

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

4/2017

23. Jahrgang, Seiten 169–224

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: Helmut Dedy, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Dupré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Vom Digitaldialog zu einer digitalen Strategie für das ganze Land

Heike Raab

Die Verwaltung der Zukunft soll bürgerfreundlich sein und die digitalen Möglichkeiten klug einsetzen, um lästige Amtswege und Wartezeiten zu ersparen, um effizienter zu wirtschaften und den Beschäftigten flexible Arbeitszeitmodelle zu ermöglichen. So etwa könnte die Kurzbotschaft zu den Zielvorstellungen einer Landesregierung wie Rheinland-Pfalz lauten. Klingt einfach. Doch wir wissen alle, wie langwierig Prozesse sind. Change-Management gelingt leichter, wenn ein Problemdruck besteht. Doch dieser wird vom papierbasierten Verwaltungshandeln tagtäglich negiert. Es läuft doch alles, die IT ist zu teuer und ganz ohne Papier wird man sowieso nicht auskommen. Solche Argumente sind sicherlich vielen bekannt. Auch ein E-Government-Gesetz (eGovG), das die Einführung der elektronischen Akte bis 2020 vorsieht, ist wenig geeignet, Problemdruck aufzubauen. Gründe, die die Einführung verzögern, werden schon seit langem fleißig gesammelt.



Heike Raab

Staatssekretärin und Bevollmächtigte beim Bund und in Europa, für Medien und Digitales, Rheinland-Pfalz

Werfen wir den Blick zurück ins Jahr 2015/16, als rund eine Million Menschen zu uns nach Deutschland flohen, um Schutz vor Krieg, Folter und Verfolgung zu suchen. Es ist bis heute ein Problem, dass unsere Verwaltungssysteme nicht elektronisch kommunizieren können, Datenabgleiche zwischen Ländern und Bund, den Sozialverwaltungen und Sicherheitsbehörden oder den Gesund-

heitsämtern nicht möglich waren. Wir haben in Deutschland im 21. Jahrhundert so genannte Registrierungsstraßen in den Erstaufnahmeeinrichtungen eröffnet, um dem Dilemma entgegenzutreten. In fünf verschiedenen Räumen in einem Flur im Eingangsbereich der Erstaufnahmeeinrichtung wurden die Menschen in den unterschiedlichen Systemen registriert: Das bedeutete fünfmal die Personalien aufnehmen, einige Male mit Fingerabdrücken. Noch heute Mitte des Jahres 2017 sind diese Probleme nicht gelöst, lediglich der Zustrom ist geringer. Am Falle „Anes Amri“ wurde das Versagen der nicht ebenenübergreifenden elektronischen Kommunikation offensichtlich. Somit ist nun durch die Sicherheitslage ein Problemdruck entstanden, der das Change Management beschleunigen hilft.

Im Rahmen der Gespräche zum Bundes-Länder-Finanzausgleich konnte eine Weiterentwicklung des Art. 91c im Grundgesetz vollzogen werden. Die gemeinsame Zielvorgabe von Bund und Ländern ist nunmehr ein Portalverbund, der die

Verwaltungsportale der Länder und des Bundes miteinander verbindet und damit den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen die Möglichkeit bietet, die von ihnen gewünschten Dienstleistungen auf elektronischem Wege, unabhängig davon auf welchem Portal sie einsteigen, einfach und schnell zu erhalten. Im neuen Art. 91c (5) GG wird bestimmt, dass der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt wird. Doch wie kann diese Zielvorgabe schnell erreicht werden? Im IT-Planungsrat wurde seit dessen Gründung vor sieben Jahren viel darüber diskutiert wie man IT-Kooperationen pragmatischer umsetzen könnte. Leider waren in den knapp fünf Jahren, in

sammenarbeit für die regionale Weiterentwicklung der Region verpflichtet. Wir haben im Laufe der Jahre Kompetenzen gebündelt und Doppelstrukturen abgebaut. Die enge Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg und mit den Akteuren in Wirtschaft und Wissenschaft vor Ort wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nun auch als exemplarisch ausgewählt und mit Projektmitteln als „Modellregion der Intelligenten Vernetzung“ gefördert.

