des Vergaberechts, Förderrichtlinien oder Lizenzvergaben könnten auch private Datenbestände öffentlich nutzbar gemacht werden.

Wir verabschieden ein Bundestransparenzgesetz mit einem Rechtsanspruch auf Open Data. Öffentliche Informationen sind die Grundlage eines informierten demokratischen Diskurses. Ein Bundestransparenzgesetz stärkt nicht nur das Grundrecht auf Informationsfreiheit. Mit einem Rechtsanspruch auf Open Data entstehen Anreize für ein effektives staatliches Informationsmanagement, von dem vor allem die Verwaltung profitiert.

Praxisbeispiele

2025 hat die Open Knowledge Foundation mit den Landesverwaltungen in Berlin und Schleswig-Holstein erstmals einen **gemeinsamen Standard für Haushaltsdaten auf Basis von Linked Open Data** entwickelt. Diese Ontologie wird in die Regelstrukturen der Verwaltungen integriert und verbessert die Möglichkeiten des Haushaltsmonitorings immens. Dadurch lassen sich öffentliche Finanzen analysieren, einfacher visualisieren, nachvollziehen und vergleichen – eine Grundlage für verbesserte Rechenschaftspflicht, demokratische Kontrolle und Haushaltskontrolle. Die Ontologie ist für alle Bundesländer nachnutzbar.¹³ Die Open Data Informationsstelle Berlin hat bereits 2023 ein **Tool**

¹³ Daten-Repository: <https://github.com/berlin/lod-budget>.

für die maschinenlesbare Erstellung von Organigrammen auf Basis von Linked Open Data veröffentlicht, das sehr breit einsetzbar ist.¹⁴

Barcelona demonstriert, wie sich eine **ambitionierte städtische Datenstrategie** umsetzen lässt. Die Stadt sammelt in ihrer City OS Datenplattform kommunale Daten und bereitet sie mit Blick auf praktische Herausforderungen auf. Besonders bemerkenswert: Über „**Datensouveränitätsklauseln**“ bei öffentlicher Beschaffung und Lizenzvergaben werden **private Akteur:innen dazu verpflichtet, ihre Daten mit der öffentlichen Hand zu teilen**. Anonymisierte und aggregierte Daten werden anschließend als Open Data veröffentlicht. Der Ansatz **Barcelonas** ermöglichte unter anderem eine nachbarschaftsbasierte Analyse der Auswirkungen einer geplanten Steuerreform, wodurch die sozialen Auswirkungen geplanter Gesetze sichtbar gemacht werden konnten.¹⁵

Für die EU-Ebene hat die Organisation OpenFuture ein Konzept für einen **europäischen Data Commons** erarbeitet.¹⁶ In Deutschland wurden im Rahmen des **The New Hanse Projekts konkrete rechtliche und organisatorische Umsetzungsschritte für umfassende Datennutzung** durch Behörden veröffentlicht.¹⁷

3. Ein moderner Staat macht Gesetze für und mit den Menschen.

Wir halten Mindeststandards für die Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen ein. Für eine angemessene Beteiligung braucht es Zeit und Informationen. Beteiligungsfristen, z. B. für die Verbändebeteiligung, sollten vier Wochen nicht unterschreiten. Gesetzentwürfe sollten immer Synopsen enthalten und Änderungen (tabellarisch) kenntlich machen. Alle eingereichten Vorschläge sollten bereits während des Prozesses bekannt gemacht werden, nicht nur wegen der demokratischen Transparenz, sondern auch um die besten Vorschläge zu identifizieren und an ihnen weiterzuarbeiten. Ein Beteiligungskalender und der Einsatz von niedrighschwelligem Beteiligungsformen sollten auch möglich sein – etwa durch digitale Lösungen.

Wir holen uns bereits vor dem ersten Eckpunktepapier Perspektiven von außen ein, z. B. aus der Praxis, von Betroffenen, von Expert:innen eines Themas. Die Bundesministerien verfügen über eine hohe juristische Kompetenz, jedoch gibt es deutliche Schwächen bei der Einbeziehung Betroffener und der Überprüfung der Praxistauglichkeit von Gesetzen.¹⁸ Eine möglichst

¹⁴ Website des [Organigramme-Tools](#) mit Anleitung zur Nutzung.

¹⁵ Deloitte/The Lisbon Council 2020: D01. Study on public sector data strategies, policies and governance, Annexes.

