



Eckhard Schwarzer

Das Dilemma der Politik in der digitalen Welt

Auszug aus „Digitalisierung
im Spannungsfeld von Politik,
Wirtschaft, Wissenschaft und
Recht – Band 1“



 Springer Gabler

Das große Zielbild dürfen wir nicht aus den Augen verlieren

Die Digitalisierung gehört zweifellos zu den globalen Großthemen unserer Zeit. Deutschland zählt allerdings zu jenen Industrieländern, die eher spät aus den Startlöchern gekommen sind. Im Interview erklärt Eckhard Schwarzer, Vorstandsmitglied der DATEV eG., wie sich dieser Rückstand noch aufholen lässt und welche Schritte unternommen werden müssen, damit die Digitalisierung in Deutschland noch zu einer Erfolgsgeschichte wird.

Sie schreiben in Ihrem Buchkapitel die Politik befinde sich hinsichtlich der Digitalisierung in einem Teufelskreis. Wie meinen Sie das?

Der Teufelskreis der Digitalisierung ergibt sich aus einem Missverständnis: Entscheider in Politik und Verwaltung glauben, dass die in den 50er Jahren erfolgreich aufgebauten organisatorischen Strukturen in unseren Ministerien und Behörden in der Lage seien, die digitalen Probleme unserer Zeit zu managen oder gar zu lösen. Dabei wird übersehen, dass die ungeheure Mächtigkeit digitaler Vernetzung und digitaler Strukturen völlig neue Organisationsabläufe, völlig veränderte Verwaltungs- bzw. Administrationsprozesse möglich machen. Prozesse müssen vor dem Hintergrund dessen, was Bürger, Unternehmen, Institutionen heutzutage erwarten und selbst umsetzen, teils völlig neu gedacht werden. Es muss losgelöst von vorhandenen Ressortzuständigkeiten überlegt werden, wie genau die heutigen Zuständigkeiten sinnvoll angepasst oder umverteilt werden können. Das muss in einer Weise gelingen, dass die ministeriale Administration wei-

terhin so zuverlässig und vertrauenswürdig bleibt, wie bisher.

Sind Sie nach dem komplizierten Regierungsbildungsprozess optimistischer, dass sich etwas ändern wird?

Die neue Regierung steht am Anfang, hat Rückstand aufzuholen. Viel ist inhaltlich noch nicht geschehen. Die große Herausforderung bei der Anpassung der Verwaltung an die Digitalisierung bleibt bestehen. Digitalisierung stellt die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Frage. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung haben sich zwar bewährt und werden bestehen bleiben. Die prozessualen Abläufe zwischen all den beteiligten Organen untereinander gilt es allerdings grundsätzlich in vertikaler und horizontaler Hinsicht zu hinterfragen.

Fast alle Herausforderungen der Digitalisierung und Vernetzung gehen über nationalstaatliche Grenzen hinaus. Wie weit sehen sie die internationale Zusammenarbeit beispielsweise im Bereich IT-Sicherheit?

Leider haben wir bei der internationalen Vernetzung jeglicher Lösungsansätze Probleme. Das zeigen insbesondere die Debatten zur IT-Sicherheit. Statt zunächst Einigkeit herzustellen, dass die IT-Sicherheit in Europa nur durch einen die Bereiche Standardisierung, Zertifizierung und Marktüberwachung gemeinsam umfassenden Ansatz erhöht werden kann, der dann mindestens europaweit angewendet werden müsste, driften wir in Partikulardebatten zu Produkthaftung und IT-Gütesiegeln ab.



Hier braucht es einen smarten regulatorischen Rahmen. Deutschland muss sich zu solchen Themen in der EU viel stärker als bisher positionieren und engagieren und mutig vorgehen. Das wird eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Regierung sein. Hier sehe ich eine riesige Chance für Deutschland.

Der Mittelstand agiert hierzulande beim Großthema Digitalisierung noch reserviert. Woran liegt ihrer Auffassung nach die Zurückhaltung und wie lässt sich dem entgegenwirken?

Dem Mittelstand fehlen häufig die Ressourcen, um sich neben der Produktion und dem Vertrieb des eigenen exzellenten Produkt- und Dienstleistungsportfolios um weitere Themen zu kümmern. Um ihm zu helfen, muss die bestehende digitale Komplexität

reduziert werden. Der Mittelstand muss sich die Vorteile digitaler Prozesse einfach und schnell ohne administrative Barrieren erschließen, sie effizient nutzen und auf seine individuellen Belange adaptieren können. Dazu gilt es technische Hürden zu beseitigen, Standardisierung zu fördern, den breitbandigen Ausbau von Glasfasernetzen massiv und flächendeckend voranzutreiben, Digitalkompetenz zu vermitteln Compliance-Fragen oder auch Fragen des Arbeitsrechts bzw. der Betriebsverfassung zu klären und so weiter. Technisch ließe sich das über komfortable Portale und organisatorisch über die bereits bestehenden Partner und Verbände des Mittelstands lösen. Derartige Portallösungen machen aber nur dann Sinn, wenn sie losgelöst von ministerialen oder föderalen Individualinteressen aufgebaut und angeboten werden.

Welche Aufgaben muss die Politik aus Ihrer Sicht sofort angehen, damit die Digitalisierung für Deutschland zu einer Erfolgsgeschichte wird?

Es geht um einen Sinneswandel. Bei so umwälzenden Veränderungen, wie wir sie durch die Digitalisierung erleben und noch erleben werden, brauchen wir mutige, nachvollziehbare und positive Zielbilder, anhand derer die Chancen und Potenziale unserer Zukunft sichtbar werden. Wir haben etwas zu gewinnen. Natürlich müssen wir immer und überall dann auch Detailfragen lösen, detaillierte Planungen und deren Umsetzung vorantreiben. Das große Zielbild dürfen wir dabei aber nicht aus den Augen verlieren. Sonst bewahrheitet sich nämlich der alte Spruch: „Ohne Ziel ist jeder Schuss ein Treffer“. Wir brauchen interdisziplinäre und flexible Teams von Generalisten und Spezialisten, unabhängig von existierenden und vermeintlich bewährten Zuständigkeiten und Strukturen. So lange man aber wegen „Flugtaxi“ bei uns so in die Kritik gerät, wie die seinerzeit gerade ins Amt gekommene Dorothee Bär, sagt das auch mehr über Gedankenwelt, Vorstellungsvermögen und den Zukunftsoptimismus der jeweiligen Kritiker aus, als über die Digitalkompetenz unserer neuen Staatsministerin für Digitalisierung. Ohne Debatten über das große Ganze können wir Debatten im Kleinen nicht produktiv gestalten. Auch wenn beispielsweise eine „Digitale Ethik“ erst noch entwickelt werden muss - die Politik sollte sich vor Kleingeistern, notorischen Skeptikern, Berufsmäklern und übermotivierten Regulatoren schützen. Bürger und Unternehmen sind nach meiner Überzeugung bereit für einen mutigen Blick in eine digitale Zukunft – man muss ihn nur zulassen.



Herr Schwarzer, wir danken Ihnen für das interessante Gespräch.

*Das Interview führte Benjamin Auerbach,
Editorial Manager | Redaktion Corporate
Solutions*

Das Dilemma der Politik in der digitalen Welt

Eckhard Schwarzer

Inhaltsverzeichnis

1.1	Einleitung	6
1.2	Nationale Herausforderungen, die internationale Abstimmung erfordern	8
1.2.1	Standardisierung	8
1.2.2	IT-Sicherheit/Wirtschaftsspionage	9
1.2.3	Deutschland → EU → International	10
1.3	Deutschland: Infrastrukturerfordernisse der digitalen Transformation	11
1.3.1	eGovernment	11
1.3.2	Infrastruktur	13
1.3.3	Digitale Bildung	13
1.4	Bisher unüberbrückbare Hemmnisse bei bestem Willen: Digitalpolitik	14
1.4.1	Rechtssetzung	14
1.4.2	Bund-Länder	16
1.4.3	IT-Projekte der Verwaltung	17
1.5	Empfehlungen und konkrete Vorschläge zur Dilemmaminimierung	18
1.6	Appell an die Politik	19
1.7	Fazit	20
	Literatur	21

Eckhard Schwarzer ist seit 2008 Vorstandsmitglied der DATEV eG, Nürnberg, Ressort Marketing, Service und Vertrieb. Seit 2014 ist er zudem stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes.

Danksagung Besonderer Dank gilt meinen Kollegen Torsten Wunderlich und Jens Bizan, sowie meiner Assistentin Dr. Katja Fröhr, die bei der Erstellung dieses Aufsatzes unterstützt und dank vieler intensiver Diskussionen zum Ergebnis beigetragen haben.