Im IT-Planungsrat wurden jedoch leider auch Maßnahmen, die der Bund-Länder-Kooperation dienen, von einzelnen Ländern torpediert. Steuerungsprojekte des IT-Planungsrates setzen das Einstimmigkeitsprinzip voraus, somit ist ein

Frequenzversteigerung endlich ein bundesweites Breitbandförderkonzept entwickelt wurde. Im Bereich der digitalen Verwaltung ist man jedoch eher auf der Stelle getreten.

Doch wie kann man Steuerung und Entscheidungsprozesse optimieren? Digitalisierung ist in Rheinland-Pfalz Chefinnensache, zugleich auch eine Querschnittsaufgabe, die ressortübergreifend gelöst wird. Im Digitalen Kabinett unter Leitung der Ministerpräsidentin werden alle relevanten Themen diskutiert und Entscheidungen getroffen. Wie etwa können wir das erfolgreiche Projekt „Medienkompetenz macht Schule“ noch optimieren, so dass auch die Grundschulen auf dem Land davon profitieren. Wie kommen wir an Eltern, Lehrer und Schüler heran? Gibt es Menschen aus dem außerschulischen Bereich, die einen Beitrag leisten können? Sind die Schulen mit Breitband versorgt? Oder soll Wlan im Schulgebäude frei verfügbar werden? Sollen die Schulbücher künftig durch Tablets ersetzt werden und können dann die Eltern noch den Kindern bei den Hausaufgaben helfen? Allein dieses Beispiel zeigt: Wir müssen vernetzt denken. Wir müssen technische Probleme lösen, Datenschutzfragen beantworten, Menschen fort- und weiterbilden und die notwendigen finanziellen Mittel dafür aufbringen. All das braucht Zusammenarbeit und klare Steuerung. Die Ressortkoordination ist in der Staatskanzlei bei der Staatssekretärin angesiedelt. Ein interdisziplinäres Projektteam leistet die Vorarbeiten.

Wir haben einen breitangelegten Beteiligungsprozess angestoßen, um alle auf diesem Weg mitzunehmen. In einem #Digitaldialog haben wir Bürgerinnen und Bürger eingeladen, die Digitalstrategie für das ganze Land – mit und für die Menschen in Eifel, Hunsrück, Pfälzer Wald oder Westerwald – mitzugestalten. Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Möglichkeiten zu nutzen, die uns die Digitalisierung bietet, um das Leben zu verbessern oder zu erleichtern. Der demografische Wandel kann durch Digitalisierung gestaltet werden. Dieser große Wandel verursacht aber auch Sorgen und Ängste, deshalb ist eine Akzeptanz in der Bevölkerung für die Neuerungen und Veränderungen ein wesentlicher Erfolgsfak-

»Digitalisierung ist in Rheinland-Pfalz Chefinnensache, zugleich auch eine Querschnittsaufgabe, die ressortübergreifend gelöst wird.«

denen ich in diesem Gremium mitwirken durfte, meist nur die Projekte zielführend, in denen man mit Länderkollegen zusammenarbeiten konnte, die ins Gelingen und nicht ins Scheitern verliebt waren. Beispielhaft möchte ich die Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) mit rund 2,4 Millionen Einwohnern nennen. Der erste bundesweite Digital-Gipfel fand dort Mitte Juni 2017 statt. Wir sind in der MRN-Region als digitaler Erprobungsraum gestartet und können uns nun als digitale Modellregion präsentieren und daran haben viele Akteure mitgewirkt. MRN ist gelebte Vernetzung zum Wohle von Bürgern und der Wirtschaft. Die bürgerfreundliche IT begann mit der behördeneinheitlichen Rufnummer 115 und mit einem länderübergreifenden 115-Servicecenter in Ludwigshafen. Es gab Projekte zwischen Wirtschaft und Verwaltung wie den P23R, der mittlerweile weiterentwickelt wird. Bereits vor zwölf Jahren haben sich Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz in einem Staatsvertrag zu einer engen Zu-

einfaches Veto ausreichend. Zwei Jahre wurde über FITKO, was für föderale IT Kooperation steht, diskutiert. Die Idee dahinter war, eine Art „Digitalbehörde Deutschlands“ zu schaffen, die von Bund und Ländern bestückt wird und gemeinsame Projekte und gemeinsame Probleme lösen hilft. Es ist bedauerlicherweise bis heute nicht zustande gekommen.

