

Digitalpolitik: Der lange Weg des Staats zum Enabler

Thomas Bönig

1. Eine nachhaltige Digitalisierung der deutschen Verwaltung findet immer noch nicht statt

In einer sich rasant verändernden Welt darf die zukünftige Rolle eines Staates nicht mehr nur statisch sein. Viele Regierungen haben sich bereits von Regulatoren zu Enablern für Gesellschaft und Wirtschaft weiterentwickelt. Dies bedeutet, dass der Staat nicht nur Gesetze erlassen sollte, sondern auch realistische Bedingungen für die Umsetzung sowie wirtschaftliches Wachstum und sozialen sowie gesellschaftlichen Fortschritt schaffen muss. Im Gegensatz dazu befindet sich Deutschland aktuell auf einem problematischen Weg zu einem Staatswesen, das nicht mehr in der Lage ist, mit Gesellschaft und Wirtschaft Schritt zu halten.

Bürokratie, Überregulierung und überzogene Standards, die dauerhaft weder erfüllt noch finanziert werden können, hindern die Verwaltung daran, schnell oder pragmatisch auf große Herausforderungen wie die Corona-Pandemie oder die Ukraine-Krise angemessen zu reagieren. Die fortgesetzte Entwicklung eines dysfunktionalen Staatskonstrukts ist offensichtlich, dennoch ist in der Politik weder ein Umdenken noch ein Umlenken zu erkennen. Eine stetig ansteigende Anzahl von Gesetzen oder Vorschriften werden neu erlassen, ohne dass veraltete oder nicht mehr sinnvolle Rahmenbedingungen außer Kraft gesetzt oder zumindest angepasst werden. Das gesamte System von Verwaltung wird damit nicht nur immer komplizierter, sondern auch erheblich komplexer. Vielfältige Beispiele hierzu findet man im Bereich Bauen, wo neue Baustandards eingeführt und parallel dazu Kriterien beim Umweltschutz verändert werden, ohne dass dies aufeinander abgestimmt ist, was Effizienz und Funktionalität der Verwaltung erheblich beeinträchtigt.

Dies führt oft zu einer Ausweitung bürokratischer Mechanismen, deren Notwendigkeit oder Nutzen immer geringer wird, während die Kosten und der Aufwand für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft dramatisch steigen.

In der deutschen Politik und den Ministerien fehlt offensichtlich die notwendige Transparenz und die Abschätzung von Folgekosten, die in den Verwaltungseinheiten entstehen, oft für einen nur geringfügigen und kaum wahrnehmbaren Nutzen. Neben den reinen Sachkosten, wie z.B. beim Wohngeldgesetz, ist nicht transparent, welche erheblichen Folgekosten und weitere negativen Auswirkungen durch überzogene bürokratische Anforderungen entstehen. Übermäßig komplexe Verwaltungsprozesse, die für niemanden mehr nachvollziehbar sind, verstärken den Eindruck in der Gesellschaft, dass sich die Politik immer weiter von der Realität entfernt.

Ein markantes Beispiel hierzu ist die politisch gewollte Digitalisierung der Verwaltung, festgeschrieben im Online-Zugangs-Gesetz (OZG). In der Umsetzung ist dieses Gesetz weder zielführend noch führt es zu den gewünschten Ergebnissen einer digitalen Verwaltung. Es ist ein schlechtes Signal, wenn eine politische Führung davon ausgeht, dass Online-Formulare auch nur ansatzweise etwas mit einer Digitalisierung der Verwaltung zu tun haben. Die grundsätzliche strategische Ausrichtung von OZG ist es, dass das Papier (Formular) aus dem Prozess digitalisiert wird, und nicht der Prozess an sich. Dies ist eine fatale strategische Fehlentwicklung, die dazu führt, dass eine Digitale Verwaltung nicht ansatzweise erreicht werden kann.

