

DER DIGITALE STAAT – TRANSPARENZ ALS DIGITALISIERUNGSMOTOR

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 155 | Juni 2021



DER DIGITALE STAAT – TRANSPARENZ ALS DIGITALISIERUNGSMOTOR

Fulko Lenz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 155

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung – Sündenböcke und Vogel Strauße 04
- 2 Die Verfehlung digitalpolitischer Ziele 06
- 3 Deutschland im internationalen Vergleich 09
- 4 Digitale Handlungsfähigkeit in der Corona-Pandemie 13
 - 4.1 Fehlende digitale Ausstattung und Verfahren 13
 - 4.2 Unzureichende Datenerhebung und -nutzung 15
 - 4.3 Zwischenfazit 19
- 5 Datenschutz: Hindernis oder Ablenkungsmanöver? 20
 - 5.1 Datenschutz in der digitalen Pandemiebekämpfung 20
 - 5.2 Grundsätze eines modernen Datenschutzes 21
- 6 Föderalismus: Erschwernis und Ausrede zugleich 24
 - 6.1 Mehr Zentralismus als Ausweg? 24
 - 6.2 Föderaler Wettbewerb statt Verantwortungsflucht 26
- 7 Datenbasierte Transparenz als Digitalisierungsmotor 28
 - 7.1 Veränderungsanreize durch Transparenz 28
 - 7.2 Bisherige Transparenzbemühungen nicht ausreichend 29
 - 7.3 Auch Transparenz ist kein Allheilmittel 32
- 8 Fazit: Digitalpolitische Prioritätensetzung verändern 33

Literatur 34

Executive Summary 36

© 2021

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Andrey Kuzmin – stock.adobe.com / Montage



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

Vorwort

Mit ebenso bombastischer wie routinierter Rhetorik werden auch im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 wieder blühende digitale Landschaften versprochen: Von einer digitalen Infrastruktur „auf Weltniveau“, einem „digitalen Wirtschaftswunder“ oder gar „Virtual Reality bzw. Augmented Reality in der Verwaltung“ ist die Rede. Die Realität des deutschen Staates ist jedoch alles andere als virtuell und die vorherrschende digitale Landschaftsform in deutschen Amtsstuben und Behörden erinnert noch immer eher an die „Servicewüste“, die die Expertenkommission für Forschung und Innovation schon 2016 beklagte.

Wie wenig Deutschland dem Idealbild eines digitalen Staates entspricht, hat die Corona-Pandemie schonungslos offengelegt: Digitale Ausstattung fehlte an allen Ecken und Enden; der Einsatz digitaler Verfahren in Schulen, Gesundheits- oder Bürgerämtern gelang nur begrenzt; eine aussagekräftige Datenbasis als Grundlage für effizientes staatliches Handeln fehlt auch im zweiten Pandemiejahr. Alles andere als ausgemacht ist zudem, ob mit der Corona-Krise bei allem Leid wenigstens im Hinblick auf die Digitalisierung ein heilsamer Schock verbunden ist, der zu dauerhaften Verbesserungen führt. Es steht vielmehr zu befürchten, dass spätestens nach dem Ende des pandemischen Notstandes die Beharrungskräfte und Bequemlichkeiten eines bürokratischen, schwerfälligen und vor allem Bedenken tragenden Staatswesens wieder die Oberhand gewinnen.

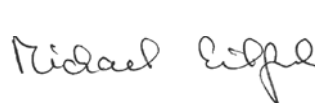
Will man den zu Recht hohen Erwartungen von Bürgern und Unternehmen an einen modernen, digital leistungsfähigen Staat gerecht werden, braucht es daher nicht vollmundige, analoge Rhetorik, sondern dringend digitale Taten:

- **Schulen** müssen auch über die Pandemie hinaus digital leistungsfähig werden, um moderne Technologien sinnvoll einsetzen und digitale Kompetenzen vermitteln zu können.
- **Staatliche IT-Modernisierungsprojekte** z.B. in Bürger-, Gesundheits- oder Finanzämtern müssen entschlossener sowie vor allem wesentlich schneller vorangetrieben werden und sollten der Vereinfachung, Beschleunigung und Entbürokratisierung staatlichen Handelns dienen.
- Dazu bedarf es **digitaler Schnittstellen zu Bürgern und Unternehmen**, die nicht als Einbahnstraßen mit kontinuierlich ausgeweiteten Informationspflichten enden dürfen, weil der Staat daran scheitert, digitale Übermittlungs- und Verarbeitungswege zu schaffen (wie z.B. jahrelang bei der E-Bilanz).
- **Gesetze sind digital vollziehbar** auszugestalten, ihre Zielerreichung sollte anhand von vorab definierten Indikatoren überprüfbar sein und bestehendes Recht (z.B. im materiellen Steuerrecht) muss digitaltauglich angepasst werden.

- Ein moderner **Datenschutz** muss unbürokratisch ausgestaltet werden und kann sich nicht – wie beispielsweise bei der elektronischen Patientenakte vorgesehen – ausschließlich auf kleinteilige, wiederholt erforderliche Einwilligungen und maximale Datensparsamkeit stützen.
- Der Staat muss Herr über seine Informationsflüsse werden: Einheitliche **Standards und Schnittstellen** sind immer dort zentral und verbindlich zu definieren, wo ebenen- und behördenübergreifend vernetzte Systeme, Prozesse und Informationsflüsse von hoher Bedeutung sind.
- Die staatliche Aufgabenerfüllung muss auf einer wesentlich besseren **Datenbasis** erfolgen. Dazu gehört die transparente Bereitstellung von zwischen staatlichen Stellen vergleichbaren Daten, anhand derer die Qualität staatlichen Handelns bewertet werden kann.

Die Kluft zwischen digitalem Anspruch und analoger Wirklichkeit hängt auch damit zusammen, dass Staat und Politik über das eigene Handeln nicht nur viel zu wenig wissen, sondern im Zweifel lieber gar nichts wissen wollen. Man belässt es bei einem eher anekdotischen Beklagen des digitalen Rückstands und gelobt so baldige wie diffuse Besserung. Einer politischen Vogel-Strauß-Strategie folgend werden konkrete Missstände und Versäumnisse im eigenen Verantwortungsbereich weder sichtbar gemacht noch konsequent angegangen. Diejenigen, die den Kopf besonders tief im Sand der digitalen Wüste vergraben haben, zitieren den Datenschutz als Ausrede oder verstecken sich hinter einem – diesen Namen zunehmend weniger verdienenden – Föderalismus, bei dem die Flucht aus klar definierter Verantwortung mit Forderungen nach mehr Geld und der Verhinderung eines wirksamen Leistungsvergleichs einhergeht. Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Studie ein Fokus auf datenbasierte Transparenz als Motor nicht nur digitalen Fortschritts gelegt. Sie sollte als Plädoyer verstanden werden, den digitalen Staat als einen transparenten Staat zu gestalten und den Kopf aus dem Sand zunehmen.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung – Sündenböcke und Vogel Strauße

Ein digital leistungsfähiger Staat sollte sich durch zielführenden und qualitäts- sowie effizienzsteigernden Einsatz digitaler und datengetriebener Technologien in allen Bereichen seiner Aufgabenerfüllung auszeichnen. Dabei ist die Digitalisierung kein Selbstzweck, sondern vor allem Mittel zum Zweck eines besseren und effizienteren staatlichen Handelns. Die Forderung nach einem solchen digitalen Staat ist in Deutschland so alt und allgegenwärtig, wie das Klagen darüber, dass man von diesem Idealbild weit entfernt ist. Es ist daher schon eine gute Nachricht, dass die Zeiten vorbei scheinen, in denen sich politische Haltungen zur Digitalisierung überwiegend auf einem Spektrum zwischen angstvoller Ablehnung und der Hoffnung darauf verorten ließen, dass der „Spuk“ irgendwann schon wieder vorbei ginge, wenn man ihn nur lange genug ignoriere. Spätestens seit dem Bundestagswahlkampf 2017, der stark von Digitalthemen geprägt war, ist dem Thema erhöhte politische Aufmerksamkeit gewiss. So nahm Digitalpolitik im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD eine prominente Rolle ein: Der Wortstamm „digital“ findet sich auf dem 175 Seiten starken Dokument ganze 298 Mal.

Angesichts dieser ambitionierten, umfangreichen Ankündigungen fällt die Bilanz der 2021 endenden 19. Legislaturperiode jedoch ernüchternd aus. Entstanden ist vor allem eine Flut von Strategiepapieren und Aktionsplänen, mit zum Teil äußerst kleinteiligen Maßnahmenkatalogen: So findet man u.a. eine Datenstrategie der Bundesregierung, den Bericht der Daten-Ethik-Kommission, die KI-Strategie und deren Fortschreibung, den Bericht der Enquete-Kommission zur Künstlichen Intelligenz, eine Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ der Bundesregierung, einen „Aktionsplan Forschungsdaten“ des Bildungsministeriums und einen 9-Punkte-Plan des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik. Wollte man es überspitzt ausdrücken, könnte man unterstellen, die sichtbarste digitalpolitische Errungenschaft der scheidenden Bundesregierung sei beschriebenes Papier. Ein solches Urteil täte vielen Initiativen jedoch Unrecht, deren Inhalte zum Teil durchaus Lob verdienen und die mit erkennbarem Willen vorangetrieben werden, digitalpolitisch etwas zu bewegen. Dabei wurden mit der Registermodernisierung oder im Zuge der zumindest begonnenen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) durchaus konkrete Fortschritte erzielt.

Dennoch – wie in den nachfolgenden drei Kapiteln aufgezeigt wird – trägt dieser bisherige digitalpolitische Ansatz zu selten und zu wenige Früchte. Die zaghaften digitalpolitischen Fortschritte sind allenfalls ein quälend langsames Auf-

holen auf das, was in anderen Ländern längst Standard ist. Vielmehr offenbart sich in Deutschland bei der Digitalisierung ein Dreiklang des staatlichen Versagens: Selbstgesteckte Ziele werden nicht erreicht (Kapitel 2), in internationalen Vergleichen belegt Deutschland bestenfalls Plätze im hinteren Mittelfeld (Kapitel 3) und in der Folge schwindet die staatliche Handlungsfähigkeit in einer digitalen und datengetriebenen Welt bedrohlich – wie Kapitel 4 am Beispiel der Corona-Pandemie verdeutlicht.

Die politischen Versprechungen, dass mit dem nächsten Strategiepapier, dem nächsten Förderprogramm oder spätestens der nächsten Legislaturperiode endlich alles anders, alles besser wird, verlieren mit jeder Wiederholung an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft. Umso grotesker erscheint vor diesem Hintergrund der zunehmend zu beobachtende digitalpolitische Anspruch, die digitale Transformation der Wirtschaft durch in Zahl und Intensität wachsende Eingriffe selektiv fördern und aktiv steuern zu wollen.¹ Ausgerechnet der Staat, dessen eigene digitale Rückständigkeit immer mehr zum Hemmschuh wird, soll den Weg in die digitale Zukunft weisen? Aus lauter Angst vor einem technologischen und wirtschaftlichen Bedeutungsverlust im internationalen Vergleich gerät dabei viel zu sehr in Vergessenheit, dass das beste Investment in die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland die Schaffung eines modernen, digital leistungsfähigen Staates wäre. Es spricht wohl Bände über die politische Prioritätensetzung, dass in vielen der oben genannten Strategiepapieren die Digitalisierung des Staates erst im letzten Kapitel behandelt wird. Gerade hier wären jedoch angesichts der nicht erst mit der Corona-Pandemie offensichtlichen Mängel wesentlich ambitioniertere Anstrengungen erforderlich.

Die Mischung aus einem eher abstrakten Diskurs um die Digitalisierung, gegen die ja ohnehin kaum jemand ernsthaft ist, und kleinteiligen Maßnahmenkatalogen, deren Umsetzung allzu oft an der Realität eines schwerfälligen Staatswesens scheitert, ist bislang jedenfalls kein Erfolgsrezept. Die Schaffung eines digital leistungsfähigen Staates wird dabei sowohl durch den Datenschutz (Kapitel 5) als auch den Föderalismus (Kapitel 6) erschwert. Das eigentliche Problem aber ist, dass Datenschutz und Föderalismus als willkommene, politische Sündenböcke fungieren, mit denen von den Unzulänglichkeiten im eigenen Verantwortungsbereich abgelenkt werden kann. Wirkliche Konsequenzen muss niemand fürchten, wenn Verbesserungen nicht gelingen oder gar nicht erst versucht werden. Nicht selten dominiert deshalb

¹ Zu den Problemen aktiver staatlicher Lenkung und Förderung technologischer Entwicklungen und Innovationen vgl. Lenz (2020), S. 11-13, 21f.

bei Digitalisierungsvorhaben eine Vogel-Strauß-Strategie, bei der es attraktiver ist, Missstände bewusst im Anekdotischen und Diffusen zu belassen und eine handlungs- und entscheidungsrelevante Leistungskontrolle zu verhindern, anstatt sich konsequent für Modernisierung einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund reichen immer neue Einzelmaßnahmen und Strategien ohne strukturelle Veränderungen des digitalpolitischen Ansatzes nicht. Es sollte vielmehr zur vorrangigsten digitalpolitischen Priorität werden, im gesamten Staatswesen Handlungsdruck und Anreize für Veränderungen nicht nur digitaler Natur zu schaffen. Zu diesem Zweck bedarf es in allen Bereichen der staatlichen Aufgabenerfüllung wesentlich umfangreicherer und aussagekräftigerer Daten über das eigene Handeln. Dessen Qualität und Zielerreichung könnte auf dieser Basis – auch im Vergleich zwischen staatlichen Einrichtungen auf föderaler Ebene – wesentlich besser beurteilt werden, wodurch auch Verantwortlichkeiten

sichtbarer würden (Kapitel 7). Dabei hätte nicht nur die Politik eine bessere Grundlage für evidenzbasierte Entscheidungen, sondern würde vor allem ein für Bürger wieder erkennbarer föderaler Wettbewerb Anreize für Veränderungen schaffen, deren genaue Ausgestaltung den jeweils Verantwortlichen obliegen würde. Auf diese Weise könnte Transparenz zum Motor einer Digitalisierung des Staates werden, die nicht als zentralistisch definierter Selbstzweck erfolgt, sondern als ein Mittel zum Zweck der Qualität und Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung verstanden wird. Mit dem postpandemischen politischen Neuanfang bietet sich eine große Chance, die erforderlichen grundlegenden Veränderungen des staatlichen und politischen Selbstverständnisses auf den Weg zu bringen und eine Transparenzoffensive ins Zentrum digitalpolitischer Aktivitäten zu stellen (Kapitel 8). Lässt man sie verstreichen, dürfte der digitale Staat hierzulande weiterhin bestenfalls eine hoffnungsvolle Verheißung bleiben.

2 Die Verfehlung digitalpolitischer Ziele

Eine der vordringlichsten digitalpolitischen Prioritäten war und ist der flächendeckende Ausbau von Breitband-Internetanschlüssen. Seit 2015 wurden im Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau insgesamt rund 12 Mrd. Euro Fördermittel zur Verfügung gestellt.² Der Ausbau einer leistungsfähigen Digitalinfrastruktur dient zwar nicht unmittelbar der Digitalisierung des Staatswesens, kann jedoch als Voraussetzung dafür gesehen werden, dass Staat und Gesellschaft überhaupt digital miteinander interagieren können. Umso schwerer wiegt die wiederholte Verfehlung selbstgesteckter Ausbauziele. So war es erklärtes Ziel des Bundes, bis Ende 2018 Deutschland flächendeckend mit Internetanschlüssen zu versorgen, die über eine Mindestgeschwindigkeit von 50 Mbit/s verfügen.³ Bis heute konnte dieses Ziel nicht erreicht werden: Ende 2018 verfügten lediglich 87,7 Prozent aller Haushalte über ausreichend schnelle Anschlüsse.⁴ Zum Ende des Jahres 2020 lag dieser Wert noch immer bei 94,5 Prozent. Auch wenn dies nah an der Zielmarke liegen mag, bedeutet es dennoch, dass mehr als einer von 20 Haushalten – konzentriert vor allem im ländlichen Bereich – noch immer nicht auf eine einigermaßen zeitgemäße Internetanbindung zurückgreifen kann.

Wohl nicht zuletzt, um von der Verfehlung des 2018er-Zieles abzulenken, wurde im Laufe des Jahres 2018 das neue Ziel ausgerufen, bis 2025 Deutschland flächendeckend

mit Glasfaseranschlüssen zu versorgen.⁵ Diese ermöglichen wesentlich höhere Übertragungsgeschwindigkeiten von 1 Gigabit/s und mehr. Auch hier ist jedoch bereits absehbar, dass dieses Ziel kaum erreicht werden kann: Die Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen lag Ende 2020 bei mageren 14,5 Prozent aller Haushalte, wobei sich unter Einbeziehung von kabelbasierten Anschlüssen mit ähnlichen Übertragungsraten immerhin 59,2 Prozent ergaben (vgl. Abbildung 1). Kaum jemand glaubt dabei ernsthaft daran, dass bis 2025 eine flächendeckende Netzabdeckung mit Glasfaseranschlüssen gelingen kann.⁶ Zudem ist die Verfügbarkeit von Gigabit-Internetanschlüssen an Schulen und Krankenhäusern – und damit in entscheidenden Bereichen staatlicher Aufgabenerfüllung – noch erheblich geringer. Dabei wurde mit dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD sogar das prioritäre Ziel ausgegeben, bis zum Ende der 19. Legislaturperiode diese Einrichtungen vollständig an das Glasfasernetz anzuschließen. Die Verfehlung dieses Ziels wiegt umso schwerer, da die erforderlichen Bandbreiten allein schon wegen der zahlreichen, gleichzeitigen Nutzer wesentlich größer ausfallen dürften als bei privaten Haushalten.