Vernetztes Denken und Handeln ist gefragt und dazu braucht es auch klare Steuerung und klare Entscheidungsstrukturen. Eine solche klare Steuerung fehlt im Bund. Zwar wurden mit der Digitalen Agenda wichtige Impulse gesetzt, einige Ressorts haben auch beachtliche Anstrengungen unternommen. Exemplarisch ist etwa der Weißbuch-Prozess des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zum Thema Arbeit 4.0 oder zahlreiche Impulse aus dem Bundeswirtschaftsministerium zu Kompetenzzentren Digitaler Mittelstand oder auch dass Dank der Digitalen Dividende und der

tor. Dennoch bleibt der persönliche Kontakt für viele Menschen ein Wert an sich. Auf all diese Aspekte gehen wir ein.

Betrachten wir zum Beispiel das Thema E-Government in der Fläche, im ländlichen Raum. Für viele Menschen ein sehr abstrakt scheinendes Thema, von dem jedoch ganz praktisch Bürger und vor allem die Wirtschaft profitieren. Digitale Verwaltung gewinnt insbesondere im ländlichen Raum an Bedeutung angesichts der Entfernung zu den Behörden und vor dem Hintergrund, dass viele Menschen als Berufspendler oft weit entfernt vom Wohnort tätig sind. Im Zuge der Kom-

der Open-Data-Initiative entwickelt. Mit dem Inkrafttreten des Transparenzgesetzes wird es sukzessive erweitert. Das www.portal-rlp.de erfüllt somit zwei Funktionen: zum einen den Informationszugang frei von Google und anderen kommerziellen Suchmaschinen und den Service für Verwaltungsdienstleistungen, die mit und ohne die eID genutzt werden können, je nach Anforderung.

Über dieses Landesportal gelangt man beispielsweise zum Bürgerportal des Landkreises Cochem-Zell, welches im Rahmen des Pilotprojektes „Modellgemeinde E-Government“ entwickelt und mit

Anmeldung, egal in welcher Verwaltung Deutschlands, mehr erforderlich ist. Hierzu muss das Servicekonto genauso komfortabel und einfach zu bedienen sein, wie ein Online-Konto, welches wir von vielen Anbietern kennen. Dabei muss es aber auch in einem ganz besonderen Maße sicher sein, weil sensible Bürgerdaten hinterlegt sind. Der Weg „aufs Amt“ soll also bald nur noch in wenigen Ausnahmen notwendig sein.

Wir werden in Rheinland-Pfalz ein nutzerfreundliches Servicekonto für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen und so eine einheitliche E-Government-Infrastruktur für Kommunen im Land schaffen. Daran arbeiten zurzeit die Länder gemeinsam mit dem Bund. Neben dem Servicekonto soll man im Portalverbund – einmal legitimiert – mit drei Klicks zur gewünschten Antragstellung zu gelangen. Das wäre und wird gelebte und bürgerfreundliche Digitalisierung.

Solche Portale werden jedoch nur unter folgenden Voraussetzungen tatsächlich genutzt:

1. Sie müssen einfach und barrierefrei zugänglich sein.
2. Kommunen und Land müssen möglichst alle Informationen transparent bereitstellen.
3. Sie müssen mobil und sicher nutzbar sein, denn Vertrauen ist die Basis für dieses Miteinander.
4. Es muss auch möglich sein, alle Fragen dieser Welt rund um die Nutzung stellen zu dürfen. All diese Voraussetzungen konnten in einem konstruktiven Dialog der drei Verwaltungsebenen erfüllt werden. Das ist auch die Stärke des #DigitalDialogs: Herausforderungen oder Probleme erkennen und Lösungen erarbeiten.

»Digitale Verwaltung gewinnt insbesondere im ländlichen Raum an Bedeutung angesichts der Entfernung zu den Behörden und vor dem Hintergrund, dass viele Menschen als Berufspendler oft weit entfernt vom Wohnort tätig sind.«

munal- und Verwaltungsreform hin zu größeren effizienteren Einheiten werden Verwaltungen fusioniert und für die Bürger werden die Entfernung unter Umständen noch weiter. Auch für den Mittelstand trägt eine digitale Verwaltung zur Entbürokratisierung und Beschleunigung von Verfahren bei. Es können umständliche Amtswege oder lange Wartezeiten vermieden werden, wenn z.B. die Abmeldung, Ummeldung oder Anmeldung des Kraftfahrzeugs auch online erfolgen kann. Aber auch für die Verwaltung und künftige Modernisierungsprozesse entstehen Vorteile.