E. Schwarzer (✉)
DATEV eG, Nürnberg, Deutschland
E-Mail: eckhard.schwarzer@datev.de

Zusammenfassung

Hat Deutschland die erste Halbzeit der Digitalisierung verschlafen? Die US-amerikanischen IT-Konzerne machen das Geschäft mit den Daten, die skandinavischen und baltischen Staaten sind uns in vielen Bereichen der digitalen Verwaltung weit voraus (Bertelsmann Stiftung 2017a, Schweden auf dem Weg in die digitale Zukunft). Ist für Deutschland das Thema Digitalisierung verloren? Die wirklich großen Veränderungen beginnen sich erst jetzt, in der zweiten Halbzeit, zu entfalten. Noch ist also nichts verloren. Wir stehen am Beginn eines für weite Teile von Wirtschaft und Gesellschaft radikalen Wandels. Aufgabe der Politik in solchen Zeiten war und ist dabei die Gestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen so, dass unsere Gesellschaft zukunftsfähig aufgestellt werden kann. Konkret heißt dies, dass eine sichere, vertrauenswürdige und am Nutzer orientierte Digitalisierung über alle Ebenen von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung ermöglicht werden muss. Bisher allerdings agierte die Politik zwar guten Willens, aber oft zu zögerlich, schlecht beraten, bisweilen auch glücklos. Bedingt weniger durch aktives Fehlverhalten, als durch die Automatismen zahlreicher politischer und administrativer Strukturen, die eine erfolgreiche Digitalisierung verhindern. Die Erkenntnis, wonach es schnellstmöglich gilt, in diese teils fundamentalen Strukturen einzugreifen, sie muss sich nun durchsetzen. Welche Strukturen aber sind das? Welche Lösungsansätze gibt es für die Zukunft? Und welche Themenfelder sollten zuerst angegangen werden? Dieses Papier soll dazu Empfehlungen geben.

1.1 Einleitung

An einem, das sei vorweg gesagt, mangelt es der Politik beim Thema Digitalisierung bestimmt nicht – an dem Verständnis dafür, dass sich durch die Digitalisierung zahlreiche Prozesse in Gesellschaft und Wirtschaft radikal geändert haben und weiter ändern werden. Auch der Wille zur Gestaltung dieser Prozesse ist vorhanden. Mit der Verabschiedung der digitalen Agenda 2014 – 2017 – begleitet von einem eigens für ihre Umsetzung zuständigen Bundestagausschuss – hat die Bundesregierung im August 2014 neben den zahlreichen eGovernment-Initiativen einen Versuch gestartet, die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft voranzutreiben. Auch der für die 19. Wahlperiode ausgehandelte Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zeugt bereits durch seinen Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.“ davon, dass man sich der großen anstehenden Aufgaben durchaus bewusst ist. Länder und Kommunen widmen sich der Digitalisierung intensiv, zum Teil sehr erfolgreich, wie beispielsweise die Nutzungszahlen einiger Landes- und Kommunalportale belegen. In ihrer Gesamtheit aber wurden die Herausforderungen der Digitalisierung nur mit mäßigem Erfolg angegangen. Digitale Transformation wird nicht als im Ganzen zu behandelndes gesellschaftliches Thema gesehen. Ambitionierte IT-Projekte des Bundes, wie der elektronische Personalausweis, De-Mail oder die elektronische

Gesundheitskarte waren bislang kläglich zum Scheitern verurteilt. Ursächlich gibt es dabei weniger politische, als vor allem strukturelle Probleme.

Auf verschiedenen Verwaltungsebenen wird lediglich der Versuch unternommen, vermeintlich „bewährte Prozesse“ in die digitale Welt zu retten. Verwaltungsprozesse sind sowohl horizontal, d. h., zwischen Ressorts und Ministerien, als auch vertikal, d. h. über Bund, Länder, Kommunen hinweg strukturell unbeweglich. Anstatt gemeinsam an einem Strang zu ziehen und eine ganzheitliche Digitalisierungsstrategie für Deutschland zu entwickeln, konkurrieren einzelne Ministerien untereinander in unterschiedlichen IT-Projekten und verabschieden einzelne Bundesländer eigene eGovernment-Gesetze, die vereinheitlichte Entwicklungen im Bund, in anderen Ländern oder auf europäischer Ebene eher behindern, denn unterstützen (Bernhardt und Klein 2015). Es ist in Deutschland, je nach Bundes- bzw. Landesrecht, für mehrere tausend Verwaltungsleistungen notwendig, dass ein Dokument vom Bürger händisch unterschrieben oder sogar noch persönlich in der Behörde vorgesprochen werden muss (Bertelsmann Stiftung 2017b, S. 44). Da hilft es wenig, wenn eine App oder ein Portal auf diese Notwendigkeiten aufmerksam macht, der Prozess selbst jedoch nicht digital zu erledigen ist.

Unser effizient durchorganisierter, bisher hervorragend funktionierender und deswegen weltweit geachteter Verwaltungsapparat, unsere staatlichen Organisationsstrukturen stoßen, wie übrigens auch viele Unternehmen in den verschiedensten Wirtschaftsbereichen, durch die Digitalisierung an natürliche, historisch gewachsene Grenzen. Für die rasanten technischen und damit gesellschaftlichen Veränderungen wurden sie nicht geplant.

Bemühungen zur Entbürokratisierung sind zwar erkennbar; die konkrete Umsetzung scheitert jedoch regelmäßig an Beharrungseffekten, Besitzstandswahrung, konkurrierendem Ressortdenken, Zweifeln am Fortschritt und der übermäßigen Vorsicht der Politik gegenüber der eigenen Administration und staatlichen Organisation. Im Ergebnis kann dies zu keiner effizienten Regulierung führen. Es scheint, als befände sich die Politik in einem Teufelskreis, in dem trotz intensiver Bestrebungen nach einer „Verschlankung“ der deutschen Verwaltung häufig neue bürokratische Anforderungen aufgebaut werden. Dieser Teufelskreis beginnt mit der zweifelhaften Annahme, die Probleme der Jahre 2017 und fortfolgende seien in den Strukturen von 1949 zu lösen. Die Digitalisierung stellt aber in der Verwaltung die bisherige Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Frage. Sie lässt für alle Verwaltungsebenen neue Aufgaben entstehen, aber auch alte entfallen. Die regierende Politik will, kann und muss sich als übergreifend denkende Einheit verstanden wissen. Aber schon eine Ebene tiefer beginnt ein schier unüberwindliches Silodenken in jenen grundsätzlichen Strukturen, die unsere großen und mutigen Reformer der Nachkriegszeit geschaffen haben. Zu einer Zeit, als „Digitalisierung“ außerhalb jedweder Vorstellungskraft lag. Die scheinbar unüberwindlichen Gräben, vertikal zwischen den Verwaltungsressorts und horizontal zwischen den föderalen Ebenen, lassen beispielsweise einen „Digitalminister“ zum zahnlosen Tiger mutieren, sollte er nicht einen Ministerien übergreifenden und bundesweiten Durchgriff auf die jeweiligen DV-Fachverfahren bekommen – was auch bei größtem Reformdruck kaum vorstellbar und durchsetzbar wäre. Die Etablierung eines Staatsministers für Digitalisierung im Bundeskanzleramt hingegen, wie ab 2018 angedacht, kann mindestens zu

einer weitaus besseren Koordination der bisherigen Digitalisierungsbestrebungen verschiedener Verwaltungsebenen führen.

Während die Politik scheinbar machtlos vor diesem Dilemma steht, dreht sich die Spirale des digitalen Wandels immer schneller. Der Takt dieses Wandels, der in seiner Dynamik mit keiner anderen verändernden Entwicklung in der Geschichte vergleichbar ist, wird dabei nicht durch Gesetzgeber oder Exekutive vorgeben, sondern durch die technischen Entwicklungen in jenen Teilen der Welt, auf die Deutsche und Europäische Regularien wenig bis keinen Einfluss haben. Darauf muss reagiert werden. Dieser Beitrag will dazu Anregungen bieten.

1.2 Nationale Herausforderungen, die internationale Abstimmung erfordern

1.2.1 Standardisierung

Die Grundlagen einer erfolgreichen Digitalisierung müssen einheitliche Normen und Standards bilden. Da sich die digitale Entwicklung nicht an Nationalgrenzen stoppen lässt, gilt es, diese Normen und Standards international, mindestens aber auf europäischer Ebene, zu schaffen.

