

7. Deutsche Verwaltung – die endlose Geschichte von der Digitalisierung

Die Verwaltung, wie wir sie in Deutschland kennen, geht auf drei bedeutende Reformer zurück, den Reichsfreiherrn vom und zum Stein (1757-1831), den Fürsten Karl August von Hardenberg (1750-1822) sowie den Grafen Maximilian von Montgelas (1759-1838). Die beiden Ersteren haben nach dem vollständigen militärischen und politischen Zusammenbruch Preußens im Krieg gegen Napoleon 1806/1807⁷⁰ – nur 20 Jahre nach dem Tod Friedrichs des Großen! – mit ihren Reformen wesentliche Voraussetzungen für den Wiederaufbau, den Fortbestand und die Befreiung des Landes von der napoleonischen Fremdherrschaft geschaffen. Kernpunkte waren die Bauernbefreiung, eine neue städtische Selbstverwaltung, Aufhebung des Zunftzwangs, Einführung der Gewerbefreiheit, Gleichstellung der Juden sowie eine umfassende Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung. Es folgten weitreichende Bildungs- sowie Heeresreformen. Maximilian von Montgelas leistete ähnliches im von den napoleonischen Kriegen hin- und hergerissenen Königreich Bayern. Ziel aller drei Reformer war ein leistungsfähiger, sparsamer, bürgerlicher und korruptionsfreier Staat mit einer gut funktionierenden Verwaltung. Ohne diesen von Grund auf neugestalteten, leistungsfähigen Verwaltungsapparat wären industrielle Revolution und wachsender Wohlstand und damit der Aufstieg Preußens, Bayerns und Deutschlands in Europa in den nachfolgenden Jahrzehnten nicht denkbar gewesen. Diese Verwaltung wurde im 19. Jahrhundert zum Modell für viele Länder in und außerhalb Europas.

Zweihundert Jahre später wurde diese Verwaltung in der Flüchtlingskrise 2015/2016 in einer völlig neuen Weise herausgefordert, und zwar in Bund, Ländern und Gemeinden gleichermaßen. Im Sommer und Herbst 2015 überschritten täglich tausende, nicht selten zehntausende Menschen die deutsche Grenze. Am Ende waren es knapp eine Million, die in nicht mehr genutzten Kasernen, Messehallen, Turnhallen, Containern, Zelten und ähnlichen Provisorien eine vorläufige Bleibe fanden. In dieser extrem angespannten Situation war die Bundespolizei nicht in der Lage, die anschwellende Zahl ankommender Flüchtlinge zu erfassen. Auch das zuständi-

70 Diese Zeit des Umbruchs im Gefolge der Napoleonischen sowie der sich anschließenden Befreiungskriege hat Theodor Fontane in seinem Roman ‚Vor dem Sturm‘ in eindrucksvoller Weise festgehalten.

ge Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)⁷¹ wusste nicht, wie es den immer weiter anwachsenden Berg an Asylanträgen bewältigen sollte. Es folgte das bemerkenswerte Eingeständnis der Behörden, dass man nicht wisse, wie viele Flüchtlinge sich tatsächlich in Deutschland aufhielten⁷². Fazit: „Das bestehende Asylsystem mit seinen verschachtelten Zuständigkeiten der einzelnen Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene war dem – geradezu historischen – Ausspruch der Bundeskanzlerin vom 31.08.2015 ‚Wir schaffen das‘ nicht gewachsen.“⁷³

Die Bundesregierung reagierte ab September 2015 mit einer Reihe von Hilfsmaßnahmen organisatorischer und finanzieller Art. Am 7. Oktober 2015 beschloss das Bundeskabinett ein ‚Konzept zur Koordinierung der Flüchtlingslage‘, mit dem der Chef des Bundeskanzleramtes die politische Gesamtkoordinierung übernahm, die operative Koordinierung dagegen beim Bundesinnenministerium verblieb. Gleichwohl, „Reformansätze und Straffungen auf der eigentlichen Arbeitsebene blieben in diesen kritischen Wochen und Monaten des Jahres 2015 die Ausnahme“⁷⁴. Zwei dieser Ausnahmen waren die Bildung eines ‚Arbeitsstabs Integriertes Flüchtlingsmanagement BAMF und BA⁷⁵‘ sowie die Bestellung von Frank-Jürgen Weise, des Präsidenten der Bundesagentur für Arbeit, zum gleichzeitigen Leiter des BAMF.

Die umfangreiche Gesetzgebungsarbeit zur Bewältigung der Flüchtlingskrise veranlasste den Normenkontrollrat, sich intensiver mit der Gesamtproblematik und insbesondere mit den Verwaltungsverfahren zu befassen. Er folgte damit seinem Mandat, die Bundesregierung beim Abbau bürokratischer Hemmnisse sowie im Blick auf mögliche Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen zu beraten⁷⁶. Besuche von Erstaufnahmeeinrichtungen in Heidelberg, Manching (Ingolstadt), Berlin, Oldenburg und Schweinfurt vermittelten unmittelbare Eindrücke vor Ort. Hinzu kamen praktische Erfahrungen einzelner Mitglieder des Normenkontrollrats, etwa als Leiterin einer Kreisverwaltung in Baden-Württemberg sowie als freiwilliger Einzelentscheider in einer provisorischen Außenstelle des BAMF in Bonn. Die bei-

71 In Nürnberg mit seinen zahlreichen Außenstellen in den Ländern.

72 So der Leiter des BAMF, Frank-Jürgen Weise, in der Passauer Neuen Presse vom 3.3.2016.

73 Johann Hahlen und Hannes Kühn, „Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems“, in: Verwaltung und Management, 22. Jg. (2016), Heft 3, S. 158.

