

Daniel Delhaes, Dietmar Neuerer Berlin

Für Armin Laschet ist die Sache klar: Deutschland braucht ein „Digitalministerium“, einen „Digital-Tiv“ für Gesetze und einen „App-Store“ für die Verwaltung. Robert Habeck, Co-Parteichef der Grünen, erwartet, dass nach vier Jahren Regierung mit seiner Partei, die Kernbereiche des Staats und die Kommunikation mit den Menschen digital laufen. Das müsse „in einer Legislaturperiode geschafft sein“. Und der SPD-Bewerber fürs Kanzleramt, Olaf Scholz, kündigte an, Digitalisierung werde nach der Bundestagswahl zur „Chefsache“.

Schon im Bundestagswahlkampf 2017 forderte die FDP „Digital first, Bedenken second“. Union und SPD hatten in ihrem Koalitionsvertrag „Digital first“ verankert. Im Kanzleramt entstand eine Digitalabteilung und obendrein für die gesamte Regierung ein Digitalkabinet. Dennoch musste Digital-Staatsministerin Dorothee Bär (CSU) einräumen: Das „zentrale Steuerungs- und Koordinationsgremium der Digitalpolitik“ tagte sechs Mal – in vier Jahren. Der Dauerbrenner Digitalisierung gehört zwar inzwischen in jeden Koalitionsvertrag, doch die Ergebnisse bleiben überschaubar. Erstmals tauchte er vor zwölf Jahren im Regierungsprogramm von Union und FDP auf – zwei Jahre nachdem Apple das erste iPhone auf den Markt gebracht und mit dem Smartphone das mobile Internet salonfähig gemacht hatte. Damals ging es Union und FDP aber zunächst darum, „die flächendeckende Digitalisierung der Kinos“ sicherzustellen und auf die „Risiken“ der Digitalisierung hinzuweisen. 2013 dann zielten Union und SPD in ihrer Legislaturperiode darauf ab, die Idee der einheitlichen Telefonnummer für Behörden 115 „ins Internet zu übertragen und zumindest die 100 wichtigsten Verwaltungsleistungen bundesweit einheitlich online“ anzubieten.

Daraus wurde bekanntlich nichts. Ebenso wenig aus den Plänen, die sich 2018 im Koalitionsvertrag fanden. Dabei tauchte das Wort Digitalisierung erstmals in einer Überschrift des Koalitionsvertrags auf. Kanzlerin Angela Merkel (CDU) hatte in ihrem letzten Bundestagswahlkampf vor vier Jahren schon gehaut, wo es klemmt, um das von ihr versprochene gemeinsame „Bürgerportal“ von Bund, Ländern und Kommunen zu schaffen. Die meisten „Berührungspunkte“ haben die Bürger mit ihrer Kommune. Merksels Blaupause war das seit August 2017 geltende Online-Zugangsgesetz. Mit dem Gesetz haben sich Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digital anzubieten. Um 575 Vorgänge geht es dabei insgesamt. 460 davon fallen in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Für die Digitalisierung müssen viele verwaltungseigene Datenbanken miteinander vernetzt werden, vom Melde- bis zum Binnenschiffregister. Der federführende Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) ist überzeugt, dass das gelingt. Bei der Digitalisierung von öffentlichen Dienstleistungen sei „ein wunderbarer Fortschritt“ zu verzeichnen, sagte Seehofer kürzlich im Bundestags-Digitalausschuss.

Unzählige Systeme und Ressorterteilkeiten

Doch die Fachleute im Innenministerium wissen auch, dass der Weg mühsam ist. Die Digitalisierung der Verwaltung sei vor allem eine föderale Aufgabe. Doch ist es auch eine Mentalitätsfrage: Allein die Konsolidierung der IT des Bundes verzögert sich seit Jahren angesichts der unterschiedlichen Systeme und Ressorterteilkeiten. Der Prozess verschlingt weit mehr Milliarden, als je eingeplant waren. Da klingt es in der Tat fast unglaublich, wenn das Ministerium die Pläne „im Zeitplan“ wähnt und berichtet, dass von 115 Bundesleistungen bereits 85 digital angeboten werden. Schlecht sieht es indes bei kommunalen Angeboten aus. Die Forscher vom Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme haben etwa 300 repräsentativ ausgewählte Kommunen untersucht und resümiert: Es geht „nur schleppend“ voran. Fünf besonders häufig nachgefragte Verwaltungsleistungen haben die Forscher näher in den Blick genommen: die Kfz-Zulassung, die Melderegisterauskunft, die Gewerbeanmeldung, der Wohngeldantrag sowie die Baugenehmigung. Demnach bieten die Kommunen erst 1,2 der fünf

Wahlcheck

Der mühsame Weg zur digitalen Verwaltung

Seit 2009 wirbt jede neue Koalition mit der „Digitalisierung“. Doch die Verwaltung macht kaum Fortschritte – es hakt fast überall.