Ein weiteres digitalpolitisches Flaggschiff ist der „Digitalpakt Schule“, mit dem die nicht erst seit der Corona-Pandemie offensichtlichen Rückstände bei der digitalen Infrastruktur des Schulwesens durch eine Bundesförderung in Höhe von 5

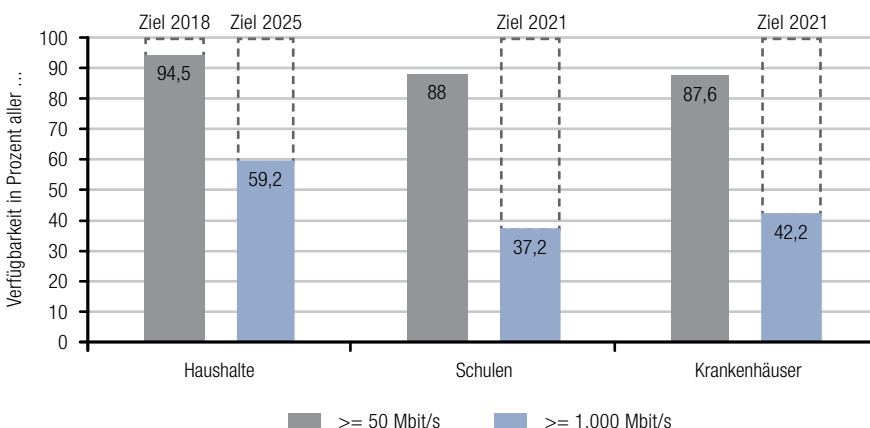


Abbildung 1:
Deutschland verfehlt seine
Breitband-Ausbauziele

Verfügbarkeit von Breitband-Internetanschlüssen in Deutschland
(Stand Ende 2020)

Quelle: BMVI (2021).

² Davon bewilligt waren zum Ende des Jahres 2020 etwa 8 Mrd. Euro, während sich die nach Projektabschluss ausgezahlten Mittel auf rund 1 Mrd. Euro belaufen (siehe Drucksache des Deutschen Bundestages 19/28307, S. 1f.).

³ Vgl. Bundesregierung (2014), S. 9.

⁴ Vgl. BMVI (2021). Dabei existiert ein großes Stadt-Land-Gefälle.

⁵ Vgl. CDU/CSU/SPD (2018), S. 38.

⁶ Wohlwissend wird beispielsweise im SPD-Wahlprogramm schon das erneut abgeänderte bzw. aufgeweichte Ziel ausgegeben, Deutschland müsse in den 2020er Jahren – also bis 2030 – zur Gigabitgesellschaft werden (vgl. SPD (2021), S. 12).

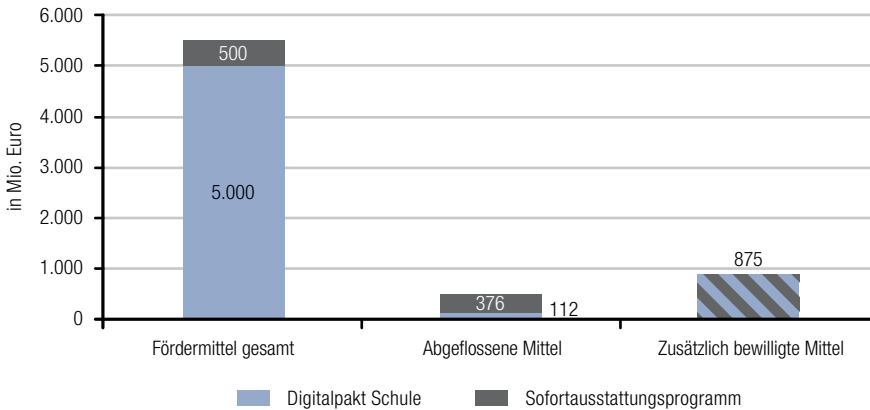


Abbildung 2:
Bundesmittel des Digitalpakts
Schule bislang kaum in Anspruch
genommen

Stand 31.12.2020, ohne Förderprogramme
für IT-Administratoren und Lehrergeräte

Quelle: BMBF

Mrd. Euro bis 2024 adressiert werden sollen. Die Fördermittel fließen jedoch nur äußerst langsam ab: Zum Ende des Jahres 2020 wurden aus den ursprünglichen Mitteln des Digitalpaktes erst magere 112 Mio. Euro ausgezahlt (vgl. Abbildung 2). Wesentlich schneller flossen die Mittel des nach Ausbruch der Corona-Pandemie beschlossenen, 500 Mio. Euro umfassenden Sofortprogramms zur Ausstattung von Schulen mit Laptops und Tablets, die an Schüler verliehen werden können.⁷ Betrachtet man beide Programme zusammen wurden von 5,5 Mrd. Euro bisher 487,9 Mio. Euro ausgeschüttet und weitere 874,9 Mio. Euro bewilligt.

Nun mag die bislang geringe Auszahlungsquote auf notwendige Vorlaufzeiten bei der idealerweise sorgfältigen Vorbereitung und zielführenden Ausgestaltung umfangreicher Infrastrukturprojekte zurückzuführen sein. Der eher schulterzuckende Verweis der zuständigen Länder darauf sowie auf die Tatsache, dass Mittel erst nach Fertigstellung der geförderten Projekte ausgezahlt werden, sind als Erklärung für den sehr zögerlichen Fortgang des Digitalpakts im dritten von insgesamt sechs Planungsjahren des Förderprogramms dennoch unbefriedigend. Angesichts der so offenkundigen Digitalisierungsmängel im Schulbereich (siehe auch Abbildungen 9 und 10) müsste alles daran gesetzt werden, so schnell wie möglich Fortschritte zu erzielen. Eine ernsthafte Ursachenforschung – beispielsweise mit der Absicht, die ländereigenen Förderrichtlinien zu vereinfachen, den Antragsstellungspro-

zess zu beschleunigen oder mögliches mangelndes Interesse seitens der Schulen zu adressieren – findet jedoch kaum statt. Hinter dem Ziel eines vollständigen Mittelabflusses des Digitalpakts bis Ende 2024 und entsprechenden Digitalisierungsfortschritten stehen demnach große Fragezeichen.

Ebenfalls fraglich ist die fristgerechte Implementierung des Onlinzugangsgesetzes (OZG) bis 2022.⁸ Dieses sieht vor, dass über einen Portalverbund als zentrale Anlaufstelle ab 2022 insgesamt 575 Verwaltungsdienstleistungen elektronisch abgerufen werden können. Das über den Umsetzungsstand informierende OZG-Dashboard⁹ verweist dabei auf bereits 315 verfügbare OZG-Leistungen, weitere 105 befänden sich in der Umsetzung. Problematisch mit Blick auf kommunale Dienstleistungen ist jedoch, dass Leistungen bereits dann als online verfügbar gewertet werden, wenn dies in mindestens einer Kommune der Fall ist. Übersichtliche Informationen über den offensichtlich entscheidenden Zielwert, nämlich wie viele der Verwaltungsleistungen flächendeckend – also in allen Kommunen und für alle Bürger – verfügbar sind, bietet das Dashboard bislang nicht.¹⁰ Die Befürchtung eines in der Fläche eher ernüchternden Umsetzungsstandes wird durch Erhebungen unter Kommunen bestätigt, die zeigen, dass bei zahlreichen Verwaltungsleistungen eine digitale Bereitstellung noch immer eine Seltenheit ist (vgl. Abbildung 3). Zudem gelten bereits OZG-Leistungen des Reifegrads 2 als online verfügbar. Dies bedeutet, dass eine Online-Beantragung grundsätzlich mög-

7 Mittlerweile wurde der Digitalpakt um zwei weitere Förderprogramme für IT-Administratoren und Lehrergeräte mit jeweils 500 Mio. Euro Umfang erweitert.

8 So verwies z.B. der Normenkontrollrat mehrfach auf entsprechende Skepsis, vgl. letztmalig Kühnen (2021), S. 11.

9 Das Dashboard findet sich unter www.onlinezugangsgesetz.de.

10 Zumindest scheint eine solche Erhebung in Planung zu sein (siehe Drucksache 19/25063 des Deutschen Bundestages, S. 5).

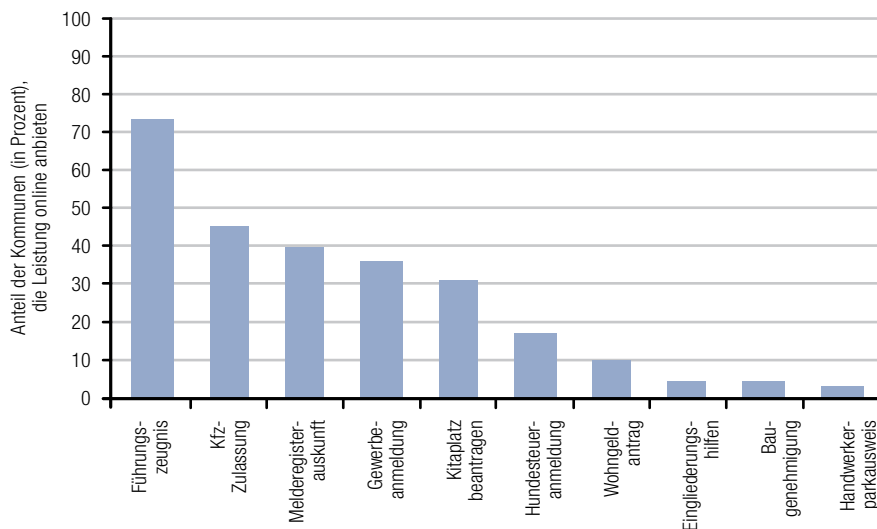


Abbildung 3:
Digitale Verwaltungsleistungen
der Kommunen sind eher
Ausnahme als Regel

Erhebung unter 302 kommunalen Internetseiten, Juli – Dezember 2020

Quelle: Hölscher et al. (2021).

lich ist, Nachweise aber nicht online übermittelbar sein müssen. Wesentlich ambitionierter wäre es, als Zielwert Reifegrad 3 zugrunde zu legen, also eine vollständig digitale Abwicklung der Verwaltungsleistung inkl. digitaler Bescheidzustellung.

Auch in anderen staatlichen Bereichen vollziehen sich Digitalisierungsprojekte zum Teil in quälender Langsamkeit und werden zeitliche Zielvorgaben verfehlt. So soll beispielsweise das Projekt KONSENS, das die Entwicklung einer bundesweit einheitlichen Software für die Steuerverwaltung vorsieht, nach derzeitigem Stand der Planungen frühestens 2029 und damit 22 Jahre nach Beginn abgeschlossen werden.¹¹ Das 2017 initiierte Programm „Polizei 2020“, mit dem polizeiliche Datenhaltung und Informationsflüsse modernisiert und vereinheitlicht werden sollen, befindet sich laut Auskunft der Bundesregierung zum Jahresende 2020 „in der abschließenden Phase konzeptioneller Planungen“.¹² Man gehe für

die Projektlaufzeit von einem „grundsätzlichen Planungshorizont“ von 10 Jahren aus. An der zu Beginn des Jahres 2021 eingeführten elektronischen Patientenakte wird nun schon seit 2003 getüftelt.¹³

Vor dem Hintergrund dieser Beispiele für digitale Zielverfehlung ist es ein wiederkehrendes Muster, dass der Bund zwar digitale Ziele ausruft und Modernisierungsvorhaben anstößt. Für deren Umsetzung ist er jedoch auf Bereitschaft und Fähigkeit des gesamten Staatswesens angewiesen. Der Versuch, beides vor allem durch zusätzliche Finanzmittel zu fördern, trägt angesichts der nur zögerlichen Inanspruchnahme von Fördermitteln wenig Früchte. Auch wenn dabei kaum vermeidbare Vorlaufzeiten für Infrastrukturvorhaben oder bürokratisch bedingte Langsamkeit eine Rolle spielen mögen, ist dies wohl auch ein Indiz dafür, dass es mit mehr Geld allein nicht getan ist.

¹¹ Vgl. Bundesrechnungshof (2020), S. 4.

¹² Siehe Drucksache 19/25651 des Deutschen Bundestages, S. 2,4.

¹³ Siehe www.deutschlandfunk.de vom 3.1.2021: „Durchbruch oder Flop?“.

3 Deutschland im internationalen Vergleich

Die Verfehlung digitalpolitischer Ziele muss kein Makel sein, solange dies nur Ausdruck einer überambitionierten Zielsetzung ist und substanziellen Fortschritten nicht im Wege steht. Mit Blick auf internationale Vergleiche zeigt sich allerdings, dass Deutschland mitnichten ein Land ist, in dem man sich zu viel oder zu schnelle Digitalisierung vornimmt. Im Gegenteil: Das internationale Abschneiden des deutschen Staates bei diversen Digitalisierungs-Rankings ist – unabhängig von der methodischen Ausgestaltung – unterdurchschnittlich.

So liegt Deutschland im jährlich von der EU-Kommission veröffentlichten „Digital Economy and Society Index“ (DESI), der zahlreiche Indikatoren zur Digitalisierung von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft der jeweiligen Mitgliedstaaten zu-

sammenfasst, insgesamt zwar knapp über dem Durchschnitt aller EU-Länder. Wesentlich ernüchternder aber ist der Blick auf die Komponente des Indexes, mit der die Qualität digitaler Verwaltungsdienstleistungen bewertet wird. Dieser setzt sich aus Kennzahlen für den Nutzungsgrad digitaler Verfahren, die Verwendung vorausgefüllter Formulare, die vollständige Online-Verfügbarkeit bestimmter Verwaltungsdienste für Bürger und Unternehmen sowie das Ausmaß von Open-Data-Bemühungen zusammen. Hier nimmt Deutschland lediglich den 21. Platz in Europa ein (vgl. Abbildung 4). Im Verlauf der letzten fünf Jahre blieb der Abstand auf den EU-Durchschnitt im Wesentlichen konstant – eine digitale Aufholjagd sieht anders aus (vgl. Abbildung 5).

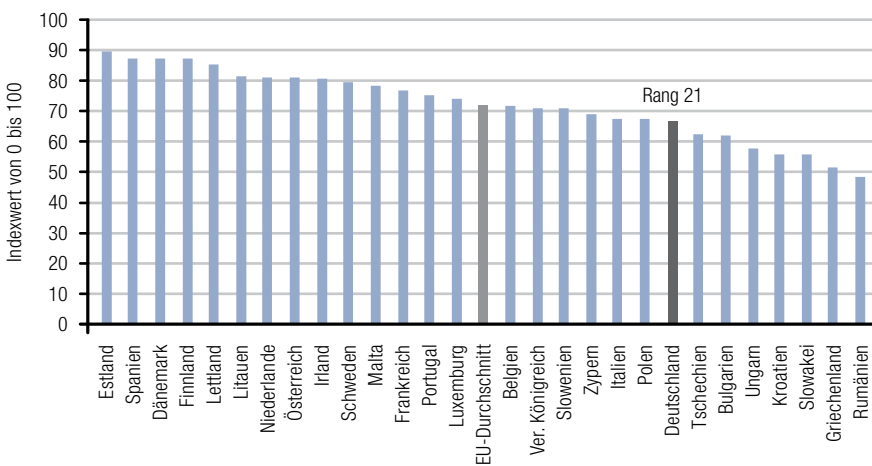


Abbildung 4: Deutschland beim E-Government schlechter als der europäische Durchschnitt

DESI-Komponente E-Government 2020

Erläuterung: Indexwert ermittelt aus Kennzahlen für den Nutzungsgrad digitaler Verfahren, die Verwendung vorausgefüllter Formulare, die vollständige Online-Verfügbarkeit bestimmter Verwaltungsdienste für Bürger und Unternehmen sowie das Ausmaß von Open-Data-Bemühungen.

Quelle: Europäische Kommission – DESI 2020.

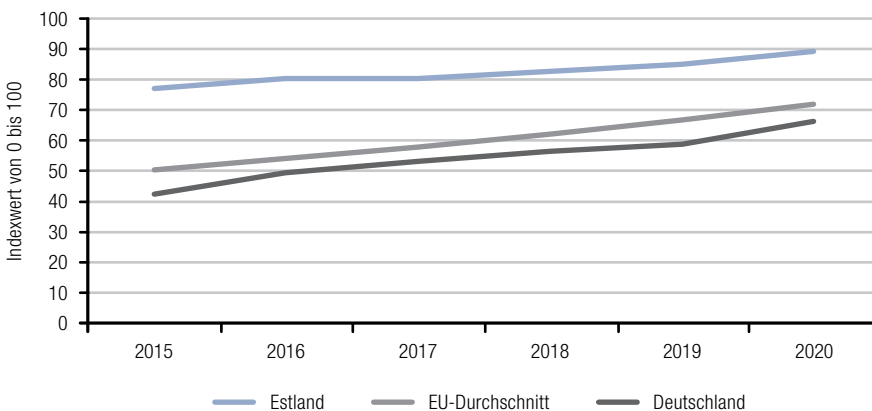


Abbildung 5: Eine deutsche Aufholjagd beim E-Government sieht anders aus

Entwicklung DESI-Komponente E-Government 2015–2020

Quelle: Europäische Kommission – DESI 2020.

