

Im Fokus:

Digitale Staats- Modernisierung

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung der Digitalisierung für eine funktionierende Gesellschaft unter Krisenbedingungen mit Wucht ins Bewusstsein gerufen. Gesundheitsämter, die mit Faxgeräten und Tabellen Infektionen nachvollziehen, um so die Pandemie einzudämmen, sowie langsame, betrugsanfällige Antragsverfahren für Hilfszahlungen und nicht zuletzt Schulen, denen es an Technik und Konzepten für den digitalen Fernunterricht fehlte, haben die Nachteile des Digitalrückstands schmerzlich offengelegt.

Dabei bringt eine konsequente Digitalisierung der Verwaltung erhebliche Potenziale zur Entbürokratisierung und Einsparung mit sich. Denn Digitalisierung ist kein Selbstzweck. Ziel ist ein besseres und effizienteres Handeln des Staates, um Bürger, Unterneh-

men und auch die eigene Verwaltung zu entlasten – in Zeiten hoher Schulden und steuerlicher Belastungen ist dies notwendiger denn je. Die digitale Modernisierung des Staates erfordert ein neues Denken in der Verwaltung. Wichtig dabei ist, die Bedürfnisse der Bürger und der Unternehmen stärker in den Blick zu nehmen, diese von Bürokratie zu entlasten und Leistungen unkompliziert zur Verfügung zu stellen.

Die große Aufmerksamkeit, die die digitale Staatsmodernisierung – von der Verwaltung über den öffentlichen Gesundheitsdienst bis hin zum öffentlichen Bildungssystem – seit Beginn der Pandemie genießt, ist eine Chance. Vieles ist in Bewegung geraten und wurde beschleunigt. Jetzt müssen die richtigen Lehren aus der bisher schleppenden Digitalisierung gezogen werden.

Das Wichtigste in Kürze: Strukturen modernisieren, Wettbewerb und Innovationen ermöglichen

Die Analyse der Themenfelder zeigt das Potenzial einer konsequenten digitalen Staatsmodernisierung auf und ordnet – anhand von Beispielen und internationalen Vergleichen – ein, wo Deutschland derzeit steht. Beispiele veranschaulichen die Lücken, die durch die Krise offenbar wurden. Ein Fokus liegt auch auf der Digitalisierung eines Großteils der Verwaltungsleistungen, die gemäß dem Onlinezugangsgesetz für Bürger und Unternehmen bis Ende 2022 flächendeckend zur Verfügung stehen sollen. So komplex und unterschiedlich die Beispiele auch sind, wird dennoch deutlich, dass daraus allgemeine Schlüsse gezogen werden können.

Im Vergleich zu anderen Industrienationen ist die Digitalisierung der deutschen Verwaltung weit unterdurchschnittlich entwickelt. In der Krise hat sich dieser Rückstand ganz besonders gezeigt. Dass diese Erkennt-

nis nun eine breite Basis hat, ist eine Chance, um die seit Jahren viel zu zögerliche digitale Modernisierung der Verwaltung voranzubringen.

Diverse Erhebungen sowie Erfahrungen aus dem Ausland zeigen: Durch konsequente digitale Modernisierung der öffentlichen Verwaltung könnten den Bürgern, Unternehmen und der Verwaltung selbst viel Zeit und somit mehrere Milliarden Euro jährlich erspart werden. Mit Blick auf die hohe öffentliche Verschuldung und Fachkräftemangel ist ein Digitalisierungsschub in der Verwaltung unausweichlich. Nicht zuletzt müssen Bürger und Unternehmen erwarten dürfen, von bürokratischen Lasten befreit zu werden.

Vorschnell wird nun nach mehr Geld für die Digitalisierung gerufen. Fakt ist aber, dass bereits erhebliche Summen zur Verfügung stehen, die aber zum Teil nicht genutzt

werden. Die Erfahrung zeigt: Mehr Steuer-
geld wird die Probleme somit nicht lösen,
das bewilligte Geld muss auch ankommen.
Vor allem muss klar sein, dass Digitalisierung
eine Daueraufgabe ist, die langfristig und
aus laufenden Einnahmen finanziert wer-
den muss. Die Digitalisierung braucht eine
solide Grundfinanzierung statt kurzfristigen
Aktionismus.

Die Verantwortlichen in Bund und Län-
dern müssen dies entsprechend in ihren fi-
nanziellen Planungen berücksichtigen und
Prioritäten setzen statt ad hoc weitere Schul-
den aufzunehmen.

Folgende Schlüsse sollten aus dem aktu-
ellen Stand und den bisherigen Erfahrungen
der digitalen Staatsmodernisierung gezo-
gen werden:

Strukturen modernisieren

- ▶ Die Verwaltung zu digitalisieren ist eine
Querschnittsaufgabe über alle Ressorts
und Ebenen hinweg. Dass ein eigenes **Di-
gitalministerium** hier bessere Ergebnis-
se liefert, muss bezweifelt werden. Erfolgreiche
Digitalnationen setzen in der Regel auf ein
bereits bestehendes Ministerium als Koordinator
und ergänzen dieses um eine schlagkräftige
Digitalagentur, die den Wandel auf allen
Ebenen strategisch unterstützen kann.
- ▶ Der **Struktur- und Kulturwandel** hin zu
einer digitalen Verwaltung ist schwieriger
zu bewältigen als der technische. Daher
braucht der organisatorische und kultu-
relle Wandel in den Behörden größere
Aufmerksamkeit.
- ▶ Um Bürger, Unternehmen und die Ver-
waltung wirklich von Bürokratie zu ent-
lasten, muss das „**Once Only**“-Prinzip
konsequent umgesetzt werden. Daten,
die bereits bei einer Verwaltung vorlie-
gen, können dann unter Wahrung des
Datenschutzes durch Zustimmung des
Besitzers verwendet werden, ohne er-

neut eingegeben werden zu müssen.
Grundlage hierfür ist, dass die **Register
modernisiert** werden.

- ▶ Der Nachweis der eigenen **elektroni-
schen Identität** muss deutlich nutzer-
freundlicher werden. Dies sollte in enger
Zusammenarbeit mit Unternehmen pas-
sieren, da die Lösungen so eine deutlich
breitere Akzeptanz finden.
- ▶ Um Prozesse zu digitalisieren und un-
bürokratischer zu gestalten, müssen
Rechtsnormen angepasst werden. Ein
Digital-TÜV für Gesetze sollte alle Vor-
haben auf Digitaltauglichkeit prüfen.
- ▶ Die Digitalisierung über alle Ebenen hin-
weg steckt in einer Komplexitätsfalle.
Daher sollte eine **neue Föderalismus-
reform** angestoßen werden, um Bund,
Länder und Kommunen digitaltauglich
zu entflechten.

Wettbewerb und Innovationen ermöglichen

- ▶ Für die **Beschaffung von Software** müs-
sen innovative Vergabeverfahren entwi-
ckelt werden, beispielsweise durch eine
Plattform mit technischen und vertrag-
lichen Standards (**föderaler App-Store**).
Wichtig ist dabei, dass geschlossene Sys-
teme vermieden werden, in denen nur
wenige Anbieter und Lösungen vertreten
sind.
- ▶ Bevor kommunale oder landeseigene
IT-Dienstleister Softwarelösungen entwi-
ckeln, sollte geprüft werden, ob es nicht
bereits **gute Lösungen am Markt** gibt,
bevor eigene und ggf. teure eigene Ent-
wicklungen in Auftrag gegeben werden.
Dabei ist auch zu ermitteln, ob der Einsatz
von **Open Source** für das konkrete Vor-
haben vorteilhaft wäre. Wirtschaftlich-
keitsuntersuchungen sind konsequent
durchzuführen.
- ▶ Die begrenzten staatlichen Ressourcen
sollten – beispielsweise beim Breitband-

ausbau – **stärker auf die Projekte fokussiert werden**, bei denen es tatsächlich ein Marktversagen gibt. Andernfalls könnten private Initiativen verdrängt und der Wettbewerb auf Kosten der Steuerzahler eingeschränkt werden.

- ▶ Während der Corona-Pandemie wurden ausgewählte Verfahren vereinfacht, zum Beispiel die elektronische Bekanntmachung von Plänen im Planungs- und Genehmigungsverfahren und der ver-

einfachte Zugang zur Kfz-Zulassung. Es sollte geprüft werden, welche **Vereinfachungen bestehen bleiben** können.

- ▶ Öffentliche Daten automatisch, elektronisch und maschinenlesbar zur freien Wiederverwendung zur Verfügung zu stellen, hat erhebliches wirtschaftliches sowie innovatives Potenzial und macht staatliches Handeln transparenter. Daher müssen **öffentliche Daten konsequent zur Verfügung gestellt** werden.