74 Ebenda, S. 159.

75 Bundesagentur für Arbeit; beide Einrichtungen, BAMF und BA, haben ihren Sitz in Nürnberg.

76 § 4 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats.

gefügte ‚Prozesslandkarte‘ vom 12.10.2015⁷⁷ vermittelt einen Eindruck, mit welcher Ausführlichkeit der Normenkontrollrat die Lebenslage der Flüchtlinge im Herbst 2015 analysiert hat. Am bedrückendsten war sicher der Befund, dass die gesamte Erfassung und Verarbeitung von Flüchtlings-Daten sowie deren Austausch zwischen den mit der Flüchtlingskrise befassten staatlichen Stellen gar nicht oder auf jeden Fall viel zu schlecht funktionierte, weil die IT-Systeme von Polizei, Kommunen, Ländern und Bund nicht oder nur völlig unzureichend miteinander kommunizieren konnten.⁷⁸ Keinem Verantwortlichen bei Bund und Ländern war dies offenbar vorher aufgefallen. Insofern war das Eingeständnis der Behörden, man wisse nicht, wie viele Flüchtlinge sich tatsächlich wo und mit welchen Ausweispapieren in Deutschland aufhalten,⁷⁹ zwar nachvollziehbar, gleichzeitig aber als Skandal erster Klasse einzustufen. Solche und andere Defizite in der staatlichen Verwaltung haben inmitten einer ernsten Krise zum Verlust von Übersicht und Kontrolle bei denen geführt, die in dieser Situation die Aufgabe hatten, zu entscheiden und zu steuern.

Aus diesen und anderen Befunden hat der Normenkontrollrat eine ganze Reihe praxisbezogener Verbesserungsvorschläge entwickelt wie z.B. die „Handlungsempfehlungen des NKR zur zügigen und effizienten Bewältigung der Flüchtlingskrise“ vom Dezember 2015⁸⁰. Ein Teil der Vorschläge wurde von der Bundesregierung aufgegriffen, andere Neuregelungen haben aus der Sicht des Normenkontrollrats nur bedingt zur Verbesserung des Flüchtlingsmanagements beigetragen. Beim wichtigen Thema Datenmanagement wurde die Stellung des Ausländerzentralregisters (AZR) zwar gestärkt (Datenaustauschverbesserungsgesetz I⁸¹). Die grundlegende Weiterentwicklung des AZR zu einem „den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem“ wurde aber auf nachfolgende Jahre vertagt. Erst im März 2021, knapp 6 Jahre nach Ausbruch der Flüchtlingskrise, wurde das entsprechende „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ vom Bundeskabinett verabschiedet⁸².

77 Siehe Anlage 6.

78 Sogar zwischen dem Ausländerzentralregister (AZR) beim Bundesverwaltungsamt in Köln und dem BAMF in Nürnberg bzw. dessen Außenstellen ‚knirschte‘ es in den IT-Verbindungen heftig.

79 Siehe hierzu Seite 86, Fußnote 72.

80 Abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

81 Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken, BGBl I (2016), S. 130-155.

82 einschließlich einer „zentral betriebenen, hochverfügbaren Datenbank auf Basis des AZR“, die der Normenkontrollrat bereits 2016 gefordert hatte. Entwurf eines Gesetzes zur Wei-

Ein ähnlicher Weckruf wie die Flüchtlingskrise 2015/2016 war und ist immer noch die Corona-Pandemie, die im März 2020 in Deutschland ihren Anfang nahm. Die Meldungen festgestellter Infektionen von den örtlichen Gesundheitsämtern über die entsprechenden Landeseinrichtungen bis hin zum Robert-Koch-Institut auf der Bundesebene wurden zur Überraschung einer erstaunten Öffentlichkeit überwiegend immer noch per Fax abgewickelt, zumindest in den ersten Wochen und Monaten der Krise, wobei es an Wochenenden bis zum Frühsommer 2021 offenbar immer noch keine vollständigen Meldungen gab, also angenommen werden muss, dass mitten in einer ernsten nationalen Gesundheits-Krise manche Gesundheitsämter an Wochenenden zu regelmäßigen Datenübermittlungen nicht fähig waren oder noch nicht sind. Dass die Meldung der aktuellen Neuinfektionen kein Selbstzweck ist, sondern notwendige Grundlage für unter Umständen weitreichende gesundheitspolitische Entscheidungen darstellt, scheint nicht ins Gewicht zu fallen. Zu diesen Erfahrungen gehört auch, dass es bei Krisenbeginn keinen laufenden bundesweiten Überblick zu den verfügbaren Betten auf Intensivstationen gab. Hier hat das Bundesgesundheitsministerium zügig Abhilfe geschaffen.

Im Verlauf der Corona-Krise zeigte sich ernüchternd, wie schwer es den Verwaltungen der viertgrößten Industrienation der Welt offenbar fiel und weiterhin fällt, dringend benötigte Hilfsgelder innerhalb kurzer Fristen an bestimmte Gruppen von Unternehmen, Selbständigen und Solo-Selbständigen auszuzahlen. Hätten Bundes- und Landesregierungen die vielen Mahnungen, darunter auch die des Normenkontrollrats, in den zurückliegenden Jahren ernst genommen und zügig ein elektronisches Register mit den Stammdaten aller Unternehmen auf die Beine gestellt, wäre Deutschland dieses Desaster erspart geblieben – mit all seinen negativen Rückwirkungen auf das Schicksal einzelner Unternehmen ebenso wie auf Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns bei Bürgern und Unternehmen. Dabei können Staat und Verwaltung von Glück reden, dass vielen Betroffenen nicht bewusst war und ist, dass diese Versäumnisse vermeidbar gewesen wären, weil sie auf Fehleinschätzungen und mangelnde Handlungsbereitschaft in den letzten Jahren zurückzuführen sind.

Die beiden Krisensituationen 2015/2016 und 2020/2021 haben die Mängel unseres Regierungs- und Verwaltungssystems schonungslos offengelegt: eine zu langsame, vielstimmige und kleinteilige Krisensteuerung, eine an sich selbst-, angebots-orientierte und erst in zweiter Linie an den Bedürfnissen von Bürgern und Unternehmen orientierte Verwaltung sowie Ver-

terentwicklung des Ausländerzentralregisters, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/2870, 31.3.2021.

waltungsmitarbeiter voll guten Willens, auf Rechtskonformität geschult, aber ohne zureichendes Vertraut-Sein mit Daten-Technik und Daten-Management, eben eine ‚Bleistift‘ und keine digitale Verwaltung. Worum geht es bei der Digitalisierung?

