

# **03** **Rolle des Staats**

# Rolle des Staats

An unseren Verwaltungsprozessen, Rechtsgrundlagen und am Einsatz staatlicher Ressourcen entscheidet sich, ob „der Staat“ – das sind letztlich wir alle – ein Katalysator für Innovationen oder eher ein Bremsklotz ist. Um Bremsen zu lösen, Innovationen zu fördern und an Tempo zu gewinnen, müssen wir die Rolle unseres Staats teilweise neu denken und konsequent an Zukunftsthemen ausrichten. Dazu gehören fünf zentrale Felder: 1. (digitale) Infrastruktur, 2. Verwaltungsdigitalisierung & Bürokratieabbau, 3. Update unserer Verwaltungskultur, 4. Modernisierung öffentlicher Vergabeverfahren und 5. neue Wettbewerbsregeln für bestehende und zukünftige Märkte.

Es ist notwendig, bisherige Prozesse ergebnisoffen zu reflektieren und die Digitalisierung sowie Innovationsoffenheit unseres Staats stärker zu zentralisieren. Eine Möglichkeit wäre es etwa, die wirkungsstarke Stelle eines Chief Digital Officers zu schaffen, ausgestattet mit eigenen Kompetenzen und Mitteln, um die Gesamtaktivitäten im Bundeskanzleramt zu koordinieren und durchzusetzen.

## 1. Infrastrukturen & Basisdienste – unerlässliche Grundvoraussetzungen

Besonders Startups, die auf Agilität, Innovation und schnelle Marktdurchdringung angewiesen sind, brauchen eine moderne, gut ausgebaute und versorgungssichere Infrastruktur. Das ist essenziell für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb muss Deutschland seine Infrastruktur bis 2030 konsequent weiterentwickeln und an die Bedürfnisse junger, dynamischer Unternehmen anpassen. Über Zufriedenheitsabfragen kann dieser Fortschritt gemessen werden.

Infrastruktur umfasst zwar auch eine innovative Verkehrspolitik (die weiter auf sich warten lässt),

umweltfreundliche Energieversorgung und fortschrittliche städtische Entwicklung – doch als Startup-Verband konzentrieren wir uns in den folgenden Absätzen auf die Themen digitale Basisinfrastruktur, staatliche (digitale) Basisdienste und Social Entrepreneurship.

### Digitale (Netz-)Basisinfrastruktur: Internet, Mobilfunk, Rechenzentren

Der Ausbau unserer Glasfasernetze ist entscheidend, um die erforderlichen Geschwindigkeiten und Bandbreiten für datenintensive Anwendungen und neue Technologien wie KI, IoT und Big Data zu gewährleisten. Das ist besonders wichtig für Echtzeit-Tracking und -Transparenz, Effizienzsteigerung durch Datenanalysen, Predictive Maintenance und die Reduzierung von Ausfällen. Kurzum: Ohne ein schnelles, modernes Internet sind wir nicht arbeitsfähig.

Eine lückenlose Mobilfunkabdeckung, insbesondere in ländlichen Gebieten und in Zügen, ist weiterhin notwendig, um die Arbeit im Unternehmensalltag zu verbessern und den Mitarbeitenden eine höhere Lebensqualität zu ermöglichen. Es darf nicht sein, dass der Zug als umweltfreundliche Reisealternative gewählt wird und effektives Arbeiten dann nicht möglich ist.

Um international ein wettbewerbsfähiger Digital Player zu werden, muss Deutschland den Ausbau von Rechenkapazitäten, insbesondere für die KI-Entwicklung, als Priorität anerkennen und verfolgen. Die vorhandenen Kapazitäten sind begrenzt und werden aktuell hauptsächlich von Forschungseinrichtungen genutzt. Eine ausreichende Energieversorgung mit entsprechender Netzkapazität ist für den Ausbau unerlässlich.

Bestehende Supercomputer-Zentren müssen mit KI-spezifischer Hardware erweitert werden, um vielversprechende Hardware-Entwicklungsprojekte zu unterstützen, die absehbar den größten Erfolg versprechen und deren Ergebnisse schnell

anwendbar sind. Eine Softwarelösung, die alle notwendigen Komponenten umfasst, würde die Nutzung der Hardware erleichtern. KI-unterstützte Chip- und Softwareentwicklung könnte FPGA-Designs für KI-Anwendungen optimieren. Hier brauchen wir Referenzfälle. Ebenso wichtig ist es, dass sich die Bundesregierung für den Ausbau und die Förderung europäischer KI-Datenzentren und GPU-Produktionsvolumen einsetzt, um auch im KI-Bereich eine digitale Souveränität zu gewährleisten – denn ohne einen gesicherten Zugang zu einer solchen Infrastruktur sind Innovationen in diesem Feld kaum möglich.

### **Digitale IT-Basisinfrastruktur des Staates: offene Plattformen und Dienste**

Der digitale Staat braucht eine passende IT-Infrastruktur: Ohne einheitliche Plattformen, Cloud- und ID-Lösungen ist eine konsistente, sichere Digitalisierung nicht vorstellbar – weder verwaltungsintern noch an der Schnittstelle zur Bevölkerung oder zu Unternehmen. Es braucht daher eine zentral gesteuerte, digitale Infrastruktur mit klaren, einheitlichen Regeln und Schnittstellen. In Estland und Finnland ermöglicht zum Beispiel „X-Road“ öffentlichen und privaten Organisationen den sicheren Datenaustausch. Die Plattform erlaubt, sowohl staatliche als auch private Angebote lückenlos zu integrieren. Eine solche Infrastruktur erleichtert die Einbettung und Skalierung der IT-Systeme von Startups und schützt durch ihre dezentrale Natur gleichzeitig sensible Daten.