Analyse der Themenfelder

Die BdSt-Vorschläge für die digitale Staatsmodernisierung liegen auf dem Tisch. Die folgenden Analysen zeigen, wie mit der Digitalisierung Kosten gespart und Bürokratie abgebaut werden kann, wo Deutschland im internationalen Vergleich steht, welche Digital-Lücken die Corona-Krise offengelegt hat und warum mehr Geld alleine das Problem der schleppenden Digitalisierung nicht lösen wird. Abschließend werfen wir noch einen Blick auf den Stand der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – eines der wichtigsten laufenden Projekte, um Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen zu digitalisieren.

1. Digitalisierung senkt Kosten und Bürokratie

Die Digitalisierung der Verwaltung kann den Bürgern, Unternehmen und der Verwaltung selbst eine Menge Zeit und Kosten sparen und somit das Leben deutlich erleichtern. Rund 200 Kontakte zu Behörden hat ein mittelständisches Unternehmen pro Jahr. Und auch die Bürger verbringen die ein oder andere Stunde beim Warten auf dem Amt oder damit, sich einen Termin zu organisieren oder Formulare auszufüllen.

Durch konsequente Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen und Verwal-

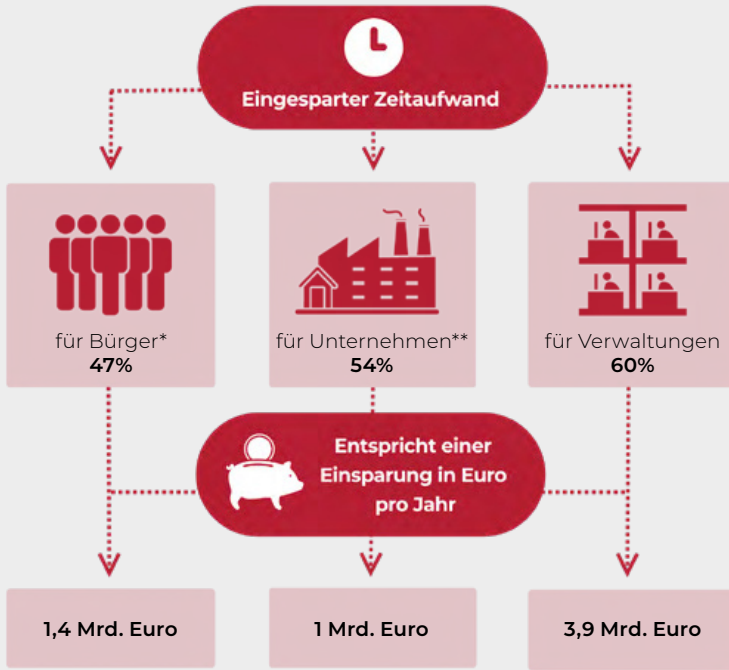
tungsprozessen ließen sich Effizienzpotenziale in Milliardenhöhe heben. Davon geht der Normenkontrollrat (NKR), ein seit 2006 eingesetztes Beratergremium für die Bundesregierung, aus.

Eine Untersuchung für den NKR aus dem Jahr 2017 kommt zum Ergebnis, dass bei einer vollständigen Digitalisierung der am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger, wie zum Beispiel der Antrag für das Kindergeld oder die Kfz-Zulassung, nahezu die Hälfte (47 Prozent) des bisherigen Zeitaufwands entfielen.

Unternehmen würden sogar mehr als die Hälfte (54 Prozent) der Bürokratiekosten sparen, wenn die am häufigsten beanspruchten Verwaltungsleistungen, wie etwa die Anmeldung eines Gewerbes, vollständig digitalisiert würden. Dies entspräche einer Einsparung von 1 Mrd. Euro pro Jahr. Und auch die Verwaltung würde so deutlich entlastet. Die Autoren schätzen, dass sich der Aufwand für die Verwaltung um rund 60 Prozent verringern würde, was einer Einsparung von 3,9 Mrd. Euro pro Jahr entspräche.

Und noch einen positiven Effekt hätte die konsequente Vernetzung vorhandener Daten: Die amtliche Statistik könnte mit einem registerbasierten Zensus ihre Kosten um 87 Prozent senken, was einer Einsparung von 580 Mio. Euro entspräche.

Entlastung bei vollständiger Digitalisierung ausgewählter Verwaltungsleistungen



Legende: *) bei vollständiger Digitalisierung der TOP-35-Verwaltungsleistungen; **) bei vollständiger Digitalisierung der TOP-30-Verwaltungsleistungen

Quelle: Nationaler Normenkontrollrat (2017)

Auch Praktiker in der Verwaltung sehen ein erhebliches Einsparpotenzial durch die Digitalisierung. So kam die „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ (KGSt), ein Fachverband für kommunales Management, der von Städten, Gemeinden und Landkreisen getragen wird, bereits 2011 in einer Studie zum Ergebnis, dass rund 80 Prozent der Kernprozesse in Städten und Gemeinden das Potenzial haben, durch E-Government effizienter zu

werden. Das Kosteneinsparpotenzial durch Prozessoptimierung mittels E-Government schätzten die Experten auf 20 bis 40 Prozent.

Dass sich die Einsparpotenziale durch konsequente Digitalisierung tatsächlich in dieser Größenordnung bewegen, zeigt die Erfahrung in Dänemark. Die Digitalisierung der Verwaltung hat dort die Bearbeitungszeit um 30 Prozent reduziert. Die Digitalisierung der Kommunikation spart dem Staat 345 Mio. Euro pro Jahr. Bei rund 5,8 Mio. Ein-

wohnern sind das immerhin rund 60 Euro pro Bürger. Auf die Einwohnerzahl Deutschlands hochgerechnet ergäbe dies rechnerisch eine Einsparung von rund 5 Mrd. Euro pro Jahr.

2. Deutschland hinkt bei der Digitalisierung hinterher

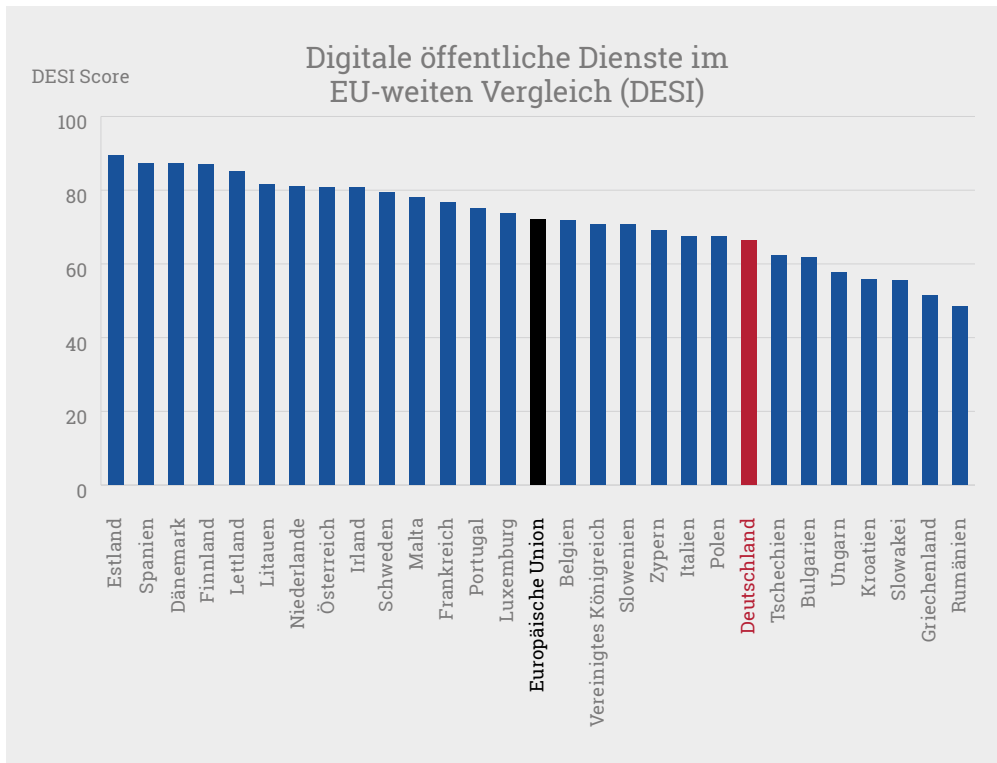
Bei der Digitalisierung ist Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern im Hintertreffen. Zum Stand des E-Government stellte der NKR im Jahr 2021 ernüchtert fest: „Die Bundesregierung hat die Bedeutung der Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Ergebnisse aber lassen auf sich warten.“

Dieser Eindruck ist auch unter den Bürgern weit verbreitet. So kommt eine Studie

des „European Center for Digital Competitiveness“ aus dem Jahr 2021 zum Ergebnis, dass 94 Prozent der Führungsspitzen aus Wirtschaft und Politik erheblichen Nachholbedarf bei der Digitalisierung im staatlichen Bereich sehen.