Digitalisierung ist keine technische Lösung für ein bestimmtes Problem. Digitalisierung ist eine grundlegende Systemveränderung, die alle Bereiche durchdringt, die alle Organisationen zwingt, sich neu zu erfinden, Verwaltungen gleichermaßen wie Unternehmen - mit unmittelbaren Rückwirkungen auf Abläufe und Strukturen, auf Organisation und Leitungsfunktionen, auf Qualifikationsanforderungen und Personal. Niemand kann heute eine herausgehobene Verantwortung übernehmen – weder in der Wirtschaft noch in der Verwaltung -, der die Digitalisierung nicht als Chance begreift. Er muss diese Chancen für die Gestaltung seines Aufgabenbereichs kennen und nutzen wollen. In den Unternehmen sind die sich aus der Digitalisierung ergebenden Anpassungen in den zurückliegenden Jahren weitgehend auf den Weg gebracht worden. Der allgegenwärtige Wettbewerbsdruck hat dafür gesorgt, bei Nichtbeachtung war und wäre das Ausscheiden aus dem Markt nur eine Frage der Zeit.

Staat und Verwaltung haben demgegenüber – weil nicht unter Wettbewerbsdruck und nicht in unmittelbarer Abhängigkeit von Kunden und Märkten - diese weitreichenden Veränderungen lange Zeit nicht gesehen oder nicht sehen wollen. Die in der deutschen Verwaltung lange Zeit verbreitete Realitätsverweigerung gegenüber der digitalen Revolution hat den öffentlichen Bereich in wachsende Rückständigkeit in Sachen Digitalisierung geführt. Manche Behördenleiter gaben sich der Illusion hin, es handle sich hierbei um ein Problem für Spezialisten, das man auf diese delegieren kann, zumal wenn man ihnen den klangvollen Namen ‚Chief Information Officer‘ verleiht. Nein, die Digitalisierung erfasst den gesamten Verantwortungsbereich und kann ihn grundlegend verändern, einschließlich der eigenen Leitungsaufgabe. Ihr Potenzial und die damit einhergehende Wucht der Veränderungsdynamik haben die Digitalisierung sehr schnell zur Chefsache werden lassen, auch wenn viele Chefs – in der Regel Verwaltungsjuristen – diese neue Wirklichkeit nicht gern an sich herangelassen haben, weil das nicht ‚ihr Ding‘ war. Auch bei vielen Politikern fielen und fallen die Reaktionen ähnlich aus. Das Ergebnis war, dass notwendige und zunehmend dringliche Entscheidungen und Veränderungen immer wieder aufs Neue verschoben wurden.

Dabei hat sicher auch eine Rolle gespielt, dass gerade bei IT und Digitalisierung die Anfangsinvestitionen vergleichsweise hoch sind, während die Rendite in Form besserer Dienstleistungen und Einsparungen bei den laufenden Kosten sich oft erst Jahre später einstellt. Diese Konstellation

– hohe Kosten jetzt, Nutzen in einer unbestimmten Zukunft – passt nur schwer in ‚Jahresscheiben-bezogene Haushaltspläne‘ und davon geprägtes Denken derer, die in Kommunen, Ländern oder Bund ihre Hand auf dem Geld halten bzw. als Rechnungshöfe darüber wachen. Die daraus folgende Unwilligkeit oder Unfähigkeit, ein Jahresbudget mit langfristigen Investitions- und Finanzierungserfordernissen in Einklang zu bringen, sind für die Digitalisierung der Verwaltungen ein verhängnisvolles Handicap. Dabei ist das, was für Unternehmen eine überlebensnotwendige Selbstverständlichkeit ist, auch im staatlichen Haushaltswesen möglich, weil es sonst keine Infrastruktur mit Abwasserkanälen und U-Bahnen gäbe. Gleichwohl bleibt die Bevorzugung des zeitlich Naheliegenden in der Politik ein Faktor von erheblichem Gewicht. Der bedeutende Ökonom John Maynard Keynes hat für diese ‚immanente Präferenz‘ des Kurzfristigen eine anschauliche Begründung geliefert: „Langfristig sind wir alle tot“⁸³.

Ganz besonders schwer war und ist offensichtlich der Umgang mit der Erkenntnis, dass IT und Digitalisierung sowie die mit ihnen möglichen Datenflüsse nicht an wohl definierten Verwaltungsgrenzen Halt machen. Der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und das mit ihm verbundene Subsidiaritätsprinzip haben in der Vergangenheit einen bürgerfernen Zentralismus verhindert und in vielerlei Hinsicht segensreich gewirkt. Damit einher ging aber auch die Erfahrung, dass das Wohl der Bürger und Unternehmen von dem zielorientierten Zusammenwirken von Bund, 16 Ländern und über 10.000 Kommunen abhängt. Deshalb gibt es z.B. seit Ende der 1960er Jahre im Grundgesetz die sog. ‚Gemeinschaftsaufgaben‘ von Bund und Ländern, etwa für die regionale Wirtschaftsförderung. Um als föderaler Staat solche und andere ebenen-übergreifende Aufgaben erfüllen zu können, bedarf es eines reibungslosen Austausches an Daten und Informationen zwischen allen Trägern öffentlicher Aufgaben. Die Flüchtlingskrise hat schmerzlich gezeigt, was passiert, wenn diese auf der Hand liegende Erkenntnis in Vergessenheit gerät. Über Nacht stellte sich im Herbst 2015 heraus, dass die öffentliche Verwaltung sich selbst außer Gefecht gesetzt hatte, weil Daten und Informationen zu den Flüchtlingen – deren Ankunft, Herkunft, Identität, Gesundheitszustand, zugewiesene Zielorte, etc. – zwischen den Polizeiverantwortlichen des Bundes und der Länder, den Kreisen und Gemeinden sowie den Bundes- und Landesbehörden schlicht nicht ausgetauscht werden konnten, nicht zuletzt weil alle Beteiligten ihre eigenen IT-Systeme installiert hatten – offenbar ohne zu bemerken, dass man ohne den Austausch mit anderen Behörden anderer föderaler Ebenen ‚ganz schön