2. Es gibt viele große strukturelle Herausforderungen, die anzugehen sind

Hinzu kommt, dass die Verwaltung, oft auch aus reinem Selbstschutz, zusätzliche interne Prozesse entwickelt, die parallel zur gesetzlich vorgeschriebenen Umsetzung entstehen. Diese sind selten auf Effizienz oder Geschwindigkeit im Sinne einer Serviceorientierung ausgerichtet. Stattdessen neigen sie dazu sicherzustellen, dass die ausführenden Verwaltungseinheiten die Durchführung zu 100 Prozent rechtssicher und absolut risikofrei gestalten können, ungeachtet der Zeit, die damit für einen Vorgang insgesamt benötigt wird oder auch den dabei entstehenden hohen Prozesskosten. Dies führt zu einem weiteren Anstieg der Dysfunktionalität: Die Verwaltung konzentriert sich immer mehr auf sich selbst, um allen formellen oder gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden, anstatt einen echten Service zu erbringen. Dabei erzeugt sie

große Mengen an Papier, die im Nachhinein für niemanden mehr von Bedeutung sind. Aber selbst diese peripheren Prozessergebnisse in Form von Dokumenten oder Formularen müssen verwaltet und gelagert werden, für den äußerst seltenen Fall, dass sie nochmals benötigt werden.

Aufgrund der langjährigen Ausbildung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, Anforderungen exakt umzusetzen und ohne Ausnahmen im Prozess zu bleiben, auch wenn die Ergebnisse suboptimal und viel zu langsam sind, entsteht ein zusätzlicher Effekt, der jegliche Veränderungsbereitschaft unterdrückt und bürokratische Ansätze weiter zementiert, anstatt einen Wechsel herbeizuführen, bei dem der Fokus auf Schnelligkeit, Effizienz, Effektivität und geringen Kosten liegt. Da den meisten Verwaltungseinheiten bewusst ist, dass sie die steigende Anzahl neuer Gesetze und Standards nicht in der vorgeschriebenen Qualität umsetzen können, versuchen sie oft, *Lücken* zu finden, die genutzt werden können, um zumindest den Anforderungen und Vorgaben grob gerecht zu werden. Dies jedoch führt wiederum zu weiteren adaptiven Prozessen, die wenig effektiv oder effizient sind. Es stellt sich insgesamt die Frage, ob bei der enormen Anzahl von neuen Vorschriften und Gesetzen die wirklich relevanten Interessen der Mehrheit der Gesellschaft oder Wirtschaft noch ausreichend berücksichtigt werden.

Ein weiteres strukturelles Problem für eine effiziente digitale Verwaltung ist der begrenzte Zugang zu modernen oder digitalen Technologien wie z.B. Cloud-Lösungen, welche eine schnelle Modernisierung der öffentlichen IT erheblich erschweren. Eine oft überzogene Auslegung des Datenschutzes sowie eine hohe Risikoaversion, auch wenn der potenzielle Schaden oder die Eintrittswahrscheinlichkeit sehr gering sind, führen dazu, dass man immer gute Argumente hat, sich nicht mit modernen Technologien konstruktiv auseinanderzusetzen zu müssen. Ebenso besteht immer noch ein erhebliches Defizit in der strategischen Perspektive und Bewertung von Technologie, da in den Ministerien weiterhin in veralteten IT-Dimensionen und IT-Architekturen gedacht wird, anstatt einen modernen Plattformansatz mit vollständiger Ende-zu-Ende-Digitalisierung anzustreben.

3. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, schneller oder besser zu werden, insbesondere durch die Digitalisierung

Die deutsche Politik muss sich zukünftig verstärkt darauf konzentrieren, den Staat für die kommenden Entwicklungen einer digitalen Gesellschaft und

Wirtschaft wieder handlungsfähig zu machen. In der heutigen Zeit kann ein Staat nicht mehr nur als Regulierer agieren, sondern er muss vor allem als Enabler für eine zukunftsorientierte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung fungieren. Statt die bestehenden Strukturen oberflächlich zu modernisieren und eine pseudo-digitale Perspektive zu verfolgen, müssen die großen und wichtigen Herausforderungen in den Vordergrund gerückt werden. Es darf nicht sein, dass immer wieder nur spezifische Ausnahmeregelungen oder partielle Interessen den Fokus erhalten. In einer Ära rasanter digitaler Veränderung ist es von entscheidender Bedeutung, sich den großen Herausforderungen zu stellen, anstatt weniger relevante Details zu perfektionieren. Gewinner und Verlierer verfolgen zwar die gleichen Ziele, aber die Gewinner haben das bessere System und effektivere Strukturen. Es ist nicht ausreichend und auch nicht mehr realistisch, politische Ziele über Gesetze vorzugeben und dann darauf zu hoffen, dass nachgeordnete öffentlichen Einrichtungen diese irgendwie auch umsetzen können. Der Staat muss ganzheitlich selbst aktiv werden und die Rolle eines proaktiven Gestalters übernehmen und z.B. für alle Bundesleistungen auch die digitalen Verfahren über eine Plattform zur Verfügung stellen. Sofern zukünftig nur noch Gesetze verabschiedet werden würden, bei denen der Bund zeitgleich auch die digitalen Lösungen bereitstellen müsste, würden in den nächsten Jahrzehnten nur sehr wenige neue Gesetze verabschiedet werden.

Eine effektive und nachhaltige Digitalisierung der Verwaltung ist unabdingbar, um das bisherige System aufrechterhalten zu können. Dies betrifft nicht nur den Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst, sondern auch die Ausrichtung der Verwaltung als serviceorientierte Institution für Wirtschaft und Gesellschaft. Hierbei sollten echte digitale Angebote den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen erleichtern, anstatt ineffiziente Online-Formulare zu erstellen, welche die Verwaltung zusätzlich belasten und lediglich die vorhandene Bürokratie online stellen oder dabei noch oft einen draufsetzen. Bürokratie beginnt dort, wo die Kosten den Nutzen übersteigen. Um Deutschland auf den erfolgreichen Weg eines Enabler zu bringen, müssen verschiedene wichtige Themen und Herausforderungen priorisiert angegangen werden:

- Entwicklung einer durchgängigen Digitalstrategie für Deutschland, die von allen öffentlichen Institutionen befolgt werden muss. Ebenso müssen bundeseinheitliche Standards in der Digitalisierung festgelegt werden, um die technischen Voraussetzungen für übergreifende digitale Verwaltungsvorgänge zu schaffen. Dies betrifft vor allem Standardisierungen bei

Schnittstellen, Frameworks, Technologien oder dem Benutzerinterface und vieles mehr, welches am Ende sicherstellen soll, dass Komponenten verschiedener Hersteller mit wenig Aufwand in einer Plattform integrierbar sind.

- Schaffung juristischer Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche digitale Transformation der Verwaltung. Dies erfordert vor allem die Reduzierung von bürokratischen Hürden und unnötigen Formalitäten.
- Initiation einer umfassenden digitalen Transformation, die nicht nur technologische Aspekte, sondern auch den Kulturwandel und die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen berücksichtigt, die vor der umfassenden Digitalisierung stattfinden muss;
- Entschlackung von Verwaltungsprozessen, um sie auf Effizienz, Effektivität, Geschwindigkeit und Kostenoptimierung auszurichten, *bevor* diese als echte digitale Services angeboten werden;
- Umdenken bei der Ausgestaltung von Verwaltungsprozessen, damit diese sich stärker auf die Bedürfnisse der Zielgruppe konzentrieren, anstatt die Verwaltung gegen alle nur möglichen oder denkbaren Risiken abzuschirmen;
- Ersetzung des Online-Zugangs-Gesetzes durch ein umfassendes und echtes Digitalgesetz. Die Vorstellung, dass OZG-Online-Formulare die Digitalisierung der Verwaltung repräsentieren, muss überdacht werden. Das anzustrebende Ziel muss und darf ausschließlich die Ende-zu-Ende-Digitalisierung über eine Plattform sein, wie es heute in allen Bereichen ein anerkannter Standard ist.
- Drastische Reduzierung der Komplexität in der deutschen Digitalisierung, wie vom Normenkontrollrat bereits angemahnt. Die unnötige künstliche Komplexität behindert den Fortschritt in der digitalen Verwaltung und führt dazu, dass niemand Verantwortung übernehmen muss.
- Einfachheit kann man auf zwei Dinge reduzieren, das Wesentliche bestimmen und alles andere weglassen. Die Fokussierung auf das Wesentliche und klare Ziele sowie die schrittweise Digitalisierung von wirklich relevanten Prozessen, um eine effiziente und schnelle Umsetzung zu ermöglichen. Besonders Prozesse mit hohen Fallzahlen oder komplexen Rahmenbedingungen sind für die Gesellschaft, Wirtschaft und auch die Verwaltungen selbst, attraktiv.
- Beendigung des bisherigen EFA-Prinzips, welches immer noch auf veralteten IT-Architekturen basiert und einzelne isolierte Leistungen in Form angereicherter IT-Systeme mit Online-Zugängen fördert und damit lang-