Bereits vor drei Jahren haben wir das Rheinland-Pfalz-Portal geschaffen – ein gemeinsames Portal von Land und Kommunen, das die digitale Tür zur Verwaltung aufstößt. Sämtliche Inhalte der gesamten Verwaltung in Rheinland-Pfalz werden hierüber durchsuchbar gemacht, um so einen einzigen zentralen Einstieg in die gesamte Verwaltungslandschaft zu gewähren. Das Portal wurde im Zuge

einem Servicekonto ausgestattet wurde, über das sich die Bürgerinnen und Bürger einmalig legitimieren lassen können. Alle Einwohner des Landkreises Cochem-Zell und seiner Verbands- und Ortsgemeinden können nun zeit- und ortsunabhängig alle Dienstleistungen erhalten. Damit haben wir in einem Best-Practice-Beispiel anschaulich gezeigt, wie ein Portalverbund auf Landesebene funktionieren kann und hoffentlich auch zum Nachahmen ange regt.

Das Bürgerportal ist die Kombination eines Leistungfinders, sozusagen ein Landes-Google, mit einem neu zu entwickelnden Service-Konto. Ziel ist der landesweite Roll-out. Da wir als Kooperationspartner, den Bund, das Land Rheinland-Pfalz und die Kommunalen Spitzenverbände an einen Tisch bringen konnten, ist das Modell auch bundesweit eine Blaupause für andere Länder und Kommunen. Denn das ferne Ziel muss sein, dass wenn man sich einmal in einem Servicekonto mit seinen Daten angemeldet hat, keine erneute

Innerhalb des #DigitalDialogs haben wir zwölf Themenfelder identifiziert. Als erstes Themenfeld haben wir nicht ohne Grund die flächendeckende digitale Infrastruktur für Rheinland-Pfalz angeführt, denn sie ist Grundvoraussetzung für alle digitalen Aktivitäten. Die digitale Infrastruktur können wir in Rheinland-Pfalz nur im Technologiemix in die Hochgeschwindigkeitsbereiche heben. Denn die zahlreichen ländlichen Räume, die schwierige Topografie und die dünn besiedelten

Räume verlangsamen den Glasfaserausbau. Deshalb setzen wir auf einen intelligenten Mix in der Übergangsphase bis zum kompletten Netzinfrastrukturwechsel. Wir kombinieren beispielsweise im Eifelkreis Bitburg-Prüm Glasfaser, Kupfer, Coax, Satellitentechnik, LTE, die Ausbau bemühungen der Energieversorger und WLAN-Hotspots so, dass die flächendeckenden Versorgung mit schnellem Internet bis 2018 gewährleistet werden soll.

Der Fokus richtet sich in Rheinland-Pfalz aber vor allem auch auf die Lebenswelt der Menschen. Die „Smart City“ kann man in einigen Städten auf dem Globus bereits erleben, das digitale Dorf bald bei uns. Wir in Rheinland-Pfalz haben jedenfalls damit begonnen, die Digitalisierung und den Demografischen Wandel gemeinsam zu denken. Denn es ist

Wettbewerb ausgewählt, an dem sich 30 Kommunen beteiligten. In gemeinsamen Workshops wurden die Themen identifiziert. Dabei haben sich Ideen und Innovationen entwickelt, die anfangs nicht gedacht wurden. So haben in Betzdorf Jugendliche ihr „Betzdorf von Morgen“ in einem „Minecraft“-Projekt gestaltet. Die Senioren wurden auf dem Seniorennachmittag von Schülern der IGS fit für den Tablet-PC gemacht. Es entstand Ehrenamt 4.0, in dem Nachbarschaftsleistung oder Hilfe über das Digitale-Dorf-Portal ausgetauscht wurden und als Währung wurde der DigiTaler erfunden. Diese Kreativität und das Engagement beweisen, dass Digitalisierung nicht nur Technik ist, sie ist auch eine gesellschaftspolitische Herausforderung. Sie erfordert wie in der analogen Welt, dass wir die Menschen an diesen Prozessen beteiligen und einbinden.