Dass diese Eindrücke nicht bloß subjektiv sind, bestätigen auch diverse internationale Vergleiche des E-Governments, bei denen Deutschland in der Regel weit hinten rangiert. Im „Digital Economy and Society Index (DESI)“ der Europäischen Kommission belegt Deutschland bei der Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienste im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten nur einen Platz im hinteren Drittel: Platz 21 von 28 – und damit deutlich unter dem EU-weiten Durchschnitt.

Quelle: Europäische Kommission (2020), Digital Economy and Society Index (DESI)



Hinter diesen nüchternen Zahlen verbergen sich konkrete Defizite mit grundlegender Bedeutung und weitreichenden Konsequenzen. Drei Beispiele:

► **Digitale Identität**

Die eigene Identität elektronisch nachweisen zu können, ist ein Grundbaustein für die digitale Gesellschaft und ein wesentliches Element für die Digitalisierung des Staates, schließlich soll es den Bürgern doch bis Ende 2022 möglich sein, wesentliche Verwaltungsleistungen online abzurufen. Hierfür müssen sie sich elektronisch identifizieren können.

Der elektronische Nachweis der eigenen Identität (eID) ist in Deutschland zwar schon seit rund 10 Jahren möglich. Jedoch gilt das Verfahren als umständlich und wenig nutzerfreundlich. Zudem gab es lange Zeit nur sehr wenige Anwendungen für die elektronische Identität mit dem Personalausweis. Dementsprechend gering sind die Nutzungszahlen.

Eine breit genutzte eID-Lösung hat sich in Deutschland also nicht etabliert: Laut Bundesregierung waren Mitte 2021 rund 62 Mio. Personalausweise im Umlauf, die grundsätzlich zum elektronischen Identitätsnachweis genutzt werden können. Bei schätzungsweise 39 Mio. davon war immerhin die eID-Funktion aktiviert. Doch diese Ausweise kamen kaum zum Einsatz, wie eine Studie der Beratungsunternehmen BCG und Nortal zeigt. Dort schätzen die Experten die mit der eID getätigten Transaktionen für das Jahr 2020 auf 2,5 bis 3 Mio.

Im internationalen Vergleich ist dies sehr wenig: Im kleinen Estland (1,3 Mio. Einwohner) wird die eID rund 344 Mio. Mal pro Jahr genutzt, in Dänemark (5,8 Mio. Einwohner) rund 800 Mio. Mal und in Schweden (10,3 Mio. Einwohner) gar 4,8 Mrd. Mal pro Jahr.

Der Blick ins Ausland zeigt auch, dass die erfolgreichen eID-Lösungen in enger Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft entwickelt wurden. Das ist folgerichtig, da die weit überwiegende Anzahl der Anwendungsfälle der elektronischen Identitätsnachweise

Nutzung der elektronischen Identität im internationalen Vergleich

Transaktionen pro Einwohner im Jahr 2020



Quelle: BCG/Nortal, Eurostat, eigene Berechnungen

nicht für den Kontakt zu Behörden genutzt wird, sondern vor allem für Anwendungen von Banken. So wird beispielsweise die schwedische eID zu rund drei Viertel für Anwendungen der Finanzwirtschaft genutzt und zu weniger als 10 Prozent für E-Government. In Estland zeichnet sich ein ähnliches Bild. In Dänemark wird die eID etwa zur Hälfte zur Identifizierung für Anwendungen der Finanzwirtschaft genutzt.

Eine breit akzeptierte eID-Lösung in Deutschland hätte nach Einschätzung der Experten das Potenzial, beispielsweise im Online-Banking für rund 3,5 bis 4 Mrd. Transaktionen pro Jahr genutzt zu werden. Das Potenzial für den Einsatz für das E-Government wird bei rund 415 Mio. Transaktionen pro Jahr gesehen. Das zeigt: Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ist sinnvoll, da elektronische Identitäten vor allem privatwirtschaftlich genutzt werden, die breite Akzeptanz dieser Lösungen aber auch für E-Government-Anwendungen dringend nötig ist. Bisher blieb die Anzahl an Anwendungen und Nutzerfreundlichkeit, und somit die Akzeptanz, weit hinter dem Möglichen zurück.

Um die Nutzerfreundlichkeit und damit auch die Verbreitung des elektronischen Identitätsnachweises zu erhöhen, beschlossen Bundestag und Bundesrat im Sommer 2021 ein Gesetz, das den Weg für den Einsatz des elektronischen Identitätsnachweises mit dem Smartphone oder Tablet ebnet soll.

► **Lizenzen und Open Source**

Wird Software in der Verwaltung beschafft, stellt sich die Frage, ob auf Open Source-Lösungen gesetzt werden sollte. Für den Einsatz freier Software spricht, dass teure Lock-in-Effekte vermieden werden können. Durch Vertragsklauseln oder geschlossene Standards, die inkompatibel zu anderen Lösungen sind, könnten Verwaltungen in die Abhängigkeit eines Anbieters

geraten und später hohe wiederkehrende Ausgaben oder Kosten durch den Wechsel auf andere Produkte verschulden. Der Einsatz freier Software kann den Wettbewerb der Anbieter und somit die Wahlmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung erhöhen.

Wurde Software mit Steuergeld entwickelt, kann es sinnvoll sein, diese ebenfalls Open Source zur Verfügung zu stellen. So müssten Lösungen nicht doppelt entwickelt werden. Das kann Kosten für die Beschaffung in anderen Verwaltungen oder bei Unternehmen senken und Innovationen begünstigen.

Wichtig ist jedoch, dass durch den Einsatz öffentlicher IT-Dienstleister privater Wettbewerb nicht verdrängt und somit das Angebot guter Lösungen nicht eingeschränkt wird. Daher sollte grundsätzlich immer geprüft werden, ob es tatsächlich eine eigene Entwicklung mit Steuergeld braucht, oder ob es nicht am Markt oder in anderen Ländern bereits bewährte Lösungen gibt, die funktionieren und ggf. wirtschaftlicher sind.

Bei der Diskussion um Beschaffung darf auch das Management vorhandener Lizenzen nicht aus den Augen verloren werden. So hat beispielsweise jüngst der Landesrechnungshof Baden-Württemberg festgestellt, dass die Ministerien und nachgeordnete Einrichtungen des Landes zum Teil eigenständig Software beschaffen und die Lizenzen in Eigenregie und nicht zentral managen. Unklar sei zudem, in welchem Umfang die beschaffte Software tatsächlich genutzt wird und ob der Einsatz wirtschaftlich ist.

► **Open Data**

In der öffentlichen Verwaltung fallen Unmengen an Daten an, beispielsweise über die Art und Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge, Umwelt- und Geodaten, gezahlte Steuern oder über gemeldete Infektionskrankheiten, wie beispielsweise in der Covid-Pandemie. Diese Daten maschinenlesbar und zur freien

Weiterverwendung öffentlich zur Verfügung zu stellen (Open Data), hat viele Vorteile.

Ein freier Zugang zu offenen Daten nützt zum einen der Verwaltung selbst. Das zeigt eine Studie des Instituts für Innovation und Technik (iit) im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums. Demnach stammt mehr als die Hälfte aller Zugriffe auf die Daten und Dienste der Hamburger Datenplattform, die städtische Daten zur Verfügung stellt, von der Verwaltung der Hansestadt selbst.

Zudem ist laut dieser Studie die Anzahl von Bürgeranfragen an die Verwaltung in Großbritannien um 30 Prozent gesunken, nachdem deren Daten standardmäßig öffentlich zugänglich sind.

Zum anderen werden durch eine bessere Verfügbarkeit der Daten auch die Zivilgesellschaft und die Demokratie gestärkt, da das Handeln der Regierung transparenter wird. Die öffentlichen Daten bieten Bürgern die

ihre Geschäfte verwenden. Laut Bundeswirtschaftsministerium gehen Studien davon aus, dass der volkswirtschaftliche Nutzen offener Daten für ganz Deutschland bei geschätzt mindestens 12 Mrd. Euro im Jahr liege.

Trotz dieser überwältigenden Argumente für das Bereitstellen öffentlicher Daten rangiert Deutschland im internationalen Vergleich eher im oberen Mittelfeld statt an der Spitze. Im Ranking des „Global Open Data Index“ belegt Deutschland Platz 24 von 94. Im „Open Data Maturity Report 2020“ kommt Deutschland auf Platz 8 von 35 verglichenen Ländern.

Mit dem Zweiten Open-Data-Gesetz wurde im Sommer 2021 eine entsprechende Richtlinie der Europäischen Union (PSI-Richtlinie) umgesetzt und somit die Pflichten der Bundesverwaltung geregelt, offene Daten bereitzustellen. Doch trotz einzelner Initiativen und Bemühungen ist es bis zur flächendeckenden und standardisierten Bereitstellung möglichst vieler öffentlicher Daten noch ein weiter Weg.