Standardisierung ist dabei eine wesentliche Voraussetzung nicht nur für die Digitalisierung, sondern für ein möglichst reibungsloses internationales Wirtschaftsleben generell. Dafür gibt es zahlreiche, auch nicht digitale Beispiele. Die Industrialisierung mitsamt globalem Handel kam erst dann richtig in Gang, als man sich beispielsweise auf die noch heute geltenden Normen für Schiffscontainer geeinigt hatte (ohne Verfasser 2016).

Auch für die Folgen mangelnder Standardisierung gibt es diverse Beispiele, die auch heute, nach über 150 Jahren, spürbar sind. Das Paradebeispiel ist der Eisenbahnverkehr: „Nach wie vor existieren aber Abweichungen von der Normalspur – sowohl nach unten (Schmalspur) als auch nach oben (Breitspur)“. „(...) Die Abweichungen von der Normalspur hatten unterschiedliche Gründe. Zum einen wurde aus militärisch-strategischen Überlegungen bewusst eine andere Spurweite als in den Nachbarländern gewählt, um im Falle eines kriegerischen Konflikts feindliche Nachschubtransporte zu erschweren. Andererseits basierten die Spurweiten auf verschiedenen nationalen Maßsystemen, da sich das metrische System zum Zeitpunkt des Netzaufbaus noch nicht durchgesetzt hatte. So entspricht die spanische Spurweite sechs katalanischen Fuß“ (ohne Verfasser 2010).

Ähnliche Prinzipien greifen momentan auch in der Digitalisierung. An verschiedenen Stellen werden für die gleichen Herausforderungen nicht-kompatible Lösungen auf verschiedenen, nicht abgestimmten Ebenen entwickelt. Das verursacht oft hohe, vermeidbare Kosten. Als Beispiel kann hier die zersplitterte (Bürger-)Portallandschaft in Deutschland gelten: Fast jede Gemeinde bietet über ein eigenes Portal Services für die Bürger an, dazu kommen Landesportale. Da diese aber eben nicht ohne Weiteres miteinander kompatibel sind, muss und kann ein nun zu entwickelndes Bundesportal nur die Dachorganisation sein, die auf bestehende Portale weiterleitet. Ein ähnliches Schema ist auf europäischer

Ebene zu beobachten. Weitaus zielführender wäre es hier gewesen, sowohl in Europa wie auch in Deutschland einen „Top-Down-Ansatz“ zu verfolgen.

Der Schlüssel, um das in Deutschland und Europa große Potenzial der Digitalisierung zu heben ist: Standardisierung. Eine funktionierende Datenwirtschaft mit Datenübertragbarkeit, Weiterverarbeitungsfähigkeit und Wiederverwendbarkeit kann nur durch fachliche Standardisierung (Taxonomien) und technische Standardisierung (Datenformate, Schnittstellen, API) erreicht werden. Daten können sonst oft schlicht nicht ausgetauscht werden; Medienbrüche und die händische Übertragung von Daten werden nötig. Derzeit bewegt sich Deutschland bei seinen Standardisierungsbemühungen aber im europäischen Vergleich nur im unteren Mittelfeld; der in Europa legendäre Elan Deutschlands bei der Durchsetzung von Industrienormen ist im IT-Bereich noch nicht erkennbar. Fehlt es uns hier an Digitaler Kompetenz? Deutschland muss sich in die Brüsseler Debatten viel stärker aktiv gestaltend einbringen, statt sich, wie bisher, hauptsächlich auf die nationale Umsetzung und Koordination der Vorgaben zu konzentrieren. Dies ist zwar richtig und wichtig, reicht aber heute bei weitem nicht mehr aus, wollen wir in einer digitalisierten globalen Industrie auch in der Zukunft ganz vorne mitspielen. Der Bundeswirtschaftsminister beispielsweise, egal welcher Partei, gehört als Taktgeber an die Verhandlungstische in Brüssel und weniger in die Diskussionsrunden regionaler IHKs. Digitalpolitische Themen müssten dann aber auch zwischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft vorausschauender diskutiert werden. Dem entgegenstehen aber die Angst der Unternehmen vor Überregulierung, zu wenig Know-how auf Behördenseite und von Seiten der Politik der gefühlte Druck, Probleme möglichst schnell und umfassend zu lösen.

1.2.2 IT-Sicherheit/Wirtschaftsspionage

Auch hochsensible Prozesse in sicherheitsrelevanten Teilen unserer Wirtschaft, beispielsweise im Energiesektor oder im Gesundheitswesen, werden zunehmend vernetzten IT-Systemen übertragen. Die Abhängigkeit von der Sicherheit und Zuverlässigkeit dieser ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Gleichzeitig machen immer umfassendere erfolgreiche Angriffe (ohne Verfasser 2017a) deutlich, dass in der bisherigen Phase der Digitalisierung, vor allem von der Wirtschaft selbst, zu wenig auf sichere Produkte und Lösungen geachtet wurde. „Security by Design“ (Neumann 2009) hat sich als Konzept erst ins breite Bewusstsein geschoben, nachdem die negativen Folgen immer spürbarer wurden und bereits zahlreiche unsichere Produkte vernetzt miteinander kommunizierten. Dieses Sicherheitsdilemma wird noch verstärkt: Konsumenten haben kaum ein Bewusstsein dafür entwickelt, wie viel ihnen Sicherheit wert sein sollte. Sie sind insbesondere die Gratisnutzung digitaler Angebote gewohnt. Der Politik kann bis hierher höchstens vorgeworfen werden, als einer von zahlreichen Akteuren selbst nicht aktiv genug auf Sicherheit geachtet zu haben (SZ 2017a).

Handlungsbedarf für die Politik besteht im IT-Sicherheitsbereich dabei stärker an anderer Stelle: Sie muss wieder zum Vertrauensgaranten werden. Die Politik hat hier, teils zu Unrecht, nach den Enthüllungen von Edward Snowden in den vergangenen Jahren an Glaubwürdigkeit eingebüßt (ohne Verfasser 2014). Dem muss durch entschlossenes Handeln dringend entgegengewirkt werden. Die Bedrohung lauert einerseits in gezielten

Spähangriffen fremder Nachrichtendienste, die heute in viel breiterem Ausmaß möglich sind, als noch vor einigen Jahren. Andererseits versuchen auch die internationale Konkurrenz und Kriminelle auf digitalen Wegen an Informationen zu gelangen. Wichtige Forschungs- und Entwicklungsergebnisse werden so ausgespäht; insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen sind häufig nur unzureichend vor Angriffen geschützt. Teilweise ist aufgrund der Komplexität der technischen und organisatorischen weltweiten Vernetzung aller Akteure nicht transparent beweisbar, dass nicht auch inländische Geheimdienste selbst „aus Versehen“ Geheimnisse von Unternehmen aus ihren eigenen Staaten preisgeben, wenn sie große Mengen an Daten erfassen, verarbeiten und, berechtigterweise, mit befreundeten Nachrichtendiensten teilen (Dams 2017).

Dazu kommt ein Zuständigkeitsproblem. In Deutschland kümmern sich zwar bereits eine große Anzahl an Behörden, wie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), der Bundesnachrichtendienst (BND), die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS), das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ) als eine Kooperationseinrichtung deutscher Sicherheitsstellen auf Bundesebene und zahlreiche, organisatorisch oft ähnliche Länderbehörden (z. B. das bayerische Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie) auf verschiedenen Ebenen um die relevanten Fragestellungen der IT-Sicherheit; eine ausreichend effektive, deutschlandweite oder europäische Kooperation ist dringend wünschenswert. Von Angriffen betroffenen Unternehmen wissen oft nicht, an wen sie sich wenden können. Dass das BSI laut Koalitionsvertrag von 2018 nun zur „Beratungsstelle für kleine und mittlere Unternehmen“ (CDU/CSU/SPD 2018) werden soll, kann dabei immerhin ein Schritt in die richtige Richtung sein.