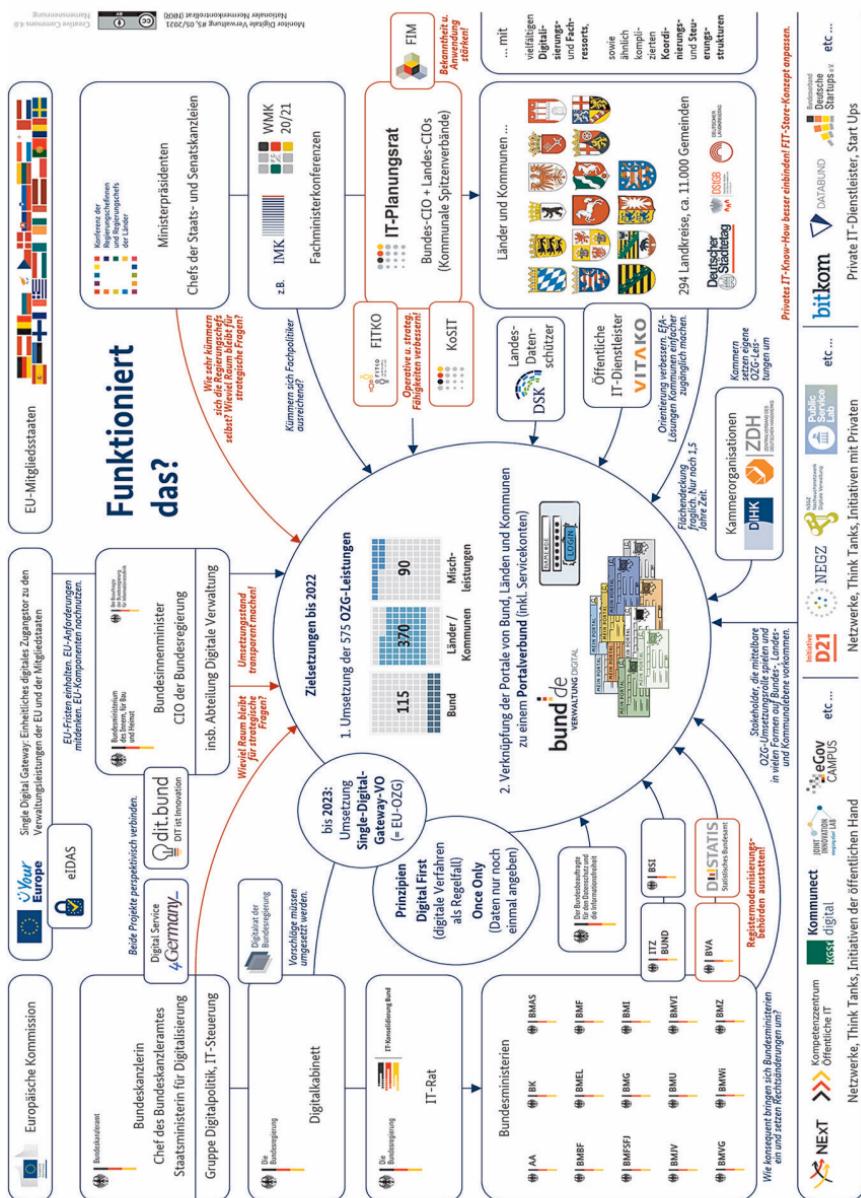
83 „In the long run we are all dead“ in: John Maynard Keynes, A Tract on Monetary Reform, Macmillan and Co, 1923, page 80.

allein und verlassen‘ sein kann, dass man vor allem seinen Auftrag als staatliche Behörde in einem föderalen Staat nicht mehr erfüllen kann. Jeder, der die damalige Hilflosigkeit von Staat und Verwaltung in Deutschland – wohlgemerkt aufgrund eigener Versäumnisse – mit-erlitten hat, möchte dies unter keinen Umständen noch einmal durchleben! Leider hat die Corona-Pandemie etwa mit dem Unvermögen staatlicher Einrichtungen, Hilfsgelder in angemessener Frist auszuzahlen, diese Defizite unerwartet schnell erneut sichtbar werden lassen.

Der Normenkontrollrat hat diese Rückständigkeit in Sachen IT und Digitalisierung teilweise schon vor, vor allem aber ab 2015 nicht auf sich beruhen lassen. Nachdem er sich bereits 2012/2013 sowohl gegenüber der Bundesregierung wie auch beim Innenausschuss des Deutschen Bundestages für die zügige Verabschiedung des E-Government-Gesetzes eingesetzt hatte, nahm er die zum Teil selbst recherchierten Erkenntnisse aus der Flüchtlingskrise zum Anlass, bereits im November 2015, dann im Juni 2016 sowie noch einmal im Oktober 2017 mit einschlägigen Gutachten sehr konkrete Anstöße zur Beschleunigung der Digitalisierungsdiskussion zu geben: „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ (2015), „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm“ (2016) sowie „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ (2017). Ausgestattet mit den Analysen, Schlussfolgerungen und Vorschlägen dieser Untersuchungen setzte sich der Normenkontrollrat mit großem Nachdruck gegenüber der Bundesregierung ebenso wie gegenüber den zuständigen Ausschüssen des Bundestages wie auch bei einer ganzen Reihe öffentlicher Veranstaltungen dafür ein, den überfälligen Aufholprozess in Sachen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland endlich mit konkreten Gesetzesinitiativen in Gang zu bringen. Erstes Ergebnis war der Entwurf aus dem Bundesinnenministerium für ein „Onlinezugangsgesetz“ (OZG), das im August 2017, gerade noch vor der Bundestagswahl im September, verabschiedet wurde.⁸⁴

84 Beinahe hätte das OZG es gar nicht in den Gesetzgebungsprozess geschafft: Es war Bestandteil (Artikel 9) des „Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems“. Zuvor hatte der Bund den Länder ihre Zustimmung zu einer Liste mit 15 konkreten Vorhaben mit Milliarden-Entlastungen „abgekauft“. Die Idee für das OZG war erst spät und erst als Punkt 15 in eine Liste von 15 Vorhaben insgesamt aufgenommen worden. Unter anderem auf Grund mehrerer NKR-Interventionen beim BMF (wiederholte Telefonate des Vorsitzenden mit Haushaltsssekretär Werner Gätzer im BMF) war dieser Punkt zum Ende der Verhandlungen von Platz 15 auf Platz 2 (hinter der zu gründenden Autobahngesellschaft) vorgerückt und wurde umgesetzt!

Abbildung 8: Onlinezugangsgesetz – Umsetzungsstrukturen und Digitalverantwortliche – Funktioniert das?



Ziel des OZG ist es, die wichtigsten 575 öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger und Unternehmen digital verfügbar zu machen. 115 davon liegen in der Zuständigkeit des Bundes, 370 bei den Ländern und 90 in der Verantwortung der Kommunen. Wie groß die Herausforderung ist, diese unterschiedlichen Verantwortlichkeiten in unserem föderalen Staats- und Verwaltungsaufbau so zusammenzuführen, dass – wie im OZG festgelegt – bis Ende 2022 alle diese Dienstleistungen tatsächlich online bezogen werden können, zeigt Abbildung 8.