3. Pandemie legt Digital-Rückstand offen

Bedeutende Veränderungen verlaufen selten linear – sie tauchen sprunghaft auf. So hat die Corona-Pandemie viele Verwaltungen, Schulen und Gesundheitsämter kalt erwischt. Gleichzeitig erwarten 88 Prozent der Kommunen, dass die Corona-Krise die Digitalisierung in Städten und Gemeinden vorantreiben wird. Dies hat eine repräsentative Umfrage des Digitalverbands Bitkom und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes unter Bürgermeistern und Digitalisierungsverantwortlichen ergeben. Trotz dieses positiven Ausblicks muss der Digital-Rückstand aufgearbeitet werden, den die Krise offengelegt hat – in der Verwaltung, dem öffentlichen Gesundheitswesen und der öffentlichen Bildung. Die folgenden Beispiele zeigen dies exemplarisch.

Möglichkeit, diese zu nutzen und sich besser informiert einzubringen.

Und auch für Unternehmen kann die freie Verfügbarkeit von öffentlichen Daten wichtige Impulse setzen. Sie können auf deren Basis neue Anwendungen bereitstellen, sie für die Risikobewertung oder Entwicklung



Foto: UX Indonesia/Unsplash



Foto: Markus Winkler/Unsplash

► **Corona-Hilfen – langsam und betrugsanfällig**

Der Bund hat seit Beginn der Pandemie diverse Hilfsprogramme für Unternehmen aufgelegt. Für die „Soforthilfen“, die zu Beginn der Pandemie kleinen Unternehmen, Solo-Selbstständigen und Freiberuflern helfen sollten, standen zig Milliarden Euro zur Verfügung.

Für die Bearbeitung der Anträge und die Auszahlungen waren die Bundesländer zuständig, die dabei jeweils auf eigene Verfahren gesetzt haben. Dementsprechend unterschiedlich waren auch die Wartezeiten für die Betroffenen – die Berichte reichen von Auszahlungen der Hilfen nach wenigen Tagen bis hin zu wochenlangen Wartezeiten. Dabei wurden die Hilfen auch an Empfänger gezahlt, die keinen Anspruch auf die Hilfen hatten. Letztlich ermittelten die Staatsanwaltschaften in tausenden Fällen wegen Subventionsbetrug.

Der Normenkontrollrat findet zum Chaos rund um die Soforthilfen klare Worte: „Die Probleme bei der Beantragung und Auszahlung der Soforthilfen sind hausgemacht: Sie sind das Ergebnis einer jahrelang verschleppten Verwaltungsdigitalisierung.

Dadurch stand die Verwaltung jetzt vor dem Dilemma, entweder langsame Verfahren mit erheblicher Prüftiefe oder schnellere Verfahren anzubieten und dafür Fehler und Missbrauch in Kauf zu nehmen.“ Das Fazit der Experten: „Festzuhalten ist: Betrugsfälle dieses Umfangs [...] wären mit Unternehmenskonto und Registerverknüpfung nicht möglich gewesen.“

Für nachfolgende Hilfsprogramme („Novemberhilfe“, „Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfen“) wurde das Verfahren für die Antragstellung geändert, um es weniger betrugsanfällig zu machen. Aber: Die Anträge mussten nun über Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder vereidigte Buchprüfer eingereicht werden, die die gemachten Angaben prüften und den Antrag dann auf einer bundeseinheitlichen Antragsplattform eingereicht haben. Das Verfahren war für die Antragsteller demnach aufwendiger und teurer.

Es stimmt leider, dass bei der Beantragung von Zuschüssen Betrug nie vollständig ausgeschlossen werden kann. Klar ist aber auch, dass Schnelligkeit und Präzision keinen Gegensatz darstellen müssen – zumindest dann nicht, wenn die Chancen der Digitalisierung genutzt werden.

Durch den Betrug bei der Umsatzsteuer entgehen dem deutschen Fiskus jährlich vermutlich mehrere Milliarden Euro an Steuereinnahmen. Konkrete Daten darüber liegen naturgemäß nicht vor. Schätzungen liegen jedoch zwischen 30 und 50 Mrd. Euro, die den EU-Mitgliedstaaten jährlich durch Betrug bei der Umsatzsteuer entgehen. Ein wesentlicher Teil dieser Mindereinnahmen dürfte auf den deutschen Fiskus entfallen. Dies schadet nicht nur den öffentlichen Haushalten, sondern ist auch unfair gegenüber den ehrlichen Steuerzahlern.

Im Oktober 2020 legte der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag einen Sonderbericht zum Umsatzsteuerbe-

trug vor. Darin weisen die Prüfer darauf hin, dass neben den klassischen Betrugsmodellen digitale Betrugsmodelle wie etwa beim Online-Handel zunehmen.

Sie kritisieren, dass es beispielsweise mit Blick auf Bescheinigungen in Papierform oder nicht vorhandene Online-Recherche-werkzeuge viel Raum für digitale Verbesserungen gebe und fordern, die Finanzbehörden digital aufzurüsten, um alte und neue Formen des Umsatzsteuerbetrugs künftig wirksamer bekämpfen zu können.

Klar ist auch, dass dieses Thema europaweit angepackt werden muss. Daher ist die jüngst gegründete EU-Staatsanwaltschaft zu begrüßen (Lesetipp: Fall zu EU-Staatsanwaltschaft, S. 155).

► Digitalisierung im Gesundheitswesen – zu spät und zu zögerlich genutzt

Deutschland hinkt bei der Digitalisierung des Gesundheitswesens anderen Ländern weit hinterher. Digitale Werkzeuge wurden in der Pandemiebekämpfung lange viel zu zögerlich verwendet. So waren zum Beispiel zu Beginn der Pandemie nur wenige Labore elektronisch an die Systeme der Gesundheitsämter angebunden. Zudem wurden die Kontakte vielerorts durch manuelle Auswertung von Listen mit Kontaktpersonen nachverfolgt. Beides hat in den Gesundheitsämtern viel Personal gebunden und trotz großen Engagements Warnungen verlangsamt.

Erfreulich ist, dass der Einsatz digitaler Werkzeuge zur Pandemie-Bekämpfung zugenommen hat. Fakt ist aber auch, dass diese zu spät und nach wie vor teils zögerlich zum Einsatz kommen. Damit wurde wertvolle Zeit vertan, Infektionsketten frühzeitig zu

erkennen und wirksam zu unterbrechen, um die Gesundheit der Bürger zu schützen, den Öffentlichen Gesundheitsdienst in der Pandemie zu entlasten und Einschränkungen, etwa durch Schließungen von Schulen und Geschäften, sowie die Kosten für die Steuerzahler zu minimieren. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kommt zu einem klaren Urteil: „In der Pandemie haben diese Schwächen eine wirksame Antwort der Politik auf die Krise und die Begrenzung des ökonomischen Schadens massiv behindert.“

Digitales Corona-Impfzertifikat

Ein Parade-Beispiel für den Digital-Rückstand ist auch der digitale Corona-Impfpass. Zwar ist dieser nützlich und wird gut angenommen. Jedoch konnten die digitalen Corona-Impfzertifikate erst rund ein halbes Jahr nach Beginn der Impfkampagne ausgestellt werden, sodass Millionen von Impfungen nachträglich aufwendig

und mit zusätzlichen Kosten bescheinigt werden mussten (Lesetipp: Fall digitaler Corona-Impfpass, S. 30).

Infektionsmeldungen elektronisch übermitteln – DEMIS

Eine etablierte Möglichkeit zur elektronischen Meldung von Infektionskrankheiten stand zum Ausbruch der Corona-Pandemie nicht flächendeckend zur Verfügung. Im Ergebnis war das Bearbeiten der Daten aufwendiger und Meldungen verzögerten sich. Der Einsatz des Faxgerätes in den Gesundheitsämtern ist dabei nicht nur eine Anekdote. Der Datenaustausch mit den Laboren erfolgte im Sommer 2020 tatsächlich bei rund zwei Drittel der Gesundheitsämter zumindest teilweise mit dem (Digital-)Fax. Seit Mitte 2020 stand mit DEMIS, dem Deutschen Elektronischen Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz, ein System zur Verfügung, das den Datenaustausch sowie die Zusammenarbeit aller Beteiligten

erleichtern sollte. Bis dies flächendeckend in nahezu allen Gesundheitsämtern zur Verfügung stand, verging jedoch ein weiteres halbes Jahr.

LESE-TIPP

**Mehr zu DEMIS
lesen Sie auf
schwarzbuch.de**



www.schwarzbuch.de/demis

Kontakte digital nachverfolgen – SORMAS

Die Kontaktnachverfolgung von Infizierten ist eine wesentliche Aufgabe der Gesundheitsämter in der Pandemie. Obwohl grundsätzlich spezialisierte Software im Einsatz ist, kamen in mehr als einem Drittel der Ämter im Sommer 2020 noch Excel-Listen zum Einsatz.