fristig Ressourcen bindet, die somit für die echte Digitalisierung über einen Plattformansatz fehlen. Statt gemeinsam an einer Plattform zu arbeiten, erstellen verschiedene Bundesländer aktuell einzelne Lösungen, die auch andere Bundesländer mitnutzen könnten, ohne dass diese in einer gemeinsamen Basis zusammengeführt werden. Dieser Ansatz führt am Ende nicht dazu, dass eine nachhaltige Digitalisierung der Verwaltung stattfinden kann, sondern zu extrem aufwendigen einzelnen Verfahren, welche die Kosten extrem in die Höhe treiben werden.¹

Es ist unerlässlich, dass die deutsche Digitalpolitik von dem Paradigma abschwenkt, dass lediglich das im Prozess verwendete Formular elektronifiziert wird, anstatt den Prozess selbst vollständig zu digitalisieren. Dies ist das zentrale Problem bei der bisherigen Umsetzung des OZG. Man kann auch die falschen Dinge mit erstaunlicher Perfektion erledigen, aber es bleiben die falschen Dinge. Eine echte Digitalisierung der Verwaltung anstelle der bisherigen Pseudo-Digitalisierung erfordert daher einen grundlegenden Strategiewechsel, der allerdings bisher nicht zu erkennen ist. Es ist für Politik und Gremien wichtiger, eine konsensorientierte Position einzunehmen, auch wenn diese zu verheerenden Konsequenzen führt, anstatt selbstkritisch auf Fehler zu reflektieren und dann notwendige Änderungen vorzunehmen.

Eine moderne Verwaltung, die durch die Digitalisierung auf zahlreichen Kennzahlen und Daten basiert, würde schneller und besser ineffiziente Praktiken aufdecken und auch die Möglichkeit bieten, darauf konsequent zu reagieren. Dies ist entscheidend, um die vorhandenen strukturellen Defizite und die ineffizienten sowie teuren Verwaltungsprozesse anzugehen. Insgesamt muss die deutsche Digitalpolitik sich darauf konzentrieren, eine hocheffiziente und zukunftsorientierte Verwaltung zu schaffen, die zukünftig über eine Serviceorientierung den Bedürfnissen der Gesellschaft und Wirtschaft besser gerecht wird.