Archiv für Akten: Deutschland steckt tief in der analogen Verwaltung.



Stone/Getty Images

Digitalisierungsprogramm: So digitalisiert ein Land eine Leistung, die dann allen anderen Ländern zur Verfügung steht. Die Bundesregierung unterstütze mit dem Konjunkturpaket die Länder dabei, solche standardisierten Onlinedienste rasch zu entwickeln.

Um schneller voranzukommen, haben sich Bund und Länder die Arbeit aufgeteilt. So ist Baden-Württemberg zusammen mit dem Bundesverkehrsministerium federführend im Bereich „Mobilität und Reisen“, Brandenburg bei „Ein- und Auswanderung“ und Bremen bei „Familie und Kind“. Die Hansestadt demonstriert mit dem Projekt „Elfe“ („Einfach Leistungen für Eltern“), wie Verwaltungsvorgänge rund um die Geburt eines Kindes mit ein paar Klicks erledigt werden können. Wer Nachwuchs bekommt, muss nicht mehr zig Formulare bei unterschiedlichen Behörden mit immer gleichen Daten füllen. Stattdessen

soll ein einziger online gestellter Kombiantrag für Elterngeld, Kindergeld und Geburtsanzeige ausreichen. Der Haken dabei: Bisher können nur die Daten verwendet werden, die in Bremen vorliegen. Wer etwa in Stuttgart geboren wurde und nicht in Bremen geheiratet hat, ist den Bremer Registern unbekannt. Das soll sich mit dem Großprojekt Registermodernisierung ändern.

Zweifel am Zeitplan

Ein entsprechendes Gesetz hat der Bundestag in diesem Jahr beschlossen. Das Ziel ist nicht nur, sämtliche Register in Bund, Ländern und Kommunen zu digitalisieren. Durch die Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer als Personenkennziffer sollen die Daten auch eindeutig zugeordnet werden können. Bürger bekommen damit Zugang zu allen öffentlichen Leistungen, ohne jedes Mal aufs Neue die nötigen Dokumente zusammenzutragen. Das klingt effizient. Der Nationale Normenkontrollrat hat dennoch Zweifel am Zeitplan der Bundesregierung, bis Ende 2022 alles zu schaffen. „Vermutlich müssen wir uns erst mal mit einer minimalen Verwaltungsdigitalisierung abfinden – auch wenn das natürlich nicht das ist, was man sich unter digitaler Transformation vorstellt“, sagte Sabine Kuhlmann, Vizechefin des unabhängigen Beratergremiums der Bundesregierung. Wegen des Föderalismus empfiehlt sie, „die Dinge unterschwellig zu verändern, ohne mit dem Grundgesetz in Konflikt zu geraten“.

Der Normenkontrollrat plädiert für eine „eher schlanke Digitalisierungsagentur, die mit agilen, flexiblen und innovativen Formaten die Digitalisierung operativ voranbringen kann“, sagte die Expertin. „Eine Digitalagentur wäre praktikabler und wahrscheinlich effektiver als ein großes Digitalministerium.“ Kann es unter diesen Umständen gelingen, die Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen in nur wenigen Jahren umzukrempeln? Der Deutsche Städte- und Gemeindebund spricht von einer „Herkulesaufgabe“. Um das Ziel zu erreichen, bräuchten die Kommunen mehr Personal und Geld, sagte Hauptgeschäftsführer Gerd Landsberg. Bis heute sei kein Cent von den drei Milliarden Euro aus dem Konjunkturpaket angekommen. Zudem fehle für die Aufgabe vielerorts noch entsprechend ausgebildetes Personal. „Wir brauchen eine Aus- und Weiterbildungsoffensive für digitale Kompetenzen.“



Vermutlich müssen wir uns erst mal mit einer minimalen Verwaltungsdigitalisierung abfinden.