1.2.3 Deutschland → EU → International

Nahezu alle Herausforderungen der Digitalisierung und Vernetzung sind global. Sie müssen international, mindestens aber europäisch, bewältigt werden. Der Nationalstaat, dessen Erfolggrundlage seit seinem Aufkommen es war, dass seine Strukturen sich als sehr nützlich zur Lösung verschiedener gesellschaftlicher, politischer, ökonomischer und juristischer Fragestellungen erwies (Nitschke 2000), ist bei der Regulierung der Digitalisierung oft machtlos. Die Digitalisierung hat dabei den Trend hin zu einer globalen Ökonomie und Kultur, die nicht mehr an nationale Grenzen und Identitäten gebunden ist, spürbar verstärkt, nicht aber eingeleitet. Zwar erleben wir momentan, beispielsweise in den USA, in Großbritannien oder auch in osteuropäischen Staaten das Erstarken von auf den Gedanken der Nation beruhenden politischen Strömungen. Lösungen, wie diese Regierungen alleine nationalstaatlich die digitale Welt regulieren wollen, hat indes keine von ihnen. Die Geschichte wird zeigen, ob wir hier nicht eher das letzte Aufbäumen gegen einen inhaltlichen Bedeutungswandel des Nationalstaats beobachten. Grenzüberschreitende Digitalisierung wirkt langfristig engstirnigem nationalstaatlichem Denken entgegen.

Auch Deutschland versucht momentan noch oft digitale Entwicklungen, zunächst selbst, zum Teil auf Länder- statt auf Bundesebene, zu regulieren. Beispiele hierfür sind

das IT-Sicherheitsgesetz (BfV 2017), das kurz vor dem sehr ähnlichen Gesetzesvorschlag aus Brüssel verabschiedet wurde (NIS -Richtlinie). Auch das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (BNetzG 2017) zur Reduzierung von so genannten „Hate Speech“ im Internet ist ein „deutsches Eigenprodukt“. Da aber die jeweiligen Bedrohungslagen meist international sind, ist der Erfolg dieser Art der nationalen Regulierung zumindest fraglich.

Ein ähnliches Beispiel bietet die europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO): Mit dem ambitionierten Ziel gestartet, für Europa ein einheitliches Datenschutzniveau zu realisieren und somit den digitalen Binnenmarkt voranzutreiben, zerfasert die Verordnung nun durch das Ziehen zahlreicher Öffnungsklauseln auf Bundes- und Landesebene.

1.3 Deutschland: Infrastrukturerfordernisse der digitalen Transformation

1.3.1 eGovernment

Bürger und Unternehmen sind im Umgang miteinander nutzerorientierte digitale Angebote gewohnt. Diese sind auch in der Verwaltung notwendig, um mehr als Partner denn als Hürde beim digitalen gesellschaftlichen Zusammenleben wahrgenommen zu werden. Dazu braucht es zunächst grundlegende organisatorische Änderungen: Eine Modernisierung der Ausbildung, modern ausgestattete Arbeitsplätze, zeitgemäße Arbeitszeitmodelle und Führungskulturen sowie eine innovationsorientierte Verwaltungskultur mit der Bereitschaft zu Verwaltungsprozessänderungen. Die Verwaltung braucht eindeutige, in Kennziffern messbare Modernisierungsziele. Sie muss sich an konkreten Nutzerzahlen und der Zufriedenheit von Bürgern und Unternehmen messen lassen, statt an theoretischen Vorgaben auf Basis kameralistischer Haushaltspläne. Wie auch in der Wirtschaft muss sie ihre Nutzer bereits in der Entwicklungsphase von neuen Angeboten mit einbeziehen.

Besonders betroffen von fehlender effizienter (digitaler) Verwaltung und damit einhergehender zusätzlicher bürokratischer Belastung ist das Herzstück der deutschen Wirtschaft: Der Mittelstand, um den dieses Land auf der ganzen Welt beneidet wird. Noch fällt es gerade diesem besonders schwer, sich strategisch auf die Digitalisierung vorzubereiten, eigene Prozesse zu überdenken und sich neu aufzustellen (ohne Verfasser 2017b). „Der Mittelständler“ ist oft Weltmarktführer, wenn es um sein Produkt oder seine Dienstleistung geht, für eine intensive Beschäftigung mit den disruptiven Entwicklungen der Digitalisierung fehlen aber die Zeit und die Mittel. Aber der Druck von außen wächst, mit dem Druck wächst die Sensibilität und Bereitschaft, sich der digitalen Herausforderung zu stellen. Allein es fehlt an flexiblen und offenen administrativen Rahmenbedingungen. Laut Umfragen muss sich nahezu jeder dritte Gründer wöchentlich mehr als zehn Stunden mit staatlichen Auflagen beschäftigen, manche sogar mehr als doppelt so lange. Auch in konkreten Digitalisierungsprojekten leben Mittelstand und Verwaltung zu oft aneinander vorbei: So hat sich im Mittelstand das hybride Rechnungsformat ZUGFeRD mit der für Mittelständler wichtigen Sichtkomponente als hoch akzeptierten Standard für die elektronische Rechnung entwickelt. Das zuständige Bundesinnenministerium sowie Landesregierungen fordern nun

aber Rechnungen im noch zu entwickelnden neuen Format XRechnung ein, bei welchem die Sichtkomponente noch nicht zugesichert ist (Stand Okt. 2017) und dem Mittelständler so die Möglichkeit nähme, ohne größeren Aufwand seine Rechnung tatsächlich auch digital sehen zu können. Ein existierender Standard der Wirtschaft wird von der Verwaltung schlicht und ergreifend ignoriert. Große Skepsis und mangelnde Nutzung bei solch einem staatlichen Format sind vorprogrammiert.

Um dieses Dilemma zu beheben, ist ein kontinuierlicher und umfassender Wissenstransfer sowohl zwischen den verschiedenen Wirtschaftsakteuren untereinander, als auch zwischen Staat und dessen Akteuren zu organisieren und eine Entbürokratisierung entschlossen voranzutreiben. Bürokratische Prozesse müssen hinterfragt, ihre Notwendigkeit neu bewertet werden. Derzeit nimmt leider nur die Steigung beim Bürokratieaufbau ab. In der gesamtstrategischen bundespolitischen Ausrichtung hat sich in den vergangenen Jahren viel getan. Trotzdem liegt noch viel Arbeit vor der Politik. eGovernment-Projekte wie der neue Personalausweis (nPA) oder De-Mail misslingen oder bleiben deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dies liegt auch am Kompetenzgerangel zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen. So scheiterte der vom Bund vorangetriebene nPA vor allem, weil er vor Ort in den Kommunen nicht mit Anwendungsszenarien unterstützt wurde und seine Vorteile daher nicht kommunizierbar waren. Andere europäische Staaten haben uns eindrucksvoll gezeigt, wie man so etwas besser macht.

Die Bekanntheitsgrade bestehender eGovernment-Angebote sind außerdem zu erhöhen; sie müssen kontinuierlich benutzerfreundlich und medienbruchfrei gestaltet und weiterentwickelt werden. Insbesondere in Politik und Verwaltung muss die digitale Transformation, wie es das Gutachten des Normenkontrollrats von 2016 diagnostiziert (NKR 2016, insb. S. 79 ff.), eine Beschleunigung erfahren. Daneben muss die bereits erfolgreich etablierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im IT-Planungsrat weiter verstetigt und vor allem verbindlicher werden. Ziel muss es sein, die vom Bund der Steuerzahler genannte aktuelle Quote von rund 80 % der rund 3000 Verwaltungsprozesse, die angeblich nicht digitalisierbar sind, zu verringern.

Für die erfolgreiche Digitalisierung der Verwaltung ist es beispielsweise unbedingt nötig, dass die zersplitterte Registerlandschaft in Deutschland, die eine Mehrfacherfassung von Daten notwendig macht und so unnötig Aufwand für Bürger, Unternehmen und letztlich auch die Verwaltung schafft, vereinheitlicht wird. Hier bieten sich enorme Potenziale an, um Zeit und Kosten zu sparen. Fehl am Platz beim Ziel einer effizienten, digitalen Verwaltung sind jedoch die wiederkehrenden Diskussionen um ein Digitalministerium. Die Ministerien der Bundesregierung sind für die ihnen jeweils zugeordneten Fachverfahren, auch im Digitalen, zuständig. Würde man ihnen diese Zuständigkeiten wegnehmen, wäre zwar ein Digitalministerium arbeitsfähig und könnte zielorientiert arbeiten. Allerdings wäre es eben auch mächtiger als alle anderen Ministerien und würde deren Kompetenzen so beschneiden, dass kein Ministerium und kein Koalitionspartner das ohne Gesichts- und erheblichen Bedeutungsverlust akzeptieren könnte. Eine gewisse Aufteilung von Kompetenzen und Aufgaben macht eben alleine aus verfassungs- und demokratietheoretischen Erwägungen Sinn. Diese könnte durch eine zentrale „Koordinierungsstelle“ im Kanzleramt mit entsprechenden

Durchgriffs- und Vetorechten weitaus besser abgebildet werden. Geldverschwendung und Effizienzverluste durch die Entwicklung eines neuen xRechnungsformats beispielsweise, könnten so erkannt und vermieden werden. Dem „Not-invented-here-Syndrom“ horizontaler und vertikaler Verwaltungsstrukturen könnte entgegengewirkt werden.

