

Digitalisierung des Staates in Deutschland: Need for Speed








Hans-Peter Klös, 16.09.2021

Bei nahezu allen international vergleichenden Indikatoren zum Stand der Digitalisierung schneidet Deutschland nicht gut ab. Besonders weit hinten liegt das Land bei der staatlichen Verwaltung, obwohl dies zunehmend eine kritische Infrastruktur bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Transformation ist. Der Handlungsbedarf ist groß.

Deutschlands Abstand zu den internationalen digitalen „first mover“ in der Digitalisierung ist eher größer als kleiner geworden (Tabelle). Bei zentralen internationalen Vergleichsmetriken zum Stand der Digitalisierung in verschiedenen Ausprägungen ist Deutschland nicht an der Spitze oder häufig sogar nur im Mittelfeld oder noch darunter positioniert: Beim DESI-Konnektivitätsindikator rangiert Deutschland unter den EU-Staaten auf Rang 8, bei der Nutzung des Internets auf Rang 9, bei der Integration digitaler Technologien in Geschäftsprozesse auf Rang 19. Beim World Digital Competitiveness Ranking des Institute for Management Development (IMD) belegt Deutschland nur Rang 18, ebenso wie beim Digital Intelligence Index der Tufts University. Beim Digital Riser Report des European Center for Digital Competitiveness ist es Rang 16. Bei keinem der Indikatoren kommt Deutschland in die Nähe des jeweiligen Spitzenreiters, und bei fünf der sieben genannten Indikatoren ist Deutschland sogar zurückgefallen.

Die Corona-Krise hat zudem große Mängel in der staatlichen Ablauforganisation verdeutlicht. Defizite in der

Digitalisierung tangieren nicht nur Schulen, Gesundheitsämter, Krankenhäuser und Pflegeheime, sondern auch die staatliche Verwaltung in ihrer gesamten föderalen Struktur. In der Corona-Krise, aber auch in der Flutkatastrophe im Sommer 2021 zeigte sich, dass Verwaltungen zum Teil überfordert waren und die Geschwindigkeit von Entscheidungen und ihrer Umsetzung unangemessen lang sind (Hüther/Röhl, 2021). Die Strukturen der öffentlichen Verwaltung haben sich bereits vor der Pandemie als wesentliche Hemmnisse für eine effektive Digitalisierung erwiesen: „Das Bild eines gut organisierten und gut regierten Landes hat sichtbar Risse bekommen“ (Nationaler Normenkontrollrat 2021, 1). „Das Koordinations- und Organisationsversagen der öffentlichen Hand in Deutschland ist mehrfach in internationalen Vergleichen aufgezeigt worden“ (Wissenschaftlicher Beirat des BMWI, 2021, 20). Ein empirischer Vergleich bestätigt diese Einschätzung: Trotz des Potenzials von E-Government liegt Deutschland im europaweiten Vergleich bei der Digitalisierung der Verwaltung und der Einführung von E-Government-Angeboten nach dem Digital Economy and Society Index 2019 (DESI) der EU nur auf Platz 21 beim E-Government und bei der Nutzung von E-Health-Diensten auf dem vorletzten Platz in Europa (European Commission, 2021). Nach dem D21-Monitor 2020/21 hat zuletzt erst etwa jeder zweite Befragte bisher E-Government-Angebote genutzt (Initiative D21, 2021).

Ranking	DESI Connectivity 2020	DESI Use of Inter- net Services 2020	DESI Integration of Digital Technology 2020	DESI Digital Public Services 2020	World Digital Competitive- ness Ranking 2020	Digital Riser Report 2020	Digital Intelligence Index*** 2020
Quelle	European Commission*	European Commission*	European Commission*	European Commission*	IMD World Competitive- ness Center	European Center für Digital Com- petitiveness**	Tufts University
Best in Class	DK	FIN	IRL	EST	USA	KSA	SGP
Rang DE	8	9	19	21	18	16	18
Veränderung D gegenüber Vorjahr							

Quellen: siehe oben; DESI: Digital Economy and Society Index; IMD: Institute for Management Development; *: nur EU; **: nur G-20; *** Teilindex Digital Evolution

In der digitalen Welt stellen die Angebote der digitalen Verwaltung einen wesentlichen wirtschaftlichen Standortfaktor dar, die moderne öffentliche Verwaltung hat eine immer größere Relevanz für moderne Gesellschaften. Über den dringenden Handlungsbedarf in diesem Feld besteht inzwischen auf der Erkenntnisebene Einigkeit in folgenden Punkten:

- Erstens soll der rasche Ausbau von E-Government-Angeboten die Bürgerfreundlichkeit erhöhen und unternehmerisches Handeln in und nach der Krise erleichtern. Ein wirtschaftsorientiertes E-Government kann Verfahren beschleunigen, die Bürokratiekosten für Unternehmen deutlich senken und ihnen die Nutzung von Verwaltungsleistungen erleichtern. Einige der Probleme bei der Auszahlung der Coronahilfen hätten bei einem leistungsfähigen E-Government vermieden werden können. Aus diesem Grund ist eine zentrale Anlaufstelle für Bürger und Unternehmen - ein „Single Point of Contact“ - über alle Verwaltungsebenen hinweg erforderlich.
- Zweitens soll das E-Government-Gesetz (EGovG) die Digitalisierung der Verwaltung flächendeckend verpflichtend für alle Stellen machen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übernehmen. Mit der E-Akte werden auch elektronische Akteneinsichten sowie ein elektronischer Abruf des Verfahrensstandes möglich. Behördentypische Prozesse wie Sitzungsläufe, Zeichnungsprozesse oder

Wiedervorlagen und die beweiswerterhaltende Langzeitspeicherung sollen sich effizient umsetzen lassen.