der Wirtschaft begleiten, um Rheinland-Pfalz als Wirtschafts- und Innovationsstandort für neue Produkte, Dienste und Geschäftsmodelle attraktiv zu halten – auch und besonders in der Fläche. Wir müssen unsere Produktion und Software zusammenführen, Forschungseinrichtungen, IT-Unternehmen und Institute müssen sich vernetzen. Es gilt dabei, stets die Veränderungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit zu bedenken. Wir wollen die positiven Effekte und Chancen der digitalen Arbeitswelt nutzen und gleichzeitig negative Effekte minimieren. Wir in Rheinland-Pfalz denken die Digitalisierung in allen Themenfeldern mit und treiben die Prozesse voran. Denn das Land will Motor sein für Modernisierung und das gute Leben im ländlichen Raum. Mit dem Motto „Wir vernetzen Land und Leute – Rheinland-Pfalz digital“ haben wir eine Dachmarke über alle Aktivitäten gesetzt.

»Wir in Rheinland-Pfalz denken die Digitalisierung in allen Themenfeldern mit und treiben die Prozesse voran. Denn das Land will Motor sein für Modernisierung und das gute Leben im ländlichen Raum.«

logisch, dass in einem Land, in dem drei Viertel der Bevölkerung im ländlichen Raum lebt, die Dörfer einen besonderen Stellenwert haben, gleichzeitig aber auch vor besonderen Herausforderungen stehen. Älterwerdende Gemeindemitglieder mit Mobilitätseinschränkungen, oft weiter entfernte Kaufgelegenheiten oder Gesundheits- und Pflegeoptionen und viele Berufspendler sind nur einige Schlagworte, die aufzeigen, wo Engpässe entstehen können oder schon entstanden sind. In unseren „Digitalen Dörfern“, einem Projekt der Landesregierung gemeinsam mit der Entwicklungsgesellschaft unseres Landes und dem Forschungsinstitut Fraunhofer IESE, werden z.B. Nahversorgung und Logistik verbessert und mit dem Ehrenamt 4.0 gekoppelt. Das gute Leben auf dem Land, erhält so in der „smart rural area“ auch neue analoge Lebensqualität. Wir haben zwei digitale Dörfer in einem

Nur so kann meines Erachtens Change Management gelingen.

In anderen Projekten wird E-Health, das heißt Telemedizin und Telematik eingesetzt. Denn gerade die ärztliche Versorgung im ländlichen Raum fordert neue Anstrengungen. Gute Erfahrungen für Ärzte und Patienten bringen insbesondere Überwachungen von chronischen Erkrankungen wie Herzinsuffizienz oder chronische Lungenerkrankungen. Daraus entsteht erfreulicherweise auch eine aktive Gründerzene, die sich eben auf solche digitalen Gesundheitsangebote spezialisiert. Spannend ist für unser Land und die ländlichen Räume auch smart farming, wie z.B. das autonome Fahren von landwirtschaftlichen Maschinen auf dem Acker, das weniger Restriktionen unterliegen kann, als im öffentlichen Straßenverkehr. Wir wollen die digitale Transformation

Ob dieser eingeschlagene Weg in Rheinland-Pfalz der Richtige ist, wird sich zeigen. Jedenfalls ist es ein Weg, den viele Menschen mitgehen wollen und der das Tempo beschleunigt. Auf Bundesebene brauchen wir ebenfalls mehr Tempo, aber auch mehr Steuerung und mehr Vernetzung. In der künftigen Bundesregierung braucht es neue Weichenstellungen. Oft wird auch über ein Digitalministerium in Berlin diskutiert. Ein, wie ich finde, durchaus konflikträchtiges Projekt. Ein Digitalminister oder -ministerin würde im Ressortgarten vieler Kollegen und Kolleginnen graben. Warum sollte die Digitalisierung nicht auch auf Bundesebene Chefsache werden? Auch der österreichische Bundeskanzler hat die Kampagne „Digitales Österreich“ ins Kanzleramt nach Wien geholt. In Estland gab der Regierungschef den Takt vor und richtete den digitalen Kabinettaal ein. Wenn also der Kanzleramtsminister, eine Beauftragte für Kultur und Medien und eine Integrationsbeauftragte Querschnittsaufgaben im Kanzleramt wahrnehmen, warum dann nicht auch für die Fragen der Digitalisierung? Wir in Rheinland-Pfalz hätten nichts dagegen, wenn die Idee eines Digitalkabinetts übertragen wird. Im Gegenteil, wir freuen uns auf gute Zusammenarbeit.