1.3.2 Infrastruktur

In der weltweiten Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft können wir nur mit flächendeckendem Breitbandzugang in ganz Deutschland wettbewerbsfähig und erfolgreich werden (Krempf 2016). Dann kann auch der Mittelstand in seinen Heimatgebieten verwurzelt bleiben, dort Arbeitsplätze schaffen und somit auch große Teile des gesellschaftlichen Lebens aufrechterhalten. Dazu bedarf es hoher Investitionen. In anderen Staaten ist diese Botschaft bereits mehr ins Bewusstsein gerückt. So liegen in der Schweiz, wo im weltweiten Vergleich pro Kopf die meisten Gelder für Informationstechnologie und Telekommunikation ausgegeben werden, die Ausgaben fast doppelt so hoch wie in Deutschland. In Deutschland wiederum waren Investitionen in die digitale Infrastruktur bisher nur einer von vielen Posten im Haushalt, während weitaus mehr Geld in den Straßenausbau und weitere Infrastrukturprojekte fließen. Diese sind zwar auch wichtig, aber ohne eine belastbare digitale Infrastruktur wird Deutschland in Zukunft eigentlich auch keine „analoge Infrastruktur“ mehr brauchen. Während die funktionierende Verkehrsinfrastruktur ein notwendiges Kriterium für die erfolgreiche wirtschaftliche Zukunft Deutschlands ist, ist die bislang stiefmütterlich behandelte Digitalinfrastruktur das hinreichende Kriterium. Das muss umgekehrt werden. Die digitale Infrastruktur wird für die Zukunft unseres Landes eine ungleich höhere Bedeutung haben, als der Ausbau analoger Verkehrswege. Nur, wenn der Staat hier seiner originären Aufgabe nachkommt, die für das („digitalisierte“) Leben zwingend notwendige Infrastruktur aufzubauen, kann er auch in anderen Bereichen der Digitalisierung als kompetenter und glaubhafter Akteur auftreten.

Die Überwindung der bisher beschriebenen Hindernisse sowie eine Anpassung an die Erfordernisse ist mit hohen Investitionen verbunden. Die Digitalisierung wird den Staat, und damit uns als Gesellschaft, zunächst viel Geld kosten, ehe enorme Effizienzpotenziale gehoben werden können. So ein zukunftsoffenes Invest bietet aber auch die Chance, den Staat und die Verwaltung als erfolgreiche „Manager“ der Digitalisierung in Deutschland und Europa zu positionieren und so zusätzlich auch die demografischen Herausforderungen zu meistern.

1.3.3 Digitale Bildung

Digitale Kompetenzen sind bereits heute Grundlage für zahlreiche Berufe. Eine entsprechend ausgerichtete Ausbildungsförderung müsste somit eigentlich ziemlich weit oben auf der Prioritätenliste der Politik stehen. Tatsächlich aber zeigte sich die Politik in den

letzten Jahren eher zurückhaltend bei Investitionen in digitale Bildungsmaßnahmen. Wahrscheinlich auch ein Grund dafür, dass deutsche Schüler in puncto Digitalkompetenz in internationalen Vergleichen nach wie vor regelmäßig auf den hinteren Plätzen landen (Bitkom 2017). Offensichtlich wird die Tragweite dieses Themenfeldes in der Politik nicht nur unterschätzt, sondern auch völlig falsch betrachtet (Schütt 2015, S. 33). Hier geht es weder um ein Pflichtfach „Programmieren“ in der Grundschule oder in der Eingangsstufe weiterführender Schulen, noch geht es darum, Lehrer oder Lerninhalte durch digitale Technik zu ersetzen. Das mag zwar im Interesse vieler großer IT-Unternehmen und einzelner Konzerne sein, wäre aber grober Unfug. Im Gegenteil sogar: Anstelle von Zwangsdigitalisierung und -standardisierung (SZ 2017b) der Lehrpläne bzw. des Unterrichts wird es künftig viel wichtiger werden, unseren Schülern die Vielfalt und Schönheit der Deutschen Sprache, die Klarheit der Mathematik, den verständlichen Überblick über die Naturwissenschaften sowie eine unserem Kulturkreis und unserer Geschichte angemessene breite Allgemeinbildung zu vermitteln. Es geht in der digitalen Bildung vielmehr darum, den Kindern und Jugendlichen das Rüstzeug zu geben, sich als selbstbewusste und verantwortungsbewusste Individuen durch den Dschungel digitaler Medien bewegen zu können; sich der Chancen und auch Gefahren angemessen stellen zu können; sich der Bedeutung der eigenen Daten und derer anderer bewusst zu werden; den Schatz digital vorhandenen Wissens zu erschließen und dieses Wissen zu teilen. Das intelligente Vernetzen von Wissen und die Fähigkeit, aus dieser Vernetzung Implikationen und strategische Maßnahmen abzuleiten sind die Talente, die in der digitalen Welt gebraucht werden. Voraussetzung, um diese digitalen Kompetenzen systematisch – und zwar als Grundprinzip aller Fächer – zu vermitteln ist, dass unsere Lehrkräfte selbst über eben dieses „Rüstzeug“ sowie über ausgezeichnete Medienkompetenz verfügen, d. h. Experten im Umgang mit digitalen Prozessen und Lösungen in ihren fachlichen Zuständigkeiten werden. Im ersten Schritt muss sich daher die Lehrerbildung schwerpunktmäßig verändern sowie berufsbegleitende Fortbildungs- und Weiterbildungsangebote anforderungsgerecht und bedarfsorientiert ausgebaut werden. Der Einsatz von Medientechnik im Unterricht folgt dann erst im nächsten Schritt. Dies zu erkennen, ist Aufgabe unserer Politik und dürfte zunehmend zum kritischen Erfolgsfaktor für den Standort Deutschland werden. Fakt ist: Wer das Einmaleins der digitalen Transformation nicht versteht, wird die digitale Welt nicht beherrschen. Er wird von ihr beherrscht.

1.4 Bisher unüberbrückbare Hemmnisse bei bestem Willen: Digitalpolitik

1.4.1 Rechtssetzung

Die durch die Digitalisierung entstehenden Disruptionen schaffen natürlicherweise Rechtsunsicherheiten. Technische Entwicklungen setzen sich heute mit hoher Geschwindigkeit durch. Es werden Fakten geschaffen bevor der Gesetzgeber ein abschließendes

Zielbild für die regulatorischen Rahmenbedingungen entwerfen konnte. Die Fortentwicklung des Rechts hält nicht mehr mit der Geschwindigkeit der technischen Entwicklung mit, muss dies aber können, um wirksame regulatorische Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein normatives „ITK-Recht“ muss sich erst herausbilden und wird dann über einen weitaus geringeren Zeitraum Bestand haben, als das Recht in anderen Bereichen. Der Gesetzgebungsprozess kann momentan nicht mit der Dynamik der Digitalisierung mithalten (Hilberg o. J.). Dies zeigt sich auch und insbesondere beim Schriftformerfordernis.

Trotz etlicher Versuche, das Erfordernis der Schriftform in Deutschland so zu gestalten oder zu reformieren, damit sich im Einklang mit einer erfolgreichen Digitalisierung zahlreiche Verwaltungsschritte vereinfachen lassen (BMI o. J.), hat sich bislang nur wenig geändert. Für zahlreiche Verwaltungsvorgänge ist es weiterhin nötig, persönlich auf Ämtern zu erscheinen und Schriftstücke selbst zu unterschreiben. Zwar gibt es als elektronischen Schriftformersatz schon die qualifizierte elektronische Signatur (qeS), aber diese Technik war wegen der mangelnden Anwendungsfreundlichkeit nicht vermittelbar: Zu teuer (in Relation zum Nutzen), zu unbequem. Auch bei den Behörden, Gerichten und Ministerien ist die qeS kaum im Einsatz, einige Ministerien sperrten sich hier auch bewusst.

In dieser „althergebrachten Form“ behindern Schriftformerfordernisse an vielen Stellen die erfolgreiche und medienbruchfreie Digitalisierung und werden dies in der aktuellen juristischen Auslegung auch weiterhin tun (Vitako 2016).