37% Prozent der Gesundheitsämter haben zu Beginn der Pandemie Kontakte mit Excel-Tabellen nachverfolgt



Quelle: Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag

Um die Gesundheitsämter bei der Identifizierung und Überwachung von Kontaktpersonen im Rahmen der Corona-Pandemie zu unterstützen, beschlossen die Gesundheitsminister den flächendeckenden Einsatz der Kontaktnachverfolgungssoftware SORMAS. Die Nutzung in den Gesundheitsämtern blieb jedoch hinter den Erwartungen

zurück – teils aus mangelnder Akzeptanz, aber sicher auch wegen des ungünstigen Zeitpunkts der Softwareeinführung während einer laufenden Pandemie.

Wären etablierte und erprobte Verfahren des digitalen Kontaktmanagements bereits zu Beginn der Pandemie eingeführt gewesen, hätte dies die Gesundheitsämter

substanziell entlasten können. Zudem wäre eine schnellere Nachverfolgung der Kontakte möglich gewesen, um die Pandemie wirksamer einzudämmen und Schäden zu begrenzen.

LESE-TIPP

**Mehr zu SORMAS
lesen Sie auf
schwarzbuch.de**



schwarzbuch.de/sormas

Apps: Corona-Warn-App und Luca-App

Als weiterer Baustein in der Pandemiebekämpfung kommen Apps zum Einsatz, mit denen sich Nutzer an bestimmten Orten registrieren oder sich vor möglichen Infektionen warnen können. Bundesweit bekannt sind die Corona-Warn-App (CWA) und die Luca-App.

Die CWA wurde mit Mitteln des Bundes entwickelt und soll dabei helfen, Infektionsketten möglichst schnell zu erkennen und zu unterbrechen. Nach und nach wurden

neue Funktionen integriert. Für eine breite Akzeptanz wurde auf eine dezentrale und datensparsame Lösung gesetzt, die keine Anbindung an die Gesundheitsämter hat.

Die Geschwindigkeit der Meldungen wurde anfangs verzögert, da es lange gedauert hat, bis der überwiegende Teil der PCR-Testlabore und viele der Schnelltest-Zentren an die App angeschlossen waren, um die Ergebnisse automatisch zu übermitteln. Darüber, inwieweit die App einen echten Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leistet, gehen die Meinungen auseinander.

Welchen Beitrag sie tatsächlich geliefert hat, legt eine Hochrechnung des RKI (Stand März 2021) nahe: Innerhalb eines Jahres konnte eine Infektion bei rund 140.000 Personen erkannt werden.

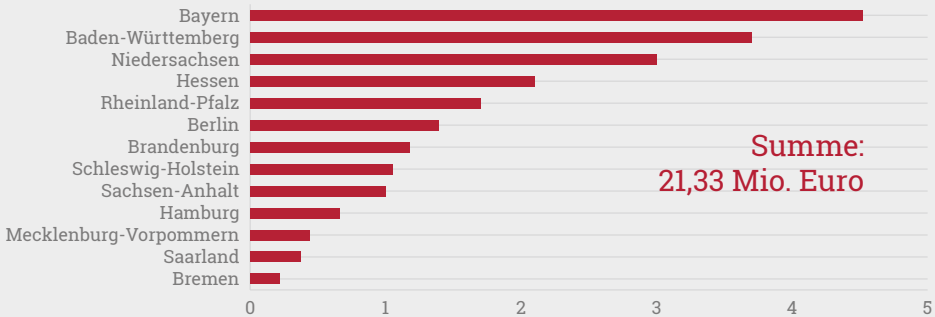
LESE-TIPP

**Mehr zu CWA
lesen Sie auf
schwarzbuch.de**



schwarzbuch.de/cwa

Ausgaben der Bundesländer für das Luca-System, in Mio. Euro



Quelle: DER SPIEGEL Nr.33/2021 basierend auf Umfrage bei den Gesundheitsministerien der Bundesländer

Mit der privatwirtschaftlich entwickelten Luca-App können die Kontaktdaten von Personen, die sich an einem bestimmten Ort aufhalten, digital erfasst werden. Besteht der Verdacht einer Infektion, kann das örtliche Gesundheitsamt diese Daten abfragen, um mögliche Infektionsketten nachzuvollziehen. Später wurden weitere Funktionen ergänzt, beispielsweise eine Warnung der Nutzer vor erhöhtem Infektionsgeschehen.

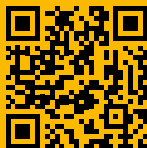
Für die Nutzer ist die App kostenfrei. Allerdings müssen die Behörden beispielsweise für die Lizenzen, Infrastruktur und den Support zahlen. 13 Bundesländer haben Jahreslizenzen erworben. Laut Recherchen des Magazins DER SPIEGEL betragen die Ausgaben der Bundesländer zusammen rund 21,3 Mio. Euro.

Der praktische Nutzen der App in den Kommunen wird unterschiedlich bewertet. Manche geben an, mit dem Luca-System zufrieden zu sein. Andere gebrauchen es mit Verweis auf Datenschutz, Sicherheit und fehlenden Nutzen nicht.

Aus Sicht der Steuerzahler ist vor allem kritisch zu sehen, dass manche Bundesländer die Leistungen für einen längeren Zeitraum und nicht abhängig vom tatsächlichen Gebrauch eingekauft haben, was die Nutzung vermutlich teurer als nötig gemacht hat. (Le-setipp: Luca-Fall aus Sachsen-Anhalt, S. 42).

LESE-TIPP

Mehr zur Luca-App
lesen Sie auf
[schwarzbuch.de](https://www.schwarzbuch.de)



[schwarzbuch.de/luca](https://www.schwarzbuch.de/luca)

► Digitale Schulen – mangelnde Ausstattung trifft auf fehlende Konzepte

Auch das öffentliche Bildungssystem wurde kalt von der Pandemie erwischt. Die

Auswirkungen auf die Lernerfolge sind entsprechend: Lehrer berichten von deutlichen Lernrückständen bei den Schülern.

Mangelnde technische Ausstattung

Monatelange Schulschließungen haben normalen Unterricht in den Schulen unmöglich gemacht. Alternativ wurde – soweit möglich – auf digitale Lernformate im Distanzunterricht gesetzt. Dabei war nach Einschätzung der Lehrer zu Beginn der Pandemie (April 2020) nur jede dritte Schule gut oder sehr gut für den digitalen Fernunterricht ausgestattet. Das ist das Ergebnis einer Forsa-Umfrage unter Lehrern. Selbst ein Dreivierteljahr später (Dezember 2020) hatte sich dieser Wert nur unwesentlich verbessert.

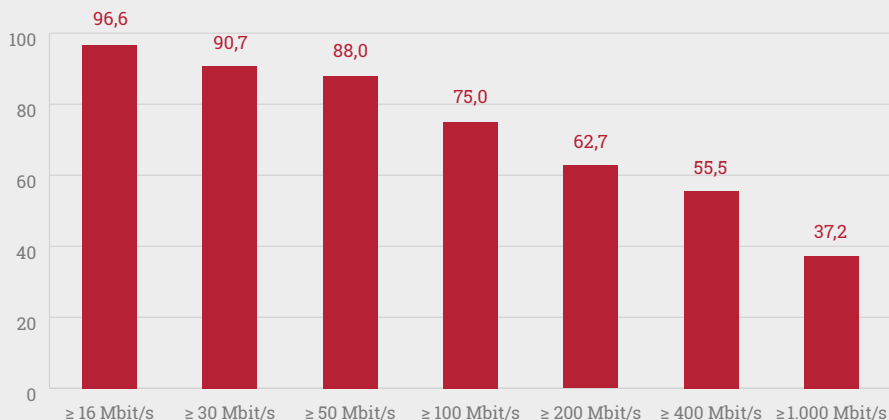
Dabei hakt es schon bei grundlegenden Anforderungen: Nur gut ein Drittel der Lehrer sagte aus, dass ihre Schule über eine ausreichend starke Internetverbindung verfügt. Diesen subjektiven Eindruck verstärken Daten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), aus denen hervorgeht, dass die Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit höheren Übertragungsraten in Schulen gering ist.

Fehlende Konzepte und Kommunikation

Die anhaltenden Probleme beim digitalen Fernunterricht sind nicht allein auf die technische Ausstattung zurückzuführen. Es mangelte auch an Kommunikation und Konzepten.

Auch ein Dreivierteljahr nach den ersten Schulschließungen hatten 40 Prozent der Schulen noch immer kein Konzept, wie sie den Kontakt mit den Schülern und Eltern im Fernunterricht aufrechterhalten wollen, wie aus der genannten Forsa-Umfrage hervorgeht. Weniger als jede vierte Schule hatte demnach ein Konzept dafür, wie im Fernunterricht Schüler mit Lernschwierigkeiten unterstützt werden können. Auch tatsächlicher oder vermeintlicher Datenschutz schien

Breitbandverfügbarkeit an Schulen in Deutschland je Breitbandklasse in Prozent



Quelle: BMVI (Stand Ende 2020)

mancher pragmatischen Lösung im Wege zu stehen.