Obwohl die Halbzeit für die Umsetzung des OZG bereits hinter uns liegt, ist es offen, ob und inwieweit das gesetzte Ziel erreicht werden kann. Dies wirft Fragen auf, insbesondere für diejenigen Dienstleistungen, für die nach der ‚Single Digital Gateway‘-Verordnung der Europäischen Union⁸⁵ ab 2023 – anders als für die OZG-Dienstleistungen – ein individueller, einklagbarer Rechtsanspruch besteht. Wichtig ist darüber hinaus, dass die für die OZG-Umsetzung geschaffenen Grundlagen auch über 2022 tragfähig sind, denn die eigentliche Breitenwirkung des OZG kann sich erst in den Jahren nach 2022 entfalten.

Der Normenkontrollrat unterstützt und begleitet die OZG-Umsetzung seit Verabschiedung des Gesetzes. Er veröffentlicht in eigener Verantwortung zwei Mal im Jahr einen ‚Monitor‘⁸⁶, mit dem die Umsetzung kritisch analysiert und Vorschläge für die weitere Implementierung gemacht werden. Abbildung 9 zeigt den derzeitigen Umsetzungsstand des OZG.

Das zentrale Problem für die Digitalisierung der deutschen Verwaltungen ist die ungeheure Komplexität der Willensbildung im föderalen Staat. „Deutschland ist unzufrieden mit sich selbst, mit komplizierten Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen, mit aufwändigen Lösungen und bürokratischen Abläufen. In der Krise wird deutlich, was auch in „normalen“ Zeiten immer öfter Sorge bereitet: Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert.“⁸⁷ Abbildung 8 führt zu der offensichtlich unausweichlichen Frage: Kann das funktionieren? Antwort: normalerweise nein, allenfalls unter Inkaufnahme erheblicher Zeitverluste und der Hinnahme eines strukturellen Hinterherlaufens hinter den zeitlichen Anforderungen. Das Ganze schreit förmlich nach einer drastischen Reduktion von Komplexität, für die

⁸⁵ Verordnung 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

⁸⁶ Inzwischen sind 5 ‚Monitor‘-Berichte erschienen, die abrufbar sind unter www.normenkontrollrat.bund.de.

⁸⁷ Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Monitor Digitale Verwaltung #5, Mai 2021, Seite 2.

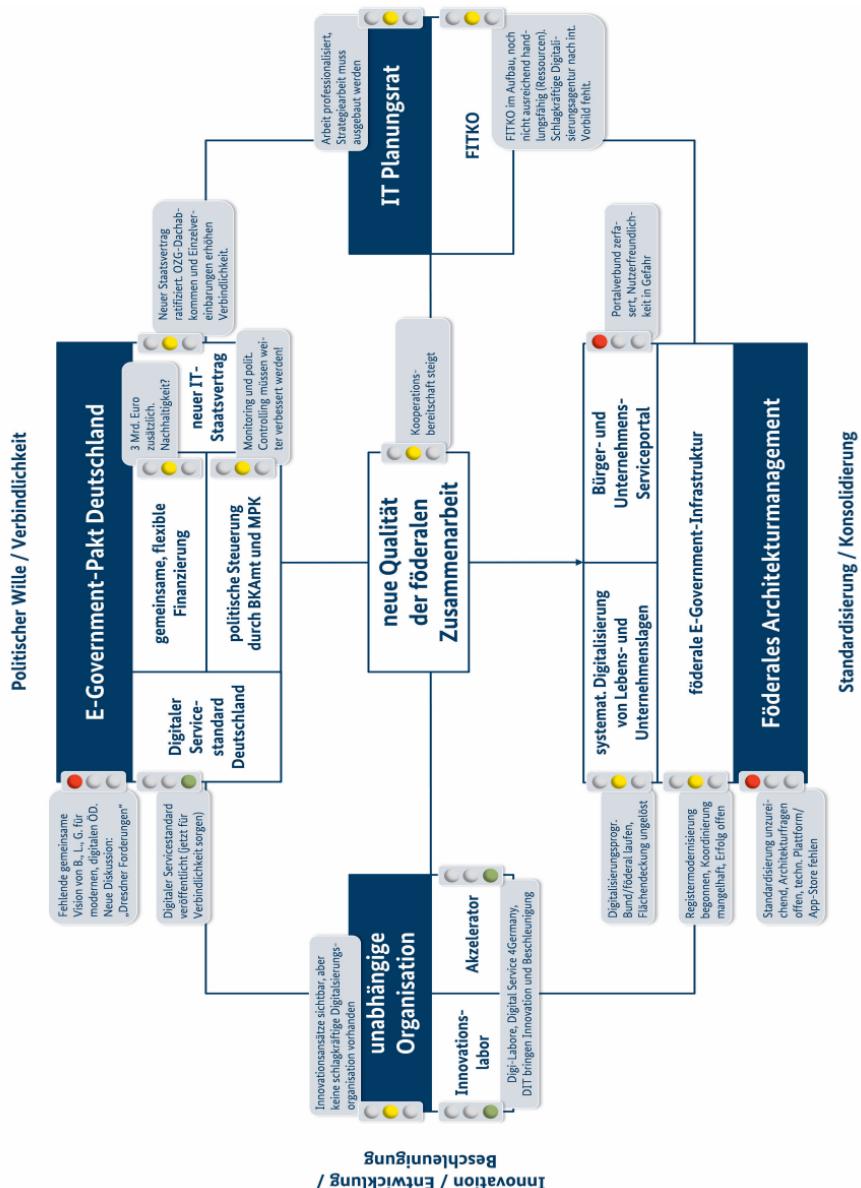
aber angesichts föderaler Besitzstände und der Furcht, diese einzubüßen, bisher keine Lösung in Sicht war.

Wie kann – von Föderalismus, Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen und Ressortautonomie im Bund verursachte - Komplexität so reduziert werden, dass Tempo und Leistung bei der Digitalisierung in Behörden und Amtsstuben nachhaltig erhöht werden? Die Antwort ist ebenso einfach wie herausfordernd: ‚Standardisierung‘ und ‚Verbindlichkeit‘.