Die Frage ist, ob wir uns mit dem momentanen Wert, den wir der Schriftform wegen ihrer Warn-, Beweis- und Klarstellungsfunktion beimessen, nicht selbst täuschen und ihr mehr Sicherheit beimessen als angebracht wäre. Sie ist objektiv betrachtet eben auch sehr fälschungsanfällig. Ohne eine radikale Abkehr von diesem Prinzip wie beispielsweise in der Schweiz, wo Verträge grundsätzlich keiner Formvorschrift unterliegen, wird eine erfolgreiche Digitalisierung im schlimmsten Fall verhindert; im besten Fall sehr kompliziert. Die qualifizierte elektronische Signatur (QES seit 2001) ist als Schriftformersatz in der Anwendungsbreite gescheitert.

Es muss zur primären Aufgabe der Politik werden, bestehende Gesetze von „digitalen Feindseligkeiten“ wie dem Schriftformerfordernis zu entrümpeln und diese bei neuen Gesetzen bereits von vornherein zu verhindern. Das deutsche Arbeitsrecht beispielsweise entstammt einer analogen, nicht in die digitale Welt übertragbaren Denkweise. So richtig einige dieser Regelungen während und nach der Industrialisierung bis heute waren: Weder sie noch die teilweise dahinterstehende „Maschinenstürmerideologie“ sind für die digitale Sphäre geeignet. Eine Vorschrift, welche die Mitbestimmung des Betriebsrates bei technischen Einrichtungen zur Überwachung der Leistung oder des Verhaltens von Arbeitnehmern regelt (§ 87 BetrVG), entstand, als es weder Laptops, noch Smartphones, noch Kollaborationstools, noch E-Mail und Messenger-Dienste oder Big Data-Auswertungen gab. Ob dieser Paragraph überhaupt noch zeitgemäß sein kann oder aber das Potenzial hat, die Digitalisierung gänzlich zu behindern, muss ergebnisoffen diskutiert werden. Auch heute soll und muss es Regelungen geben, den einzelnen Arbeitnehmer zu schützen. Diese sollten aber das digitale Fortkommen unserer Gesellschaft nicht verhindern, sondern ideologiefrei einen neuen Rahmen bieten.

Für eine zukunftsfähige Rechtssetzung ist es außerdem nötig, nicht nur die Kosten, sondern auch den Nutzen von Gesetzen im Vorhinein abzuschätzen. Eine Prüfung auf „e-Government-Tauglichkeit“ muss Teil jedes Gesetzesvorhabens sein.

Dass es dringend neue Impulse für eine moderne, dem aktuellen technologischen Entwicklungsstand entsprechende Rechtssetzung braucht, zeigt sich auch beim Datenschutz: „(...) Diese Prinzipien – vor allem Datensparsamkeit, Einwilligung und Zweckbindung – werden von der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) prinzipiell, wenn auch um einige Maßnahmen und Instrumente erweitert, fortgeschrieben. Die zentralen Prinzipien des Datenschutzes und damit auch der DSGVO wurden zu einer Zeit definiert, als es zwar bereits erste Ansätze der digitalen Datenverarbeitung gab, der Stand der Technik aber in keiner Weise mit dem heutigen Datenverkehr vergleichbar war. Trotz neuer regulativer Ansätze wie der DSGVO und aktuell der ePrivacy-Verordnung kann die derzeitige Datenpolitik Grundwerte im digitalen Raum nicht effektiv schützen und im Digitalbereich kaum funktionierende, kompetitive Märkte etablieren oder erhalten. (...)“ Ein Originalzitat aus dem Papier der SNV, dem nichts hinzuzufügen ist (SNV 2017).

1.4.2 Bund-Länder

IT ist derzeit Ländersache. In Deutschland gibt es daher bei allen die Digitalisierung betreffenden Fragen 17 Akteure (16 Bundesländer und der Bund selbst), die sich eben nicht einig werden müssen, sondern ihre eigenen Lösungen vorantreiben dürfen. Ein Beispiel hierzu sind die bereits erwähnten Bestrebungen des Bundes und der Länder, ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zu verknüpfen:

Um eine breitere Nutzung der (auf Länder- und Kommunalebene) bereits existierenden Dienste zu ermöglichen, strebt die Bundesregierung die intelligente Verknüpfung der verschiedenen Bürgerportale von Bund, Ländern, und Kommunen in einem einheitlichen Bürgerportal an. Bürgerinnen und Bürger sollen so auf das gesamte Angebot digitaler Verwaltungsleistungen zugreifen können, bestimmte Angaben gegenüber der öffentlichen Verwaltung müssten dann nur einmal gemacht werden. Zu einem solchen Portal gehören nach allgemeinem Verständnis ein Postfachdienst, ein Versanddienst, ein Dokumentensafe sowie ein Authentisierungsdienst. Unter anderem zur Erfüllung dieser Zwecke wurde „De-Mail“ aufgesetzt, dessen proprietäres Konzept sich aber nicht durchsetzen konnte, lässt es sich doch nicht in einen marktüblichen Workflow medienbruchfrei integrieren. Da bereits auf Landes- und Kommunalebene tausende verschiedene, bereits akzeptierte und gute genutzte Portale entstanden sind, kann ein Portalverbund des Bundes nur die „Dachorganisation“ sein, die den Bürger auf die jeweiligen Portale weiterleitet. Das klingt zwar einfach, die Integration all dieser Portale, die auch mit Hoheitsverlusten der Länder und Kommunen einhergehen könnte, gleichzeitig aber die föderalen Strukturen abbilden soll und muss, erweist sich technisch wie organisatorisch allerdings als höchst komplex.

Wenn eine erfolgreiche Digitalisierung nur auf internationaler Ebene gelöst werden kann, was alleine innerhalb der EU schon der Abstimmung zwischen bald 27 Mitgliedstaaten bedarf, ist es auch angesichts der Entwicklungsgeschwindigkeit nicht möglich, in

Deutschland bis zu 17 Meinungen zu einem Digitalthema zuzulassen. Deutschland hat bei der Digitalisierung der Verwaltung, auch gegenüber anderen föderalen Staaten momentan einen großen Rückstand.

1.4.3 IT-Projekte der Verwaltung

Große IT-Projekte wie der nPA, De-Mail, elektronische Gesundheitskarte, Prozessdatenbeschleuniger P23R, das Föderale Integrierte Standardisierte Computer-Unterstützte Steuersystem – alle hatten oder haben großes Potenzial, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere Prozesse im Umgang mit und zwischen Behörden zu ermöglichen. Erfolg, der sich beispielsweise in hohen Nutzerzahlen ausdrückt, hatten sie bisher nicht. Zwar werden, insbesondere beim nPA, momentan aussichtsreiche Maßnahmen ergriffen, um dem Projekt doch noch zum späten Erfolg zu verhelfen, auch werden neue Projekte wie ein einheitlicher Portalverbund der Verwaltungsportale gestartet. Es besteht aber weiterhin die Gefahr, dass die aktuellen Projekte am selben Muster von Ursachen scheitern wie ihre Vorgänger.

Nicht selten vergeht beim Aufsetzen eines Projektes in diesem Bereich zu viel Zeit; die Projekte werden bereits während ihrer Konzeptionsphase und Umsetzung von Innovationen überholt. Zwar gibt es für staatliche Angebote keine Konkurrenz, aber es zeigt sich, dass nicht genutzt wird, was den privaten oder unternehmerischen Konsumgewohnheiten in der digitalen Welt nicht entspricht. Mangelnde Nutzerfreundlichkeit und die Gewohnheit, für ähnliche Dienste nichts oder wenig zahlen zu müssen, sind hohe Hürden. Die Verwaltung in Ländern und Kommunen erreicht vergleichsweise selten eine erfolgreiche Umsetzung der eGovernment-Projekte des Bundes, was insbesondere an der hohen Autonomie von Ländern und Kommunen im Bereich der IT liegt.

Der nPA beispielsweise bietet sichere digitale Identifikation, allerdings ist dies nur für wenige privatwirtschaftliche- und Verwaltungsleistungen möglich. Geschuldet ist dies unter anderem dem Umstand, dass für die Nutzung Zuhause ein Kartenlesegerät zugekauft werden muss, wozu aber die Wenigsten bereit sind (Kammholz 2017).

Das frühzeitige Eingeständnis des Scheiterns öffentlicher Projekte findet nicht statt und bindet so unnötig weitere finanzielle Mittel („sunk-cost effect“). Auch bei einer schlechten Erfolgsprognose wird gutes Geld nachgeschossen. Dieser Effekt wird, auch das gehört zum Gesamtbild, nicht selten von Unternehmen aus der Privatwirtschaft, die an solchen Projekten beteiligt werden, verstärkt.