Sabine Kuhlmann
Vizechefin des Normenkontrollrats

Landsberg schlägt daher vor, das Zieltatum 2022 auf die am meisten nachgefragten Leistungen zu konzentrieren. „Besser einige Leistungen gut und nutzbringend digitalisieren, als unfertige, wenig hilfreiche Zwischenlösungen auf den Weg zu bringen.“ Digitalisierung braucht nicht nur effiziente Strukturen, verlässliche Software und intuitiv bedienbare Onlineformulare, sondern auch juristische Grundlagen. Für viele Verwaltungsvorgänge sind noch Unterschriften auf Papier gesetzlich vorgeschrieben, ebenso wie persönliches Erscheinen bei der Behörde oder die Vorlage bestimmter Dokumente. Landsberg fordert deswegen einen echten „Digital-Tiv“ für alle neuen gesetzlichen Regelungen. So schreitet die Digitalisierung der Verwaltung voran, wenn auch langsam. Einen Lichtblick gab es Anfang Juni: Da startete das erste einheitliche Unternehmenskonto auf Basis der Elster-Technologie, die die Finanzämter seit 20 Jahren nutzen und mit der sie auch die Corona-Hilfen ausbezahlt haben. In der Startphase sind Verwaltungsleistungen der Pilotpartner Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und des Bundes angebunden, mit denen die angemeldeten Unternehmen über das System direkt kommunizieren können. CDU und CSU werben damit immer noch in ihrem Wahlprogramm.

Nachgefragt



Regier/Steffen

„Der Föderalismus ist eine Hürde“

Die Vizevorsitzende des Normenkontrollrats, Sabine Kuhlmann, rechnet bei der Digitalisierung der Verwaltung lediglich mit minimalen Fortschritten.

Der Nationale Normenkontrollrat zweifelt am Zeitplan der Bundesregierung für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), wonach 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digitalisiert sein sollen. Über die Perspektiven des OZG sprach das Handelsblatt mit Sabine Kuhlmann, stellvertretende Vorsitzende des unabhängigen Beratergremiums der Bundesregierung.

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) haben sich Bund und Länder verpflichtet, bis Ende kommenden Jahres alle Verwaltungsleistungen für die Bürger auch digital anzubieten. Ist das zu schaffen?

Ich halte das für ziemlich ambitioniert. Möglicherweise schafft man für alle Leistungen eine Art von Minimal-Digitalisierung. Aber von der „Once only“-Idee, dass Bürger und Unternehmen bestimmte Standardinformationen der Verwaltung nur noch einmal mitteilen müssen, sind wir noch weit entfernt. Vermutlich müssen wir uns erst mal mit einer minimalen Verwaltungsdigitalisierung abfinden – auch wenn das natürlich nicht das ist, was man sich unter digitaler Transformation vorstellt.

Viele sehen den Föderalismus als Digitalisierungsbremse. Sie auch?

Der Föderalismus ist auf jeden Fall eine Hürde für die Digitalisierung der Verwaltung. Gerade auch im Vergleich zu anderen Ländern, die nicht föderal organisiert sind. Wir haben dadurch eine ziemlich hohe Komplexität der Strukturen. Nicht nur, weil Deutschland mit dem Bund, den Ländern und den Kommunen drei Ebenen hat. Es gibt auch verschiedene föderal organisierte Gremien, die sich mit digitalen Fragen befassen. Hinzu kommen die Bundesministerien, die alle auch irgendwas mit Digitalisierung zu tun haben. Diese Vielfalt an Akteuren und Strukturen macht die Digitalisierung der Verwaltung sehr schwerfällig.

Wäre eine Föderalismusreform sinnvoll?

Ich halte davon wenig. Besser wäre, die Dinge unterschwellig zu verändern, ohne mit dem Grundgesetz in Konflikt zu geraten. Auf diese Weise können wir schneller etwas bewegen. Das geht mit einer Föderalismusreform nicht. Föderalismusreformen sind langwierig, und am Ende kommt nur begrenzt etwas dabei heraus.

Union und FDP sehen in einem Digitalministerium die Lösung. Ergibt das Sinn?

Ich bin skeptisch, ob ein großes, schwerfälliges Ministerium, wirklich hilfreich ist. Es ist auch nicht klar, wie

viele Ressourcen ein solches Ressort hätte und wie durchsetzungsfähig es gegenüber den anderen Ressorts wäre. Um die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen, wäre eine kleinere, schlagkräftige Einheit sinnvoller.

Wie meinen Sie das?

Wir vom Normenkontrollrat plädieren für eine eher schlanke Digitalisierungsagentur, die mit agilen, flexiblen und innovativen Formaten die Digitalisierung operativ voranbringen kann. In Dänemark hat eine solche Organisation maßgeblich zum Erfolg der dänischen Digitalisierungsstrategie beigetragen. Eine Digitalagentur wäre praktikabler und wahrscheinlich effektiver als ein großes Digitalministerium.