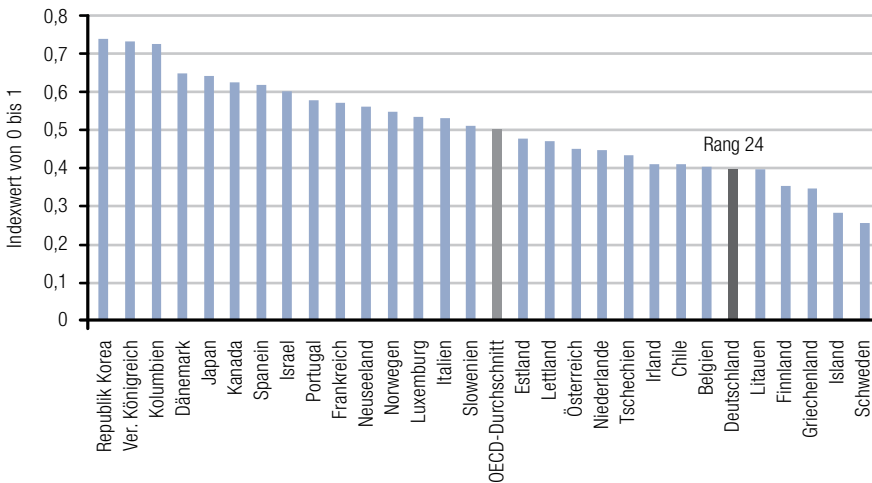


Abbildung 6:
Deutsches E-Government
auch im OECD-Vergleich
unterdurchschnittlich

OECD-Digital Government Index 2019

Erläuterung: Bewertung von 6 Zieldimensionen auf Basis von Fragebögen an Regierungsvertreter („digital by design“, datengesteuerter öffentlicher Sektor, Regierung als Plattform, „open by default“ sowie nutzerzentriertes und proaktives staatliches Handeln).

Quelle: OECD (2020).

Auch auf globaler Ebene ist das deutsche Erscheinungsbild nicht ermutigender. So ermittelt die OECD auf Basis von Fragebögen, die an Regierungsvertreter verschickt wurden, den Digital Government Index (vgl. Abbildung 6). Auf Grundlage der Angaben werden Mitgliedstaaten der OECD in sechs Zieldimensionen bewertet: „digital by design“, datengesteuerter öffentlicher Sektor, Regierung als Plattform, „open by default“ sowie nutzerzentriertes und proaktives staatliches

Handeln.¹⁴ Deutschland erreicht dabei 2019 lediglich den 24. Rang unter 29 betrachteten OECD-Staaten.

Noch unbefriedigender aus deutscher Sicht ist der Online-Service Index der Vereinten Nationen, in dessen Rahmen die Online-Präsenz der 193 UN-Staaten ebenfalls auf Basis eines Fragebogens bewertet wird (vgl. Abbildung 7).¹⁵ Deutschland belegt dabei im Jahr 2020 den 59. Platz – hinter Nord-Mazedonien und vor den Philippinen.

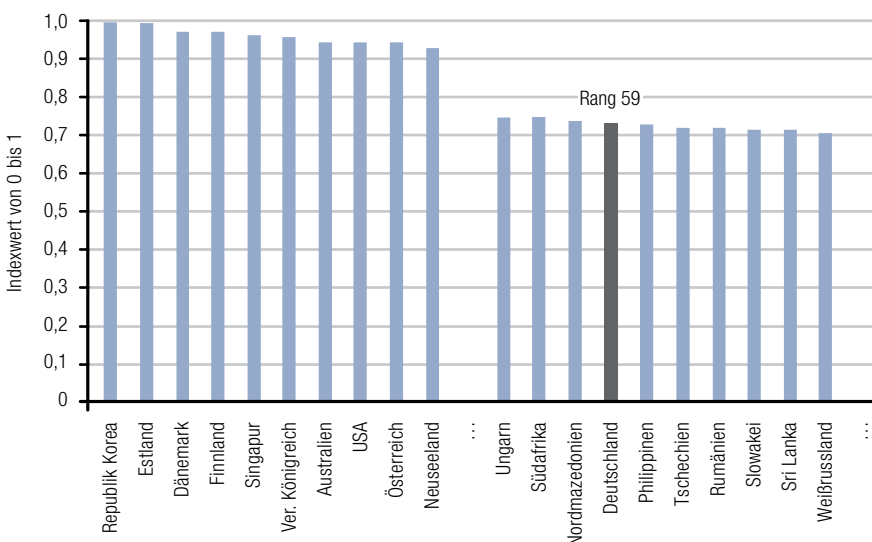


Abbildung 7:
Deutschlands E-Government auf
Rang 59 unter den UN-Staaten

UN Online-Service Index 2020: Top 10 und Plätze 56–65 des Rankings

Erläuterung: Bewertung der Online-Präsenz der 193 UN-Staaten auf Basis von Fragebögen an Regierungsvertreter.

Quelle: United Nations (2020).

14 Vgl. OECD (2020), S. 14 f.

15 Vgl. United Nations (2020), S. 236-242. Der Online-Service Index ist dabei nur eine von drei Teildimensionen des E-Government Development Index, der zusätzlich auch die Telekommunikationsinfrastruktur und Humankapital berücksichtigt. In dem Gesamtranking belegt Deutschland Rang 25.

Bei derartigen Digitalisierungsrankings gehen in der Aggregation zahlreicher, zum Teil völlig unterschiedlicher Methoden und Indikatoren handlungsrelevante Informationen leicht verloren, zumal auch verschiedene Zieldimensionen verfolgt werden. Ergebnisse müssen daher immer mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden. Beispielsweise erzielt Schweden im DESI einen überdurchschnittlichen zehnten Rang, landet aber im Vergleich der OECD auf dem letzten Platz. Wie Deutschland jedoch verlässlich unterdurchschnittlich abzuschneiden, ist offensichtlich ungünstig.

Auch vor diesem Hintergrund lohnt sich der Blick auf die Einzelindikatoren des DESI. So erzielt Deutschland bei dem Indikator, der das Ausmaß beziffert, mit dem verschiedene Verwaltungsschritte vollständig online erledigt werden können, einen scheinbar beruhigend hohen Wert von 89,9 auf einer Skala von 0 bis 100 und liegt ausnahmsweise im europäischen Durchschnitt. Allerdings fließt in den Wert nur die stichprobenartige Online-Verfügbarkeit von acht „Lebensereignissen“ ein und wird ein gewichteter Durchschnitt gebildet, wobei ein Gesamtwert von 50 bereits erreicht würde, wenn lediglich Informationsmaterial online abrufbar ist.¹⁶ Eine ambitioniertere Ausgestaltung des Index wäre daher durchaus vorstellbar. Hinzu kommt, dass viele Dienstleistungen auf kommunaler Ebene erbracht werden, in der Erhebung jedoch

pro Dienst maximal 20 Städte untersucht werden, bei denen es sich überwiegend um Großstädte handelt. Daher ist zu erwarten, dass die Verfügbarkeit von digitalen Diensten in der Fläche Deutschlands deutlich geringer ausgeprägt ist.

Neben der Verfügbarkeit von digitalen Verwaltungsdienstleistungen ist vor allem deren Nutzung ein ausschlaggebendes Erfolgskriterium. Bei diesem Indikator des DESI schneidet Deutschland allerdings frappierend schlecht ab: Von allen Internetnutzern, die im Jahr 2019 Formulare einreichen mussten, nutzten in Deutschland lediglich 49,3 Prozent hierfür die zur Verfügung stehenden Online-Möglichkeiten (vgl. Abbildung 8).¹⁷ Damit belegt Deutschland in der EU den drittletzten Platz vor Italien und Griechenland, während der entsprechende Wert bei Spitzenreiter Finnland 94,4 Prozent beträgt. Zwar kann ein geringer Nutzungsgrad von Online-Angeboten in einer wie Deutschland alternden Gesellschaft in der mangelnden Bereitschaft und Fähigkeit der Nutzer begründet sein, digitale Verfahren zu nutzen, und dies in der Folge auch die Entwicklung digitaler Leistungen erschweren. Das ändert gleichsam wenig an der unbedingten Notwendigkeit, digitale Angebote zu schaffen, zumal eine geringe Nachfrage dieser ebenso gut auf angebotsseitige Versäumnisse zurückzuführen sein könnte. Für fehlenden Nutzerkomfort spricht u.a., dass den Behörden bereits bekannte, personen-

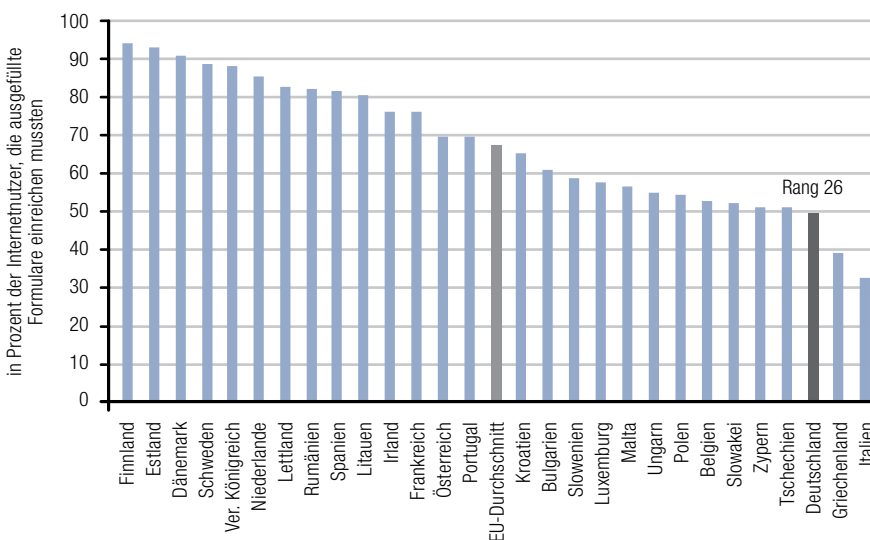


Abbildung 8: Deutschland bei der Nutzung von E-Government in Europa drittletzter

Personen, die in den letzten 12 Monaten per Internet Formulare an Behörden übermittelt haben, DESI-Periode 2020

Quelle: Europäische Kommission – DESI 2020.

16 Die Lebensereignisse umfassen Verwaltungsleistungen im Zusammenhang mit Unternehmensgründungen, regulärem Unternehmensbetrieb, Familienleben, Jobverlust und -suche, Studium, Umzug, Autoerwerb und -besitz sowie der Führung eines Bagatellverfahrens (vgl. van der Linden et al. (2020), S. 14).

17 Die umfragebasierten Erhebungen von Scheiber et al. (2020), S. 14 ff. kommen für das Jahr 2020 auf einen ähnlichen Wert von ungefähr 54 Prozent der Befragten, die angaben, in den letzten 12 Monaten E-Government Angebote genutzt zu haben. Allerdings handelt es sich bei der überwiegenden Mehrzahl der in Anspruch genommenen Dienste eher um vorgelagerte Schritte, wie die Informationsgewinnung auf Webseiten, Online-Terminvereinbarung oder das Herunterladen von Formularen. Schon das ist zwar eine erhebliche Verbesserung aus Nutzersicht, aber zugleich von einer wirklich digitalen Verwaltung mit vollständig digitalen Prozessen noch einen guten Schritt entfernt.

bezogene Daten in Online-Formularen deutlich seltener vor- ausgefüllt werden als im europäischen Durchschnitt.¹⁸

Wenig ermutigend sind Erkenntnisse über digitale Fort- schritte des Schulwesens im internationalen Vergleich, die sich aus den letztmalig 2018 durchgeführten PISA-Er- hebungen gewinnen lassen (vgl. Abbildung 9). Auf Basis der durchgeführten Befragungen von Schulleitern zeigt sich, dass die infrastrukturellen Voraussetzungen in Deutschland weit hinter dem internationalen Durchschnitt zurückbleiben. So befinden sich hierzulande nur knapp ein Drittel der Schüler in Schulen, in denen die Internetanbindung ausreichend ist, während es im OECD-Durchschnitt mehr als doppelt so viele sind. Besonders erschreckend ist jedoch der Stellenwert, den die Digitalisierung in der täglichen Arbeit von Lehrkräften ein- nimmt, denen zudem kaum entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen. Lediglich 40 Prozent der Schüler sind auf Schulen, an denen Zugang zu effektiven digitalen Weiterbil- dungsangeboten für Lehrer vorhanden ist. Das ist unter den 78 untersuchten Ländern der drittschlechteste Wert. Ebenso fehlen Anreize zum Einsatz digitaler Technologien sowie die Möglichkeit zum organisierten Austausch über den Einsatz digitaler Unterrichtsansätze und deren Weiterentwicklung un- ter Lehrkräften. Da die letzte PISA-Erhebung vor der Corona- Pandemie erfolgt ist, mag sich seitdem bereits einiges zum Besseren gewendet haben, auch wenn daran Zweifel besteh- en (vgl. Kapitel 4.1).

Letztlich eignen sich internationale Vergleiche, ob nun auf Basis aggregierter Indexwerte oder einzelner Indikatoren, vor allem für eine grobe „Standortbestimmung“. Ihre Wirkung

als digitalpolitische Erfolgskontrolle, über die Anreize für Ver- besserungen entstehen können, ist zwar nicht vernachlässig- bar, aber dennoch begrenzt.

Erstens macht die inhärente Schwierigkeit, die digitale Leistungsfähigkeit von Staaten als komplexes und multi- dimensionales Untersuchungsobjekt auf einen eindimen- sionalen Indexwert zu reduzieren, Rankings bis zu einem bestimmten Grad methodisch angreifbar. So gilt es bei- spielsweise zu entscheiden, wie die Verfügbarkeit, die Inan- spruchnahme oder die Qualität von digitalen Dienstleistungen des Staates zu gewichten ist. Zweitens kann ein Vergleich zwischen Ländern nicht der Tatsache gerecht werden, dass insbesondere innerhalb des föderal organisierten Staates in Deutschland erhebliche Unterschiede im Hinblick auf digitale Leistungsfähigkeit staatlicher Einrichtungen vorliegen. Drit- tens stehen Daten oftmals erst mit erheblichem Zeitverzug zur Verfügung. In der Folge fällt es politisch Verantwortlichen daher leicht, die zumeist nur kurz währende öffentliche Auf- merksamkeit und Entrüstung über die Bestätigung eines eher diffusen Bildes digitaler Rückständigkeit in Deutschland zu entkräften bzw. auszusitzen. Hinzu kommt, dass der Ver- gleich mit anderen Ländern zwar zu wertvollen Erkenntnissen über digitale Möglichkeiten führen kann. Die bloße Übertra- gung von „Best Practices“ aus digitalen Vorreiterländern ist dabei allerdings wenig erfolgsversprechend, da sich instituti- onelle, rechtliche und gesellschaftliche Voraussetzungen oft- mals stark unterscheiden und Veränderungen ohne die Ein- beziehung betroffener Akteure in den Entwicklungsprozess oftmals auf Widerstand treffen.¹⁹

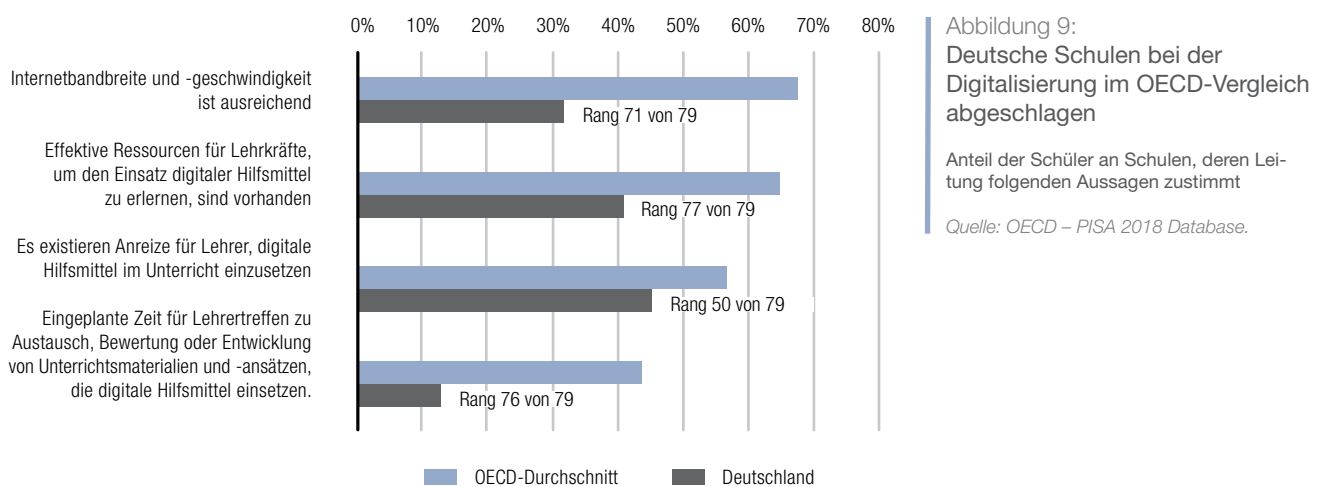


Abbildung 9: Deutsche Schulen bei der Digitalisierung im OECD-Vergleich abgeschlagen

Anteil der Schüler an Schulen, deren Lei- tung folgenden Aussagen zustimmt

Quelle: OECD – PISA 2018 Database.