Standards führen dazu, dass nicht bei jeder technischen Aufgabe und deren Lösung die Welt neu erfunden wird, sondern dass Schnittstellen, Datenformate und passende Module einheitlich ausgestaltet sind. Deshalb sind für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und darüber hinaus⁸⁸ einheitlich Standards zu definieren, am besten in Form von Standardisierungsplattformen, die alle relevanten Standards bündeln, transparent machen und auf ein industrielles Niveau heben. Die Deutsche Industrienorm DIN zeigt, wie es geht. Weil Deutschland Vorreiter bei Industrienormen ist, gibt es eine unübersehbare Zahl kleiner und mittlerer Betriebe in Deutschland, die genau wissen, wie ihre Zahnräder, Schrauben und Metallverbindungen an ihren Schnittstellen zu anderen Teilen in größeren Maschinen, Autos und Anlagen aussehen müssen, damit sie dort eingepasst werden können. Und weil diese Schnittstellen-Standards verbindlich und bekannt sind, gibt es offenen Wettbewerb, immer neue Innovationen und Kostenreduzierung durch große Stückzahlen (Skalierung), die Deutschland zum Weltmeister bei eben diesen Autos, Maschinen und Anlagen machen. Auch in der analogen Welt benutzen wir ja nicht irgendwelche Papierzettel, sondern fest normiertes Papier wie DIN A 5, 4 oder 3 – standardisierte Normen, auch für ebenfalls standardisierte Papierqualitäten. Sonst könnten Briefumschläge, Ablagefächer, Drucker und Sortiermaschinen damit nichts anfangen. Weil das Papier verbindlich normiert ist, kann es überall genutzt und weiterverwandt werden.

88 Weiterentwicklungen und neue Digitalisierungs-Herausforderungen dürfen nur eine Frage der Zeit sein.

Abbildung 9: Umsetzungsstand (Juni 2021) der Verwaltungsdigitalisierung auf Basis der Empfehlungen des NKR-Gutachtens „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“



Genau das fehlt bei der Digitalisierung von Verwaltungen und Dienstleistungen, und zwar bei Bund, Ländern und Gemeinden gleichermaßen. Seit dem Einzug des ersten Computers in die Dienstzimmer fehlt in Deutschland ein gemeinsames, verbindliches Konzept, das diese Standardisierung und Kompatibilität mit anderen Bauteilen für alle Digitalisierungsaktivitäten in allen Verwaltungen festschreibt, verbindlich macht und weiterentwickelt. Wohlgemerkt: Festgelegt werden Schnittstellen und Spezifikationen, nicht die Bauteile selbst, die mit Hilfe dieser standardisierten Schnittstellen aber überall passen – wie der Stecker, der in jede Steckdose passt. Hier liegt der Schlüssel zum Erfolg der Digitalisierung – und nicht bei der – in meinen Augen - nachgeordneten Frage, ob es in Berlin ein Digitalisierungsministerium gibt oder nicht. ‚Standardisierung‘ und ‚Verbindlichkeit‘ – dazu müssen Bund, Länder und Gemeinden sich durchringen, dazu Verfahren und Institutionen schaffen, die dies zügig und konsequent umsetzen.

Der IT-Planungsrat könnte diese Aufgabe übernehmen⁸⁹. Dafür müsste er aber den klaren politischen Auftrag erhalten, nicht nur in angemessen kurzen Fristen für Bund, Länder und Kommunen längerfristige Konzepte zu erarbeiten, sondern auch in die Lage versetzt werden, zügige Entscheidungen zu treffen und einen strategischen Rahmen für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu schaffen – jeweils mit verbindlicher und damit nachhaltiger Wirkung. Dies wiederum setzt voraus, dass er von operativen Aufgaben, die ihn derzeit überlasten und von den eigentlich wichtigen Fragen abhalten, befreit wird. Diese könnten von einer ausreichend ausgestatteten FITKO⁹⁰ übernommen werden, die schnellstmöglich zu einer leistungsfähigen Digitalisierungsagentur ausgebaut werden müsste. Diese zweistufige Architektur – IT-Planungsrat für Konzepte und Strategien, FITKO

-
- 89 Nach § 6 OZG könnte der Bundesinnenminister solche Standards für Bund und Länder einseitig per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats festlegen – eine Option, die 2017 vor der Verabschiedung des OZG den Ländern mit viel Geld abgerungen wurde, von der aber seitdem trotz des erheblichen Digitalisierungsrückstands vonseiten der Bundesregierung offensichtlich kein Gebrauch gemacht worden ist. Staat dessen wurde die Festlegung von Standards auf den IT-Planungsrat übertragen – mit den dort gegebenen komplizierten und zeitraubenden Entscheidungsmechanismen. Der Grund hierfür dürfte ‚kultureller‘ Natur sein: allgemeine Präferenz für kooperative, konsensorientierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (die allerdings Zeit kostet, die Deutschland vielleicht gar nicht mehr hat) statt zügiger Entscheidungen, die ggf. auch Konfrontation und Konflikte nach sich ziehen.
- 90 FITKO Föderale IT-Kooperation in Frankfurt a.M., getragen von Bund und Ländern, mit der Aufgabe, im Auftrag des IT-Planungsrats den Ausbau der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung zu koordinieren und voranzutreiben.

für die operative Umsetzung⁹¹ – findet sich in vielen anderen Ländern mit fortgeschrittenen Digitalisierung, in Deutschland muss sie noch geschaffen werden, und zwar jetzt!⁹²

Auch unter diesen eher ungünstigen Rahmenbedingungen gibt es dennoch Erfolgsgeschichten, die erahnen lassen, was mit konsequenter Nutzung der Digitalisierungschancen möglich wäre, wenn mit strategischer Ausrichtung und Gesamtsteuerung vorgegangen würde. Ein Beispiel ist das Registermodernisierungsgesetz⁹³, das mit einem fast schon demonstrativ-langweiligen Namen daherkommt, ohne das aber das OZG gar nicht wirksam werden kann. Denn das Registermodernisierungsgesetz soll das sog. „Once only“-Prinzips verwirklichen: die Bürger sollen mit ihren Daten nicht immer wieder bei den verschiedenen staatlichen Stellen vorstellig werden müssen, wenn ihre Daten z.B. für einen Antrag oder eine Urkunde, etwa eine Geburtsurkunde, benötigt werden. Statt solche Urkunden immer wieder neu beantragen und einreichen zu müssen, können sie in Zukunft mit Einwilligung des Betroffenen einfach aus dem Personenstandsregister abgerufen werden. Das bedeutet: In Zukunft soll diejenige Behörde, bei der ein Antrag gestellt wird, ihrerseits die Bereitstellung notwendiger Daten, Informationen und Zuarbeiten anderer Behörden veranlassen und zusammenführen. Daten und Informationen aus Datenbeständen unterschiedlicher Behörden („Register“) werden also miteinander verknüpft und zusammengeführt, um so Bürgern und Unternehmen Dienstleistungen aus einer Hand anbieten zu können.