Dennoch hat die Pandemie einen deutlichen Entwicklungssprung ausgelöst. So hat die Nutzung digitaler Tools merklich zugenommen – beispielsweise für den individuellen Austausch mit Schülern oder das Verteilen von Aufgaben.

Finanzierung: „Digitalpakt Schule“

Die Digitalisierung der öffentlichen Bildung scheitert bisher nicht an der Finanzierung. Das zeigt der Blick auf den „Digitalpakt Schule“, dem der Bund mittlerweile 6,5 Mrd. Euro für Investitionen in die kommunale digitale Bildungsinfrastruktur zur Verfügung stellt. Die Länder haben sich verpflichtet, mindestens weitere 10 Prozent dieser Summe aufzubringen. Somit stehen im Rahmen des „Digitalpakts Schule“ bis 2024 mehr als 7 Mrd. Euro zur Verfügung, um Schulen zu digitalisieren. Diese Mittel werden jedoch nur schleppend abgerufen: Bis Mitte 2021 waren rund 852 Mio. Euro abgeflossen. Rund

1,4 Mrd. Euro wurden beantragt, aber noch nicht abgerufen. Somit sind zwei Jahre nach dem Start des Digitalpaktes nur etwas mehr als ein Zehntel der zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich in den Schulen angekommen.

Die Gründe für den langsamen Mittelabfluss sind vielfältig. Zum einen fehlt es an IT-Spezialisten, um Projekte umzusetzen, zum anderen müssen Aufträge ausgeschrieben werden, was wiederum Zeit kostet. Zudem wird die Bürokratie der Antragsverfahren beklagt. Nicht zuletzt zeigt sich ein häufiges Problem der Mischfinanzierung: Die Kommunen werden mit den Folgekosten allein gelassen. Da sie diese scheuen, halten sie sich bei Investitionen zurück – und die Digitalisierung der Schulen stockt, obwohl Geld zur Verfügung steht.

4. Geld allein macht nicht glücklich

Insbesondere in der Corona-Krise saß das Steuergeld auch für digitale Projekte locker.

So wurden beispielsweise für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen (Umsetzung des OZG) und die Aufbereitung und Verknüpfung dezentraler Datenbestände (Registermodernisierung) 3,3 Mrd. Euro zusätzlich durch den Bund zur Verfügung gestellt. Für die Digitalisierung der Schulen gab es zusätzlich 1,5 Mrd. Euro. Das Problem dabei ist, dass diese Projekte teils durch Schulden – und damit nicht nachhaltig – finanziert sind. Zudem vernebeln die Milliardensummen den Blick auf drei wesentliche Probleme und Hürden.

► Probleme und Hürden

Finanzierung durch Schulden

Die digitale Modernisierung der Verwaltung, des öffentlichen Gesundheitswesens und der öffentlichen Bildung sind Daueraufgaben, die nicht erledigt sind, wenn die schuldenfinanzierten Konjunkturmilliarden – zum Beispiel für die Digitalisierung der Schulen oder von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen – ausgegeben sind. Auch danach werden Ausgaben für digitale Strukturen und Prozesse und deren Pflege notwendig sein. Daher müssen diese Ausgaben aus den laufenden Einnahmen bestritten werden können. Aufgabe der Politik ist es, die richtigen Prioritäten im Haushalt zu setzen, damit diese Ausgaben dauerhaft finanzierbar sind.

Steuergeld kann private Initiativen verdrängen

Es besteht die Gefahr, dass staatliches Geld private Anbieter verdrängt und der Staat somit mehr ausgibt als zum Erreichen der Ziele notwendig ist. Ein Beispiel ist der Breitbandausbau, den die Bundesregierung seit Jahren mit zig Milliarden Euro fördert. Zuletzt wurde die Förderung erheblich ausgeweitet: Jetzt werden auch Gebiete gefördert, in denen es ein einigermaßen schnelles Internet gibt, aber noch kein super-schnel-

les. Die für die Wahrung des Wettbewerbs zuständige Monopolkommission befürchtet, dass durch diese Förderung der privatwirtschaftliche Ausbau verdrängt werden könnte. Heißt: Der Steuerzahler würde den Ausbau dort finanzieren, wo dies mit Steuergeld nicht nötig wäre. Der Staat sollte seine knappen Ressourcen auf die Bereiche bündeln, in denen partout keine privaten Investitionen zu erwarten sind, um die politischen Ziele zu erreichen. (Lesetipp: Fall Breitbandausbau Brandenburg, S. 40; Fall Breitbandausbau Sachsen, S. 36).

Organisationsversagen

Schließlich wird deutlich, dass Geld allein nicht ausreicht, um die Digitalisierung erfolgreich voranzubringen. Teilweise fließen Mittel gar nicht erst ab, wie oben für den „Digitalpakt Schule“ bereits exemplarisch beschrieben. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kommt zu dem Schluss, dass die „Bewältigung der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung [...] nur zum Teil eine Frage der finanziellen Ressourcen“ sei.

Weiter stellen die Berater fest: „Auch eine massive Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel könnte keine Beschleunigung bewirken, wenn nicht gleichzeitig Abläufe bei Planung und Umsetzung vereinfacht und Aufgaben besser verteilt werden.“ Die Regierungsberater urteilen, dass der „Rückstand Deutschlands bei der Digitalisierung oftmals weniger auf fehlenden finanziellen Mitteln oder Marktversagen, sondern auf verschiedenen Formen von Organisationsversagen“ beruht.

Fazit: Statt aktionistisch neues Steuergeld zu bewilligen, muss die Finanzierung durch richtige Prioritäten langfristig sichergestellt werden. Zudem muss die Politik wesentliche Hürden aus dem Weg räumen und die richtigen Weichen für die Digitalisierung stellen. Folgendes ist nötig:

► **Digitale Transformation – kulturelle und organisatorische Herausforderungen meistern**

Der Koordinierungsaufwand und der damit einhergehende Struktur- und Kulturwandel der Digitalisierung der Verwaltung wurden unterschätzt. Soll die Digitalisierung der Verwaltung gelingen, braucht es mehr als nur neue Technik. Die digitale Transformation braucht ein neues Denken: neue Organisationsformen, eine neue Art der Führung und Weiterbildung.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl konkreter Themen organisatorischer und rechtlicher Art, die angegangen werden müssen.

Digital-TÜV etablieren und Recht digitaltauglich machen

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist ein guter Anlass, um bestehende Verfahren insgesamt zu vereinfachen. Geschehen ist bisher jedoch wenig. Zwar wollten CDU, CSU und SPD laut Koalitionsvertrag der vergangenen Legislaturperiode „alle bisherigen und zukünftigen Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit überprüfen und E-Government-fähig machen“. In Wirklichkeit ist aber wenig passiert.

Damit wurde die Chance vertan, schlankere und unbürokratischere Verfahren zu schaffen, die wiederum die Voraussetzung für nutzerfreundliche und praxistaugliche technische Lösungen sind.

Hinderlich für digitale Verfahren ist beispielsweise, dass Rechtsbegriffe nicht einheitlich definiert sind. Dies betrifft u. a. den Einkommensbegriff. Es ist von Verfahren zu Verfahren zum Teil unterschiedlich, was darunter verstanden wird. Dies macht es schwierig, den Grundsatz umzusetzen, dass Bürger und Unternehmen Daten nur einmal bei einer Verwaltung eingeben müssen („Once Only“).

Deutschland braucht endlich einen Digital-TÜV für Gesetze, um sie auf Digital-

tauglichkeit zu prüfen – ob sie also mit den neuen digitalen Möglichkeiten einfach vollzogen werden können. In Dänemark wurde mit dem bereits 2018 eingeführten obligatorischen digitalen Tauglichkeitscheck gute Erfahrungen gemacht. Dabei wird u. a. geprüft, ob digitale Kommunikation und eine automatische Sachbearbeitung möglich sind. Geprüft wird aber auch, ob Begriffe einheitlich definiert sind und Daten wiederverwendet werden können. Sichere Datenverwaltung spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Vermeidung von Betrug und Fehlern.

Grundlegendes zuerst: Standards setzen

Wenn digitale Verwaltungsangebote flächendeckend in allen föderalen Ebenen funktionieren sollen, ist es essenziell, verbindliche Standards festzulegen – für Schnittstellen und die Gesamtarchitektur. Wenn an allen Enden gewerkelt wird, muss zuvor definiert worden sein, wie die Teile zusammenpassen sollen. Laut Einschätzung des Normenkontrollrats (NKR) hat Deutschland hier noch großen Nachholbedarf. Auf die verbindliche Klärung dieser Fragen muss mehr Energie verwendet werden!