- Drittens soll Open Data ein wichtiger Bestandteil einer Öffnung und Transparenz der Verwaltung sein. Offene Verwaltungsdaten steigern die Akzeptanz öffentlicher Entscheidungsprozesse und ermöglichen es, neues Wissen zu gewinnen und durch ihre Nutzung in innovativen Anwendungen den Alltag zu erleichtern. Dies betrifft sowohl die Bevölkerung als auch Unternehmen. Damit das wirtschaftliche Potential einer Öffnung von Daten ausgeschöpft werden kann, sind leichtere Zugänge zu Verwaltungsdaten unter Berücksichtigung des Datenschutzes für Bürgerinnen und Bürger wie auch für Unternehmen zu schaffen.
- Viertens sind Standardisierungen und Vereinfachungen in der Verwaltung, aber auch eine Hinterfragung der Zuständigkeiten von Bund, Land, kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung notwendig (Hüther/Röhl, 2021). In diesem Zusammenhang ist eine rasche Standardisierung der fragmentierten IT-Infrastruktur von Ministerien, Landesbehörden und von Behörden auf den unteren Ebenen anzustreben, damit Schnittmengen verringert und behördenübergreifende Prozesse effizienter gestaltet werden. Eine zuverlässige digitale Infrastruktur vernetzt Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Damit Verwaltungsdienstleistungen aller Ebenen rund um

die Uhr und mit jedem Gerät verfügbar sind, bedarf es eines zentralen digitalen Zugangstors durch die Weiterentwicklung der zentralen Landesportale, damit staatliche und kommunale Dienste zentral online angeboten werden können.

Zwar wurde im September 2020 mit dem Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (sogenanntes Registermodernisierungsgesetz) die Steuer-Identifikationsnummer als ein übergreifendes "Ordnungsmerkmal" für besonders relevante Register eingeführt, zum Beispiel beim Melderegister, Personenstandsregister und Fahrzeugregister. Zudem sind nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, bis Ende 2022 alle 575 Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Das Konjunktur- und Zukunftspaket enthält über 3 Milliarden Euro, um die Umsetzung zu beschleunigen. Nach dem „OZG-Dashboard“ wurden zahlreiche Leistungen schon vor Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes digitalisiert. Hinzu sollen noch die im Rahmen des OZG erarbeiteten Onlineverfahren kommen und Verwaltungsleistungen, die bereits online sind, bis zu einer vollständigen OZG-Umsetzung weiterentwickelt werden, bis sie flächendeckend in allen Kommunen in Deutschland nutzerfreundlich verfügbar sind (BMI, 2021).

Bezüglich des Standes und der Geschwindigkeit bei der Umsetzung der Maßnahmen gibt es aber große Zweifel: Die Digitalisierung der Verwaltung stockt. Stand Februar 2021 konnten 327 OZG-Leistungen digital abgewickelt werden, ein Jahr zuvor waren es 293. Nach dem Onlinezugangsgesetz muss es bis zum kommenden Jahr etwa möglich sein, im Netz den Führerschein zu beantragen, ein Gewerbe anzumelden oder eine Geburtsurkunde ausstellen zu lassen, dies scheint aber noch ein weiter Weg zu sein. Der Normenkontrollrat monierte bereits 2020: „Noch ist wenig zu sehen. [...] Wir brauchen mehr Transparenz und ein präzises politisches Monitoring“ (Normenkontrollrat, 2020, 3). Ein weiteres Indiz für die große Diskrepanz zwischen Zielen und Stand der Umsetzung ist das neue IT-Architekturboard, mit dem ein kompletter Neustart zu einer einheitlichen IT-Infrastruktur von Bund, Ländern und Gemeinden verbunden ist, nachdem das bisherige Verfahren im vergangenen Jahr gescheitert war (OZG, 2021).

Deutlich mehr Speed als bisher ist also nötig, wenn der Digitalisierungsrückstand staatlicher Einrichtungen vermindert werden soll. Die wichtigsten Anforderungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind (BDI, 2021): eine fristgerechte Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, dessen konsequente Standardisierung, die Prüfung von Gesetzen und Verwaltungsprozessen auf ihre Digitaltauglichkeit, die Weiterentwicklung der Unternehmenskonten mit einem One-Stop-Shop, einer Registermodernisierung und einer eindeutigen Identifikationsnummer mit Once-Only-Prinzip, ein sicherer Datenaustausch zwischen Unternehmen und Behörden durch Open Government Data und die Bündelung der Aufgaben für ein E-Government unter einem Dach. Dieser Modernisierungsschub muss schnell erfolgen, um die Produktivitätspotenziale der staatlichen Verwaltung bei der notwendigen investiven Modernisierung des Landes zu erschließen.

Literatur

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2021, E-Government: Eine starke digitale Verwaltung für eine für eine noch stärkere Wirtschaft, Berlin

BMI – Bundesministerium des Innern, 2021, OZG-Dashboard, Berlin

European Commission, 2021, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, Brüssel

Hüther, Michael / Röhl, Klaus-Heiner, 2021, Wege aus der Umsetzungskrise der öffentlichen Verwaltung, IW-Policy Paper, Nr. 15, Köln

Initiative 21, 2021, D21-Digital-Index 2020/2021, Berlin

Nationaler Normenkontrollrat, 2020, Monitor Digitale Verwaltung, #4, Berlin

Nationaler Normenkontrollrat, 2021, Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat, Juni, Berlin

Onlinezugangsgesetz, 2021, Föderales Architekturboard: Neues Gremium für die IT-Architektur, Berlin

Wissenschaftlicher Beirat des BMWI, 2021, Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise, Gutachten, Berlin