

Wie Dänemark seine Ministerien digitalisiert: Drei Jahrzehnte Erfahrung

Christoffer Tejs Knudsen, leitender Direktor, cBrain, Michael Wätjen, leitender Direktor, cBrain, Klavs A. Holm, Diplomatischer Berater und Botschafter a.D., cBrain und Adam Mollerup, Leiter GovTech, cBrain



Digitalisierung der Bürokratie - und nicht nur der Systeme – macht den entscheidenden Unterschied

Weltweit haben Regierungen massiv in die Digitalisierung investiert, um ihre Arbeit zu optimieren. Neue Systeme wurden beschafft, Dienstleistungen online gestellt, Arbeitsabläufe automatisiert und Daten migriert - dennoch bleiben viele Kernprozesse fragmentiert und in vielen Fällen teilweise papierbasiert. Gleichzeitig erleben viele Ministerien heute ein Paradox: Trotz mehr Technologie wirkt die Verwaltung langsamer, weniger zusammenhängend und schwer steuerbar. Digitale Ebenen haben sich vervielfacht, doch die zugrunde liegende administrative Architektur ist fragmentiert geblieben - wodurch zentrale Prozesse inkonsistent sind und sich teilweise weiterhin auf Papier basieren.

Führungskräfte erkennen die Muster: Dokumente und Akten sind über verschiedene Systeme verteilt. Regelkonformität hängt vom individuellen Verhalten ab. Integrationen nehmen zu. Transparenz wird schwieriger statt einfacher. Digitalisierung hat den Zugang verbessert - jedoch oft auf Kosten des Zusammenhangs. Dänemark hebt sich hier deutlich ab.

In den vergangenen acht Jahren belegte Dänemark durchgehend den ersten Platz im E-Government-Index der Vereinten Nationen. Doch Rankings allein erklären den Erfolg nicht. Die entscheidende Feststellung lautet nicht, dass Dänemark erfolgreich war - sondern wie - und ob sich die zugrunde liegende Logik auch in anderen Ländern anwenden lässt.

Die Antwort liegt nicht in einer einzelnen Reform oder einem einzelnen System, sondern in einer dreißigjährigen Entwicklung, die die Arbeitsweise der Ministerien grundlegend verändert hat. Der digitale Erfolg Dänemarks entstand nicht über Nacht. Er entwickelte sich über drei klar unterscheidbare Jahrzehnte hinweg - jedes mit eigenen Lehren, einschließlich Rückschlägen.

In diesem Beitrag zeichnen wir nicht nur diese Entwicklung nach, sondern zeigen auch auf, wie andere Länder das Vorgehen dänischer Behörden heute in deutlich kürzerer Zeit übernehmen können.

Erstes Jahrzehnt (1996–2006):

Von der Ambition zu Fragmentierung

Dänemark war ein früher Vorreiter. Bereits Mitte der 1990er Jahre erkannte die dänische Regierung die zentrale Bedeutung des Internets für die öffentliche Verwaltung. 1996 wurde ein nationaler Aktionsplan mit klarem Fokus auf nationale Register, Standards und die Digitalisierung der behördlichen Fallbearbeitung gestartet.

Diese Ambition war richtig und in vielerlei Hinsicht funktionierte die Strategie: Papierprozesse wurden ersetzt, Dokumente digitalisiert, die Produktivität gesteigert.

Doch zehn Jahre später zeigte sich ein neues Problem.

Die Digitalisierung hatte die administrative Landschaft fragmentiert. Gemeinsame Laufwerke, Dokumentenmanagementsysteme, E-Mail-Postfächer, lokale Server und digitale Archive existierten nebeneinander – schlecht integriert und inkonsistent genutzt. Dokumente wurden kopiert, weitergeleitet, versioniert und mehrfach gespeichert.

Die Kontrolle wurde weniger.

Ironischerweise war die papierbasierte Welt einfacher. Es gab ein physisches Dokument, eine Version, eine Nachverfolgbarkeit. Digitale Werkzeuge vervielfachten Versionen, statt sie zu eliminieren. Rechtskonformität wurde zu einer zusätzlichen Aufgabe - und unter politischem Druck und engen Fristen wurde sie häufig vernachlässigt.