Weitaus sinnvollere Synergieeffekte zwischen anderen Wirtschaftsakteuren und der Verwaltung ergäben sich durch ein Primat der vorrangigen Nutzung privatwirtschaftlicher Angebote – wie beispielsweise auch vom DIHK gefordert: „Gute bestehende Lösungen der Wirtschaft sollten auch durch die Verwaltung genutzt werden – statt Eigenentwicklungen der staatlichen Stellen, die nur zusätzliche Kosten verursachen. Über die Angebote der IT-Wirtschaft finden Marktinnovationen ihren Weg in die Verwaltung und entlasten diese. Der Staat sollte nur soweit tätig werden, wie er einen hoheitlichen Auftrag hat.“ (DIHK 2017).

1.5 Empfehlungen und konkrete Vorschläge zur Dilemmaminimierung

Die in diesem Beitrag beschriebenen Dilemmata der Politik können nicht vollständig gelöst, wohl aber sehr viel stärker als bisher minimiert werden. Gleichwohl erhebt dieser Beitrag keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Generell befinden wir uns in einer Situation, in der bereits zahlreiche gute Ideen „auf dem Tisch liegen“. Daher mögen die folgenden Punkte hauptsächlich als unterstützende Leitplanken mit Anregungen für konkrete Lösungen dienen, nun den Herausforderungen zu begegnen - das gilt auch und insbesondere für die im Koalitionsvertrag von 2018 erwähnten digitalpolitischen Projekte und Ziele. Jetzt sind in erster Linie mutige Strukturanpassungen gefragt. Nahezu alle bisherigen Prozesse, Konzepte und Lösungswege gehören auf den Prüfstand:

- Das oberste Ziel deutscher Verwaltungsmodernisierung muss die Herstellung der Kongruenz von Kompetenz, Verantwortlichkeit und Zuständigkeit an entscheidenden Stellen sein. Bisher geht dies in horizontalen und vertikalen Organisationsstrukturen der deutschen Verwaltung unter. Verfahren und Fachprozesse müssen sinnvoll koordiniert und konsolidiert werden – im Idealfall aus dem Kanzleramt heraus mit Durchgriffsrechten auf alle Ebenen.
- Europa und alle Staaten müssen sich so weit wie möglich international auf einheitliche Normen und Standards einigen – andernfalls drohen uns auch im Digitalen noch in 150 Jahren unterschiedliche Spurbreiten.
- IT-Sicherheit muss in den Fokus und darf nicht länger als lästiges Beiwerk oder unbequeme Einschränkung der Nutzerfreundlichkeit angesehen werden – das muss bei der Wirtschaft und beim Bürger ankommen. Ohne einen regulatorischen Rahmen und Maßnahmen, um den Stellenwert von IT-Sicherheit ins Bewusstsein zu rücken, kann dieses Ziel nicht erreicht werden.
- Deutschland muss endlich eine Führungsrolle in der EU übernehmen, wenn es um digitalpolitische Fragen geht. Brüssel muss auch für die Personalauswahl in Verwaltung und Politik höchste Priorität haben.
- Deutschland braucht den flächendeckenden Breitbandzugang – nur so garantieren wir auch die Zukunft ländlicher Räume.
- Die Digitalisierung soll nicht dediziertes Schulfach, wohl aber fachübergreifender, integrierter und natürlicher Bestandteil des Bildungswesens werden; so wie Bücher und Stifte. Dazu bedarf es allerdings einer radikalen Neuorientierung in der Lehreraus- und -weiterbildung.
- Die Verwaltung braucht eine klare Zukunftsvision, die Bürger und Unternehmen als Kunden in den Fokus rückt – und einen Kulturwandel, der keinerlei Rücksicht auf die „historisch gewachsene Prozesse“ und organisatorische Strukturen nimmt, sondern kompatible Alternativen schafft.
- Für Bürokratie sollte in Zukunft der Leitsatz ernst genommen werden: So viel wie unbedingt nötig, so wenig wie irgendwie möglich.

- Das Rechtssystem braucht ein digitales Upgrade – beispielsweise beim Thema Schriftformerfordernis.
- Deutschland kann sich kein unabgestimmtes Vorgehen zwischen Ministerien, zwischen Verwaltungseinheiten, zwischen Bund und Ländern bei der Digitalisierung leisten – der Föderalismus hat nur dann eine erfolgreiche Zukunft, wenn durch ihn die Digitalisierung gemeinsam gefördert wird. „Digitale Feindseligkeiten“, das „Not-invented-here-Syndrom“ müssen beseitigt und etablierte Prozesse völlig neu gedacht werden.
- Die erste Erkenntnis muss sein: Die Digitalisierung kostet zunächst sehr viel Geld und nicht jedes Projekt wird erfolgreich sein! Digitale Infrastruktur muss mindestens so wichtig werden, wie analoge Infrastruktur.
- Die Verwaltung sollte sich insbesondere auf Normen und Standards, weniger auf konkrete IT-Projekte konzentrieren.
- Die Politik muss die deutsche Gesetzgebung vom Staub der Maschinenstürmerideologie befreien: Bestehende Regelungen müssen kritisch auf ihre „Digitaltauglichkeit“ geprüft und überarbeitet, neue Kompromisse müssen ideologiefrei erarbeitet werden.
- Teil einer rationalen, aufgeklärten Digitalisierung muss es aber auch sein, zu ermöglichen, dass aus wichtigen definierten Gründen bestimmte Prozesse und Organisationen bewusst nicht oder nicht vollständig digitalisiert werden.

1.6 Appell an die Politik

Die Behebung der beschriebenen Problemlagen sowie ein Erreichen der skizzierten Zielbilder sind Mammutaufgaben. In ihrer Gänze werden sie Jahrzehnte beanspruchen; Blaupausen für Lösungsansätze gibt es nicht. Das finanzielle Risiko, dass die Politik mit Steuergeld eingehen muss, ist groß. Noch dazu werden sich die Erfolge erst messbar zeigen, wenn die heutige Generation von Politikern sich in den Ruhestand begeben hat – Wahlen gewinnt man mit solchen langfristigen Weichenstellungen leider nicht. Aber: Die Probleme müssen jetzt angepackt, Lösungswege heute beschrritten werden. Alternativen zu diesen mutigen Schritten gibt es nicht, will man Deutschland weiterhin als wohlhabenden, wettbewerbsfähigen und innovationsfreundlichen Staat in der Welt sehen.

Grundlage für den politischen Erfolg der Digitalisierung muss eine Verwaltung sein, die diesen Aufgaben gewachsen ist. Die Modernisierung der Verwaltungsbildung im Sinne einer Anpassung an die digitale Transformation und modernes Arbeiten ist daher unbedingte Grundlage für den zukünftigen Erfolg. Der Erfolg von Lösungen im eGovernment wie auch von regulatorischen Rahmenbedingungen muss messbar, nachvollziehbar und anpassbar sein. Dazu bedarf es transparenter Kennzahlen zu Qualität, Effizienz und Effektivität sowie konkrete Zielvorgaben, die einen gewissen Erfolgsdruck erzeugen. Die Bewertung des Erfolges von eGovernment-Diensten muss anhand erreichter Nutzerzahlen und an einer Evaluation der jeweiligen Qualität durch die Nutzer erfolgen. Der Bund muss für einheitliche Rahmenbedingungen über alle Verwaltungsebenen hinweg sorgen.

Inkompatible eGovernment-Lösungen für einzelne staatliche Stellen, Berufsgruppen und Branchen sowie auf einzelne Kommunen oder Bundesländer begrenzte Lösungen sind zu vermeiden und – soweit bereits entstanden – zu vereinheitlichen.

Transparenz und Offenheit müssen außerdem Leitprinzipien der digitalen Verwaltung, der digitalen Gesellschaft allgemein werden. Die erhobenen Datenmengen sind so groß, dass das Vertrauen der Bürger in den Staat nur dann aufrechterhalten werden kann, wenn es weiterhin Möglichkeiten gibt, das Vorgehen von Institutionen transparent nachzuvollziehen. Der Bund muss Open Data zum Leitstern machen und sein Handeln wo immer möglich transparent und kontrollierbar halten.

Der Mittelstand braucht politisch viel Unterstützung bei seiner Anpassung an die Digitalisierung. Er muss in den Fokus politischer Maßnahmen. Dazu gehören die Minimierung bürokratischer Lasten, beispielsweise durch vollständig digitale Verwaltungsangebote, sowie finanzielle Anreize zum aktiven Einstieg in ein digitales Wirtschaftsleben. Der Politik kommt hier auch die Aufgabe zu, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu schaffen sowie den Dialog mit dem Mittelstand herzustellen und aktiv zu gestalten.