¹⁸ Der entsprechende Indexwert ist Teil des DESI und liegt bei 41,1 im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 59,4 (vgl. van der Linden et al. (2020), S. 29).

¹⁹ Vgl. Bason (2014), S. 13. Vor diesem Hintergrund beinahe schon etwas hilflos wirkt auch der jüngste Vorschlag, digitale Experten-Teams aus Estland einfliegen zu lassen. Siehe www.faz.net vom 12.4.2021: „Altmaier: Team aus Estland einfliegen“.

4 Digitale Handlungsfähigkeit in der Corona-Pandemie

4.1 Fehlende digitale Ausstattung und Verfahren

Durch die Corona-Pandemie ist die mangelnde digitale Ausstattung staatlicher Stellen sowie das Fehlen digitaler Verfahren in zahlreichen Bereichen überdeutlich zu Tage getreten. Als Ergebnis zum Teil jahrelanger Versäumnisse wurde eine effektive staatliche Reaktion auf die Krise erheblich erschwert.

Digitaler Schulunterricht scheitert oft

Mit am offensichtlichsten wurde dies in den Schulen, die auf digitalen Distanzunterricht während Schulschließungen nicht genügend vorbereitet waren. Dies mag zu Beginn der Pandemie angesichts fehlender Vorlaufzeit noch verständlich und kaum vermeidbar gewesen sein. Alarmierend sind jedoch Befunde, die vermuten lassen, dass sich die Situation auch im zweiten Pandemiejahr kaum verbessert hat. Dies verdeutlicht eine Befragung unter Lehrkräften, die im April und Dezember 2020 durchgeführt wurde: Während im Frühjahr zwei Drittel der Befragten angaben, ihre Schule sei weniger gut oder schlecht auf Fernunterricht vorbereitet, betrug derselbe Wert im Dezember noch immer 61 Prozent.²⁰ Nur knapp die Hälfte der befragten Lehrkräfte berichtete zudem, dass ihre Schule im Dezember über technische Möglichkeiten für Videounterricht verfügt habe.

Ein ähnliches Bild lassen Erhebungen unter Eltern von Schulkindern erkennen (vgl. Abbildung 10).²¹ So war die mit Lernaktivitäten verbrachte Zeit mit 4,3 Stunden pro Tag auch Anfang 2021 noch deutlich geringer als vor der Corona-Pandemie. Fast 40 Prozent aller befragten Eltern gaben dabei an, ihr Kind habe während der Schulschließungen zu Beginn des Jahres 2021 höchstens einmal pro Woche gemeinsamen (Video-)Unterricht mit der gesamten Klasse gehabt. Immerhin erfolgte im Vergleich zum Frühjahr 2020 nur noch für 18 statt 45 Prozent der Schüler gar kein gemeinsamer Unterricht. Weiterhin gab knapp ein Viertel der befragten Eltern an, Aufgaben seien hauptsächlich auf nicht-digitalen Wegen bereitgestellt worden und bei mehr als einem Drittel traten regelmäßige Probleme bei der Nutzung digitaler Lernplattformen auf. Auch über ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie verläuft die schulische Leistungserbringung im Rahmen digitaler Ersatzformen daher alles andere als optimal und sind entsprechende, langfristige Auswirkungen auf den Bildungserfolg betroffener Schüler zu befürchten.

²⁰ Vgl. forsa (2020).

²¹ Vgl. Wößmann et al. (2021).

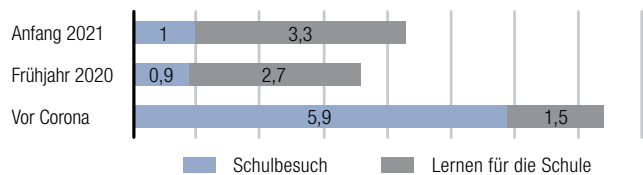
Rückständigkeit in Gesundheitsämtern

Im Fokus der öffentlichen Diskussion stand vor allem die von vielen Seiten beklagte digitale Rückständigkeit der Gesundheitsämter, die bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie auf händische Excel-Listen und Faxgeräte setzen mussten.²² Es ist offensichtlich, dass insbesondere manuelle Datenüber-

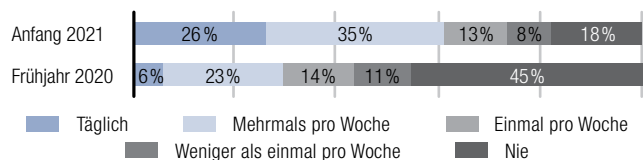
Abbildung 10: Digitaler Distanzunterricht in Deutschland kein adäquater Ersatz – zudem kaum Fortschritt erkennbar

Quelle: Wößmann et al. (2021).

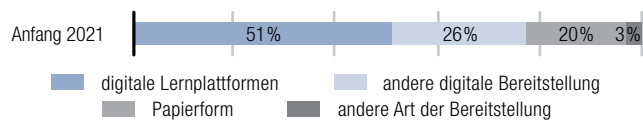
Zeitaufwand für schulische Aktivitäten in Stunden pro Werktag



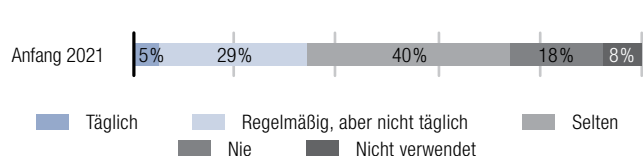
Gemeinsamer Unterricht für die ganze Klasse (z.B. Videoanruf)



Bereitstellung von Aufgaben hauptsächlich über ...



Auftreten von Problemen bei der Nutzung digitaler Lernplattformen



tragungen und Meldewege fehleranfällig sind, eine Vergeudung wertvoller, ohnehin knapp bemessener personeller und zeitlicher Ressourcen darstellen und somit die Effektivität der Pandemiebekämpfung einschränken. So wurde erst zum 1.1.2021 das einheitliche Meldesystem DEMIS bundesweit verpflichtend eingeführt, mit dem die Meldung von positiven Corona-Testergebnissen durch Labore an die Gesundheitsämter und das Robert-Koch-Institut (RKI) erfolgen soll. Die Umstellung inmitten einer Hochphase der Pandemie – statt beispielsweise im Sommer bei niedrigeren Fallzahlen – sorgte dabei für Probleme.²³ Auch wenn DEMIS zwar mittlerweile in allen Gesundheitsämtern einsatzbereit ist, hat das Fax dennoch nicht ausgedient. Noch immer übermitteln zahlreiche Labore die Ergebnisse per Fax an die Gesundheitsämter, von wo aus sie wiederum an das RKI gemeldet werden.²⁴ Allein dieser letzte Schritt des Meldeweges sorgt für einen nicht unerheblichen Verzug bei der Ermittlung aktueller Fallzahlen: Lediglich 70 Prozent aller Infektionsfälle liegen weniger als 12 Stunden nach Erfassung durch das zuständige Gesundheitsamt beim RKI vor.²⁵ Da politische Entscheidungen im Zuge der Pandemie in großen Teilen auf den aktuellen Fallzahlen beruhen, ist dies so bedenklich wie unnötig.

Noch weniger von Erfolg gekrönt waren bisher die bundespolitischen Versuche, in den Gesundheitsämtern mit SORMAS eine einheitliche Software zur Kontaktnachverfolgung zu etablieren. Aufgrund zu Beginn der Pandemie fehlender, einheitlicher Systeme entwickelten die Gesundheitsämter jeweils eigene Lösungen oder verwendeten Excel-basierte Verfahren, die jedoch wegen fehlender Schnittstellen nicht bzw. nur bedingt miteinander kompatibel sind.²⁶ Bei der Bekämpfung einer Pandemie, die sich eben nicht an Landkreisgrenzen hält, bedeuten derartige Insellösungen, dass die Nachverfolgung über die Grenzen der eigenen Zuständigkeit vielfach händisches Abtippen aus einem System, eine Übermittlung via Faxgerät und erneutes Eintragen in ein anderes System erfordert.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenzen zunächst im November 2020 verein-

bart, das Programm SORMAS in 90 Prozent der Gesundheitsämter zur Anwendung zu bringen. Später wurde das Ziel ausgerufen, SORMAS bis Ende Februar 2021 in allen Gesundheitsämtern zu installieren. Die tatsächliche Umsetzung dieser Beschlüsse liegt jedoch im Kompetenzbereich der Länder bzw. der jeweiligen Gesundheitsämter. So war SORMAS nach Auskunft der Bundesregierung zum 25. März 2021 zwar immerhin in 315 von insgesamt 375 Gesundheitsämtern einsatzbereit, Medienrecherchen ergaben jedoch, dass nur 90 Gesundheitsämter tatsächlich aktiv mit der Software arbeiteten.²⁷ Effiziente und bestmöglich automatisierte digitale Prozesse, die auf interoperablen Systemen beruhen, bleiben demnach bei der Pandemiebekämpfung in weiter Ferne.

Verwaltung schlecht vorbereitet

Ein ähnliches Bild ergibt sich mit Blick auf Verwaltungsdienstleistungen. Angesichts der in den beiden voranstehenden Kapiteln beschriebenen Voraussetzungen überrascht es wenig, dass die öffentliche Verwaltung auch in der Pandemie zu wenig auf digitale Verfahren und Schnittstellen zu den Bürgern setzen konnte. Stattdessen blieben Anliegen vielerorts schlicht liegen und waren Behörden für Bürger zuweilen gar nicht mehr erreichbar. Erhebungen nach der ersten Pandemiewelle zeigen, dass mit 11 Prozent nur ein äußerst kleiner Teil der Befragten innerhalb der ersten drei Monate der Pandemie Anfang 2020 seine Nachfrage nach Online-Diensten erhöhte. Knapp ein Drittel wählte hingegen die Strategie „Vermeidung“, während 15 Prozent angaben, dass sie Behördengänge wegen Schließungen gar nicht absolvieren konnten.²⁸ Eine andere Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass von denjenigen, die während des ersten Lockdowns Kontakt mit Behörden hatten, 41 Prozent die Verwaltung als weniger oder gar nicht funktionsfähig bewerteten.²⁹ Alles andere als vorbildlich waren zudem die Bemühungen der öffentlichen Verwaltung, Tätigkeiten ins Home-Office zu verlegen. Im zweiten Quartal 2020 arbeitete nur jeder zweite Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung überwiegend aus dem Home-Office.

22 So kam laut einer Umfrage unter 252 Gesundheitsämtern im Sommer des Jahres 2020 das Faxgerät mit Abstand am häufigsten als Medium zum Datenaustausch mit Laboren zum Einsatz (171 Nennungen bei möglichen Mehrfachnennungen; vgl. Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag (2020), S. 16).

23 Siehe www.dw.com vom 26.1.2021: Gesundheitsämter: „Mit Papier, Stift und Fax gegen Corona“.

24 Gemäß einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion hatten zum 3. März 2021 460 Labore einen DEMIS-Zugang beantragt, allerdings nur 360 davon auch tatsächlich Meldungen über das System abgesetzt (siehe Drucksache 19/28134 des Deutschen Bundestages, S. 8).

25 Siehe Drucksache 19/28134 des Deutschen Bundestages, S. 6.

26 Vgl. Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag (2020), S. 17.

27 Siehe Drucksache 19/28134 des Deutschen Bundestages, S. 4 sowie www.tagesschau.de vom 18.3.2021: „Daten müssen weiter abgetippt werden“.

28 Vgl. Scheiber et al. (2020), S. 19.

29 Vgl. Köppl (2020), S. 20 sowie zu der Verbreitung des Home-Offices S. 12f.

Jeder Vierte musste täglich an den eigenen Arbeitsplatz kommen – auf kommunaler Ebene galt dies sogar für 42 Prozent.

Digitale Lösungen spät und überhastet

Positiv zu sehen ist hingegen, dass bei der Bewältigung der Herausforderungen durch die Pandemie durchaus neue digitale Verfahren und Lösungen entstanden sind. Dabei fällt jedoch auf, dass deren Entwicklung nicht immer schnell genug oder mangels vorausschauender Vorbereitung überhastet erfolgte. So wurde die Auszahlung von Hilfgeldern der November- und Dezemberhilfen sowie der Überbrückungshilfe III durch die jeweils nicht rechtzeitig einsatzbereite Software für die Antragsstellung verzögert.³⁰ Ebenso wurde bei der Kontrolle von Einreisenden aus Risikogebieten im Ausland monatelang auf Papier-Aussteigekarten gesetzt und ging ein System zur digitalen Einreiseanmeldung erst im November 2020 an den Start.

Auch bei der Entwicklung eines digitalen Impfnachweises kann man sich fragen, warum ein solcher erst Monate nach dem Start der Impfkampagne zur Verfügung stehen soll und nicht gleich zu Beginn, zumal Sorgen vor Fälschungen bei der nachträglichen Übertragung aus dem gelben Impfpass bestehen. In manchen Bundesländern wurde gleichsam trotz monatelanger, absehbarer Vorlaufzeit die Auftragsvergabe für die Errichtung von Online-Portalen zur Impfterminvergabe sehr kurz vor dem Impfstart erteilt, weshalb die Umsetzung mitunter hastig erfolgte und sich somit die anfänglichen Probleme bei der Terminvergabe verschärften.³¹ Ähnliches gilt für den Einsatz von Lern-Plattformen für digitalen Distanzunterricht, bei denen es auch im Januar 2021 teilweise noch zu erheblichen Problemen kam (vgl. auch Abbildung 10).³²

Darüber hinaus erfolgte die Weiterentwicklung der Corona-Warn-App im Vergleich zu ähnlichen Anwendungen in anderen Ländern eher schleppend. So kam bei der britischen Warn-App bereits im September 2020 eine Check-In-Funktion zum Einsatz, mit der sich z.B. Restaurantgäste oder Veranstaltungsteilnehmer durch Einscannen eines QR-Codes

digital registrieren können, anstatt sich in handschriftliche Listen einzutragen.³³ Die entsprechende Funktion gibt es in der Corona-Warn-App seit April 2021. Zudem fallen die enorm hohen Entwicklungskosten der deutschen App auf. Im Herbst 2020 wurden die Kosten der irischen Corona-App, die zu dem Zeitpunkt umfangreichere Funktionen hatte, mit 800.000 Euro bemessen, während das Finanzministerium zum Start der deutschen Variante mit 69 Mio. Euro rechnete.³⁴

4.2 Unzureichende Datenerhebung und -nutzung

Im Zuge der Corona-Pandemie wurden politische Entscheidungen wohl unmittelbarer als je zuvor durch empirische Kennziffern beeinflusst. Tagesaktuelle Inzidenzkurven, R-Werte, Übersterblichkeiten und Impfquoten standen im Mittelpunkt des medialen und gesellschaftlichen Diskurses wie nie zuvor. Diese Entwicklung hin zu einer evidenzbasierten Politik ist als Ausdruck und Folge fortschreitender Digitalisierung, ohne die eine entsprechend umfangreiche und zeitnahe Erhebung und Auswertung von Daten kaum vorstellbar wäre, sehr zu begrüßen. Dennoch wird zielgerichtetes, staatliches Handeln in der Corona-Pandemie vielfach dadurch erschwert, dass es an systematisch erhobenen, aktuellen Daten als Handlungsgrundlage entweder fehlt oder diese nicht sinnvoll in politische Entscheidungen eingebunden werden.³⁵ Die mangelnde Fähigkeit bzw. Bereitschaft zu mehr evidenzbasiertem Handeln drückt sich nicht zuletzt auch darin aus, dass Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung noch mehr als ein Jahr nach Pandemiebeginn im politischen Ausnahmestadium nächtlicher Verhandlungen und Entscheidungen entworfen wurden.

Man kann die Bekämpfung einer Pandemie dabei als ein Informationsproblem interpretieren: Wüsste man zu jedem Zeitpunkt exakt Bescheid, wer infektiös ist, ließe sich durch Isolierung der Infizierten die Zirkulation des Virus innerhalb kürzester Zeit beenden.³⁶ Die völlig unstrittige Tatsache, dass

30 Siehe www.handelsblatt.com vom 16.12.2020: „Unternehmen müssen wohl bis März auf ‘Überbrückungshilfe III’ warten“.

31 Siehe www.zeit.de vom 27.2.2021: „Ihr Impftermin verzögert sich leider noch“.

32 Siehe www.focus.de vom 11.1.2021: „Viele Lernplattformen zum Schulstart down: Das ist der Stand in Ihrem Bundesland“.

33 Siehe www.spiegel.de vom 6.3.2021: „Wie QR-Codes in England gegen die Pandemie helfen“.

34 Siehe www.spiegel.de vom 13.10.2020: „Das teure, vergessene Mammutprojekt“ sowie www.aerzteblatt.de vom 13.10.2020: „Bundesregierung schlüsselt Kosten für Corona-Warn-App auf“.

35 Vgl. hierzu auch Deutsche Arbeitsgemeinschaft Statistik (2021) mit entsprechender Kritik an fehlender Evidenz des Krisenmanagements während der Corona-Pandemie.