Dieses Muster ist vielen Regierungen heute vertraut. Best-of-Breed-Systeme werden beschafft und integriert, doch die Gesamtarchitektur bleibt fragmentiert.

Mitte der 2000er-Jahre hatte Dänemark eine zentrale Erkenntnis gewonnen: Die bloße Digitalisierung von Papier ohne architektonischen Zusammenhang erhöht die Komplexität, statt sie zu reduzieren.

Zweites Jahrzehnt (2006–2016):

Aufbau des digitalen Back Office

Der Durchbruch kam 2006 - nicht durch ein weiteres IT-Programm, sondern durch eine grundlegende Neugestaltung der digitalen Verwaltung selbst.

In enger Zusammenarbeit mit dem Sozialministerium wurde eine neue Generation

administrativer Systeme entwickelt - basierend auf zwei Kernprinzipien:

- Erstens: Rechtskonformität sollte automatisch erfolgen. Archivierung, Rückverfolgung und Aktenführung durften nicht länger von individueller Disziplin abhängen. Sie mussten als natürlicher Bestandteil der täglichen Arbeit stattfinden. Unter politischem Druck und engen Fristen darf Rechtskonformität keine Option sein - sie muss eingebettet sein.
- Zweitens: Alle Daten mussten in einer einzigen autoritativen Datenbank gespeichert werden. Dokumente, Akten, Register, E-Mails und Anhänge mussten jederzeit durchsuchbar, auffindbar und konsistent verwaltet sein - als „Single Source of Truth“.

Dies markierte einen entscheidenden Wandel: vom Compliance-zentrierten Denken hin zu einem nutzerzentrierten Design. Statt die Nutzer an Compliance-Systeme anzupassen, wurde das System an die tatsächliche Arbeitsweise der Verwaltung angepasst - und gewährleistete Rechtskonformität automatisch.

Die zugrunde liegende Logik wurde als Digital Bureaucracy Model bekannt und beruhte auf vier Grundprinzipien:

1. Staatliche Daten wurden entsprechend der Logik öffentlicher Verwaltung organisiert: Vorgänge wurden zu Akten gebündelt, mit Anhängen wie Schreiben, Dateien, Notizen, Protokollen, Vermerken und E-Mails. Jedes Element verfügte über eine eindeutige Identität, Versionierung, Metadaten, Zugriffskontrolle und Prüfprotokoll. Es gab nun eine offizielle Version der Wahrheit.
2. Formelle und informelle Kommunikation fand innerhalb derselben Struktur statt. Informeller Austausch konnte bei Bedarf formal werden, ohne dass die Nachvollziehbarkeit verloren ging. Rechtskonformität erfolgte Hand in Hand mit der Arbeit, statt sie zu unterbrechen.
3. Die organisatorische Steuerung erfolgte durch die Abbildung der tatsächlichen Arbeitsweise von Organisationen – Hierarchie, Einheiten, Rollen und Zugriffsrechte. Wer was sehen, bearbeiten

und genehmigen durfte, spiegelten die formalen Entscheidungsregeln wider. Vollständige Prüfbarkeit gewährleistete Transparenz, Datenschutz und DSGVO-Konformität.

4. Prozesse, nicht nur Daten, waren ebenfalls im Modell verankert. Allgemeine Verwaltungsabläufe – wie Anträge, Genehmigungen und Anhörungen – wurden organisationsübergreifend standardisiert, während spezialisierte, gesetzlich definierte Verfahren wie Genehmigungs- oder Fördermittelprozesse bei Bedarf konfiguriert werden konnten. Dadurch konnten Ministerien die Plattform an ihre jeweiligen Zuständigkeiten anpassen, ohne die administrativen Strukturen zu fragmentieren.

Dies war nicht einfach ein System. Es war die digitale Abbildung der Bürokratie.

Die Leitung spielte eine entscheidende Rolle. Staatssekretäre und leitende Verwaltungsbeamte führten das System ein und nutzten es in ihrer eigenen täglichen Arbeit. Administrative Autorität und digitale Führung gingen dabei Hand in Hand.

Als weitere Ministerien folgten – darunter die Ministerien für Verkehr, Klima, Energie und kirchliche Angelegenheiten – entstand schrittweise ein gemeinsames digitales Rückgrat. Bis 2011 arbeiteten vier Ministerien auf derselben Plattform – ein Erfolg, der damals um mehr als ein Jahrzehnt voraus war.

Eine interessante Anekdote, die eng mit dieser Phase verbunden ist, bezieht sich auf die Arbeiten des deutschen Philosophen Max Weber. Seine Studien zur Bürokratie und zu bürokratischen Organisationsmodellen haben maßgeblich beeinflusst, wie Regierungen digitale Lösungen implementieren. Ein starkes Vertrauen in die Demokratie entsteht durch starke und stabile staatliche Institutionen. Sie verhindern Vertrauensverlust – und gewinnen, wenn nötig, Vertrauen zurück, indem sie Leistungen effizient, transparent und fair erbringen.

Dies ist möglich, wenn Digitalisierung als Mittel zum Zweck eingesetzt wird – und es ist möglich, weil staatliche Organisationen im Kern nach denselben Prinzipien funktionieren. Sie basieren auf dem Organisations- und Produktionsmodell der „Bürokratie“, wie es von Max Weber beschrieben wurde. Richtig und vorrausschauend eingesetzt,

entfaltet Digitalisierung enormes Potenzial. Sie eröffnet staatlichen Institutionen die Möglichkeit, sich neu zu denken und sich zu einer nächsten Generation digital basierter, hoch effizienter und transparenter Organisationen weiterzuentwickeln.

Drittes Jahrzehnt (2016–2026):

Vom System zur Plattform

Nachdem das digitale Backoffice etabliert war, konnte die Logik in Richtung der Bürgerinnen und Bürger erweitert werden.

Ende der 2010er-Jahre wurde die Plattform auf bürgernahe Dienstleistungen und spezialisierte Behördenprozesse ausgeweitet. Konfigurierbarkeit wurde nun ausschlaggebend: Fachspezifische Prozesse wie Genehmigungen, Fördermittelanträge oder Regulierungsverfahren konnten ohne Individualentwicklung modelliert werden – bei gleichbleibender administrativer Grundlage.

Behörden, Kommunen und Universitäten wurden angebunden. Heute arbeiten mehr als 75 dänische öffentliche Organisationen auf derselben Plattform. Neue Ministerien lassen sich innerhalb weniger Wochen vollständig integrieren.

Aus einer Lösung wurde eine zentrale Infrastruktur für Behörden. Was als Initiative weniger Engagierter begann, wurde zu einem Modell mit Vorbildcharakter.

Die gesammelte und über zwanzig Jahre verbesserte Governance-Logik, Best Practices und technische Weiterentwicklung wurden in eine kommerziell verfügbare Standardplattform überführt. Heute nutzen mehr als 100 staatliche Organisationen auf fünf Kontinenten diese Plattform.

Warum das heute relevant ist

Regierungen weltweit stehen heute an demselben Scheideweg wie Dänemark vor zwanzig Jahren. Die Fragmentierung nimmt zu. Der Compliance-Druck steigt. Die Erwartungen an Transparenz und Leistungserbringung wachsen. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Staat steht auf dem Spiel.

Die dänische Erfahrung legt eine klare Lehre nahe: Eine nachhaltige, digitale Verwaltung wird nicht allein durch die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen erreicht. Sie erfordert die Digitalisierung der Bürokratie selbst – des grundlegenden Rückgrats der öffentlichen Verwaltung.

Dies ist längst kein Experiment mehr. Der Ansatz wurde bereits in Dänemark auf nationaler Ebene

bewiesen. Und es ist nun für andere Länder möglich, diesen zu übernehmen.

In ganz Europa, Nordamerika und Afrika erproben Ministerien und staatliche Organisationen diesen Ansatz, indem sie klein beginnen: mit fokussierten, plattformbasierten Pilotprojekten, die die tatsächliche Arbeitsweise von Regierungen widerspiegeln. Diese Pilotprojekte sind in der Regel klar definiert zeitlich abgegrenzt und werden gemeinsam von administrativer und digitaler Führung verantwortet.