Maßnahmen zur Digitalisierung müssen auf EU-Ebene vorangetrieben werden. Ohne internationale Abstimmung und gemeinsames Vorgehen hat die nationale Regulierung kaum mehr als Symbolkraft. Deutschland kann durch eine starke Rolle in Brüssel in diesem Themenfeld auch der EU dabei helfen, eine Zukunftsvision für den digitalen Binnenmarkt auf den Weg zu bringen.

1.7 Fazit

Will Deutschland von der Faktizität der exponentiell voranschreitenden technologischen Entwicklungen nicht überrollt werden, muss die Politik mutig vorangehen und die Rücksichtnahme auf altbewährte Verwaltungsstrukturen und -prozesse außen vorlassen. Was sich seit 1949 bewährt hat, ist in einer digitalen Welt disruptiv in Frage zu stellen. Aufgabe der Politik muss es jetzt sein, eine ganzheitliche Basis für die digitale Transformation zu schaffen, indem sie sich in wichtigen zukunftsweisenden Themenfeldern wie Datensicherheit, Digitale Infrastruktur, Benutzerfreundlichkeit sowie die Förderung der digitalen Bildung einig wird und entsprechende konkrete Maßnahmen ergreift. Der gute Wille allein reicht nicht aus! Wenn es in der bisherigen Geschwindigkeit und in den tradierten Strukturen und Prozessen weitergeht, werden Deutschland und die EU als Wirtschaftsräume international an digitalpolitischer Relevanz verlieren.

Digitalpolitik muss das oberste Ziel haben, vertikale und horizontale Digitalbarrieren in den Verwaltungsstrukturen dieser Republik disruptiv zu zerstören, um sie dann neu zu erschaffen. Klassische Ressortegoismen, fachliche Traditionen, historisch gewachsene Zuständigkeiten müssen erst für ungültig erklärt werden, um sie dann digital neu zu formieren. Digitalisierung ist radikal disruptiv. Das muss die regierende Politik erkennen und den Mut entwickeln, die staatliche Verwaltung disruptiv umzugestalten. Deutschland muss den unaufhaltsamen Wandel in Richtung einer digitalen Gesellschaft selbst in die Hand nehmen – bevor es andere tun.

Literatur

- Bernhardt W, Klein M (2015) E-Government-Gesetzgebung – quovadis? eGovernment computing. <https://www.egovernment-computing.de/egovernment-gesetzgebung-quo-vadis-a-516639/>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Bertelsmann Stiftung (2017a) Schweden auf dem Weg in die digitale Zukunft. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/smart-country/projektnachrichten/schweden-auf-dem-weg-in-die-digitale-zukunft/>. Zugegriffen am 07.11.2017
- Bertelsmann Stiftung (2017b) Digitale Transformation der Verwaltung. <https://www.egovernment-computing.de/egovernment-gesetzgebung-quo-vadis-a-516639/>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Bitkom (Hrsg) (2017) Digital für alle! Bitkom-Vorschläge zur Legislaturperiode 2017–2021. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digital-fuer-alle-Bitkom-Vorschlaege-zur-Legislaturperiode-20172021-2.html>. Zugegriffen am 05.11.2017
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (Hrsg) (2017) Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG). https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_NetzDG.html. Zugegriffen am 18.07.2017
- Bundesministerium des Inneren (BMI) (Hrsg) (o. J.) Normenscreening, FAQ – Fragen und Antworten. <https://normenscreening.bmi.bund.de/nosca-webapp/startseite>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Bundesministerium des Inneren (BMI) (Hrsg) (2017) Pressemitteilung Dr. Thomas de Maizière, Neue Regelungen für mehr IT- und Cybersicherheit vom 30.06.2017. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/06/nis-richtlinie.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin
- Dams J (2017) So spionieren Geheimdienste deutsche Firmen aus. Die WELT. <https://www.welt.de/wirtschaft/article162217929/So-spionieren-Geheimdienste-deutsche-Firmen-aus.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- DIHK (2017) Position: e-government. <https://www.dihk.de/ressourcen/downloads/dihk-position-egovernment-01-14>. Zugegriffen am 10.11.2017
- Hilberg J (o. J.) Digitalisierung – aber Recht trendig bitte! <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/legal/articles/recht-digitalisierung.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Kammholz K (2017) Neuer elektronischer Personalausweis ist ein Flop. Hamburger Abendblatt. <https://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article210074927/Bundesamt-uebt-harte-Kritik-an-elektronischem-Personalausweis.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Krempl S (2016) Studie: Fehlendes Breitband behindert Digitalisierung der Wirtschaft. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Studie-Fehlendes-Breitband-behindert-Digitalisierung-der-Wirtschaft-3355430.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2016) (Hrsg) 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government (Jahresbericht 2016). https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2016-09-21-nkr-jahresbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zugegriffen am 18.10.2017
- Neumann A (2009) Sichere Softwareentwicklung nach dem „Security by Design“-Prinzip. <https://www.heise.de/developer/meldung/Sichere-Softwareentwicklung-nach-dem-Security-by-Design-Prinzip-752337.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Nitschke P (2000) Der Nationalstaat und seine klassischen Funktionen: Ein theoretischer Problemaufriss. In: Gerlach I, Nitschke P (Hrsg): Metamorphosen des Leviathan?, Staatsaufgaben im Umbruch, Leske + Budrich Verlag, Opladen
- ohne Verfasser (2010) Unterschiedliche Spurweiten im europäischen Eisenbahnsystem. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/325077/>. Zugegriffen am 18.10.2017

- ohne Verfasser (2014) Umfrage zum Datenschutz, Online misstrauen die Deutschen dem Staat. <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/umfrage-deutsche-misstrauen-dem-staat-beim-online-datenschutz-a-973522.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- ohne Verfasser (2016) 50 Jahre Schiffs-Container, Wie eine Blechkiste den Handel revolutioniert. WirtschaftsWoche. <http://www.wiwo.de/unternehmen/handel/50-jahre-schiffs-container-wie-eine-blechkiste-den-handel-revolutionierte/13529912.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- ohne Verfasser (2017a) Gefahr im Netz, Internetkriminalität nimmt deutlich zu. Handelsblatt. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gefahr-im-netz-internetkriminalitaet-nimmt-deutlich-zu/19706716.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- ohne Verfasser (2017b) Digitalisierung im Mittelstand. WirtschaftsWoche. <http://www.wiwo.de/adv/telekom-digitalisierung/abisz/techconsult-studie-digitalisierung-im-mittelstand/19440490.html>. Zugegriffen am 18.10.2017
- Schütt P (2015) Der Weg zum Digitalen Unternehmen – Social Business Methoden erfolgreich einsetzen, 2. Aufl. Springer, Berlin/Heidelberg
- Stiftung Neue Verantwortung (SNV) (Hrsg) (2017) <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/datenpolitik-jenseits-von-datenschutz>, Impuls Oktober 2017, Datenpolitik Jenseits von Datenschutz. Zugegriffen am 05.11.2017
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2017a) Zahlreiche Sicherheitslücken im Netzwerk des Bundestags vom 12. April 2017. <http://www.sueddeutsche.de/digital/it-sicherheit-zahlreiche-sicherheitsluecken-im-netzwerk-des-bundestags-1.3462578>. Zugegriffen am 07.11.2017
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2017b) Technik bildet nicht vom 25. August 2017. <http://www.sueddeutsche.de/kolumne/digitale-bildung-technikbildet-nicht-1.3640104>. Zugegriffen am 07.11.2017
- Vitako (Hrsg) (2016) Positionspapier, Medienbruchfreie Prozesse, Stand Juli 2016. http://www.vitako.de/aktuelles/Documents/diverses/Vitako-Positionspapier_Negativliste.pdf. Zugegriffen am 18.10.2017
- Eckhard Schwarzer ist seit 2008 Vorstandsmitglied der DATEV eG, Nürnberg, Ressort Marketing, Service und Vertrieb. Seit 2014 ist er zudem stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes.

IMPRESSUM:

Auszug aus Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft,
Wissenschaft und Recht – Band 1

HERAUSGEBER: Prof. Dr. Christian Bär, Prof. Dr. Thomas Grädler, Dr. Robert Mayr

VERLAG: Springer Verlag GmbH Berlin Heidelberg

PRINT ISBN: 978-3-662-55719-8

Sonderausgabe 2018 in Kooperation mit DATEV eG,
Virnsberger Str. 63, 90329 Nürnberg

DRUCK: PRINT PRODUKTION-SERVICE, W. Hiese GmbH,
Tilsiter Weg 9, 61273 Wehrheim



www.datev.de