36 Für die Interpretation der Pandemie als Informationsproblem vgl. Gans (2020).

sich derartiges Allwissen nicht erreichen lässt, entbindet nicht von der Verantwortung, bestmögliche Daten über das Infektionsgeschehen zu erlangen, um dem optimalen Zustand so nahe wie möglich zu kommen. Es müsste angesichts der Schwere sowohl der Auswirkungen der Pandemie als auch der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung staatlicher Anspruch sein, zu jeder Zeit so viele Daten wie möglich zu gewinnen, um zielgerichtetes Handeln zu ermöglichen. An diesem Maßstab gemessen, lassen sich erhebliche Versäumnisse erkennen.

Behäbiges Meldewesen und ungenutzte Testkapazitäten

Schon die häufigen Nachmeldungen und Meldepannen von Corona-Fällen sind mehr als nur ein lästiges Ärgernis, wenn Gesetze und politische Entscheidungen auf dem tagesaktuellen Inzidenzwert beruhen. Auch bei Mortalitätsdaten führten langsame Informationsflüsse und das Fehlen aussagekräftiger Daten dazu, dass zu Forschungszwecken eher auf Daten anderer Länder oder aus nichtstaatlichen Quellen zurückgegriffen wurde.³⁷ Weiterhin sind im Hinblick auf die offensichtliche und vielfach betonte Bedeutung, so viel wie möglich zu testen, Zweifel angebracht, ob dies tatsächlich bestmöglich gelungen ist. So erreichten die wöchentlichen PCR-Testzahlen bereits Ende Oktober 2020 und damit vor dem Höhepunkt der zweiten sowie der dritten Infektionswelle ihr Maximum, fielen in der Folge trotz steigender Kapazitäten, sodass die Testkapazitäten im Frühjahr 2021 zuweilen nur zur Hälfte ausgenutzt wurden.³⁸

Hinzu kommt lückenhaftes Wissen über Schnelltests: So werden zwar positive Ergebnisse gemeldet, Informationen über die Gesamtzahl durchgeführter Tests (z.B. angenähert über Verkaufszahlen) oder zu der Frage, wie viele PCR-Tests der Bestätigung eines positiven Schnelltestergebnisses dienen, gibt es nicht. Dementsprechend unklar ist, welchen Einfluss der massenhafte Einsatz von Schnelltests auf die Inzidenz hat.

Zu wenig Daten über Infektionsgeschehen

Schwerer wiegt jedoch, dass eine systematische Erhebung von detaillierten und ergänzenden Daten über das Infektionsgeschehen fehlt. So gibt es noch immer keine regelmäßige Testung von repräsentativen Stichproben der Bevölkerung auf das Virus. Dabei ließen sich daraus wertvolle Erkenntnisse über das Virusgeschehen ableiten, die nicht von der Testhäufigkeit beeinflusst wären.³⁹ Auch mit Blick auf Antikörper-Studien gibt es in Deutschland zwar u.a. serologische Untersuchungen von Blutspendern oder einmalige Untersuchungen, aber kein regelmäßiges, bundesweites und repräsentatives Screening.⁴⁰ Bei der Analyse und frühzeitigen Erkennung von Virusmutationen wiederum war man vor allem auf Erkenntnisgewinne insbesondere in Großbritannien angewiesen, wo entsprechende Daten deutlich ambitionierter erhoben werden.⁴¹ Die mit der digitalen Einreiseanmeldung verbundenen Möglichkeiten, einen besseren Überblick über Flugreisende aus Risikogebieten zu bekommen, scheinen ebenfalls ungenutzt zu bleiben.⁴² Wertvolle Erkenntnisse für zielgerichtetes politisches Handeln ließen sich zudem gewinnen, wenn Informationen über Infizierte zu Beruf, Familienstand, Bildungsabschluss, Vorerkrankungen, Wohnsituation, Pendelverhalten oder der Anzahl von Kindern im Haushalt erhoben würden. Die in § 11 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes genannten Informationen, die von Gesundheitsämtern gemeldet werden müssen, sind hingegen im Wesentlichen auf das Alter, Geschlecht, den wahrscheinlichen Infektionsweg sowie gegebenenfalls die Tätigkeit oder Unterbringung in bestimmten Einrichtungen wie z.B. in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, Schulen, Kitas beschränkt. Daher lassen sich Erkenntnisse z.B. über besonders betroffene sozioökonomische Bevölkerungsgruppen oder erhöhtes Infektionsrisiko bestimmter Berufsgruppen nur im Rahmen nachgelagerter Studien ermitteln, deren Ergebnissen es jedoch an Aktualität und Repräsentativität fehlt.⁴³

37 Vgl. Schneider et al. (2020).

38 So betrug laut RKI in der 14. Kalenderwoche (Anfang April 2021) die Anzahl der durchgeführten Tests mit 1,16 Mio. nur etwas mehr als der Hälfte der gemeldeten Kapazitäten von 2,23 Mio. Der absolute Rückgang der Testzahlen wurde maßgeblich durch eine zwischenzeitliche Änderung der Teststrategie mit strengeren Kriterien für den Einsatz von Tests beeinflusst, um eine befürchtete Überlastung der Labore zu verhindern (vgl. Stern et al. (2021), S. 13).

39 In England werden beispielsweise regelmäßig PCR Abstriche von zufällig ausgewählten Personen erhoben, um Prävalenz-Muster besser zu beschreiben (vgl. Riley et al. (2021)). Die Ergebnisse einer Studie des RKI, die immerhin eine einmalige Stichprobenerhebung untersuchen soll, lagen Anfang Mai noch immer nicht vor.

40 Vgl. z.B. ifo Institut/forsa (2020).

41 Vgl. www.sueddeutsche.de vom 28.3.2021: „Deutschland steuert im Blindflug durch die Pandemie“.

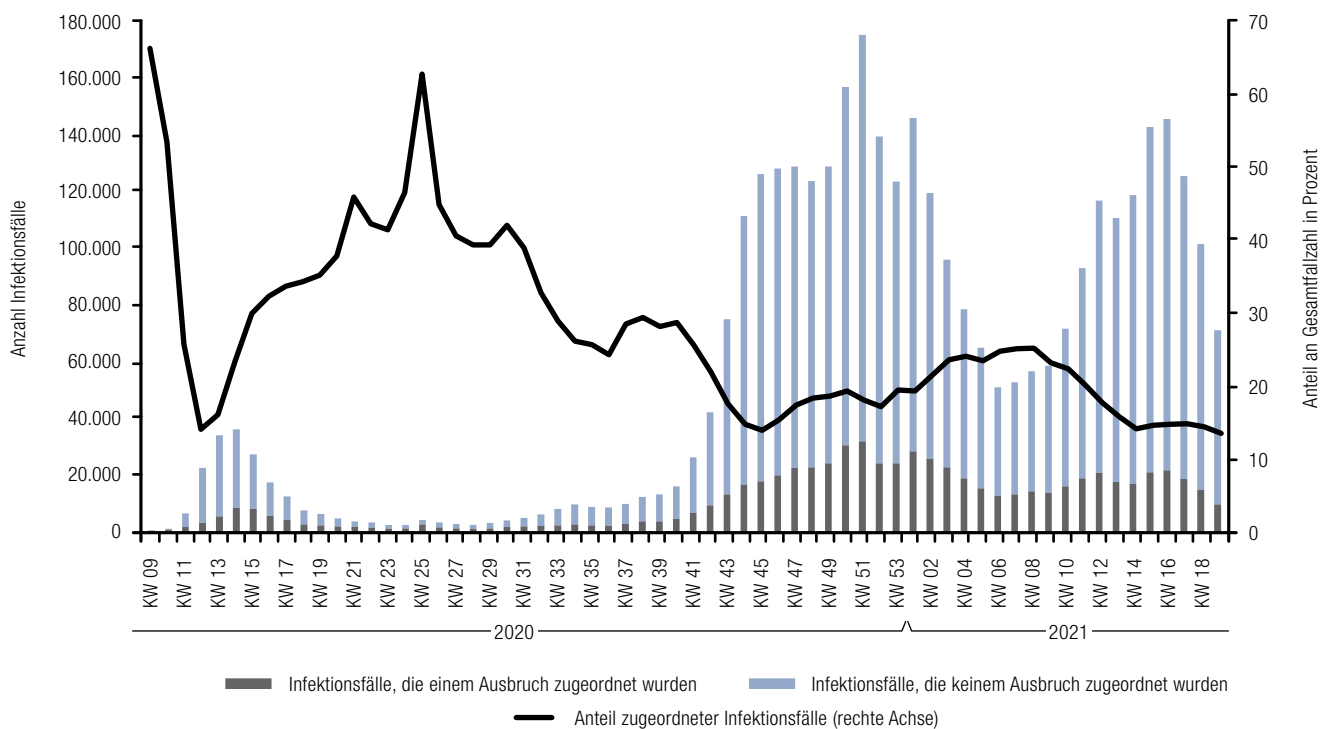
42 So gibt die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion zu erkennen, dass auf Bundesebene noch nicht mal bekannt ist, wie viele Reiserückkehrer sich in Quarantäne hätten begeben müssen; siehe Drucksache 19/27372 des Deutschen Bundestages, S. 2.

43 Untersuchungen des Wissenschaftlichen Instituts der AOK zeigen, dass unter den 13,6 Mio. AOK-Versicherten Berufe in der Kindererziehung und im Gesundheitsbereich besonders stark betroffen sind. Derartige Ergebnisse sind zwar wertvoll, aber eben nicht für die Gesamtbevölkerung repräsentativ. Siehe www.wido.de vom 9.3.2021: „Berufe in der Kindererziehung und Gesundheitsberufe waren 2020 am stärksten von Covid-19 betroffen“.

Abbildung 11:
Lückenhaftes Wissen über das Corona-Infektionsgeschehen in Deutschland

Infektionsfälle mit bekannter Ausbruchquelle (Ausbrüche mit mehr als 2 Fällen), Stand 25. Mai 2021

Quelle: Robert Koch Institut.



Kontaktverfolgung: Geringer Erfolg, keine Kontrolle

Weiterhin ist der konkrete Ursprung der allermeisten Infektionsfälle noch immer unbekannt. Zwar veröffentlicht das RKI wöchentlich nach Infektionsumfeld aufgeschlüsselte Infektionsfälle, die einem Ausbruch mit zwei oder mehr Fällen zugeordnet werden können. Diese spiegeln jedoch nur einen kleinen Teil der Infektionsfälle wider – im April/Mai 2021 gerade einmal um die 15 Prozent (vgl. Abbildung 11).⁴⁴ Die Gründe hierfür dürften u.a. in der Überlastung von Gesundheitsämtern liegen sowie in der Bedeutung schwer identifizierbarer, anonymer Übertragungssituationen.

Kritikwürdig ist daher weniger, dass nur niedrige Zuordnungsquoten erzielt werden, sondern dass es offensichtlich im Verlauf der Pandemie kaum Lerneffekte gegeben hat, die zu Verbesserungen geführt haben. So beruhen Aussagen über vorwiegende Infektionsumfelder immer nur auf einem Bruchteil des Infektionsgeschehens. Nicht zuletzt infolgedessen können Interessenverbände bei politischen Diskussionen über Schließungen einzelner Wirtschaftszweige für sich in Anspruch nehmen, es gebe keine Evidenz dafür, dass der eigene Bereich ein „Treiber der Pandemie“ sei.

⁴⁴ Es ist unwahrscheinlich, dass die geringe Zuordnungsquote vor allem auf ein Übergewicht von Einzelübertragungen, die nicht in die Ausbruchsdefinition des RKI fallen, zurückzuführen ist. Es gilt mittlerweile als einigermaßen gesichert, dass sich die Pandemie durch Überdispersion kennzeichnet, also die Übertragung überwiegend in Clustern erfolgt und daher ein kleiner Teil der Infizierten zu einem Großteil der weiteren Infektionen beiträgt; vgl. Lewis (2021).

Mit Blick auf die Evaluierung staatlichen Handelns mangelt es in diesem Zusammenhang auch an einer datenbasierten Erfolgskontrolle von Kontaktnachverfolgung: Mögliche Kennziffern wären die Anzahl von Infektionsfällen pro Kontaktverfolger, die durchschnittlich identifizierten Kontakte pro Infiziertem oder die durchschnittliche Dauer von Infektionsfall bis zur Isolierung der Kontakte. Ohne eine systematische, transparente und laufende Erfolgskontrolle auf Basis solcher Daten bleibt das Wissen darüber, wie erfolgreich Gesundheitsämter einzeln und in der Gesamtheit bei der Kontaktnachverfolgung agieren, bestenfalls bruchstückhaft und anekdotisch. So ergaben Medienrecherchen bei Gesundheitsämtern, dass es im August 2020 85,2 Prozent von 152 auskunftsgewährenden Gesundheitsämtern gelang, alle identifizierten Kontaktpersonen zu kontaktieren.⁴⁵ Dabei reichte die Spanne der durchschnittlich identifizierten Kontaktpersonen pro Infiziertem jedoch von 1,7 in Tübingen bis 25 in Leipzig.

Wissen über Impfkampagne unzureichend

Ebenso lückenhaft sind die zur Verfügung stehenden Daten über die Impfkampagne. So ist nur der Umfang der Lieferungen an die Verteilzentren sowie die Anzahl verimpfter Dosen bekannt, wobei eine Vielzahl der Länder sich weigern, diese Zahlen digital über das zentrale Meldesystem des Bundes zu übermitteln.⁴⁶ Selbst wenn es hierfür aus Ländersicht legitime Gründe geben mag und dies nicht nur Ausdruck bloßer Verweigerung ist, bleibt das Ergebnis ineffizient und unbefriedigend. Eine zentrale Software zur Verteilungsplanung erwarteter Impfdosen fehlt ebenso wie Echtzeit-Daten entlang der gesamten Logistikkette, anhand derer erkannt werden könnte, wo genau und aus welchen Gründen sich Bestände möglicherweise anstauen.⁴⁷ Dabei wäre es mit Blick auf das Impftempo von großer Wichtigkeit, einen möglichst genauen Überblick über die Gründe für die Lücke zwischen gelieferten und verimpften Dosen zu haben.

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist, dass der schnelle Erfolg der israelischen Impfkampagne wohl auch damit in Verbindung steht, dass den Impfstoffherstellern im Gegenzug für großzügige und schnelle Liefermengen umfassende, aktuelle und anonymisierte Daten über den Verlauf

der Impfungen zugesagt wurden.⁴⁸ Es ist daher kein Zufall, dass erste Erkenntnisse über das Übertragungsrisiko durch Geimpfte vor allem auf Daten aus Israel beruhen. Dies verdeutlicht die Bedeutung und Potenziale entsprechender Datenerhebung und -nutzung, die hierzulande offenkundig nicht erwogen wurden und mutmaßlich ohnehin an der fehlenden Digitalisierung des Gesundheitssystem gescheitert wären.

Krisenpolitik im „Blindflug“

Auch mit Blick auf wirtschaftspolitische Maßnahmen in der Krise hat die unzulängliche Datengrundlage deren Wirksamkeit verringert und eine Evaluierung erschwert. Die langsame Auszahlung der Hilfen sowie die Anfälligkeit des Verfahrens für Betrug hängen auch mit der unzureichenden staatlichen Datengrundlage über die Unternehmenslandschaft zusammen. So erfolgte kein automatischer Datenabgleich mit den Finanzämtern und konnte nicht auf ein einheitliches Unternehmensregister zugegriffen werden, da Unternehmensdaten nur über zahlreiche Register verstreut zur Verfügung standen.⁴⁹ Immerhin soll dieser Missstand durch die Schaffung eines Unternehmensbasisdatenregisters behoben werden.⁵⁰

Ebenso scheitert eine Beurteilung der Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen an der nur verzögerten bzw. unzureichenden Bereitstellung. Daten zu Insolvenzen oder der tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld liegen beispielsweise nur mit monatelangem Verzug vor.⁵¹ Auch im Bereich der Steuerstatistik fehlt es oftmals an aktuellen Daten und sind für die Evaluierung bedeutende Verknüpfungen von Mikrodaten kaum möglich.⁵²

Besonders bedenklich ist, dass die Corona-Pandemie im Bildungsbereich sogar zum Anlass genommen wurde, bestehende Datenerhebungen gleich vollständig auszusetzen. So wurden in den meisten Ländern die Vergleichsarbeiten in der 3. und 8. Klasse zur Lernstandserhebung abgesagt, obwohl Informationen darüber gerade angesichts pandemiebedingter Schließungen besonders aufschlussreich gewesen wären. Bremen, Brandenburg und Niedersachsen nutzten die Gelegenheit offensichtlich, um gleich dauerhaft aus den Untersuchungen auszusteigen.⁵³

45 Siehe www.sueddeutsche.de vom 23.9.2020: „So unterschiedlich arbeiten die Gesundheitsämter bei der Nachverfolgung“.

46 Siehe www.wiwo.de vom 18.2.2021: „Nur fünf Bundesländer melden Impfungen komplett digital“.

47 Siehe www.spiegel.de vom 12.2.2021: „Wie Deutschland beim Impfmanagement versagt“.

48 Siehe www.dw.com 16.2.2021: „Israels clevere Coronaimpfstrategie“.

49 Siehe www.welt.de vom 21.3.2021: „Corona-Hilfen kommen später, weil Daten händisch abgeglichen werden“.

50 Siehe www.handelsblatt.com vom 27.4.2021: „Bundesregierung treibt einheitliches Register für Unternehmensdaten voran“.