Eine solche standardisierte Infrastruktur braucht offene und marktkonforme staatliche Schnittstellen. Diese sollten auf Industriestandards setzen, damit Startups eine Chance haben, Teil des staatlichen Ökosystems zu werden, sowohl wenn es um bürokratische Prozesse als auch und insbesondere um den Datenaustausch geht (siehe auch: **5. Neue Wettbewerbsregeln**). Das in der Tech-Branche weit verbreitete Architekturmuster „REST“ für APIs hat zu einem enormen Innovationsschub Richtung modulare IT-Systeme geführt und damit neue Geschäftsmodelle hervorgebracht. Es sollte auch im Staat primär genutzt werden, um offene Schnittstellen anzubieten, denn proprietäre Schnittstellen führen nicht zu mehr Innovation!

Daneben helfen staatliche Basisdienste, um den Innovationsstandort zu stärken. Sie sind grundlegende Bausteine für digitale Dienstleistungen und entscheidend für effiziente digitale Wirtschaftsprozesse: Hierzu zählen vor allem breit akzeptierte digitale Identitäten sowie rechtlich verbindliche digitale Signaturen, die für digitale Transaktionen wie M&A-Geschäfte und Vertragsangelegenheiten unerlässlich sind. Außerdem ermöglichen sie effiziente digitale Verwaltungsprozesse.

In den Niederlanden wurde mit „DigiD“ ein verlässliches digitales Identifikationssystem geschaffen, das den Zugang zu zahlreichen Online-Diensten der Regierung ermöglicht. Das deutsche eID-System mit der Online-Ausweisfunktion als Herzstück ist dagegen vor allem auf höchste Sicherheit ausgelegt, doch für fast alle Transaktionen in der Wirtschaft und einer Vielzahl an Verwaltungsleistungen ist bereits das praxisfreundlichere Sicherheitsniveau „substanziell“ ausreichend. Das könnte z.B. über die einmalige Identifizierung in einer staatlichen App passieren, die dann für weitere Leistungen verwendet wird, ohne dass Nutzer\*innen sich jedes Mal neu verifizieren müssen. Außerdem sollte bei der eID die Integrierbarkeit in Plattformen und digitale Produkte, etwa von Startups, stärker gefördert und vereinfacht werden.

### **Social Entrepreneurship: Demokratie und soziale Marktwirtschaft als „Basisdienst“**

Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands basiert auf der Leistungsfähigkeit seiner Wirtschaft und des Staates, gestützt von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Der Staat muss grundlegende Güter wie Menschenrechtsschutz, soziale Sicherung, öffentliche Gesundheit, Bildung, Rechtsstaatlichkeit und eine gesunde Natur gewährleisten. Aufgrund von oft selbst verursachten Herausforderungen wie finanziellen Engpässen, Fachkräftemangel und bürokratischen Hürden kann der Staat diese Güter oft nicht ausreichend bereitstellen. Daher sind soziale Innovationen durch Sozialunternehmen und Social Entrepreneurs notwendig. Damit sie wirksam sein können, brauchen sie einen innovationsfreundlichen und kooperativen Staat.

Durch die Förderung privater sozialer Innovationen von Startups stärkt Deutschland seine soziale Marktwirtschaft und sichert die Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft und des Staates nachhaltig. Startups und Scaleups tragen mit innovativen Ideen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen bei und unterstützen nachhaltige Entwicklungen.

Es sollten deshalb kooperationsfreundliche Strukturen in Behörden auf allen Ebenen eingerichtet werden, um Sozialunternehmen bei der Zusammenarbeit zu unterstützen. Bisher passen diese Unternehmen oft nicht in die staatlichen Strukturen und müssen komplexe, zeitraubende Prozesse durchlaufen, um ihre Arbeit rechtssicher und nachhaltig zu gestalten. Es ist deshalb Aufgabe der Innovationsverantwortlichen in Behörden, diese Prozesse anzustoßen, zu vereinfachen und zu unterstützen.

Die öffentliche Förderpraxis sollte auf das Erreichen von Veränderungen abzielen und in der Umsetzung eine konstruktive Fehlerkultur etablieren, ohne den Weg zur Lösung eines Problems von vornherein vorzuschreiben. Innovationshubs innerhalb des Staates sollten aktiv Innovationen fördern und Kooperationen im Sinne des „Collective Impact“ initiieren.

Natürlich muss der Ausbau dieser Kooperationsstrukturen finanziert werden. Unser Lösungsvorschlag: In Deutschland gibt es schätzungsweise bis zu 9 Milliarden Euro an „nachrichtenlosen Assets“ – also Vermögenswerte, bei denen die Eigentümerschaft verloren ging. Diese Assets sollten der Gesellschaft zurückgeführt und zielgerichtet eingesetzt werden. In anderen G7-Ländern, wie etwa Großbritannien, geschieht das bereits.

## 2. Digitale Verwaltung & Bürokratieabbau – damit Deutschland auch für Startups wettbewerbsfähig bleibt

Knapp 90 Prozent aller Gründer\*innen sehen die Beschleunigung und Vereinfachung von Verwaltungsprozessen als zentralen Hebel, um das Startup-Ökosystems weiterzuentwickeln.<sup>16</sup> Während man anderswo Unternehmen vollständig digital gründen und verwalten kann, wartet man in Deutschland oft Wochen oder gar Monate allein auf die Steuernummer oder Umsatzsteuer-ID. Estland zeigt mit seinem „e-Residency“-Programm, dass das vollautomatisch und sofort möglich ist.