Innovative Vergabeverfahren für Software

Nicht zuletzt muss im Vergabewesen berücksichtigt werden, dass IT-Lösungen schnelllebig sind und agil erarbeitet werden. Insgesamt sollte die Beschaffung standardisierter Softwarelösungen vereinfacht werden – beispielsweise über eine gemeinsame Plattform, eine Art föderaler App-Store, wie es der NKR anregt. Wichtig ist dabei, dass diese Plattform auch offen für Lösungen der Privatwirtschaft ist, um den Wettbewerb für die besten und wirtschaftlichsten Lösungen zuzulassen.

Digital-Agentur statt Digital-Ministerien

Populär ist die Forderung nach Digital-Ministerien – im Bund und in den Ländern. In ersten Bundesländern sind bereits

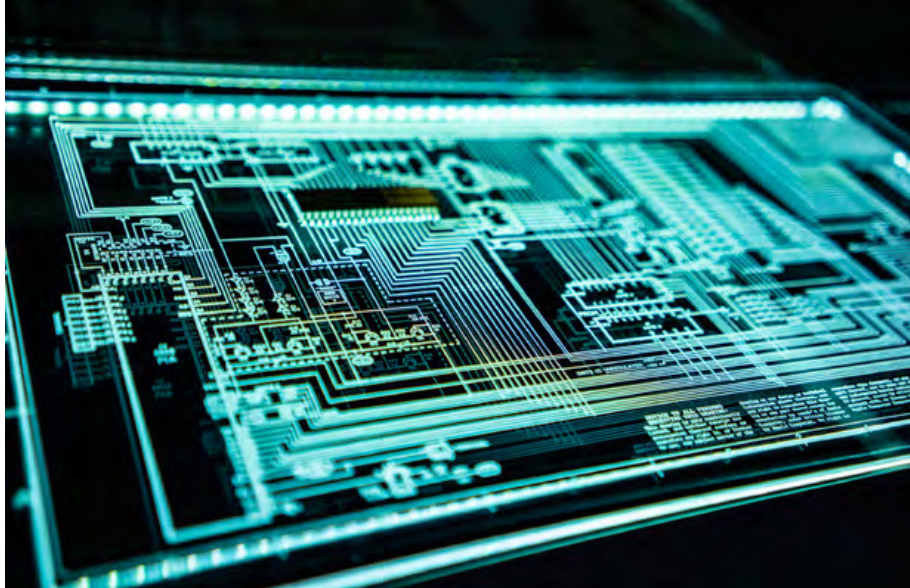


Foto: Adi Goldstein/Unsplash

Digital-Ministerien eingerichtet worden. Auch auf Bundesebene gibt es Forderungen nach einem eigenen Ministerium für Digitalisierung.

Dabei sprechen internationale Erfahrungen nicht dafür, ein eigenes Ministerium einzurichten, wie eine aktuelle Untersuchung von Experten der Hertie School zeigt: Obwohl drei europäische Länder (Polen, Luxemburg, Griechenland) eigene Digital-Ministerien haben, belegen sie hintere Plätze bei internationalen Vergleichen.

Demnach sind bei den Digital-Spitzenreitern zwei wesentliche Gemeinsamkeiten festzustellen: Erstens ist die Digitalisierung in einem starken Ministerium wie dem Finanz-, Wirtschafts- oder Innenministerium oder gleich in der Regierungszentrale angesiedelt. Zweitens wurde eine starke Agentur für die Umsetzung etabliert. Damit wurden beispielsweise in Dänemark, Estland und Australien gute Erfahrungen gemacht.

Daraus folgt: Richtig ist, dass die Digitalisierung mehr politische und strategische Aufmerksamkeit braucht. Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen scheint ein eigenes Digital-Ministerium je-

doch keine gute Idee zu sein. Helfen könnte eine schlagkräftige Digital-Agentur, die den Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen vor allem strategisch und konzeptionell zur Seite steht. Auch wenn eine solche Agentur viele Mitarbeiter beschäftigen müsste, wäre dies nach Einschätzung des NKR nur ein Bruchteil der verteilten Mitarbeiterressourcen in Bund, Ländern und Kommunen, die sogar zusammen nicht jene Schlagkraft aufbringen würden.

Föderalismusreform

Deutschland ist föderal organisiert, was viele Vorteile mit sich bringt. Die föderale Organisation hat aber auch dazu geführt, dass die Verwaltungen über die föderalen Ebenen hinweg immer weiter verschränkt sind. Dies erhöht die Komplexität bei der Digitalisierung der Verwaltung erheblich. Von einer „Komplexitätsfalle“ ist mittlerweile die Rede. Mancher kommunale Vertreter spricht von einer koordinativen Überforderung und ruft nach Vereinfachung.

Vor diesem Hintergrund braucht es ein neues Denken, weil die Digitalisierung nicht einfach in die herkömmlichen Verwaltungs-



strukturen passt. Sinnvoll scheint, die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Kommunen, Ländern und dem Bund mit Blick auf die digitale Modernisierung des Staates erneut auf den Prüfstand zu stellen. Um Bund, Länder und Kommunen digitalisierungsdienlich zu entflechten, sollte eine neue Föderalismusreform angestrebt werden.

5. Exkurs Onlinezugangsgesetz (OZG)

Bis Ende 2022 soll es für Bürger und Unternehmen möglich sein, einen großen Teil ihrer Behördengänge digital zu erledigen. Insgesamt sollen 575 Verwaltungsleistungen von Kommunen, Ländern und dem Bund über ein Portal zugänglich werden – beispielsweise die Beantragung von BAföG, Elterngeld oder die Zulassung eines Autos. Geregelt ist dies über das sogenannte Onlinezugangsgesetz, kurz: OZG, das Bundestag und Bundesrat 2017 im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen haben. Die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen soll Bürgern und Unternehmen einen bequemeren Zugang gewährleisten sowie bei ihnen und der Verwaltung Zeit und Geld sparen.

► **Kosten und Personal**

Finanziert wird die OZG-Umsetzung anteilig durch den Bund und die Länder. 500 Mio. Euro waren dafür in der 19. Legislaturperiode zunächst im Bundeshaushalt eingeplant, weitere Mittel bringen die Länder

auf. Im Zuge des Corona-Konjunkturpakets 2020 kamen weitere 3 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt hinzu, die anteilig auch den Ländern zur Verfügung stehen. Eng mit der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen verbunden ist auch die Modernisierung der Register, also der bei den Verwaltungen gespeicherten Daten, für die im Rahmen des Corona-Konjunkturpakets 300 Mio. Euro zur Verfügung gestellt wurde.

Weitere Ausgaben kamen für zusätzliches Personal hinzu. Das Bundesinnenministerium (BMI), das die Gesamtkoordination übernommen hat, hat 40 zusätzliche Stellen allein bis Ende 2018 erhalten. Auch im Bundeskanzleramt gibt es Mitarbeiter zur Koordination. Trotzdem wird zusätzliche Expertise in Form externer Berater eingekauft. Dass dies immer nötig war, bezweifelt der NKR und stellt kritisch fest: Dabei sei „nicht immer ersichtlich, worin das spezielle Know-How besteht und warum die übernommenen Aufgaben nicht von Verwaltungsmitarbeitern erledigt werden könnten“.

► **Stand der Umsetzung und bisherige Erkenntnisse**

Die Digitalisierung von nahezu 600 Verwaltungsleistungen ist alles andere als trivial. Die Verwaltungen auf allen Ebenen müssen nicht nur die technischen, sondern auch die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen. Erschwerend kommt hinzu, dass über die Jahre hinweg auf allen Ebenen verschiedene Einzellösungen entstanden sind, die zusammengefügt werden müssen, damit die Bürger und Unternehmen unkompliziert die Verwaltungsleistungen nutzen können.

Hohe Dynamik, aber unterschätzter Kulturwandel

Das Megaprojekt hat viel Bewegung ausgelöst, Wille und die Bereitschaft zur Digitalisierung der Verwaltungsleistungen sind

erkennbar. Viel Energie ist dabei bisher in die rechtlichen und organisatorischen Strukturen geflossen. Unterschätzt wurden hingegen der Koordinierungsaufwand und der notwendige Struktur- und Kulturwandel in der Verwaltung.

Konkreter Stand der Umsetzung unklar

Der genaue Stand der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen ist unklar. Im Sommer 2021 verkündete der federführende Bundesinnenminister, dass bei der Digitalisierung von öffentlichen Dienstleistungen „ein wunderbarer Fortschritt“ zu verzeichnen sei. 85 von 115 Bundesleistungen seien digitalisiert. In den Ländern und Kommunen seien 315 von insgesamt 575 Leistungen online verfügbar.