Der Normenkontrollrat hatte die Diskussion zum Registermodernisierungsgesetz bereits im Herbst 2017 mit seinem Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“⁹⁴ angestoßen und auf ein jährliches Gesamtentlastungspotenzial in einer Größenordnung von immerhin 6 Milliarden Euro hingewiesen. Davon erschließt das Registermodernisierungsgesetz knapp 4 Milliarden Euro - 2 Milliarden für Bürger und Unternehmen und 1,8 Milliarden für

91 Wobei IT-Planungsrat und FITKO in enger wechselseitiger Verbindung zu- und miteinander stehen. Denn Konzepte und Strategien bilden den Rahmen für die operationelle Umsetzung, wie auch operative Erfahrungen für die Fortschreibung von Konzepten und Strategien unentbehrlich sind. Für diese Aufgaben müssen – anders als heute – zügig angemessene Kapazitäten bereitgestellt werden. Das gilt auch für die Mitwirkung von Kanzleramt und Bundesinnenministerium, wo ebenfalls entsprechende Kapazitäten fehlen.

92 Vgl. dazu Kapitel 10, Seite 140.

93 BGBl I (2021), Seite 591-606.

94 Das Gutachten ist abrufbar unter: www.normenkontrollrat.bund.de.

die Verwaltung -, da es lediglich den Umgang mit bürgerbezogenen Daten regelt.

Umstrittenster Punkt der Registermodernisierungs-Initiative war der Datenschutz, dessen Protagonisten aus gut gemeinter Besorgnis, aber mit wenig überzeugender Begründung nichts unversucht gelassen haben, den Gesetzentwurf zu Fall zu bringen. Stein des Anstoßes war insbesondere die Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer als einheitlicher Personen-identifikationsnummer, mit deren Hilfe Daten eindeutig der jeweiligen Person zugeordnet und damit deren Qualität und Vollständigkeit gesichert werden können. Deshalb war sicherzustellen, dass die Zusammenführung personenbezogener Daten aus öffentlichen Registern anhand einer übergreifenden Identifikationsnummer nicht zur Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile führt. Die Antwort des Gesetzentwurfs war, die Berechtigung sowohl der jeweils anfragenden Behörde als auch die der angefragten Stelle systematisch mit Hilfe des sog. „4-Corner-Modells“⁹⁵ in jedem einzelnen Fall einer Datenanfrage zu überprüfen und das Ergebnis der Prüfung zu protokollieren. Hinzu kamen weitere „strukturelle Hemmnisse gegen Profilbildung“ wie die dezentrale Organisation der amtlichen Register in Deutschland und die nachträgliche Kontrollmöglichkeit mit Hilfe des gleichzeitig einzuführenden sog. „Datencockpits“⁹⁶. Damit können die Bürger die obligatorischen Protokolle über Abruf und Verwendung ihrer personenbezogenen Daten durch staatliche Stellen einsehen – eine Kontrollmöglichkeit, die es bisher nicht gab und die den Bürger erstmals in die Lage versetzt, sich beim Schutz der eigenen Daten mit der öffentlichen Seite „auf Augenhöhe“ auseinander zu setzen. Demgegenüber verlangten die Verfechter des Datenschutzes, an der Spitze der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), die Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und das Bundesjustizministerium, weiterer Absicherungen, vor allem nach österreichischem Vorbild die Einführung bereichsspezifischer Identifikationsnummern für einzelne Datenbereiche (Finanzen, Wirtschaft, Justiz, etc.). Dabei wurde nach Einschätzung des Normenkontrollrats verkannt, dass damit in dem nicht unwesentlich größeren Deutschland mit sei-

95 Einzelheiten zum „4-Corner-Modell“ unter: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung, Abschlussbericht zur Sondierung einer registerübergreifenden Identitätsmanagements für die Innenministerkonferenz 17.-19.6.2020, 10.3.2020.

96 Einzelheiten zum „Datencockpit“ unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/themenfelder/querschnittsleistungen/querschnittsleistungen-node.html>.

ner Vielzahl dezentraler Register⁹⁷ Komplexität und Betriebsanfälligkeit der Datenzusammenführung derartig zunehmen würden, dass die Funktions-tüchtigkeit grundsätzlich mit einem Fragezeichen versehen werden müsste - und dies ohne einen Zugewinn an Sicherheit⁹⁸.

Diese Auseinandersetzungen waren heftig und bestimmten die Diskus-sionen – erst in der Bundesregierung, wo nach vielen Vorgesprächen und Vorverhandlungen ein Spitzengespräch der Koalitionspartner benötigt wurde und auch zustande kam, um den Weg für den Kabinettsbeschluss frei zu machen; dann im Bundestag, wo es im Innenausschuss und in Sonder-terminen der Berichterstatter erneut vor allem um die Datenschutz-Frage ging und wo sich zeigte, dass die Argumente des Bundesdatenschutzbeauf-tragten letztlich nicht überzeugen konnten; zuletzt im Bundesrat, wo trotz Fundamentalopposition der Grünen und der FDP im Bund eine deutliche Mehrheit der Länder – also auch solcher mit grüner und gelber Regierungs-beteiligung - am 5. März 2021 das Gesetz unterstützten.⁹⁹

Für den Normenkontrollrat darf festgehalten werden, dass er sich seit Beginn seiner Arbeit 2006 für kein Gesetz so engagiert und so kontinuierlich eingesetzt hat wie für das Registermodernisierungsgesetz – vom Anstoß mit dem Gutachten von 2017, dann als geduldig mahnender Begleiter bei der sich hinziehenden Erarbeitung des Gesetzentwurfs im Bundesinnenministerium, später als ‚aufklärender Kommunikator an der Seitenlinie der Meinungsbildung der Bundesregierung‘ und schließlich als aktiver Werber für den Gesetzentwurf im Bundestag und Bundesrat – immer bestrebt, mitunter fehlendes Know-How zur Verfügung zu stellen und die Diskus-sion zu versachlichen. All dies war für den Normenkontrollrat absolut un-gewöhnlich – ebenso ungewöhnlich allerdings wie das, was hier für die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland auf dem Spiel stand. Am Ende waren es glücklicherweise ansehnliche Mehrheiten, die für das Registermodernisierungsgesetz votierten. Ich hatte versprochen, mit den Kollegen im Sekretariat des Normenkontrollrats und im Bundesinnen-ministerium mit Champagner anzustoßen, wenn dieses Gesetz irgendwann

97 Im Gegensatz zu Österreich, das für die Datenzusammenführung lediglich auf eine be-grenzte Zahl zentralisierter Datenregister zurückgreift. Länder und Kommunen in Öster-reich haben sich an diesem System nicht beteiligt.