Zusätzlich führen unsere föderalen Strukturen zu wechselnden Zuständigkeiten, uneinheitlichen Prozessen, einer Vielzahl unterschiedlicher Vorschriften und fehlenden einheitlichen Standards. Das alles erschwert Gründungen und Skalierungen. Es braucht eine Neuordnung: Verwaltungsdigitalisierung muss als bundesweite Gesamtaufgabe angegangen werden.

Wir wollen bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts das Land in Europa werden, bei dem Unternehmer\*innen den geringsten Anteil ihrer Zeit in Verwaltungsprozesse investieren müssen.<sup>17</sup>

### Digital first: einheitlichen „One-Stop-Shop“ für Gründungen endlich realisieren

Der Staat muss digitale Anlaufstellen viel stärker entlang von Lebenslagen oder Zielgruppen bündeln, statt die eigenen Zuständigkeitslogiken in den Vordergrund zu stellen. Ein gutes Vorbild hierfür ist Dänemark, wo mit Virk.dk ein Anlaufpunkt für Unternehmen und gründende Personen geschaffen wurde. Ein solcher zentraler Anlaufpunkt muss als digitale Plattform konzipiert sein, sodass Anträge nicht nur digital eingehen, sondern auch digital bearbeitet werden.

Das Ziel muss sein, Antragsverfahren um ein Vielfaches zu beschleunigen. Bereits 2021 hatte sich die Bundesregierung zu „Startup in a Day“, also zu einer Unternehmensgründung innerhalb

16) DSM 2023, Seite 55.

17) Um eine Messgrundlage hierfür zu definieren, sind entsprechende Metriken zu entwickeln.

eines Tages, verpflichtet.<sup>18</sup> Das wird nur über den Aufbau einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur zu erreichen sein. Ganz konkret brauchen wir deshalb einen effizienten, bundesweit einheitlichen, digitalen „One-Stop-Shop“ in Form einer Ende-zu-Ende-Plattform, die den gesamten Gründungsprozess online durchführbar macht und moderne Technologien zur Entscheidungsfindung nutzt.<sup>19</sup> Eine solche zentrale Plattform sollte die Interaktionspunkte zwischen Verwaltung und Unternehmen reduzieren und alle automatisierbaren Prozesse auch tatsächlich automatisieren. Wir begrüßen viele Maßnahmen in der im Juni 2024 beschlossenen Novelle des Online-Zugangsgesetzes (OZG 2.0), wie etwa die digitalen Organisationskonten für Unternehmen und die Schaffung bundesweit einheitlicher Standards. Doch für uns steht fest, dass diese Maßnahmen nur Grundlagen sind, auf denen wir weiter aufbauen müssen.

Vor diesem Hintergrund muss das im OZG 2.0 vorgesehene Once-Only-Prinzip auch im Unternehmenskontext rigoros angewandt werden, sodass Daten nur einmal erhoben und von Behörden zusammengeführt werden. Das muss im Einklang mit dem Datenschutzrecht möglich sein. Verwaltungs- und Genehmigungsakte ohne Ermessensspielraum sollten darüber hinaus automatisiert erlassen werden, während Einspruchsverfahren menschlich geprüft werden. Chatbots und KI-Hilfsmittel können häufig gestellte Fragen beantworten und Startups beim Gründungs- und Verwaltungsprozess unterstützen. Niedrigschwellige, allgemeine Rechtsansprüche, wie eine Vergütung für doppelte Dateneingaben, können das Prinzip Verwaltung-as-a-Service fördern und Behörden zur Schaffung effizienter Schnittstellen anregen.

Der gesamte Gründungsprozess könnte auf diese Weise digital durchführbar sein, einschließlich der Anmeldung beim Handelsregister, der Gewerbeanmeldung und der Beantragung notwendiger Lizenzen und Genehmigungen. Das reduziert unnötigen Aufwand und Wartezeiten, die durch mehrfache Datenabfragen verschiedener Behörden entstehen. Und funktioniert der

„One-Stop-Shop“ erst einmal mit den gerade genannten Basisfunktionen, sollte er langfristig dahingehend ausgebaut werden, dass auch wiederkehrende Prozesse (wie die Hinterlegung von Jahresabschlüssen oder Meldungen über wirtschaftliche Eigentumsverhältnisse im UBO-Register) möglich sind. Stück für Stück werden so weitere bürokratische Redundanzen eliminiert.

Die Digitalisierung muss außerdem das Notariat einbeziehen, das auch in einem modernen und effizienten Staat ein wichtiger Partner bei der Startup-Gründung ist. Gemeinsam mit der Bundesnotarkammer sollten daher Wege gefunden werden, um das Notariat in Deutschland in seiner heutigen Form zu entbürokratisieren und weiter zu digitalisieren. Die notarielle Beurkundung sollte aber nur dann verpflichtend sein, wenn Aufklärung und Belehrung auch tatsächlich geboten sind.

Die geltende Rechtslage führt insbesondere bei ausländischen Investor\*innen durch den zeitlichen und finanziellen Mehraufwand zu nachhaltigen Irritationen. Die Rechtsgrundlagen des Beurkundungsprozesses müssen vom Gesetzgeber entsprechend reformiert werden: Das gilt sowohl für den Umfang der verpflichtenden Notarleistungen als auch für eine stärkere Digitalisierung der Notarleistungen (z.B. bei Vollmachten) selbst.