Würde eine solche Agentur nicht noch mehr Bürokratie bedeuten? Es braucht ja bestimmt einen Etat und klare Befugnisse.

Natürlich muss die Agentur mit ausreichend Personal besetzt sein. Das ist auch nötig für diese Aufgabe. Die Mission lautet: Die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen und auch den nötigen Kulturwandel herbeizuführen.

Bestehen bei dieser Aufgabe personelle Defizite?

Momentan sind wir da total unterbesetzt, die föderale Koordination ist bei Weitem nicht ausreichend. Das würde ich in diesem Fall auch nicht als Bürokratieaufwuchs sehen, sondern als ein Mittel, Bürokratie abzubauen. Wir brauchen mehr Tempo für die Digitalisierung. Und dazu braucht es eine Digitalagentur mit Fachleuten, die sehr schnell etwas auf die Beine stellen können.

Würde eine solche Agentur auch Gesetze auf ihre digitale Tauglichkeit hin überprüfen?

Das ist denkbar. Gesetze sollten, bevor sie in Kraft treten, einem Digital-Check unterzogen werden. Es muss geprüft werden, ob sie für die digitale Verwaltung geeignet sind. Es wäre sinnvoll, eine solche Agentur verpflichtend schon in den Gesetzgebungsprozess einzubinden. Vorstellbar ist, das Ganze direkt am Kanzleramt oder ans Innenministerium anzudocken. Es spricht aber auch manches dafür, das direkt zur Chefsache zu machen.

Ein zentraler Leitgedanke beim Onlinezugangsgesetz ist das Prinzip „einer für alle“. Also ein Land entwickelt eine Leistung, und die anderen übernehmen diese unbürokratisch und mit wenigen Anpassungen. Wie schätzen Sie die Bereitschaft in den Ländern zur Nachnutzung ein?

Momentan ist noch nicht so richtig klar, wie diese Nachnutzung im Einzelnen aussehen soll und wie eine entwickelte Lösung in der Fläche ausgerollt werden kann. Ich glaube, in vielen Bereichen der kommunalen Verwaltung gibt es durchaus die Bereitschaft, eine gute digitale Lösung zu übernehmen. Es ist aber noch nicht klar, wie das praktisch laufen soll. Da sind noch ganz viele offene Fragen.

Aber Sie haben schon den Eindruck gewonnen, dass bei der Lösungssuche alle mitziehen?

Das Interesse ist gegeben. Ich glaube aber nicht, dass die fast 600 Verwaltungsleistungen, um die es geht, von allen übernommen werden. Es wird Varianzen geben. Deswegen spreche ich nicht von einer Lösung für alle, sondern von einer Lösung für viele. Das ist realistisch.

Die Digitalisierung muss von der Verwaltung umgesetzt werden. Glauben Sie, dass die Beschäftigten auf den digitalen Kulturwandel vorbereitet sind? Oder braucht es da Schulungen, um die Leute, stärker für die Herausforderung zu sensibilisieren?

Wir brauchen auf jeden Fall Schulungen. Es gibt schon jetzt viel Engagement, viele Initiativen und Veranstaltungen, die sich diesen Themen widmen. Bremen zum Beispiel ist ein positives Beispiel. Mit seinem digitalen Elterngeld „Elfe“ hat der Senat der Hansestadt Unternehmensegeist bewiesen. Oft stößt man mit solchen Projekten aber an rechtliche und technische Grenzen.

Das heißt?

Wir haben die Registermodernisierung noch nicht vollzogen. Daten können also noch nicht problemlos digital ausgetauscht werden, sodass den Bürgerinnen und Bürgern mehrere Behördengänge erspart bleiben. Da hakt es an vielen Stellen, sodass noch kein wirklicher Mehrwert für die Beschäftigten in der Verwaltung erkennbar ist.

Ein Problem dürfte auch sein, dass für viele Verwaltungsvorgänge immer noch Unterschriften auf Papier gesetzlich vorgeschrieben sind.

Das ist ein großes Problem. Da ist man überhaupt nicht weitergekommen. Deshalb ist es so wichtig, neue Gesetze sehr früh auf ihre digitale Tauglichkeit hin zu überprüfen. Grundsätzlich sollte alles digital gedacht werden und nur im Ausnahmefall die Schriftformerfordernisse gelten.

Die Fragen stellte Dietmar Neuerer.