98 und zwar weil die Profilbildung auf Basis personenbezogener Daten mit Hilfe moderner Algorithmen dennoch nicht ausgeschlossen, Sicherheit also nur durch die konsequente Berechtigungsprüfung der handelnden staatlichen Stellen in jedem einzelnen Fall – wie im Gesetzentwurf vorgesehen - gewährleistet werden kann.

99 Ein weiterer Beleg für die immer wieder feststellbare Erfahrung in Deutschland, dass innerhalb ein und derselben Partei die Melodie zu ein und demselben Thema draußen im Land manchmal ganz anders klingen kann als in Berlin.

einmal alle Hürden genommen hat. Die Corona-Pandemie hat das bislang verhindert, aber ich habe die Flaschen schon einmal kaltgestellt.

Wie am Ende der 18. Legislaturperiode im August 2017 noch ‚kurz vor Toresschluss‘ das Onlinezugangsgesetz verabschiedet wurde, scheint auch auf den letzten 100 Metern der 19. Wahlperiode das Bewusstsein für die Dringlichkeit der Digitalisierung erkennbar zugenommen zu haben, sicher - analog zur Flüchtlingskrise - gefördert durch die Erfahrung entsprechender Defizite während der aktuellen Corona-Krise. So erkläre ich mir den recht kurzfristigen Entschluss des Bundeswirtschaftsministers, nach dem Beispiel des Registermodernisierungsgesetzes noch den Gesetzentwurf für ein ‚Unternehmensbasisregister‘¹⁰⁰ einzubringen, der vom Deutschen Bundestag am 11. Juni 2021 beschlossen worden ist. Der Normenkontrollrat hatte sich in der Vergangenheit mehrfach beim Bundeswirtschaftsminister für dieses Vorhaben eingesetzt und hat deswegen diesen ‚Digitalisierungs-Endspurt‘ ausdrücklich begrüßt.

Diese Freude reduzierte sich jedoch nicht unbeträchtlich, als deutlich wurde, wie viele offene Punkte von Gewicht dieser Entwurf enthielt. Das größte Umsetzungsrisiko besteht darin, dass die vorgesehene steuerliche Wirtschafts-Identifikationsnummer – der Schlüssel zum Erfolg des gesamten Vorhabens – bis auf weiteres noch nicht betriebsbereit ist. Gleichzeitig ist kein verbindlicher Fahrplan vorgesehen, um diese Lücke verlässlich zu schließen. Ähnlich unverbindlich sind die zeitlichen Perspektiven für den Anschluss weiterer Register und die Einbeziehung zusätzlicher Fachdaten, die für den breiten Anwendungsbereich des Unternehmensbasisregisters von allergrößter Bedeutung sind. Erst wenn es für diese Schritte klare und verbindliche Zeitpläne gibt, besteht die Chance, eine klare Vorstellung davon zu bekommen, wann das erhebliche Entlastungspotenzial in einer Größenordnung von etwa 3 Milliarden Euro für Unternehmen und Verwaltung aktiviert werden kann – ganz zu schweigen von dem erheblichen Unterschied, den ein funktionierendes Unternehmensbasisregister¹⁰¹ für die Bewältigung einer nächsten Krise ausmachen würde. Man stelle sich vor, in einer nächsten Krise müssten wieder Hilfgelder an bestimmte Gruppen

100 Gesetz zur Errichtung und Führung eines Registers über Unternehmensdaten und zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen, vgl. Bundestagdrucksache 19/30005 vom 21.5.2021.

101 Mit dessen Hilfe könnte beispielsweise nicht nur festgestellt werden, ob es das antragstellende Unternehmen überhaupt gibt und ob derjenige, der den Antrag stellt, dazu berechtigt ist. Es könnte auch dazu dienen, weitere für die die Antragserledigung wichtige Informationen wie Mitarbeiterzahl, Umsatzzahlen, Gründungsdatum, etc. digital zusammenzubringen und zur Verfügung zu stellen.

von Unternehmen ausgezahlt werden – und es würde wieder nicht funktionieren?

Zwischenfazit: Nach viel verlorener Zeit ist seit 2017 Bewegung in die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen gekommen, politische Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel haben zugenommen, Regierungen und Parlamente haben wichtige Entscheidungen getroffen. Dennoch: Dieser Schub im Gefolge zweier Krisen reicht (noch) nicht aus, die verlorenen Jahre aufzuholen und die weitere Digitalisierung nachhaltig zu beschleunigen. Selbst wenn dafür die Finanzmittel, wie jetzt während der Corona-Krise, weiter erhöht werden, fehlt bisher die Perspektive, die gemeinsam getragenen Entscheidungsstrukturen von Bund, Ländern und Gemeinden so zu vereinfachen, dass sich ein anhaltender, dynamischer Aufholprozess entwickeln kann. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass föderal strukturierte Entscheidungsgremien unter der großen Zahl der Beteiligten, dem Konsensprinzip bei divergierenden Interessen, zu wenig Entscheidungsbefugnis, viel zu geringem Tempo und zu komplizierten Lösungen leiden. Im Ergebnis wird etwa der IT-Planungsrat mit kurzfristig-operativen Aufgaben überlastet, die wirklich wichtigen strategischen Fragen mit der verbindlichen Ausrichtung der gesamten Digitalisierung kommen zu kurz. Deshalb gibt es bis heute kein längerfristiges strategisches Gesamtkonzept für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Es fehlt ein verbindlicher Rahmen für die vielfältigen Digitalisierungs-Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden.