### **Masterplan: Digitalisierung und Bürokratieabbau als strategische Priorität begreifen**

Für Bürokratieabbau und Verwaltungsdigitalisierung braucht es einen konkreten Masterplan und ein starkes vertikales wie horizontales Leadership, bei dem Roadblocker gesamtheitlich betrachtet und beseitigt werden. Ein Chief Digital Officer sollte mit umfassenden Kompetenzen von Bund und Ländern ausgestattet werden und eine Top-Down-Digitalisierungsstrategie entwickeln sowie – noch wichtiger – umsetzen. Jedes Bundesministerium benennt in diesem Falle eine verantwortliche Stelle für Bürokratieabbau und Digitalisierung, die eng mit den anderen Ressorts und dem Chief Digital Officer zusammenarbeitet und jährliche Fortschrittsberichte erstellt.

<sup>18</sup>) Siehe dazu auch [Startup Nations Standard](#) (2024)

<sup>19</sup>) Auch Frankreich zeigt in diesem Fall, wie es geht. Seit 2023 gibt es dort ein zentrales, obligatorisches Portal für Gründungen, Ände-

rungen und alle weiteren Unternehmensformalitäten: <https://formalites.entreprises.gouv.fr/>

Um die zukünftige Gesetzgebung bürokratiearm zu gestalten, sind für uns die messbare Steigerung von Digital- und Praxistauglichkeit durch frühe Berücksichtigung im Gesetzgebungsprozess und die Reform der Folgenabschätzung wesentlich, insbesondere für Unternehmer\*innen. Der seit 2023 geltende Digitalcheck darf nicht nur eine Checkliste am Ende eines Gesetzentwurfs bleiben. Vielmehr muss ein Gesetz – auch mit Hilfe von Digitalkompetenz und Vollzugserfahrung – so entwickelt werden, dass es tatsächlich digitaltauglich ist. Es muss also eine einfache, wirkungsorientierte Umsetzung ermöglichen und digitale Potenziale zum Nutzen aller Beteiligten heben. Wie macht man so etwas? Indem Regelungen einfach und klar formuliert werden und die Bedarfe der Betroffenen, bereits während des Gesetzgebungsverfahrens durch aktive Einbeziehung, in den Mittelpunkt gestellt werden. Die Niederlande sind hier ein Vorbild, denn beides wird dort schon gemacht.

Analog zum vorgeschlagenen Chief Digital Officer ist auch in diesem Fall ein konzentrierter und interdisziplinärer Ansatz notwendig: Wir müssen eine zentrale Taskforce für digitaltaugliche, wirkungsorientierte Gesetzgebung etablieren. Unser Ziel: Sie setzt schnell und effektiv 15 bis 20 wesentliche politische Vorhaben pro Jahr bürokratiearm mit den Fachressorts auf. Dabei sollten interne Innovationseinheiten wie der DigitalService genutzt werden und da, wo es sinnvoll erscheint, bestehende Instrumente wie Checks und Bürokratieentlastungsverfahren zusammengeführt oder abgeschafft werden. Im gleichen Zuge sollten die praktischen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben früh mit den Umsetzenden getestet werden, etwa durch „Realitätschecks“ mit Fokusgruppen von Unternehmen. So können spezifische Folgen leichter abgeschätzt werden. Ebenso ließe sich auf diesem Wege die „One in, one out“-Regel<sup>20</sup> für Startups gezielt anwenden.

## Evaluationsrolle des Normenkontrollrats (NKR) stärken und weiterentwickeln

Aufgrund seiner übergreifenden Funktion sollte der NKR wieder als Institution direkt im Kanzleramt angebunden sein. Gesetze und politische Maßnahmen müssen stärker hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirkung beurteilt werden. Entsprechend müssen Evaluierungskonzepte so weiterentwickelt werden, dass sie strukturell zu einem kontinuierlichen Verbessern und Entbürokratisieren von Regelungen beitragen. Außerdem braucht es eine Reform der Folgenabschätzungen, indem Leitfäden und Erfüllungskosten konsolidiert werden: Jedes Gesetz muss vor der Verabschiedung auf bürokratische Herausforderungen überprüft werden, genauso wie es jetzt bereits auf Digitaltauglichkeit geprüft wird – was sichtbar Wirkung zeigt.<sup>21</sup> Der Normenkontrollrat sollte zudem Empfehlungen zur Entbürokratisierung geben, die von der Bundesregierung kommentiert werden, insbesondere warum Empfehlungen nicht umgesetzt werden.

Die Ansätze zu Digitaltauglichkeit, Bürokratieabbau und Evaluation sollten von der Bundesregierung auf EU-Ebene sowie gegenüber den Ländern und Kommunen gefördert werden. Kleinstunternehmen<sup>22</sup> sollten weitgehend von staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Regulierungen, verbindlichen Anschlüssen und versteckten Abgaben aller Art (z.B. betriebsmedizinische Versorgung, Datenschutzbeauftragte, Kündigungsschutzgesetz, IHK-Abgaben, GEZ-Rundfunkbeiträge, statistische Meldungen, etc.) befreit sein.

Zusammengefasst: Für künftige Technologien und Geschäftsmodelle ist letztlich ein Ex-post-Regulierungsansatz nötig, der Innovationen von Beginn an fördert und nicht primär auf Risiken fokussiert. Unternehmen erhalten auf diese Weise eine Karenzzeit, um ihre Produkte in begrenzten Märkten oder Reallaboren (siehe dazu auch das Kapitel „DeepTech“) zu testen. Nach dieser Phase erfolgt eine angepasste Regulierung ba-

20) Der „One in, one out“-Ansatz sieht vor, dass die Kosten jeder neuen Rechtsetzunginitiative, die Verwaltungsaufwand verursacht, durch die Aufhebung oder Änderung einer oder mehrerer bestehender Rechtsvorschriften (in der Regel aus demselben Politikbereich) ausgeglichen werden, die unnötige Kosten mindestens in gleicher Höhe verursachen.

21) Die Prüfung der Digitaltauglichkeit im Rahmen des [Gesetzesentwurfs zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht](#) hat bspw. dazu geführt, dass durch die Regelungsgestaltung und die digitale Umsetzung erhebliche Kosten eingespart werden.

22) Definition gem. Empfehlung (2003/361/EG) der Europäischen Kommission nach Umsatz- und Beschäftigtengrößenklassen.

sierend auf technologischen und politischen Erfahrungen. So kann eine ausgewogene Balance zwischen Innovationsförderung und staatlicher Regulierung gesichert werden.

### 3. Personal & Kultur – Menschen machen Veränderungen

Wenn wir einen wirtschaftlich resilienten, innovationsfördernden Staat haben wollen, brauchen wir auch einen kulturellen Wandel in der Verwaltung. Anders lassen sich der technologische Fortschritt und die Digitalisierung nicht bewältigen. Ja, wir brauchen eine neue Kultur, die Kreativität, Flexibilität und Offenheit fördert.

Wir benötigen kompetentes Personal, besonders Führungskräfte mit Managementenerfahrung und Fähigkeiten in Digitalisierung, Technologien, Design und Projektmanagement. Derzeitige Einstellungsverfahren betonen Formalqualifikationen und Theorie statt praktischer Kompetenz. So wird eine Kultur ohne risikobewusstes Handeln gefördert. Niedrige Quoten von Quereinsteiger\*innen verschärfen das Problem.

Verglichen mit den übrigen Ländern in der EU, gibt es in Deutschland die wenigsten Menschen, die aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung wechseln. Außerdem sind Verwaltungen generell wenig divers und arbeiten in überformalisierten Silos.<sup>23</sup> Besonders an der Schnittstelle zu Startups braucht es dagegen ein flexibles, dynamisches Mindset und eine innovative Kultur. Wie erreichen wir das?

Ein Upskilling und ein Reskilling des vorhandenen Personals sind notwendig, wenngleich auch nicht ausreichend. Wir brauchen Expertise von außen, um neue Expertise in staatlichen Behörden aufzubauen. Gleichzeitig müssen wir die Strukturen selbst reformieren, um eine moderne, zielbasierte Arbeits- und Leistungskultur zu etablieren.

Halten wir fest: Wir müssen den Querwechsel in die Verwaltung strukturell verbessern und fördern. Wir müssen Anforderungsprofile für

Leitungspositionen neu denken und gezielt auch „Externe“ rekrutieren, denn bis 2030 geht außerdem jede\*r dritte Arbeitnehmer\*in im öffentlichen Dienst in den Ruhestand. Die Pensionierungswelle betrifft dabei überproportional die mittleren und oberen Führungsebenen – also diejenigen, die am ehesten einen Kulturwandel vorantreiben können. Wir schlagen deshalb eine grundlegend neue Beförderungspolitik vor, bei der verbindlich z.B. 30 Prozent der Nachbesetzungen mit verwaltungsfernem Personal erfolgen. So können Veränderungen schnell umgesetzt und externe Wissensvorsprünge aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung integriert werden.

Auch eine Charta „Offene Türen in der Verwaltung“ kann hilfreich zur Zielerfüllung sein. Eine solche Charta verpflichtet Behörden, Stellenausschreibungen öffentlich und verständlich zu gestalten, sich auf relevante Kompetenzen zu fokussieren und sie online zu veröffentlichen. Sie sieht transparente Zulagensysteme für knappe Qualifikationen und klare Begründungen bei der Ablehnung externer Kandidat\*innen vor. Die Charta fördert auch Weiterbildung und Jobwechsel für bestehende Beschäftigte. Es gibt keine rechtlichen Hürden; das Dienstrecht bietet den nötigen Spielraum. Die Politik sollte Ministerien und Behörden daher ermutigen, diese Charta zu unterzeichnen und zu veröffentlichen, um die Vorteile eines Querwechsels zu nutzen.<sup>24</sup>

Transferprogramme wie Work4Germany, mit denen heute schon personelle Digitalexpertise für die Verwaltung gewonnen wird, können ebenfalls zur gezielten Personalgewinnung aus der Privatwirtschaft beitragen und sollten auf 100 bis 150 Personen pro Jahrgang ausgebaut werden. Das Ziel muss dabei sein, mindestens 30 Prozent des so gewonnenen Personals dauerhaft zu halten.

Der Stellenaufwuchs der letzten Jahre muss in Budgets und Stellen für Zukunftsthemen umgeleitet werden. Es braucht digitale, datenbasierte Analysezentren, Planungsstäbe, Veränderungskompetenzzentren und Digitalisierungsteams. Bereiche wie Data Science, Data Analytics, Prozess- und Projektmanagement, Digitalisierung

23) Hertie School: [Querwechslser als die Impulsgeber von morgen](#) (2020)

24) So auch in den [Forderungen des Querwechslser-Netzwerks 2021](#).

und Automatisierung, Risikomanagement, Compliance sowie Kommunikation und Personalmanagement benötigen gezielten Kompetenzaufbau. Die Besoldungs- und Tarifstrukturen der Verwaltung sollten dafür grundlegend reformiert werden, indem u.a. das Angestelltenverhältnis massiv ausgeweitet wird. Um kompetente Besetzungen sicherzustellen, sind neue Stellenprofile für Digitalisierungs- und Transformationsrollen nötig, nach dem Vorbild des britischen Digital & Data Profession Capability Framework, das mehr als 20.000 Personen in solche Rollen gebracht hat.