51 Siehe www.handelsblatt.com vom 30.10.2020: „Datenwüste Deutschland: Wie die Krisenpolitik wirkt, kann niemand so genau sagen“.

52 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020), S. 19-24.

53 Siehe www.faz.net vom 23.7.2020: „Weiteres Bundesland steigt aus Vergleichstests für Schüler aus“.

4.3 Zwischenfazit

Die Corona-Pandemie hat das Fehlen digitaler Ausstattung, die mangelnde Fähigkeit zum Einsatz digitaler Verfahren sowie die oftmals völlig unzureichende Datengrundlage staatlichen Handelns schonungslos offengelegt. All dies ist mehr als eine lästige Rückständigkeit. Vielmehr gerät in einer zunehmend digitalen und datengetriebenen Welt die staatliche Handlungsfähigkeit insgesamt in Gefahr. Natürlich muss man zugestehen, dass eine zwar nicht völlig unvorhersehbare, aber dennoch unerwartete globale Pandemie eine Ausnahmesituation darstellt, deren Bewältigung noch so digital leistungsfähige Staaten vor enorme Probleme stellt. Gleichsam gilt, dass jahrelange Versäumnisse nicht innerhalb kürzester Zeit ausgeglichen werden können. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch ebenso, dass digitale Fortschritte im Nachgang der Pandemie alles andere als ausgemacht sind. Inwieweit die Corona-Pandemie ein heilsamer Schock mit dauerhaft positiven Auswirkungen auf den staatlichen Digitalisierungsgrad ist, bleibt daher abzuwarten.

Die Digitalisierung des Staates muss vor diesem Hintergrund umso entschiedener vorangetrieben werden:

- Schulen müssen endlich digital leistungsfähig werden und dabei andere Herausforderungen als während der Pandemie bewältigen, da langfristig vor allem die sinnvolle Einbindung digitaler Technologien in regulären Unterricht und die Vermittlung digitaler Fertigkeiten von Bedeutung sind. Hierzu bedarf es insbesondere einer wesentlich umfassenderen transparenten Vergleichbarkeit der schulischen Gegebenheiten und des Lernerfolgs von Schülern (siehe Kapitel 7.2).
- Die öffentliche Verwaltung und staatliche Behörden müssen mit den technischen Voraussetzungen ausgestattet und befähigt werden, digitale Verfahren zur Anwendung zu bringen. Die hierfür erforderlichen, zum Teil jahrzehntelang

dauernden IT-Modernisierungsprojekte müssen wesentlich schneller abgeschlossen werden, wenn sie bei Abschluss nicht schon wieder veraltet sein sollen. So lobenswert z.B. die Bemühungen und Fortschritte im Zuge des Onlinezugangsgesetzes sind, so unbefriedigend ist die sich bereits abzeichnende Verfehlung des Ziels, alle Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 online zugänglich zu machen.

- Bei der Digitalisierung des Staates darf es nicht um die bloße Ersetzung bestehender, oftmals zu bürokratischer Verfahren gehen, sondern muss die Digitalisierung als Anlass zur Effizienzsteigerung, Vereinfachung, Entbürokratisierung und Beschleunigung gesehen werden. Sie muss vor allem Bürgern und Unternehmen nutzen. Ein im Hinblick auf Informations-, Melde- und Auskunftspflichten zunehmend fordernden Staat muss im Gegenzug bei der Interaktion zwischen Staat und Bürgern bzw. Unternehmen wenigstens digitale und unkomplizierte Kommunikations-, Übermittlungs- und Verarbeitungswege anbieten.
- Gesetze müssen von vornherein digital vollziehbar ausgestaltet werden und eine kontinuierliche Überprüfung des geltenden Rechtsrahmens auf Digitaltauglichkeit erfolgen.
- Es gilt, die nicht nur im Bereich der Pandemiebekämpfung so sträflich vernachlässigten wie enorm großen Potenziale digitaler Datenanalyse besser zu nutzen, um die bestmögliche Datengrundlage für politische Entscheidungen und staatliches Handeln zu schaffen. Hierfür müssen wesentlich umfangreicher Daten über staatliches Handeln erhoben werden und vorhandene Daten besser verknüpft bzw. zentral zusammengeführt werden, um eine sinnvolle Auswertung zu ermöglichen (siehe Kapitel 7).

Diese Forderungen sind alles andere als neu und haben dennoch bislang trotz durchaus unternommener Bemühungen nur zu äußerst spärlichen Fortschritten geführt. Deren Durchschlagskraft und Erfolgsaussichten dürften daher vor allem davon abhängen, inwieweit es gelingt, strukturelle Hindernisse und Beharrungskräfte besser zu überwinden als bisher. In den nachfolgenden Kapiteln werden hierzu Vorschläge entwickelt.

5 Datenschutz: Hindernis oder Ablenkungsmanöver?

5.1 Datenschutz in der digitalen Pandemiebekämpfung

Im Verlauf der Corona-Pandemie ist eine heftige Debatte darüber entbrannt, ob eine zu restriktive Ausgestaltung sowie eine zu hohe Gewichtung des Datenschutzes hierzulande die Bekämpfung der Pandemie mit digitalen Mitteln erschwert.⁵⁴ In der Kritik steht insbesondere die dezentrale und anonyme Konzeption der Corona-Warn-App, da Gesundheitsämter weder Rückschlüsse auf das Infektionsgeschehen ziehen noch bei der Kontaktnachverfolgung auf die App zugreifen könnten. Ebenso wird die Ermittlung von Bewegungsprofilen z.B. mittels GPS-Standortdaten sowie der verpflichtende Einsatz von Apps zur digitalen Kontaktnachverfolgung gefordert. Auch mit Blick auf die im voranstehenden Kapitel herausgearbeitete unzureichende Datengrundlage stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit diese auf einen möglicherweise überzogenen Datenschutz zurückzuführen ist.

In der Tat fällt die bisherige Bilanz der Corona-Warn-App entgegen der großen Erwartungen, mit denen ihre Einführung verbunden war, eher durchwachsen aus und ist ihr Beitrag zur Eindämmung der Pandemie zweifelhaft. So wurde die App bis Ende Mai 2021 zwar insgesamt 28 Mio. Mal heruntergeladen. Beim eigentlichen Zweck der App – der dezentralen und anonymisierten Warnung möglicher Kontaktpersonen von Infizierten – zeigt sich jedoch, dass im Zeitraum vom 1. September 2020 bis zum 19. Mai 2021 insgesamt 460.874 Infizierte über die App mögliche Kontaktpersonen gewarnt haben (vgl. Abbildung 12). Das entspricht lediglich knapp 14 Prozent aller Infizierten in diesem Zeitraum.

Die Vorstellung, man müsse nur endlich die vermeintlichen Fesseln des Datenschutzes abstreifen, um die Pandemie digital zu besiegen, ist trotzdem eher Wunschdenken und einer unrealistischen Erwartungshaltung geschuldet. Digitale Tools mit weniger datenschutzrechtlichen Einschränkungen allein können den größeren Erfolg anderer Länder bei der Eindämmung des Infektionsgeschehen jedenfalls nicht erklären. Die als Vorbild viel zitierte südkoreanische App kommt beispielsweise hauptsächlich zur Überprüfung der Einhaltung konsequenter Quarantänemaßnahmen für Einreisende aus dem Ausland zum Einsatz.⁵⁵ In vergleichbar rigoroser Form

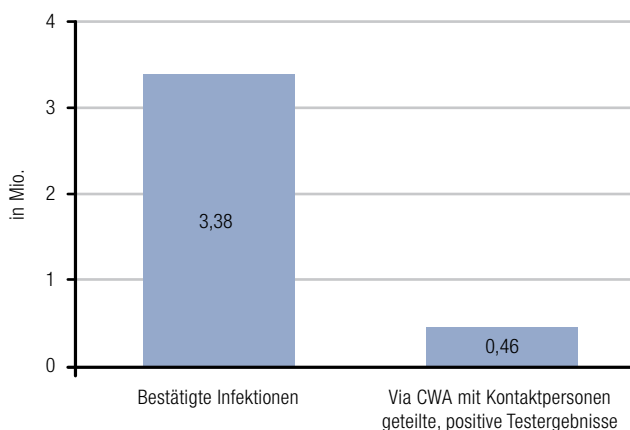
gibt es derartige Quarantänemaßnahmen in Deutschland gar nicht. Weiterhin wird die Einhaltung von angeordneten Quarantäne- oder Isolierungsmaßnahmen praktisch nicht thematisiert – und Verstöße mutmaßlich entsprechend kaum kontrolliert oder geahndet. All dies lässt sich schwerlich dem Datenschutz ankreiden. Sollten mögliche Quarantäneverstöße einen entscheidenden Einfluss auf das Infektionsgeschehen hierzulande haben, könnten auch stärkere Eingriffe zu deren Überwachung verhältnismäßig sein.

Auch die mit der Verwendung von GPS-Standortdaten zur Nachverfolgung von Infektionswegen verbundenen Hoffnungen dürften überhöht sein. So ist die Abstandsmessung bei der Ermittlung von Kontakten mit der auf Bluetooth basierenden Corona-Warn-App wesentlich genauer als dies mittels vergleichsweise unpräziser GPS-Daten möglich wäre.⁵⁶ Wenn überhaupt, dann könnten Standortdaten als ergänzende Informationsquelle dazu dienen, den Ort einer Übertragung festzustellen.⁵⁷ Der Verweis auf den Erfolg asiatischer Länder und dortiger Kontaktnachverfolgung mit wesentlich mehr Datenquellen ist in diesem Kontext jedoch nicht völlig

Abbildung 12:
Nur bei jedem 7. Infektionsfall in Deutschland werden Kontaktpersonen über Corona-Warn-App (CWA) gewarnt

Zeitraum 1.9.2020–19.5.2021

Quelle: Robert Koch Institut, Our World in Data, eigene Berechnungen.



⁵⁴ Entsprechend äußerte sich z.B. der Präsident des Digitalverbands Bitkom Achim Berg; siehe www.bitkom.org vom 23.3.2021: „Bitkom zu den Ergebnissen des Corona-Gipfels“. Von politischer Seite kritisierte beispielsweise der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann den Datenschutz bei der Corona-Warn-App, siehe www.welt.de vom 28.2.2021: „Kretschmann: Warn-App wegen Datenschutz «nur eine Krücke»“.

⁵⁵ Vgl. Yoshimura (2021).

⁵⁶ Siehe hierzu www.berliner-zeitung.de vom 30.3.2021: „Hemmt der Datenschutz die Pandemiebekämpfung?“.

⁵⁷ Zwar ist die Nutzung von Standortdaten in der derzeitigen App, die auf dem technischen Rahmen der Betriebssysteme von Google und Apple aufsetzt, gar nicht möglich. Das ist jedoch kein Ausschlusskriterium jeglicher Nutzung von Standortdaten bei der Pandemiebekämpfung.

von der Hand zu weisen. So können beispielsweise in Südkorea Behörden neben der Befragung von Infizierten u.a. auch auf GPS-Standortdaten von Mobiltelefonen, Kreditkartendaten sowie Überwachungsvideos zurückgreifen.⁵⁸ Dies kann bei der Pandemiebekämpfung insbesondere bei sehr niedrigen Inzidenzen durchaus eine wertvolle Hilfe sein.⁵⁹ Gleichzeitig stellen sich in diesem Kontext jedoch erhebliche Fragen der Verhältnismäßigkeit, zumal einmal geschaffene Überwachungsmöglichkeiten ein schwer kontrollierbares Eigeninteresse an fortgesetzter Existenz und Kompetenzerweiterung entwickeln können. Hinzu kommen – unabhängig von rechtlichen Datenschutzvorgaben – gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber derartigen Überwachungstechnologien, die hierzulande deutlich größer sein dürften. Die deshalb fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung dürfte die Wirkung solcher Maßnahmen daher weiter schmälern.

Keine wirkliche Alternative wäre es zudem, vor diesem Hintergrund auf Zwangsmaßnahmen zu setzen. Eine verpflichtende Einführung von Apps mit wesentlich umfassenderer Sammlung personalisierter Daten gegen den Willen Betroffener könnte schließlich durch einfachste Methoden unterwandert werden. Derartige Ausweichreaktionen könnten nur mit großem Kontrollaufwand verhindert werden und würden dem Verhältnis zwischen Bürger und Staat, der – nicht nur in der Pandemiebekämpfung – auf die Kooperation der Bevölkerung angewiesen ist, langfristig schaden. Auch der Umgang mit Menschen, die nicht Teil der „digitalisierten Gesellschaft“ sind, also z.B. keine Smartphones besitzen, birgt umso schwerwiegendere Probleme, je mehr digitale Technologien zur faktischen Voraussetzung für die Teilnahme am öffentlichen Leben werden. Für Veranstaltungen oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, bei denen Verpflichtungen zum Führen von Gäste- bzw. Kontaktlisten jedoch ohnehin schon existieren, ist der ergänzende Einsatz von Apps mit „Check-In-Funktion“ hingegen ohne Zweifel sinnvoll. Auch Datenschützer bescheinigen schließlich solchen digitalen Lösungen im Vergleich zu offen ausliegenden Papierlisten zurecht sowohl höhere Wirksamkeit als auch besseren Datenschutz.⁶⁰

Insbesondere wenn digitale Technologien auf freiwilliger Basis dabei helfen können, den bislang überwiegend manuellen Prozess der Kontaktnachverfolgung effizienter und

wirksamer auszugestalten und damit die Gesundheitsämter zu entlasten, darf man sie nicht pauschal verschmähen. Deshalb darf auch eine behutsame Abkehr vom Ansatz vollständiger Anonymität und Dezentralität bei der Corona-Warn-App kein Tabu sein. Beispielsweise sollte sehr wohl in Erwägung gezogen werden, bei der Erweiterung der Corona-Warn-App um eine Check-In-Funktion auch eine Anbindung an die Gesundheitsämter sicherzustellen und es so zumindest zu ermöglichen, Kontaktlisten, deren Informationen ansonsten in analogen Prozessen ohnehin erhoben würden, digital an Behörden zu übermitteln.⁶¹ Auch die Implementierung einer automatischen Clustererkennung anhand weiterer, aus Datenschutzsicht weniger problematischer Smartphone-Signale, durch die sich das Umfeld einer möglichen Übertragung besser eingrenzen lässt, wäre eine sinnvolle Verbesserung.⁶² Ebenso hilfreich wären bessere Daten zur Überprüfung der Wirksamkeit der App, wie beispielsweise die Anzahl der über die App gewarnten Personen oder die Anzahl der mittels App tatsächlich identifizierten Übertragungen. Eine Erhebung solcher Daten würde wohl eine zumindest partielle und für Nutzer freiwillige Abkehr vom derzeitigen Prinzip vollständiger Anonymität erforderlich machen, sodass sich beispielsweise per App gewarnte Kontaktpersonen direkt über die App beim Gesundheitsamt melden können.

5.2 Grundsätze eines modernen Datenschutzes

Grundsätzlich ist es auch jenseits der Pandemie unrealistisch, staatliche Datenerhebung oder -nutzung immer auf ein absolutes Minimum reduzieren zu wollen und jeglicher zentralen Zusammenführung von Daten zu misstrauen, aber gleichzeitig vom Staat die digitale Leistungsfähigkeit moderner Online-Plattformen zu erwarten. Das Ausmaß der Datensammlung von Plattformunternehmen sollte dabei selbstredend nicht der Maßstab für den Staat sein, da dessen Handlungen angesichts seines Gewaltmonopols immer eine andere Qualität haben. In einer freiheitlichen Gesellschaft muss der Schutz der informationellen Selbstbestimmung und Privatheit gerade gegenüber dem Staat ein hohes Gut bleiben. Hinzu kommt, dass Bürger beim Umgang mit ihren Daten gegenüber Unter-

⁵⁸ So erreicht Südkorea eine Aufklärungsquote der Infektionsquelle von 80 Prozent. Vgl. Yoshimura (2021).

⁵⁹ Siehe www.ourworldindata.org vom 5.3.2021: „Emerging COVID-19 success story: South Korea learned the lessons of MERS“.

⁶⁰ Vgl. beispielsweise Datenschutzkonferenz (2021).

⁶¹ Konkurrierende Apps, wie beispielsweise die Luca-App, verfügen über solche Schnittstellen.

⁶² So könnten beispielsweise Daten dazu erhoben werden, wie viele Smartphones in der Nähe waren oder ob man zum Zeitpunkt des Kontaktes in Bewegung oder in ein WLAN-Netz eingewählt war. Siehe www.netzpolitik.org vom 16.4.2021: „Dann hat man irgendwie das Interesse verloren“.

nehmen sehr viel sorgloser sind als im Verhältnis zu staatlichen Stellen. Dies könnte möglicherweise auch damit zusammenhängen, dass es dem Staat erheblich schwerer fällt, im „Tausch“ für Daten attraktive Produkte oder Dienstleistungen anzubieten, allein schon weil die Interaktion zwischen Staat und Bürger in einem naturgemäß völlig anderen Kontext erfolgt. Dennoch kann ein Datenschutzverständnis, das mit den Maßstäben des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichtes von 1983 argumentiert⁶³, den dramatischen Veränderungen in Hinblick auf Verfügbarkeit, Bedeutung und Potenzialen von Daten in den letzten fast vier Jahrzehnten schlicht und ergreifend nicht gerecht werden. Auch kann in einer digitalen Welt die Sicherstellung vollständiger Datensicherheit keine absolute Handlungsmaxime sein.