Diese Angaben sind jedoch weniger aussagekräftig, als es auf den ersten Blick scheint. Als erfolgreich kann die Digitalisierung der Verwaltungsleistung nämlich erst dann gelten, wenn sie flächendeckend angeboten und von Bürgern und Unternehmen tatsächlich genutzt wird. Daher gibt die bloße Zahl digitalisierter Einzel-Leistungen noch kein verlässliches Gesamtbild zum Stand der Umsetzung. Der jüngste Bericht des Normenkontrollrats verschafft immerhin einen Eindruck zum Umsetzungsstand. Demnach waren Mitte August 2021 erst 16 der angepeilten 575 Leistungen flächende-

ckend – also im Bund, den Ländern und allen Kommunen – online verfügbar.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass trotz diverser öffentlicher Quellen zur OZG-Umsetzung wesentliche Informationen fehlen: Wie viele Leistungen sind wie in welcher Tiefe digitalisiert und stehen flächendeckend zur Verfügung? Auch die Antwort auf eine BdSt-Anfrage im Land Nordrhein-Westfalen, das von sich behauptet, zusammen mit Baden-Württemberg an der Spitze der Bundesländer beim Angebot digitaler Dienstleistungen zu stehen, gibt keinen umfassenden Aufschluss über den Stand. Klar ist nur: Weniger als anderthalb Jahre, bevor das OZG umgesetzt sein soll, ist noch viel zu tun.

Weniger Bürokratie: „Once Only“ und digitale Identität

Um Bürger, Unternehmen und die Verwaltung mittels digitaler Leistungen tatsächlich wirksam von Bürokratie zu entlasten, müssen die Verfahren möglichst unkompliziert sein – das gilt für den Nachweis der eigenen Identität genauso wie für die Eingabe der erforderlichen Daten.

Die eigene Identität mittels elektronischem Personalausweises (eID) nachzuweisen ist bisher nicht nutzerfreundlich und wird nur spärlich genutzt. Damit fehlt bisher eine wesentliche Säule der digitalen Staatsmodernisierung.

VEREINFACHTE ONLINE KFZ-ZULASSUNG IN BAYERN

Dass Online-Services gern angenommen werden, wenn sie unbürokratisch zu nutzen sind, zeigt ein Versuch aus Bayern. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde Fahrzeughaltern der Zugang zur internetbasierten Zulassung und Abmeldung erleichtert. Es war damit nicht mehr notwendig, sich mit der eID-Funktion des Personalauswei-

ses (nPA) zu authentifizieren, die für die Bürger bisher nicht anwenderfreundlich genug gestaltet ist. Die sogenannte BayernID, die mit Benutzername und Passwort angelegt werden kann, reichte aus. Die Nutzungsquote stieg dank des bequemeren Zugangs laut Normenkontrollrat um das Neunzehnfache.

Ebenfalls elementar für die Entbürokratisierung ist, dass Daten und Nachweise nicht mehrfach eingegeben bzw. erbracht werden müssen, sondern in den verschiedenen Datenbanken der Verwaltung abgerufen werden können, wenn das Einverständnis der Nutzer vorliegt („Once Only“).

Mit dem „Registermodernisierungsgesetz“ und dem „Unternehmensbasisregistergesetz“ wurde hierfür die Grundlage gelegt. Doch auch künftig braucht das Thema Koordination politische Aufmerksamkeit, um die Umsetzung und damit die Entbürokratisierung zügig voranzutreiben.

Problem: Komplexität

Trotz der Fortschritte und des großen Engagements der Beteiligten ist noch lange nicht ausgemacht, dass die geplanten Verwaltungsleistungen flächendeckend, unbürokratisch und fristgerecht online zur Verfügung stehen werden.

Im Laufe der OZG-Umsetzung zeigte sich, wie groß der Koordinierungsaufwand tatsächlich ist, nicht zuletzt wegen der Verschränkung der föderalen Ebenen. Viele Kommunen und ihre IT-Dienstleister stoßen

an die Grenzen ihrer Kapazitäten und Möglichkeiten und warnen zum Teil vor einer „Komplexitätsfalle“.

Im Frühjahr 2021 haben kommunale Vertreter skizziert, wie sie aus dieser Komplexitätsfalle herauskommen wollen („Dresdner Forderungen“). Unter anderem fordern sie, mit zunehmender Digitalisierung die Komplexität der Zuständigkeiten im föderalen System zu reduzieren und neue Wege der Aufgabenverteilung zwischen Kommunen, Ländern und dem Bund zur Modernisierung des Staates zu beschreiten.

Im Kern geht es um die Rückgabe von digitalisierbaren Pflichtaufgaben an die Ebene der Herausgeber. Wer das Gesetz erlässt, soll es – wo möglich – auch vollziehen und die entsprechende IT zur Verfügung stellen. Der Gedanke ist richtig: Wo die Digitalisierung die Verschränkung der staatlichen Ebenen und das damit einhergehende Kompetenz- und Finanzierungswirrwarr auflösen kann, sollte sie genutzt werden.

Planwirtschaft verhindern

Um Entwicklungsaufwand zu sparen, gehen die Länder arbeitsteilig vor. Gemäß dem



Foto: Martijn Baudoin/Unsplash

sogenannten Einer-für-alle-Prinzip (EfA) sollte jedes Bundesland digitale Verwaltungsleistungen so entwickeln, dass auch andere Länder diese nutzen können, ohne den Prozess nochmals selbst entwickeln zu müssen. Damit sollen auch aufwendige und komplizierte Vergaben umgangen werden.

Was zunächst pragmatisch klingt, birgt jedoch Risiken. Um das EfA-Prinzip und die vereinfachte Vergabe umzusetzen, soll Software der öffentlichen IT-Dienstleister zwischen den Bundesländern auf einer Plattform (FIT-Store) zentral und zu standardisierten Vertragsbedingungen angeboten werden. Hier besteht die Gefahr, dass so der Wettbewerb um die besten Lösungen ausgehebelt wird.

Insbesondere mittelständische IT-Unternehmen sorgen sich, dass durch In-house-Vergaben ohne Ausschreibung der Verwaltungen und der öffentlichen IT-Dienstleister bereits am Markt verfügbare Lösungen verdrängt werden könnten.

Zudem würde eine einheitliche Lösung für alle außer Acht lassen, dass es auch in den Kommunen ganz unterschiedliche Anforderungen gibt – eine kleine Gemeinde braucht andere Lösungen als eine große Stadt. Daher braucht es auch unterschiedliche Software-Lösungen, um den verschiedenen Anforderungen vor Ort gerecht zu werden, die Akzeptanz in der Verwaltung zu erhöhen und die wirtschaftlichsten Lösungen zum Einsatz zu bringen. Auch der NKR ist

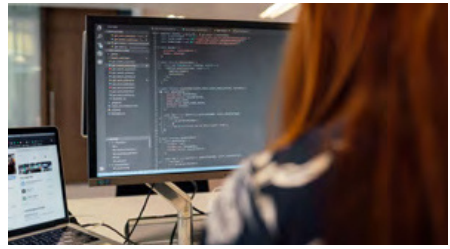


Foto: ThisisEngineering RAEng/Unsplash

skeptisch, dass ein planwirtschaftlich ausgerichtetes EfA-Prinzip zu bedarfsgerechten, dauerhaft innovativen und wirtschaftlich angemessenen Lösungen führt. Er warnt, dass durch einen gebündelten Ansatz Monopole oder Oligopole der Anbieter entstehen könnten und die Verwaltungen Gefahr liefen, sich in Abhängigkeiten zu begeben. Wichtig sei daher, Vielfalt und Wettbewerb aufrecht zu erhalten.

Die Umsetzung des OZG hat die Bedeutung verbindlicher Standards deutlich gemacht, insbesondere da Verwaltungsleistungen über fachliche Grenzen und föderale Ebenen hinweg angeboten werden sollen. Wenn IT-Komponenten wie standardisierte Bausteine zueinander passen, reduziert dies die Komplexität, erleichtert die Nachnutzung und senkt die Kosten. Um sicherzustellen, dass auch vielfältige Lösungen kombiniert werden können, muss der Staat sich darauf konzentrieren, Standards zu setzen und sich bei der Entwicklung zurückzuhalten.

Zeit, zu handeln

Die Analysen zeigen das Potenzial, aber auch die bestehenden Lücken der digitalen Staatsmodernisierung auf. Vieles wurde angestoßen; jedoch liegt noch großes Potenzial brach, Bürokratie abzubauen, die Verwaltung effizienter aufzustellen und ein Umfeld für Bürger und Unternehmen zu schaffen, das Innovationen und Wohlstand

fördert. Die kommende Bundesregierung muss die digitale Staatsmodernisierung beherzter und ambitionierter angehen als ihre Vorgängerin. Die Vorschläge liegen auf dem Tisch. Es ist Zeit, zu handeln.



Philipp Behm
p.behm@steuerzahler.de