¹ Siehe: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/nachnutzung/efa/efa.html>

4. Künstliche Intelligenz (KI) als Motor der Verwaltungsmodernisierung und öffentlichen Digitalisierung

Die Ära der Künstlichen Intelligenz ist bereits angebrochen und wird erhebliche Auswirkungen auf gesellschaftliche, wirtschaftliche und viele andere Bereiche wie Bildung oder Wissenschaft haben. Für die Verwaltung eröffnet das Thema KI zahlreiche Chancen, um bestehende strukturelle Probleme zu bewältigen und eine Modernisierung voranzutreiben. Doch anstatt Künstliche Intelligenz als Chance für Deutschland zu nutzen, ist es wenig überraschend, dass vor allem professionelle Bedenkenträger und risikoaverse Persönlichkeiten versuchen, die Diskussion ideologisch zu dominieren, ohne das Thema in allen Facetten verstanden zu haben. Oft werden ethische Bedenken oder unrealistische Szenarien heraufbeschworen, um die Menschen mit einer Aura der Angst vor Künstlicher Intelligenz zu umgeben, mit der Zielsetzung, die Einführung so lange wie möglich zu blockieren oder hinauszuzögern, bis man in Deutschland auch bei dieser Technologie wieder ins Hintertreffen gerät, so dass der Rückstand kaum mehr aufzuholen ist.

Während andere Länder KI-Systeme nutzen, um sich rasch weiterzuentwickeln und anzupassen, wird Deutschland eher darauf abzielen, in Bereichen wie KI-Ethik führend zu sein. Dies wird jedoch für die weitere Entwicklung der Technologien und Möglichkeiten international wenig Eindruck machen und der deutschen Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung kaum nutzen. Künstliche Intelligenz bietet der Verwaltung die Option, sich komplett neu auszurichten und zu modernisieren. Angesichts der Erfahrungen mit der OZG-Initiative in Deutschland besteht jedoch die Gefahr, dass das Land auch hier wieder den Anschluss an weltweite Entwicklungen verliert und lediglich als beständiger Mahner auftritt, ohne über ausreichende Kompetenz zu verfügen oder ein eigenes zielführendes System selbst entwickeln zu können. Es ist von enormer Bedeutung, die Chancen der Künstlichen Intelligenz jetzt an- und aufzunehmen und diese als Motor für die Verwaltungsmodernisierung und die öffentliche Digitalisierung zu nutzen, anstatt sie aus reiner Angst, eingeübter Risikoaversion oder erheblichem Unverständnis zu blockieren.

5. Auf dem Weg zu einem aktiven Enabler

Deutschlands Transformation hin zu einem aktiven Enabler ist ein kontinuierlicher Prozess, der kurzfristig drastische und kontinuierliche Anpassungen

und Weiterentwicklungen erfordert. Die Fähigkeit, schneller, besser und pragmatischer auf Veränderungen zu reagieren, wird entscheidend sein, um eine nachhaltige Transformation in diese Richtung zu gewährleisten. Eine erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung wird nur dann erreicht, wenn zuvor eine grundlegende Modernisierung und Transformation der Strukturen von Verwaltung und Politik stattfindet. Erst danach ist eine nachhaltige Digitalisierung in größerem Umfang erfolgsversprechend.

Es sind grundlegende Paradigmen- und Strategiewechsel erforderlich, um eine effektive und nachhaltige digitale Verwaltung in Deutschland zu schaffen. Ausschließlich ein Plattformansatz mit einer konsistenten Ende-zu-Ende-Digitalisierung wird dazu führen, dass Deutschland den bisherigen digitalen Rückstand aufholen kann, der im Vergleich zu führenden Nationen in Europa und der Welt bereits entstanden ist. Dies erfordert von der Politik ein konsequentes Vorgehen, um bisherige Fehlentwicklungen zu korrigieren und kurzfristig geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass endlich auch ein professionelles Management für eine nachhaltige Umsetzung einer Digitalen Verwaltung etabliert wird.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Deutschland die notwendigen Schritte jetzt konsequent angeht, um sich zu einem aktiven Enabler einer digitalen Gesellschaft und Wirtschaft zu entwickeln. Dies erfordert deutlich mehr Mut, Entschlossenheit und die Bereitschaft zur Veränderung auf allen Ebenen als bisher. Nur so kann Deutschland sicherstellen, dass es in einer sich schnell entwickelnden Welt wettbewerbsfähig bleibt und auch zukünftig den Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft gerecht wird.