So zeigt der Blick z.B. in die skandinavischen oder baltischen Länder, dass auch die zentrale Speicherung sowie wesentlich umfassendere Zugangsmöglichkeiten zu personenbezogenen Daten beispielsweise im Gesundheitsbereich keinesfalls das Einfallstor zum totalitären Überwachungsstaat bilden müssen.⁶⁴ Dem zwar unzweifelhaft steigenden Missbrauchspotenzial durch den Staat stehen zugleich bessere Möglichkeiten von Aufsichtsbehörden und Zivilgesellschaft gegenüber, staatliches Verhalten zu kontrollieren.⁶⁵ Gleichzeitig werden Qualitätssteigerungen und Komfortgewinne bei der Inanspruchnahme staatlicher Dienstleistungen möglich. Man sollte sich den Chancen nicht verschließen, die eine Abkehr vom Grundsatz der Datensparsamkeit mit sich bringt.

Gleichsam ist ein zu starker Fokus auf explizite Einwilligungen als Grundlage für die staatliche Verarbeitung personenbezogener Daten kritisch zu sehen. Es ist eine Illusion, zu glauben, dass das permanente Abfragen von Einwilligungen zur Verbesserung des Datenschutzes beitrage oder die Souveränität von Nutzern stärke. Vielmehr willigt die überwiegende Mehrheit der Nutzer entweder ein, ohne die zugrundeliegenden Datenschutzbestimmungen gelesen (geschweige denn in ihrer Gesamtheit überblickt) zu haben, oder sie wird von der wenig intuitiven Nutzung abgeschreckt. So besteht

bei der Implementierung der elektronischen Patientenakte z.B. die Gefahr, dass die vorgesehene, mehrfache Abfrage separater Einwilligungen für einzelne Bearbeitungsschritte eher abschreckende Wirkung hat. Weniger aufwendige Opt-Out-Lösungen könnten der Nutzerfreundlichkeit und damit der Akzeptanz zuträglich sein und so eine bessere Nutzung der erheblichen Potenziale von Gesundheitsdaten z.B. zu Forschungszwecken ermöglichen.⁶⁶ Unter Umständen zielführender wäre es, Datennutzung tendenziell eher zu erlauben und gleichzeitig Möglichkeiten für Bürger zu schaffen, die Verwendung der eigenen Daten transparent zu überwachen. Der Ansatz eines „Datencockpits“ des im kürzlich verabschiedeten Registermodernisierungsgesetzes ist daher ein vielversprechender Ansatz, der auch über Verwaltungsdaten hinaus weiterverfolgt werden sollte.⁶⁷

Die Ausgestaltung des Datenschutzes in Deutschland lässt auch darüber hinaus Raum für Verbesserungen. So stand nicht zuletzt bei der Einführung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) dem bürokratischen Mehraufwand nicht immer eine verbesserte Durchsetzung von Datenschutz gegenüber. Auch in Zweifel zu ziehen ist, ob es mit der DSGVO wirklich gelungen ist, ein einheitliches „level playing field“ für den Datenschutz zu schaffen. Die Umsetzung der Regelungen in den Mitgliedstaaten weist zuweilen erhebliche Unterschiede auf. Selbst innerhalb Deutschlands ist man angesichts der 18 verschiedenen Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder von einer Harmonisierung in der praktischen Umsetzung weit entfernt. Gerade vor diesem Hintergrund sollten Warnungen vor potenziell innovationshemmenden Wirkungen des deutschen bzw. europäischen Datenschutzregimes ernst genommen werden.⁶⁸

Dennoch ist der Datenschutz wohl weniger ein strukturelles Hindernis bei der Digitalisierung des Staates, sondern fungiert eher als ein politisch willkommenes Ablenkungsmanöver. Die rechtlichen Datenschutzvorgaben sind oft wesentlich flexibler und lassen auch weitreichende Eingriffe zu, solange der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Es ist letztlich fast müßig, darüber zu diskutieren, inwieweit

63 So beispielsweise Kelber (2021) mit Blick auf das Registermodernisierungsgesetz.

64 Vgl. beispielsweise Lenz, Hartleb (2021) zur Digitalisierung des Gesundheitssystems in Estland.

65 Dies ähnelt im Grunde der Argumentation von Acemoglu/Robinson (2019), die ein Gleichgewicht staatlicher und gesellschaftlicher Macht, in dem sich beide in proportionaler Weise weiterentwickeln, als Voraussetzung für den Fortbestand libertärer Gesellschaften ansehen.

66 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2021), S. 85-93.

67 Das Datenschutzcockpit soll schrittweise mit der beschlossenen, einheitlichen Identifikationsnummer eingeführt werden und es ermöglichen, jederzeit zu überprüfen, welche Daten auf Grundlage der Identifikationsnummer zwischen staatlichen Stellen ausgetauscht wurden.

68 So gaben im Rahmen einer Unternehmensbefragung 56 Prozent der Unternehmen an, aus Datenschutzgründen (wegen Unklarheit über Vorgaben oder aufgrund konkreter Vorgaben) auf Innovationen verzichtet zu haben, vgl. Dehmel/Kelber (2020), S. 5.

der Datenschutz digitale Lösungen aktiv verhindert oder ob entsprechende Vorstöße in einer Art vorauseilendem Gehorsam vor einem vermuteten gesellschaftlichen Datenschutzverständnis gleich ganz unterlassen werden.

Ein Indiz gegen die These, die Digitalisierung des Staates scheitere am Datenschutz, ist allerdings, dass der Staat sich in Bereichen, in denen Datengewinnung eher unmittelbaren Eigeninteressen dient, wesentlich weniger von Datenschutzbedenken abschrecken lässt. Dabei ist das Verhältnis zwischen der Schwere des Privatheitseingriffs und dem Nutzen für Bürger bzw. die Allgemeinheit oftmals fragwürdig. Dies gilt beispielsweise im Bereich der stetig wachsenden Datenanforderung für Steuerpflichtige und der resultierenden Missbrauchsgesetzgebung⁶⁹, für die zwischenzeitlichen Bestrebungen des Bundesinnenministeriums, im Rahmen der

Novelle des Telekommunikationsgesetzes eine Personalausweis-Pflicht für E-Mail-Konten durchzusetzen⁷⁰ oder bei den Modellversuchen zur Videoüberwachung mit automatischer Gesichtserkennung oder Verhaltensanalyse.⁷¹

Das eigentlich ernüchternde an der polarisierten Datenschutzdebatte ist, dass die pauschale Kritik am Datenschutz zunehmend einer ernsthaften Weiterentwicklung und Modernisierung staatlichen Handelns im Wege steht. Auf den Datenschutz als Buhmann zu verweisen, ohne dabei konkrete Änderungsvorschläge zu machen, ist politisch wohl auch deshalb opportun, weil von eigenen Fehlern und Unzulänglichkeiten abgelenkt werden kann. Es spricht für sich, wenn man von politischer Seite davon abrät, Apps zur Kontaktnachverfolgung an die Gesundheitsämter anzuschließen, um diese nicht mit noch mehr Daten zu überfordern.⁷²

69 Vgl. Bültmann-Hinz (2021).

70 Siehe www.sueddeutsche.de vom 6.3.2021: „Seehofer will Ausweispflicht für E-Mail-Nutzer“.

71 Siehe www.netzpolitik.org vom 14.12.2020: „Seehofer will wieder mit Videoüberwachung experimentieren“.

72 Entsprechend äußerte sich die Bundestagsabgeordnete Anke Domscheit-Berg (Die Linke), siehe www.berliner-zeitung.de vom 30.3.2021: „Hemmt der Datenschutz die Pandemiebekämpfung?“.

6 Föderalismus: Erschwernis und Ausrede zugleich

6.1 Mehr Zentralismus als Ausweg?

Als einen weiteren wesentlichen Grund für die schleppende Digitalisierung wird regelmäßig auf den föderalen Staatsaufbau in Deutschland verwiesen.⁷³ Während Kritiker im Föderalismus die Wurzel allen digitalen Übels sehen, verwehren sich glühende Befürworter gegenüber jeglicher Änderung an einem sakrosankten Staatssystem, das sich schließlich über Jahrzehnte bewährt habe. Bedauerlicherweise erwachsen aus diesem politischen Disput zu selten fruchtbare Vorschläge für konstruktive Veränderungen föderaler Strukturen und Aufgabenverteilungen – jenseits von einer ebenso unrealistischen wie wenig wünschenswerten Abschaffung des Föderalismus oder der bloßen Forderung nach mehr Geld vom Bund.

Tatsächlich wurden in den vergangenen Jahren bereits Versuche unternommen, die föderale Rollenverteilung insbesondere im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung zu verbessern und zugunsten zentralstaatlicher Kompetenzen zu verschieben. So wurde u.a. im Jahr 2010 mit Art. 91c GG die Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Errichtung und dem Betrieb von IT-Systemen unter der koordinierenden, verwaltungsübergreifenden Leitung des gemeinsamen Gremiums des IT-Planungsrates beschlossen. 2017 wurde im Zuge des OZG dem Bund die Verantwortung zur Ausgestaltung des digitalen Zugangs zu den Verwaltungsdienstleistungen zugeteilt. Mit dem Digitalpakt wurde 2019 das Kooperationsverbot von Bund und Ländern im Bereich kommunaler Bildungsinfrastruktur gelockert. Kürzlich wurde zudem das Registermodernisierungsgesetz beschlossen, in dem die Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer als registerübergreifendes Zuordnungsmerkmal vereinbart wurde.

Ungeachtet dieser Bemühungen ist die Versuchung weiterhin groß, der zentralstaatlichen Ebene noch deutlich mehr Kompetenzen zuzuteilen und verbindliche Vorgaben des Bundes bei der Wahl und Ausgestaltung digitaler Projekte der öffentlichen Hand zu ermöglichen. Damit würden jedoch bedeutsame Vorteile des Föderalismus verloren gehen.⁷⁴

Zum Ersten lässt es sich zwar kaum bestreiten, dass die Fähigkeit zu einheitlichem und zentralstaatlichem Handeln infolge föderaler Kompetenzverteilung eingeschränkt ist. Die

entscheidende Frage ist jedoch, ob mehr Zentralismus zu einem besseren Ergebnis führen würde.⁷⁵ Gerade im Zuge der Pandemie war die Ankündigung, der Bund werde digitale Lösungen bereitstellen, nicht immer die erhoffte Erlösung und eine beschleunigende Wirkung auf dem Weg zum digitalen Staat ist alles andere als gewiss. Eine dem Subsidiaritätsprinzip folgende Dezentralisierung von politischen Entscheidungen ermöglicht es überdies auch beim Einsatz digitaler Technologien, diese viel besser an regionalen und lokalen Bürgerpräferenzen und Gegebenheiten auszurichten. Spiegelbildlich kann eine zwangsweise Verordnung einheitlicher Systeme mögliche funktionelle Einschränkungen oder technische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit unterschiedlichen Verfahren und Gegebenheiten vor Ort nicht beheben. Weiterhin könnten sich langfristige Abhängigkeiten von einigen wenigen Anbietern und Dienstleistern ergeben. Vor allem aber würden die Fähigkeiten zu eigenverantwortlichem Handeln, dezentraler Innovation und nicht zuletzt auch schneller Reaktion auf unteren Ebenen beschränkt. Die zahlreich entstandenen digitalen Modellprojekte, die Öffnungsschritte mit Kontaktverfolgung und Schnelltests verbinden, zeigen, dass ein föderaler Wettbewerb um den besten Ansatz sich beschleunigend und innovationsfördernd auswirken kann.

Zum Zweiten führt der föderale Staatsaufbau einerseits zwar kaum vermeidbar zu einer höheren Komplexität von Digitalisierungsvorhaben, die durch das Ringen um Kompetenzbereiche und Finanzierungsfragen noch entscheidend verschärft wird. In einem zuweilen kaum mehr überschaubaren Wirrwarr föderaler und behördlicher Zuständigkeiten nebst unzähliger Planungsstäbe, Kontrollgremien und Berater (vgl. Abbildung 13) gerät der Ansatz, bestehende IT-Lösungen und Verfahren im Rahmen „kooperativer“ Prozesse in einheitliche bzw. interoperable Systeme zu überführen, dabei in der Tat an seine Grenzen. Dies trägt im Ergebnis dazu bei, dass sich Projekte (wie in Kapitel 2 beschrieben) mitunter nur quälend langsam vollziehen. Andererseits ist die Erfolgsbilanz des Bundes beispielsweise bei der IT-Konsolidierung kaum besser, da auch die Koordinierung von Behörden und Ministerien als Stakeholder mit unterschiedlichen Interessen ähnliche Probleme mit sich bringt. Anders formuliert steht ein föderaler Staatsaufbau klaren Verantwortlichkeiten und Weisungsbefugnissen ebenso wenig im Wege, wie Zen-

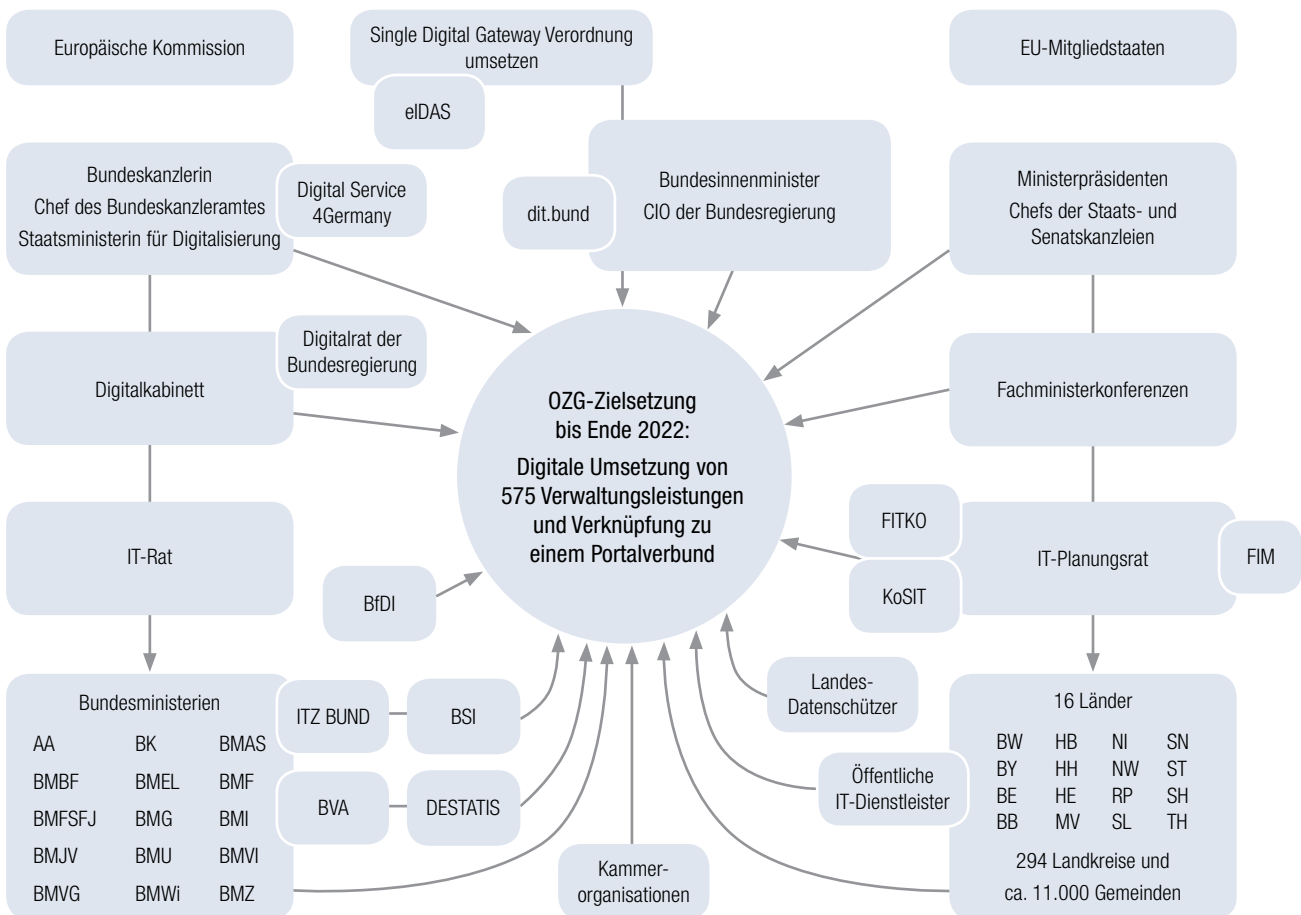
73 Allerdings schneiden andere föderale Staaten wie z.B. Österreich im internationalen Vergleich besser ab als Deutschland, siehe Abbildungen des zweiten Kapitels.

74 Vgl. zu den grundsätzlichen Vorzügen föderaler Systeme Fischer et al. (2004), S. 5-9.

75 Vgl. hierzu auch die Diskussion in Kühn/Danken (2020) vor dem Hintergrund des OZG.

Abbildung 13:
Föderale Komplexität – Beteiligte bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Kühn (2021).



tralismus eine hinreichende Voraussetzung dafür ist. Hinzu kommt, dass die Digitalisierung der öffentlichen Hand mit knapp 5 Mio. Beschäftigten eine Aufgabe ist, die die Grenzen politisch-zentralistischer Planbarkeit um ein Vielfaches übersteigt, insbesondere wenn im staatlichen Apparat die Bereitschaft zu Veränderungen fehlt.