Auch hybride Institutionen wie Inhouse-Beratungen und Innovations-Einheiten müssen gestärkt werden. Beispiele sind „BwConsulting“ und „PD – Berater der öffentlichen Hand“, die komplexe Veränderungsprozesse vorantreiben und die Auftraggeberfähigkeit des Staates stärken. Datenlabore und der DigitalService des Bundes haben ebenfalls Digitalkompetenzen aufgebaut und sollten verstärkt genutzt werden, um wichtige Schnittstellen zwischen Staat und Innovationsökosystem zu gestalten sowie die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben. Der Staat sollte das Beteiligungsmanagement bei diesen internen Einheiten klarer auf Performance ausrichten und bestehende Einheiten evaluieren, konsolidieren und stärken. Nicht erfolgreiche Modelle sollten abgewickelt werden, um Effizienz und Innovationsfähigkeit zu maximieren.

#### **4. Modernes & inklusives Vergabesystem – Chance für Startups und Staat**

Der Staat ist der größte Auftraggeber unseres Landes und daher ein wichtiger Kunde für Startups. Gleichzeitig benötigt er die innovativen Lösungen und spezialisierten Kenntnisse, die wiederum Startups bieten. Gründer\*innen erwirtschaften momentan jedoch nur rund 6 Prozent ihrer Umsätze im B2G-Bereich.<sup>25</sup> Selbst dedizierte GovTech<sup>26</sup> -Startups erzielen wenig Umsätze im B2G-Geschäft: Lediglich 21 Prozent generieren

ihre gesamten Umsätze mit öffentlichen Kunden, und weitere 37 Prozent erwirtschaften zumindest mehr als die Hälfte in diesem Bereich.<sup>27</sup>

Unser Ziel ist, dass der Staat bis 2030 durch seine Beschaffungspraxis eine feste Säule der Innovationsförderung in Deutschland wird. Startups sollten bis dahin mindestens ihren fair share in der Größenordnung von 5 Prozent aller öffentlichen Ausgaben erhalten. Wir wollen öffentliche Ausschreibungen als Motor für Innovation und wirtschaftlichen Fortschritt etablieren, getragen von einer neuen Generation agiler und hochspezialisierter Unternehmen, die der Staat als Kunde aktiv fördert. Dafür müssen wir unbedingt das Vergabesystem und die Vergabepaxis ändern.

#### **Zentralisierung des Vergabesystems**

Die rechtlichen Vorgaben sind stark gestiegen. Jedes Bundesland hat spezifische Gesetze und Verordnungen, der Bund hat sein eigenes Vergaberecht, und ab der überschweligen Vergabe gilt sowieso europäisches Recht. Und ohne juristische Expertise ist die Teilnahme an solchen Verfahren kaum möglich. Auch auf Behörden-seite führt die zunehmende Komplexität zu Verlangsamung und Risikoaversion.

Das Vergaberecht muss deshalb über die Länder und den Bund hinweg vereinheitlicht und vereinfacht werden. Bis zum Ende des Jahrzehnts sollten die vielen Gesetze und Verordnungen in ein zentrales bundesweites Vergabegesetz überführt werden, um damit dem Beispiel europäischer Partner zu folgen.<sup>28</sup> Das würde außerdem erhebliche Vereinfachungen für Verwaltung und Wirtschaft bringen. Gleichzeitig müssen auch Personen ohne juristische Expertise und kleine Startups Vergabeprozesse fehlerfrei durchlaufen können. Weitere Auflagen für Ausschreibungen, wie etwa die Bindung an Tarifverträge, würden hingegen den meisten Startups den Zugang zu Vergabeverfahren weiter unnötig erschweren. Bis es neue Regeln gibt, sollten Vergabestellen schon jetzt Maßnahmen ergreifen, um Startups faire Chancen auf Zuschläge zu bieten – und

25) DSM 23, Seite 27.

26) Als GovTech-Startups werden Startups bezeichnet, die Produkte anbieten, die im Kontext der öffentlichen Verwaltung zum Einsatz kommen und ggf. gezielt für diesen Einsatz entwickelt werden.

27) InnoLab\_bw 2022: [Lage von GovTech in Deutschland](#), Seite 10.

28) In Frankreich ist etwa geplant, bis 2028 alle öffentlichen Aufträge des Staates, seiner Betreiber, der Krankenhäuser und der Sozialversicherungsträger über eine einzige staatliche Online-Plattform abzuwickeln.

das als Führungsaufgabe verstehen. Der aktuell zu entwickelnde Startup-Beschaffungsindex hat das Ziel, Daten entlang des gesamten Vergabeprozesses zu erheben (insbesondere zur Anzahl beteiligter Startups sowie deren Vergaben im Verhältnis zu den Gesamtaufträgen) und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Wir fordern, dass sich alle Vergabestellen an solchen Indexprojekten beteiligen.

Aktuell geforderte Kriterien wie Mindestjahresumsätze bis zum Doppelten des Auftragswertes und umfangreiche Referenzen verhindern oft, dass sich Startups auf öffentliche Ausschreibungen bewerben. Vor allem Early-Stage-Startups können diese Anforderungen kaum erfüllen. Sie können die Kriterien nur durch eine Bietergemeinschaft oder Eignungsleihe umgehen, was jedoch selten vorkommt.

Die Einführung der Direktvergabefreigrenze für innovative Leistungen im Rahmen des angekündigten Vergabe-Transformationspakets ist ein guter Anfang. Zusätzlich sollte im Unterschwellenbereich mehr Flexibilität beim Nachweis der Eignung herrschen, etwa durch Finanzierungsbestätigungen externer Kapitalgeber. Um Startups eine Chance zu geben, fordern wir, dass Vergabeverfahren bis zu einer Grenze von 100.000 Euro entfallen, solange eine Preis-/Leistungs-Transparenz über die Plattformverfügbarkeit der betroffenen Produkt-/Leistungskategorie gewährleistet ist.

### Weitere Veränderungen der Vergabepaxis

Jenseits gesetzlicher Änderungen des Vergabesystems gibt es zahlreiche Möglichkeiten, um bereits heute eine Öffnung und Inklusion von Startups zu ermöglichen: Obwohl Ausschreibungen inzwischen digital veröffentlicht werden, gibt es im Prozessdesign noch viel Luft nach oben. Das Ziel ist ja, dass auch (Early-Stage-)Startups die notwendigen Unterlagen schnell und korrekt zusammenstellen können, und dass die Vergabestellen schnell und effizient entscheiden können. Beides muss sich in den UI/UX-Designansätzen widerspiegeln. Das passiert bisher noch zu selten.

Ebenso sollte der Gesetzgeber eine einheitliche und zentrale Vergabeplattform etablieren, die UI/UX-seitig sowohl die Bedürfnisse des Marktes als auch der Vergabestellen berücksichtigt.

Um sich stärker für innovative Lösungen zu öffnen, sollten beispielsweise Aufgaben- und Leistungsbeschreibungen funktional und nicht als detaillierte Leistungsverzeichnisse formuliert werden. Und auch die Wahl des Vergabeverfahrens ist entscheidend. Daher sollten Vergabestellen zu mehr Flexibilität ermuntert werden – und eine klare, transparente Kommunikation über das Verfahren gewährleisten.

Im staatlichen Beschaffungswesen sollte vor diesem Hintergrund auch die Innovationsleistung einer Ausschreibung als entscheidendes Element aktiv berücksichtigt werden statt, wie so oft, allein die Kosten. Das führt dazu, dass nicht nur Großunternehmen, sondern auch innovative Startups und Scaleups den Auftrag erhalten können.

Letztendlich müssen sich öffentliche Vergabeinstitutionen und ihre Führungskräfte also dazu verpflichten, ihr Beschaffungswesen so zu gestalten, dass Startups faire Chancen auf Zuschläge erhalten. Das sollte zu schnelleren, anwendungsfreundlicheren und letztlich effektiveren Prozessen führen.

In diesem Zusammenhang haben wir auch einen Aufklärungsbedarf in Sachen Startups in öffentlichen Institutionen identifiziert: Oft herrscht immer noch das Bild von kleinen Garagenfirmen vor, die nicht dauerhaft liefern können. Gegen dieses Zerrbild sollte mit gezielten Aufklärungskampagnen vorgegangen werden.

Und: Im Sinne einer „lernenden Verwaltung“ muss die Zusammenarbeit zwischen Beschaffungsmängern über die föderalen Ebenen hinweg verbessert werden. Gemeinsame Pilotprojekte zwischen Bund, Ländern und Kommunen können helfen, bessere Prozesse zu erproben. Nach einigen Monaten könnten die Effekte ausgewertet werden, um zu prüfen, ob die neuen Ansätze die

23) Hertie School: [Querwechler als die Impulsgeber von morgen](#) (2020)

24) So auch in den [Forderungen des Querwechler-Netzwerks 2021](#).

25) [DSM 23](#), Seite 27.

Anzahl eingegangener Angebote erhöhen und wie sich Kostenstrukturen und Umsetzungsdauern entwickeln. In der Startup-Welt heißt dieser Prozess „test and learn“.

### **5. Level Playing Field – Wettbewerbsregeln an technologische Entwicklungen anpassen**

Eine funktionierende Demokratie und eine innovative wachsende Wirtschaft erfordern Chancengerechtigkeit. Der Staat muss deshalb geeignete Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb gewährleisten. Für Startups und Scaleups ist der Marktzugang entscheidend, denn nur ein fairer Wettbewerb ermöglicht es ihnen, sich gegen etablierte Unternehmen zu behaupten und Innovationen erfolgreich zu positionieren.

Unser Ziel bis 2030: Wir schaffen insbesondere auf digitalen Märkten ein Level Playing Field, das es deutschen und europäischen Startups und Scaleups ermöglicht, auf offenen Märkten zu konkurrieren und ihre Innovationskraft zu entfalten.

Wesentlich dafür ist die konsequente Anwendung des Kartellrechts sowie des Digital Markets Act (DMA) und des Digital Services Act (DSA). Auf diesem Fundament werden die Rechte der Nutzer\*innen geschützt, sowie Konzentrationen, insbesondere auf digitalen Märkten und in dynamischen Bereichen wie der KI, verhindert. Dazu müssen die EU- und die nationalen Behörden in die Lage versetzt werden, das Instrument der Fusionskontrolle einzusetzen, und schneller und effektiver auf Marktmachtmissbrauch in sich entwickelnden Märkten zu reagieren. Das Beispiel der Generativen KI zeigt, dass sich große Tech-Konzerne durch Kooperationen und Investitionsdominanz, aber auch durch ihre Marktmacht und Kundenzugänge, bereits große Teile dieses neuen Marktes untereinander aufteilen.

Zweites wesentliches Thema ist die Förderung der Datenökonomie, um Innovation und Wachstum zu unterstützen. Neben den bisher erreichten Fortschritten müssen weitere Maßnahmen ergrif-

fen werden, um den Zugang zu sowohl privaten als auch öffentlichen Daten zu erleichtern und die Verknüpfung von Daten- und Geschäftsgeheimnisschutz klar zu regeln. Dabei sollte der Fokus auf Chancen und nicht nur auf der Risikominimierung liegen, ähnlich wie es das US-Justizministerium vorlebt.

#### **Wettbewerbsregeln konsequent umsetzen und für entstehende Märkte weiterentwickeln**

Mit dem DMA und den jüngsten Novellen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen haben die Kartellbehörden erhebliche Kompetenzen erhalten. Die Bundesregierung muss in den kommenden Jahren sicherstellen, dass dem Bundeskartellamt ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um dieses scharfe Schwert sowie die Fusionskontrolle effektiv einsetzen zu können.

Doch das allein reicht nicht aus. Technologische Entwicklungen schreiten rasant voran. Neue Märkte entstehen schneller, als sich die Gesetzeslage anpassen kann. Die Bundesregierung sollte sich daher auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass auch große und etablierte Anbieter Generativer KI (GenAI) von der EU-Kommission als Kernplattformdienste eingestuft werden, um sie zur Einhaltung der DMA-Vorschriften zu verpflichten.

Maßnahmen zum Schutz kürzlich veröffentlichter digitaler Nachrichteninhalte vor der Nutzung für KI-Trainings- und Eingabezwecke sind ebenso wichtig, wie eine Überarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen für GenAI-Anbieter zur Nutzung von Webseiten für Text- und Data-Mining-Zwecke. Für Ersteres müssen die Inhalte für einen bestimmten Zeitraum (z.B. 48 Stunden) nach der Veröffentlichung geschützt werden, für Letzteres müssen Opt-Out-Mechanismen gewährleistet werden, die eine Indexierung durch Suchmaschinen nicht beeinträchtigen.

Auch das europäische Urheberrecht muss auf GenAI-Anbieter und definierte Gatekeeper anwendbar sein, insbesondere wenn die Vervielfältigung geschützter Inhalte unabhängig vom Serverstandort innerhalb der EU-Mitgliedstaaten erfolgt. Dabei muss sichergestellt werden, dass

jede Nutzung von Inhalten, auch für das Training und die Gedächtnisbildung der Modelle, unter die Urheberrechtsrichtlinie fällt.

Für definierte GenAI-Gatekeeper muss es durchsetzbare Vergütungsansprüche für Text- und Data-Mining geben. Rechteinhaber sollten das Recht haben, eine angemessene Vergütung für die Nutzung ihrer Inhalte durch GenAI-Anbieter zu erhalten. Diese Vergütung sollte unverzichtbar und durch Verwertungsgesellschaften oder gesetzlich festgelegte Schlichtungsmechanismen durchsetzbar sein, die von beiden Seiten initiiert werden können. Andernfalls könnten nur die KI-Anbieter entscheiden, mit wem sie Vereinbarungen über die Nutzung und Vergütung von Inhalten treffen, was dem Grundsatz der Urheberrechtsrichtlinie widerspricht.

### **Daten als strategische Priorität begreifen**

Auch der Zugang und die Verfügbarkeit von Daten sind wesentliche Voraussetzung, damit Innovation entstehen kann. Der europäische „Data Act“ und der „Data Governance Act“ bieten ein Fundament zur Belebung der privaten Datenwirtschaft, sie sind jedoch nicht ausreichend. Die unklare Verknüpfung mit dem Daten- und Geschäftsgeheimnisschutz wird den Datenzugang bremsen. Zudem fokussiert der Data Act mit Roh- bzw. nur wenig aufbereiteten Daten aus dem Bereich IoT nur einen kleinen Teil der wichtigen Datenwirtschaft. Ein Datenzugangsanspruch für Dritte, sowohl zu gebündelten individuellen als auch zu aggregierten Daten, ist deshalb zwingend notwendig.

Der Zugang zu öffentlichen Daten muss ebenfalls erleichtert werden. Bisher lag hier der Fokus auf Risikominimierung, Chancen wurden nicht ausreichend berücksichtigt. Obwohl es Fortschritte gibt, beispielsweise beim Gesundheitsdatennutzungsgesetz, ist noch mehr möglich. So sollten etwa Unternehmen in staatlichem Eigentum, insbesondere in der Energie- und Verkehrswirtschaft (Stadtwerke, ÖPNV), viel großzügigere Datenzugänge gewähren, um Innovationen anzukurbeln. Auch ein Zugang zu Außenhandelsdaten (Import und Export), wie in den USA, sollte erwogen werden.

Vor diesem Hintergrund müssen staatliche Unternehmen noch stärker gemeinwohlorientiert handeln und auch dann Daten verfügbar machen, wenn sie selbst nicht direkt davon profitieren. In Sektoren, in denen private und öffentliche Unternehmen im Wettbewerb stehen, führen Teilungspflichten nur für öffentliche Akteure gleichzeitig dazu, dass private Anbieter tendenziell profitabler werden. Daher sollten Datenteilungspflichten in solchen Fällen im Sinne des Wettbewerbs und des Gemeinwohls auch für Private gelten und nicht, wie oft argumentiert wird, für niemanden. Nur so können wir sicherstellen, dass Geschäftsgeheimnisse kein Hindernis für Innovationen werden, die der gesamten Gesellschaft zugutekommen.

### **Quick-Win für die laufende Legislaturperiode:**

- Freie Vergabe staatlicher Aufträge im Unterschwellenbereich bis 100.000 Euro ohne zusätzliche Voraussetzungen ermöglichen