¹⁶ Tarkowski, A./Vogelezang, F. 2022: Public data commons (Open Future Policy Brief #3), Open Future; Monge, F. et al. 2022: A new data deal: the case of Barcelona. UCL IIPP.

¹⁷ Bria, F. et al. 2023: Governing urban data for the public interest: A Blueprint, The New Hanse, The New Institute.

¹⁸ Nationaler Normenkontrollrat 2019: Erst der Inhalt, dann die Paragraphen; OECD 2025: OECD Regulatory Policy Outlook 2025, S. 178.

frühe Öffnung des Prozesses ermöglicht einen umfassenden Austausch zu Zielen, Fallstricken und realen Bedarfen, um somit einen gemeinsamen Weg für ein möglichst tragfähiges Gesetz zu entwickeln. Durch frühe Beteiligung können mögliche Hürden bei der Praxis-, Klima-, Sozial- oder Digitaltauglichkeit identifiziert und adressiert werden. Je später externer Input zugeliefert wird, desto schwieriger wird es, relevante Anmerkungen noch einzuarbeiten. Die Ergebnisse der frühen Austauschphase werden dokumentiert und zu einem Eckpunktepapier ausgearbeitet, bevor der erste Gesetzesentwurf entsteht.

Wir stellen Gesetze digital und maschinenlesbar zur Verfügung. Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt endet der formelle Vorgang der Gesetzgebung. Es ist aber auch sehr wichtig, neue Gesetze und Gesetzesänderungen transparent und niedrigschwellig zu kommunizieren. Digitale Technologien können heutzutage sehr gut dazu beitragen, Gesetze in einfache Sprache oder andere Sprachen zu übersetzen, Änderungen zu Vorversionen sichtbar zu machen und die Inhalte für weitere Nutzungszwecke maschinenlesbar zur Verfügung zu stellen. Die Verkündungsplattform des Bundes¹⁹ sollte in diese Richtung weiterentwickelt werden.

¹⁹ Website [Verkündungsplattform des Bundes](#).

Praxisbeispiele

In **Estland** können Bürger:innen Petitionen kollaborativ auf der Plattform rahvaalgatus.ee entwickeln. Zudem wird eine **digitale Plattform zur gemeinsamen Erarbeitung von Gesetzesentwürfen** implementiert, die automatisch über den Fortschritt des Gesetzgebungsverfahrens informiert, Ko-Kreation von früh an ermöglicht und Änderungen an Gesetzestexten transparent nachvollziehbar macht.²⁰

Taiwan zeigt mit seiner staatlichen Petitionsplattform **join.gov.tw** sowie der zivilgesellschaftlich organisierten Konsultationsplattform **vTaiwan**, wie Zusammenarbeit von Ministerien und Bürger:innen aussehen kann. Partizipationsbeauftragte unterstützen Petent:innen bei der Ausarbeitung ihrer Anliegen. Erfolgreiche Petitionen werden binnen zwei Monaten schriftlich beantwortet.²¹ Über diese Plattformen entstanden bereits Leitlinien für den KI-Einsatz oder wurde die Entkriminalisierung von Menstruationstassen vorangetrieben.

Deutschland verfügt bereits über vielfältige **Erfahrungen mit Beteiligungsformaten**. In der Umsetzungsphase berät der **DSC-Beirat** bei der Plattformregulierung; das **Dialognetzwerk zukunftsfähige Landwirtschaft** unterbreitet Regulierungsvorschläge; und in der Erarbeitung des **Vergabetransformationspakets** erhielt das Bundeswirtschaftsministerium über 450 Stellungnahmen und beteiligte über 300 Stakeholder in Workshopformaten. Diese Erfahrungen mit vielfältigen Beteiligungsformaten könnten evaluiert und zu einem Werkzeugkasten weiterentwickelt werden.

²⁰ Republic of Estonia, Ministry of Justice and Digital Affairs 2021: First draft legislation will be written in the co-creation workspace; Open Government Partnership 2020: Lessons from reformers: Estonia shifts from online consultations to co-creation; Open Government Partnership (n.d.): Developing a co-creation workspace.

²¹ Website vTaiwan sowie mehr Informationen in Bertelsmann Stiftung 2022: Trailblazers of digitale participation: Taiwan's Join platform and vTaiwan.

Impressum

Herausgeberin

Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.
Singerstr. 109
10179 Berlin, Deutschland
info@okfn.de
www.okfn.de

Autor:innen

Henriette Litta, Ben Burmeister

Lizenz & Urheberrecht

CC-BY-SA 4.0

August 2025