Zum Dritten entfaltet der föderale Wettbewerb bei der Digitalisierung des Staates kaum seine Wirkung und findet ein voneinander Lernen in einem Wettbewerb um den besten Ansatz so gut wie nie statt. Das föderale Ergebnis ist dabei denkbar ungünstig. Entweder führen Pfadabhängigkeiten ungeachtet möglicher Nachteile dazu, dass lieber an bestehen-

den Systemen festgehalten wird, oder dezentral entwickelte Vorteile fallen der späteren Einheitslösung zum Opfer. Dabei kann auf der einen Seite durchaus hinterfragt werden, ob es aus Kostengesichtspunkten wirklich zielführend ist, wenn beispielsweise jedes Land seine eigene Schul-Cloud oder ein eigenes Online-Portal zur Impfterminvergabe entwickelt. Ebenso mögen insbesondere auf kommunaler Ebene personelle Ressourcen und Fähigkeiten für die Durchführung von Digitalisierungsprojekten nicht immer vorhanden sein. Dies spricht jedoch nicht gegen den Föderalismus, sondern für eine konsequentere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, das in einem solchen Fall die nächsthöhere staatliche Ebene

für die Bewältigung der Aufgabe vorsieht. Auf der anderen Seite entstünde durch Zentralisierung erst recht kein föderaler Wettbewerb. Im Gegenteil ist es ja gerade eine Kernidee des Föderalismus, die mit unvermeidlichen staatlichen Monopolstellungen verbundenen Probleme durch föderalen Wettbewerb zwischen staatlichen Ebenen zu begrenzen und Anreize für Verbesserungen zu schaffen.

6.2 Föderaler Wettbewerb statt Verantwortungsflucht

Vor diesem Hintergrund liegt das eigentliche Problem darin, dass unter dem Deckmantel unklarer Zuständigkeiten, komplexer Prozesse und intransparenter Ergebnisse die Bequemlichkeit der Veränderungsresistenz die Anreize für tatsächliche Verbesserungen überwiegt. Eine sachdienliche Fehleranalyse und Erfolgskontrolle werden durch wechselseitige Schuldzuweisungen vermieden. Gleichzeitig dominiert vor allem die Sorge um den eigenen Kompetenzbereich, weswegen Veränderungsvorschläge weniger nach ihrer Zweckdienlichkeit, sondern vor allem danach beurteilt werden, ob eine Beschneidung der eigenen Kompetenzen droht. Ebenso endet die Begeisterung für Digitalisierungsvorhaben zumeist dann, wenn die eigenen Verfahren nicht Bestandteil der Pläne sind oder wenn eventuelle Kosten nicht auf andere Ebenen abgewälzt werden können. Wirkliche Konsequenzen aus der Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit beim digitalen Staat muss dabei niemand ernsthaft fürchten.

Wie ein Brennglas verdeutlichen dies die nur bedingt erfolgreichen Versuche, in den deutschen Gesundheitsämtern einheitlich die Software SORMAS zur Kontaktnachverfolgung zu etablieren (vgl. Kapitel 4.1). Während der Bund die vielfach beklagte digitale Rückständigkeit der Gesundheitsämter zum Anlass nimmt, einheitliche Lösungen vorzuschlagen, leisten die Gesundheitsämter Widerstand. Dieser erfolgt mit den – durchaus legitimen – Argumenten eines hohen Umstellungs- und Schulungsaufwands inmitten einer Infektionswelle, der fehlenden Funktionalität der Software auch im Zusammenspiel mit anderen vor Ort verwendeten Systemen und der mangelnden IT-Unterstützung beim Roll-Out der Bundeslösung. Eben-

so wird kolportiert, dass eigentlich das RKI die Einführung der Software aus Angst vor der Konkurrenz für das eigene, veraltete System verhindere.⁷⁶ Die Lösung des offensichtlichen Problems fehlender interoperabler, effizienter Prozesse bleibt dabei unbefriedigend, weil niemand eigene Fehler zu- oder Kompetenzen abgeben möchte.

Auch der Versuch, entsprechende Anreize allein durch die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu schaffen, bewirkt in dieser Gemengelage wenig. Wären Finanzierungsfragen der hauptsächliche Flaschenhals, könnte man erwarten, dass z.B. die Mittel des Digitalpakts angesichts der offenkundigen Mängel bei der Digitalisierung des Schulwesens wesentlich zügiger und umfassender in Anspruch genommen werden (vgl. Kapitel 2). Dabei dürfte es – neben bürokratischen Prozesshürden – vor allem eine Rolle spielen, dass eine zeitgemäße, digitale Leistungserbringung von Schulen nicht immer die oberste Priorität der in der Verantwortung Stehenden ist. Dies kann jedoch sowohl föderale als auch zentrale Systeme betreffen. Der Föderalismus an sich ist deshalb weniger eigentliches Hindernis als eine äußerst willkommene Ausrede für die Flucht aus der Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund sollte, statt einer diffusen Zentralisierung nach dem Mund zu reden, zum einen die Kompetenzen des Bundes zielgerichtet dahingehend ausgeweitet werden, dass einheitliche Standards und Schnittstellen immer dort zentral und verbindlich zu definieren sind, wo ebenen- und behördenübergreifend vernetzte Systeme, Prozesse und Informationsflüsse von hoher Bedeutung sind. Damit einhergehen muss eine klare bundespolitische Verantwortung für ein leistungsfähiges Schnittstellenmanagement. Dementsprechend kann es zielführend sein, über das in Art. 91c GG vorgesehene „Zusammenwirken“ zwischen Bund und Ländern, welches im IT-Staatsvertrag näher spezifiziert wird, hinausgehende Befugnisse des Bundes zu schaffen. Hierfür wäre es jedoch gerade nicht erforderlich, dass der Bund im Detail vorschreibt, welche Produkte und Lösungen vor Ort eingesetzt werden sollen oder er diese entwickelt. Maßstab wäre nicht die Gleichheit, sondern die Kompatibilität von Systemen. Um zum Beispiel der Kontaktnachverfolgung zurückzukehren, wäre es in diesem Fall sinnvoller, wenn der Bund die Schnittstellen zur Übermittlung von Daten zwischen Behörden und zu vorgeschalteten, privaten Apps definiert,

⁷⁶ Siehe www.tagesschau.de vom 18.3.2021: „Daten müssen weiter abgetippt werden“.

aber nicht vorschreibt, welche spezifische Software nun in jedem Gesundheitsamt zum Einsatz kommen soll.

Zum anderen sollte es vor allem darum gehen, die Wirkkraft des föderalen Wettbewerbs durch transparente Bereitstellung von Daten und Leistungsindikatoren zu fördern. Dieser hat auch im Kontext der Digitalisierung des Staates das Potenzial, sowohl als Entdeckungsverfahren für den besten Ansatz zu fungieren, als auch dazu beizutragen, dezentrale Veränderungsanreize zu schaffen. Hierzu ist es unabdingbar, dass untere Gebietskörperschaften wesentlich umfangreicher Informationen über ihr Handeln liefern, um da-

mit eine wirksame Vergleichbarkeit und Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Es zeugt schon von einem erheblichen Missverständnis des Föderalismus, dass Länder und Kommunen bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Hand gegenüber dem Bund aufhalten, sich aber gleichzeitig verbitten, deren Verwendung und Wirkung mittels klarer, aussagekräftiger und zeitnah erhobener Indikatoren überprüfen zu lassen. Die entscheidende Rolle, die datenbasierte Transparenz über staatliches Handeln als Erfolgskontrolle und Motor nicht nur digitalen Fortschritts dabei hat, wird im folgenden Kapitel ausführlich diskutiert.

7 Datenbasierte Transparenz als Digitalisierungsmotor

7.1 Veränderungsanreize durch Transparenz

Die beiden voranstehenden Kapitel haben die besonderen Herausforderungen gezeigt, die sowohl der Datenschutz als auch der Föderalismus hierzulande bei der Digitalisierung mit sich bringen. Vor allem aber tragen beide dazu bei, dass Politiker, Behörden und staatliche Einrichtungen sich mit vorgeschobenen Datenschutzargumenten aus der Affäre ziehen oder hinter föderaler Komplexität verstecken können. Auch deshalb entfalten die in Berlin oder den Landeshauptstädten geschmiedeten Pläne für die digitale Zukunft sowie die zum Teil minutiös ausgearbeiteten Maßnahmenkataloge bei der konkreten Umsetzung kaum Wirkung. Einig darüber, dass der Staat digitaler werden muss, sind sich alle nur auf einer abstrakten, diffusen Ebene. Sobald es jedoch um die konkrete Umsetzung von Verbesserungen geht, gewinnt allzu oft eine Vogel-Strauß-Strategie die Oberhand, bei der lieber gar nichts unternommen wird, als sich bei dem Versuch, konsequent Veränderungen voranzutreiben, die Finger zu verbrennen. Möchte man diese Verharrungskräfte eines analogen und zunehmend anachronistischen Staates überwinden, unter denen die Qualität staatlichen Handelns zunehmend leidet, muss es daher vor allem gelingen, Handlungsdruck und Veränderungsbereitschaft auf allen Ebenen staatlichen Handelns zu erhöhen. Aus diesem Grund sollte die Digitalisierung des Staates wesentlich stärker als bisher dazu dienen, Daten über die eigene staatliche Aufgabenerfüllung zu gewinnen und diese transparent zugänglich zu machen.

Auf diese Weise würden zum einen evidenzbasierte Entscheidungen erleichtert. So wie im Zuge der Pandemie Deutschlandkarten mit tagesaktuellen Inzidenzwerten auf Kreisebene zu einer alltäglichen Selbstverständlichkeit wurden, bedarf es der Erhebung und Bereitstellung von aussagekräftigen, feingliedrigen und aktuellen Daten in allen Bereichen staatlichen Handelns. Entsprechend sollten die in Kapitel 4.2 beschriebenen Mängel, die nicht nur im Kontext der Corona-Pandemie bestehen, schnellstmöglich behoben werden. Je besser, umfangreicher und aktueller staatliche Daten auch für Forschungszwecke zugänglich sind, umso bedeutender kann zudem der Beitrag von Wissenschaft und Forschung zu politischen Entscheidungen sein. Dies ist umso entscheidender in einem politischen Kontext, bei dem Herausforderungen wegen ihrer globalen Natur, Komplexität oder schleichenden Entwicklung oft abstrakt sind und sel-

ten unmittelbar sichtbaren Einfluss auf das alltägliche Leben nehmen.

Zum anderen würde gesteigerte Transparenz über staatliches Handeln es erheblich erschweren, die Augen vor konkreten, digitalen Missständen im eigenen Verantwortungsbereich zu verschließen, da offensichtlicher wäre, wo bzw. unter wessen Verantwortung welche Probleme bestehen. Erfolg ebenso wie Misserfolg würden erkennbar und in der Folge politische und bürokratische Anreize erhöht, Verbesserungen zu erzielen. Eine umfassende Datenbasis zum Vergleich von Leistungen staatlicher Einrichtungen miteinander würde zudem den föderalen Wettbewerb befeuern. Statistiken und Indikatoren würden als „Rückgrat der demokratischen Entscheidungsfindung“⁷⁷ dienen, auf deren Basis nicht zuletzt eine wesentlich fundiertere Wahlentscheidung getroffen werden könnte. Dabei geht es auch um einen positiven Erkenntnisgewinn, der derzeit aus Angst vor dem Abstrafen von Versäumnissen viel zu oft unterbleibt.

Damit staatliche Transparenz diese Wirkung entfalten und Veränderungsanreize verstärken kann, müssen die Daten für Bürger entscheidungsrelevant sein und für Politiker handlungsrelevant werden. Das erfordert erstens eine bestmögliche Aktualität von Daten, die nicht erst mit Monaten oder Jahren Verspätung verfügbar sind, sondern laufend erhoben werden müssen. Zweitens müssen sie feingliedrig auf die jeweils zuständige staatliche Stelle heruntergebrochen werden können und so vor allem die föderale Vergleichbarkeit ermöglichen. Drittens muss der Datenzugang möglichst unkompliziert und niederschwellig und die Darstellung übersichtlich ausgestaltet sein. Von entscheidender Bedeutung ist deshalb ein bundesweit zentralisierter Zugang, idealerweise über ein einziges Online-Portal, auf dem Daten maschinenlesbar zur Verfügung gestellt werden. Es hilft für die demokratische Entscheidungsfindung wenig, wenn Daten in unzähligen verschiedenen Portalen vergraben werden.

Bei der Schaffung von staatlicher Transparenz kommt der Digitalisierung eine Doppelrolle zu. Einerseits ermöglichen erst digitale Technologien eine wesentlich umfassendere Erfassung und Auswertung des eigenen Handelns ohne großen Zeitverzug. Die damit verbundenen Potenziale werden jedoch nicht annähernd genutzt und spielen in der Digitalpolitik eine viel zu nebensächliche Rolle. Andererseits ist die Digitalisierung Mittel zum Zweck, um effektiveres und besseres staatliches Handeln zu ermöglichen. Anreize, diese auch tatsächlich gewinnbringend einzusetzen, würden durch

⁷⁷ Vgl. Radermacher (2021).

die Schaffung staatlicher Transparenz erhöht. Bei der Wahl aussagekräftiger Daten und Indikatoren, sollte es deshalb gar nicht so sehr um deskriptive Beschreibungen darüber gehen, wie digital der Staat ist. Solange die Qualität der Leistungserbringung gegeben ist, ist es für Bürger völlig unerheblich, in wie vielen Ämtern welche Software zum Einsatz kommt oder noch mit Zettel und Stift gearbeitet wird. Dementsprechend geht es gerade nicht darum, nur „Digitalisierungsindikatoren“ zu entwickeln, sondern eine Bewertung der Ergebnisse und Effizienz staatlichen Handelns zu ermöglichen, am besten vor dem Hintergrund klar definierter Ziele. Idealerweise entstünden dadurch Anreize zu Verbesserungen, die Wahl der Mittel – ob nun digital oder anderweitig – bliebe jedoch den jeweils Verantwortlichen überlassen.

7.2 Bisherige Transparenzbemühungen nicht ausreichend

Es hat in letzter Zeit durchaus Anstrengungen in Richtung mehr staatlicher Transparenz gegeben. Vor allem der Ansatz, den Umsetzungsstand von politischen Vorhaben mittels digitaler Dashboards transparenter zu gestalten, ist im Grundsatz sehr zu begrüßen. So können u.a. der Umsetzungsstand der digitalen Agenda der Bundesregierung⁷⁸ sowie des OZG⁷⁹, die Liefermengen von Corona-Impfstoffen und deren Verimpfung⁸⁰, die Verwendung der Corona-Warn-App oder die Auszahlung von Corona-Hilfen⁸¹ zum Teil tagesaktuell überprüft werden. Die laufende Bereitstellung entsprechender Daten ist bereits eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem ansonsten zur Generierung derartiger Informationen vorgetragenen Frage-Antwort-Spiel zwischen Opposition und Bundesregierung, bei dem Auskünfte möglichst knapp, unübersichtlich und zuweilen ausweichend in PDF-Dokumenten erteilt werden. So ist z.B. die Kleine Anfrage zwar ein enorm wichtiges oppositionelles Instrument in einer parlamentarischen Demokratie. Allerdings wird es den Maßstäben eines modernen, transparenten Staates nicht gerecht, bestimmte Informationen nicht ungefragt und laufend zur Verfügung zu stellen.

Die Anfang des Jahres 2021 verabschiedete Datenstrategie der Bundesregierung enthält ebenfalls durchaus gute Ansätze, mit denen staatliche Nutzung und Bereitstellung von Daten durchaus verbessert werden könnten.⁸² Allerdings bestehen Zweifel an der Durchschlagskraft von Maßnahmenkatalogen, bei denen vor allem „geprüft“, „unterstützt“, „fortgesetzt“ oder „sich eingesetzt“ werden soll. Ein Indiz für zuweilen redundanten Aktionismus liefert die Tatsache, dass zum Veröffentlichungszeitpunkt 62 Prozent der aufgelisteten 234 Maßnahmen ohnehin schon liefen.⁸³ Vor allem aber spielt eine datenbasierte Leistungskontrolle staatlichen Handelns in der Strategie eine viel zu geringe Rolle.

Auch das Vorhaben, unter dem Stichwort Open-Data Verwaltungsdaten vor allem für Unternehmen zugänglich zu machen, ist ein hehres Ziel. Das 2017 verabschiedete 1. Open-Data-Gesetz hat jedoch bislang wenig Wirkung erzielt. So gaben im 1. Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2019 72 Prozent der betroffenen Bundesbehörden an, dass das Gesetz nicht dazu geführt hat, dass mehr Daten bereitgestellt werden.⁸⁴ Ob mit der anstehenden zweiten Novelle eine nachhaltige Verbesserung verbunden sein wird, ist eher zu bezweifeln, da diese im Wesentlichen vorsieht, die standardmäßige Veröffentlichung von Daten – die bislang kaum Wirkung erzielt hat – auch auf Länder, Kommunen und öffentliche Versorgungsunternehmen auszuweiten.⁸⁵ Weiterhin wären nur ohnehin schon erhobene Daten betroffen und wird keine Ausweitung der Datenerhebung angestrebt. