

Der verschleppte Wandel

Warum Deutschlands Verwaltung immer noch nicht digital ist

Die Faxgeräte in Deutschland sorgen international für Kopfschütteln. Im Gesundheitswesen etwa sind sie immer noch im Einsatz. Dabei sind Ideen für eine digitalisierte Verwaltung da: die einheitliche digitale Identität, die elektronische Signatur, ein digitales Postfach, ein Zahlungssystem. Selbst motivierte Experten und Expertinnen stehen bereit. Woran also hakt es?

Jeanette Hofmann

Die Liste der verschleppten oder gescheiterten Digitalisierungsprojekte in Deutschland ist lang und wird fortwährend länger. Der digitale Führerschein musste wie die digitale Brieftasche 2021 wegen Sicherheitsmängeln wieder zurückgezogen werden. Das E-Rezept gibt es inzwischen, aber seine Verbreitung und der Vorteil gegenüber der Verschreibung auf Papier sind noch unter der Wahrnehmungsschwelle. Das Schicksal der E-Akte ist offen; Ähnliches gilt für die elektronische Gesundheitskarte, deren Funktionalität kaum über diejenige des traditionellen Versichertenausweises hinausreicht. Überweisungen zum Facharzt werden bis heute auf Papier ausgedruckt, und innerhalb des Gesundheitssystems kommuniziert man nach wie vor per Fax, was außerhalb Deutschlands ungläubiges Kopfschütteln auslöst. Den elektronischen Personalausweis gibt es seit 2010; sein Sicherheitsstandard wird inzwischen allgemein gelobt – genutzt wird er dennoch nur von wenigen. Die Wirtschaft hat zur Identifizierung ihrer KundInnen stattdessen ein fehleranfälliges, unsicheres und umständliches Ident-Verfahren eingeführt.

Auch das derzeit ambitionierteste Vorhaben, das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezu-

gangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG)“, das die Digitalisierung von immerhin 575 Verwaltungsdienstleistungen innerhalb von fünf Jahren versprach, sah sich von Beginn an vor große Probleme gestellt. Als sich abzeichnete, dass dieses ambitionierte Ziel nicht zu erreichen ist, beschloss der für die Umsetzung des Gesetzes zuständige IT-Planungsrat im Frühjahr 2022, eine kleine Zahl von Verwaltungsleistungen zu priorisieren, die Ende 2022 überall zur Verfügung stehen sollten. Aber auch diese Zielmarke ist gerissen worden. „Alles in allem“, so resümierte der Normenkontrollrat – ein 2006 geschaffenes, unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung – nach vier Jahren konzertierter Anstrengung, „scheint der OZG-Umsetzungsberg nicht kleiner, sondern größer geworden zu sein“.

ExpertInnen gehen davon aus, dass sich Deutschland im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung inzwischen rund 20 Jahre im Rückstand gegenüber seinen Nachbarländern Dänemark, Niederlande und Österreich befindet. Im Digital Economy and Society Index der EU-Mitgliedsstaaten nimmt Deutschland derzeit den 18. Platz ein. Betrachtet man den Ausbau der digitalen Kommunikationsnetze, sieht die Lage nicht

besser aus. Zwar hat Deutschland beim Breitbandausbau im europäischen Vergleich aufgeholt, legt man jedoch die Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen zugrunde, bewegen wir uns mit 7 Prozent fast am Ende der OECD-Skala.

Warum tut sich Deutschland so unübersehbar schwer mit der Digitalisierung? Warum will der viertgrößten Volkswirtschaft trotz aller Anstrengungen nicht gelingen, was andere Staa-

„Die Digitalisierung des öffentlichen Sektors ist zu einem politischen Sehnsuchtsfaktor geworden“

ten seit Jahrzehnten praktizieren? Um es vorwegzunehmen: An der mangelnden Motivation der beteiligten Akteure liegt es nicht. Im Gegenteil, die Digitalisierung des öffentlichen Sektors ist zu einem „politischen Sehnsuchtsfaktor“ geworden, wie es ein langjähriger Experte formuliert. Auch an Visionen eines datengetriebenen Regierens fehlt es nicht. Die vielen Schriften des Normenkontrollrats zur Digitalisierung zeugen davon.

Fragt man ExpertInnen also nach den Ursachen für die deutsche Digitalisierungsparalyse, so entsteht der Eindruck einer verflochtenen föderalen Landschaft unter wachsendem Transformationsdruck, aber ohne Entscheidungszentrum. Rund 80 Prozent aller Verwaltungsdienstleistungen werden auf kommunaler Ebene erbracht. Die rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen für die Digitalisierung verantwortet hingegen der Bund, der allerdings gegenüber den Kommunen normalerweise keine Weisungsbefugnis besitzt. Umgekehrt haben die Kommunen und ihre Spitzenverbände kein Stimmrecht im IT-Planungsrat. Während sich die Kommunen im Bereich der Digitalisierung klare Vorgaben von oben wünschen, ist bis heute nicht abschließend geklärt, ob die Bundesebene hier verbindliche Regelungen für die kommunale Ebene erlassen darf. Der deutsche Föderalismus prämiert regionale Autonomie und kulturelle Vielfalt. Wo einheitliche Lösungen das Gebot der Stunde wären, ist er daher oftmals im Weg.

Ursprünglich sah das Projekt der Verwaltungsdigitalisierung eine gemeinsame Netzarchitek-



Jeanette Hofmann ist Leiterin der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung und Principal Investigator der Forschungsgruppen „Demokratie und Digitalisierung“ sowie „Quantifizierung und gesellschaftliche Regulierung“ am Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft. Als Professorin für Internetpolitik lehrt sie an der Freien Universität Berlin. jeanette.hofmann@wzb.eu

Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.

tur vor, die es Ländern und Kommunen ermöglichen sollte, ihre jeweiligen Verwaltungsleistungen modular einzufügen. Jedes Bundesland übernahm die „Themenführerschaft“ für einen Verwaltungsbereich. Um aufwendige Doppelentwicklungen zu vermeiden, sollten die entwickelten Lösungen dann den anderen Ländern nach dem „Einer für Alle“-Prinzip zur Verfügung gestellt werden. Das gemeinsame „Backend“ blieb allerdings ein schöner Traum, denn es gelang dem IT-Planungsrat nicht, unter den Ländern eine einheitliche Referenzarchitektur durchzusetzen.

Es ist nicht so, dass man die widerstrebenden Logiken von föderalistischen Fliehkräften und technischen Vereinheitlichungsanforderungen übersehen hätte. Sogar das Grundgesetz wurde geändert, um die zunächst freiwillige Koordination von Bund und Ländern im Bereich der öffentlichen IT-Steuerung in eine Zuständigkeit des Bundes und eine verpflichtende Beteiligung der Länder zu verwandeln. An den Abstimmungsschwierigkeiten hat der neue Absatz 5 von Artikel 91c des Grundgesetzes allerdings nichts zu ändern vermocht. Die lange eingeübte Konsenskultur in der Bund-Länder-Koordination erwies sich als stärker und der IT-Planungsrat konzentrierte sich notgedrungen auf das „Frontend“, die 575 zu digitalisierenden Verwaltungsdienstleistungen.

Das Datum dieser Aufnahme ist unbekannt. 1978? 2022? Das Motiv wirkt wie aus der Zeit gefallen. Noch heute arbeiten Behörden mit Akten auf Papier. Foto: © Peter Granser/laiif, alle Rechte vorbehalten.

Allerdings führte auch diese Strategie nicht zum Erfolg. Zum einen lassen sich die nun vorliegenden digitalen Verwaltungsdienstleistungen nicht leicht nachnutzen, weil es an einer gemeinsamen Referenzarchitektur, offenen Quellcodes oder wenigstens einheitlichen Schnittstellen fehlt. Zum anderen aber hat die Verlagerung auf das Frontend neue Probleme aufgeworfen. Die Identifikation der 575 zu digitalisierenden Verwaltungsdienstleistungen schreibt diese nämlich für die Zukunft fest und unterläuft damit, vielleicht ungewollt, eines der politischen Schlüsselziele: Der Digitalisierungsprozess sollte als Einstieg in eine grundlegende Transformation des Verwaltungsapparats dienen, bei der Dienstleistungen im Sinne der BürgerInnen künftig ganzheitlich konzipiert werden.

Die vielbeschworene NutzerInnenzentrierung des Onlinezugangsgesetzes beschränkt sich nun vor allem auf die Schnittstelle zwischen BürgerInnen und Verwaltung. Allerdings fallen 90 Prozent aller Dokumente, die Behörden er-

„Man fühlt sich an Potemkinsche Dörfer erinnert: Die Fassaden werden digital, die Vorgänge dahinter bleiben analog oder digitales Stückwerk“

stellen, hinter diesen Schnittstellen an, weil sie dem verwaltungsinternen Informationsfluss dienen. Man fühlt sich an Potemkinsche Dörfer erinnert: Die Fassaden werden digital, die Vorgänge dahinter aber bleiben analog oder digitales Stückwerk.

Der Föderalismus ist nur eines von mehreren Hindernissen, die der Digitalisierung der Verwaltung im Wege stehen. Anders als in anderen Ländern entscheiden hierzulande fast ausschließlich JuristInnen und VerwaltungswissenschaftlerInnen über das Vorgehen bei der Verwaltungsdigitalisierung. Selbst die Position der Chief Information Officers (CIO) wird auf Bundes- wie häufig auch auf Landesebene von JuristInnen bekleidet. Im parlamentarischen Raum sieht es kaum anders aus. Expertise und Entscheidungsverantwortung fallen in Deutschland also systematisch auseinander. Nicht nur an Fachkompetenz fehlt es im Be-

reich der IT-Steuerung, sondern auch an praktischen Erfahrungen mit technisch-administrativen Transformationsprozessen.

Aufgrund eines aus der Zeit gefallenen Laufbahnrechts ist die öffentliche Hand kaum in der Lage, diese Leerstelle zu füllen. Zur Kompensation wird häufig auf externe Beratungsunternehmen zurückgegriffen, deren Empfehlungen und möglichen Eigeninteressen man jedoch nicht hinreichend einschätzen kann. Die große Abhängigkeit von externer Expertise hat ihren Preis. Gesundheitsämter, Schulplattformen, Bürgerportale – sie alle kämpfen mit inkompatiblen Systemen, die vielfach gezielt so entwickelt wurden, dass sie nicht miteinander kommunizieren können und dauerhafte Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern schaffen.

Derweil kündigt sich das nächste Jahrhundertprojekt der Verwaltungsdigitalisierung an. Die 2021 auf den Weg gebrachte Registermodernisierung erfasst faktisch jeden Vorgang der öffentlichen Hand, der auf Register und registerähnliche Verwaltungsdatenbestände wie das Melde- und Personenstandsregister, Sozial- und Steuerdaten, KFZ-Register und andere zurückgreift. Insgesamt handelt es sich um tausende von Registern und Datensätzen, die sich zwar überlappen, aber schon aufgrund unterschiedlicher Identifikationssysteme bislang kaum übergreifend nutzbar sind.

Wiederum ist das erklärte Ziel, einheitliche Standards zu etablieren, die nicht nur den Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden ermöglichen, sondern zudem das „once only“-Prinzip realisieren: BürgerInnen sollen künftig alle Daten und Dokumente nur einmal übermitteln müssen. Auch mit der Registermodernisierung verbinden sich großartige Visionen. So könnte ein Metadatenverzeichnis aller öffentlichen Register zur Grundlage für eine Arbeitsplattform werden, die das Modellieren und Simulieren verschiedener staatlicher Regelungsmöglichkeiten erlaubt. Auf diese Weise ließen sich die Prozesse öffentlicher Gesetzgebung grundlegend transformieren.

Am Ende des langen Tunnels der Registermodernisierung winkt eine moderne, datengetriebene Verwaltung, die uns ausgefüllte Anträge zum Unterschreiben zuschickt, womöglich bevor wir überhaupt wissen, dass wir sie brauchen. Aber auch hier hat man es mit einer Vielzahl von untereinander inkompatiblen Da-

tenbanksystemen zu tun, mit mittelständischen IT-Dienstleistern, BeraterInnen und monopolistischen Fachverfahrensanbietern, die sich übersehen fühlen und um ihre Marktanteile bangen. Hinzukommen die knappen Kassen der Kommunen, die es schwer machen, die Digitalisierung der Register neben dem Tagesgeschäft in Eigenregie zu betreiben.

Es gibt in diesem Land eine Vielzahl von Bestandswahrungsinteressen, von strukturellen, regionalen und kulturellen Vetopositionen, die selbst Bundesgesetze wie das OZG wirkungsvoll ausbremsen. Je mehr der aus der Not geborene Software-Zoo wächst, desto größer werden jedoch die Widerstände gegen Vorschläge einer Vereinheitlichung, die mit den lokalen Systemen nicht kompatibel sind und langfristige Investitionen entwerten würden. Gleichzeitig steigen die Kosten für die verschleppte Verwaltungsmodernisierung stetig an. Im internationalen Vergleich stellen sie sich als echter Wettbewerbsnachteil dar, während im Land selbst Verdruss gegenüber der Demokratie droht. Wie lässt sich dieser Karren aus dem Dreck ziehen?

Die PraktikerInnen vor Ort wünschen sich einen lernenden Staat, der als dauerhafte Struktur zu institutionalisieren wäre, damit aus Fehlschlägen bessere Strategien werden können. Die Ministerien benötigen strategische

Orte besetzt mit ExpertInnen, die über echte Entscheidungskompetenzen verfügen – Menschen also, die zugleich etwas können und dürfen, unabhängig vom Laufbahnrecht. Anstatt den Risiken der digitalen Transformation mit langen Leitfäden und schweren Handbüchern zu begegnen, gälte es, in kleinen interdisziplinären Teams unter Einbeziehung der NutzerInnen modellhafte Lösungen zu entwickeln, die offen für weitere Anpassungen bleiben.

Solche experimentell arbeitenden Regierungslabore hat es in den vergangenen Jahren zwar gegeben, in der Realität des deutschen Software-Zoos ist das jedoch kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Jetzt käme es darauf an, transformativen Projekten politische Priorität zu verleihen. Dazu gehören: eine einheitliche digitale Identität, die elektronische Signatur, ein digitales Postfach und ein Zahlungssystem. Die Ideen sind da, motivierte ExpertInnen auch. Benötigt wird eine politische Elite, die sich Verwaltungsdigitalisierung als Prestigeprojekt auf die Fahnen schreibt. ●

Eine ausführliche Fassung des Textes erscheint im Herbst 2023 mit dem Titel: „Verwaltungsdigitalisierung als politisches Sehnsuchtsprojekt“. In: Karl-Rudolf Korte/Philipp Richter/Arno von Schuckmann (Hg.): Impulse zum Regieren in der Transformationsgesellschaft.

Literatur

Banse, Philip/Buermeyer, Ulf: „Keine weiteren Fragen“ – Digitalisierung der deutschen Verwaltung. Lage der Nation, Teil 1, Nr. 301, 11. August 2022. Online: <https://lagedernation.org/podcast/ldn301-keine-weiteren-fragen-digitalisierung-der-deutschen-verwaltung-teil-1/>

Baustellen & Lösungen – Digitalisierung der deutschen Verwaltung. Lage der Nation, Teil 2, Nr. 302, 25. August 2022. Online: <https://lagedernation.org/podcast/ldn302-baustellen-loesungen-digitalisierung-der-deutschen-verwaltung-teil-2/> (beide Stand 16.05.2023).

Lühr, Hans-Henning/Jabkowski, Roland/Smentek, Sabine (Hg.): Handbuch Digitale Verwaltung. Wiesbaden: KSV Verwaltungspraxis 2019.

Nationaler Normenkontrollrat: Monitor Digitale Verwaltung #6. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat 2021. Online: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/monitor-digitale-verwaltung-6.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Stand 16.05.2023).