Anstatt sich von Beginn an auf groß angelegte Reformen festzulegen, nutzen Ministerien Pilotprojekte, um diese neue Arbeitsweise kennenzulernen, Annahmen zu testen und Wirkungen zu bewerten – häufig innerhalb von Wochen und Monaten statt Jahren.

Führungsperspektive aus Dänemark

Diese Erkenntnis war nicht theoretischer Natur. Sie entstand aus praktischer Erfahrung auf höchster administrativer Ebene.

Lars Frelle-Petersen, Staatssekretär im dänischen Klima-, Energie- und Versorgungsministerium, beschreibt es so:

„Wir haben Jahre damit verbracht zu glauben, dass jedes Ministerium grundsätzlich anders ist. In Wirklichkeit haben wir erkannt, dass öffentliche Verwaltung zu 99 Prozent gleich funktioniert.“

Als wir das akzeptierten, änderte sich alles. Heute arbeiten nahezu alle dänischen Ministerien auf derselben digitalen Plattform. Wir arbeiten auf die gleiche Weise - und können dadurch schneller, kostengünstiger und kontinuierlich besser implementieren. Aus meiner globalen Erfahrung weiß ich, dass öffentliche Organisationen sehr ähnlich arbeiten. Die eigentliche Frage ist: Warum sollten wir keine Lösungen übernehmen, die für diese gemeinsame Realität entwickelt wurden?“

Dieser Perspektivenwechsel - von wahrgenommener Einzigartigkeit hin zu geteilter administrativer Realität - war ein Wendepunkt.

“Heute arbeiten nahezu alle dänischen Ministerien auf derselben digitalen Plattform. Wir arbeiten auf die gleiche Weise - und können dadurch schneller, kostengünstiger und kontinuierlich besser implementieren.“

Lars Frelle-Petersen
Staatssekretär im dänischen Klima-, Energie- und Versorgungsministerium

Von nationaler Erfahrung zu übertragbarem Modell

Bemerkenswert ist die Übertragbarkeit des Ansatzes. Die Plattformlösung, die in einem nationalen Kontext entwickelt wurde, wird heute in sehr unterschiedlichen institutionellen Umfeldern eingesetzt - ein Beleg dafür, dass die Logik digitaler Bürokratie weit über Dänemark hinaus tragfähig ist.

Was Dänemark Jahrzehnte kostete, kann heute in Monaten übernommen werden.

Der Weg zu nachhaltiger Digitalisierung beginnt nicht mit Technologie-Beschaffung oder Großreformen. Er beginnt mit der praktischen Erprobung eines speziell für staatliche Verwaltung entwickelten digitalen Rückgrats - heute als Standardlösung verfügbar.

Dank des Modells ‚Digital Bureaucracy‘ ist die Plattform in zahlreichen Ländern einsetzbar. - etwa im Kontext von e-Akte und OZG in Deutschland, der Archiefregeling in den Niederlanden, dem Digital Governance Code in Griechenland oder dem Real Decreto 203/2021 in Spanien. Auch europäische Regelwerke wie NIS2 und die DSGVO werden unterstützt.

Damit wird die Einführung auch in unterschiedlich strukturierten Verwaltungssystemen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene handhabbar.

Den dänischen Ansatz erkunden

Für Ministerien weltweit stellt sich nicht mehr die Frage, ob das Modell funktioniert - sondern ob sie bereit sind, es zu prüfen.

Ministerien, die mehr über Best Practices aus dänischen Ministerien erfahren oder den Ansatz diskutieren möchten, können sich gerne an die Autoren wenden:

Christoffer Tejs Knudsen, leitender Direktor, cBrain
ckn@cbrain.com

Michael Wätjen, leitender Direktor, cBrain
mwa@cbrain.com

Klavs A. Holm, Diplomatischer Berater und Botschafter a.D., cBrain
kho@cbrain.com

Adam Mollerup, Leiter GovTech, cBrain
ada@cbrain.com.

Stresemannstr. 123c
10963 Berlin
Deutschland

+ 45 7216 1811
info@cbrain.com
www.cbrain.com

CBRAIN®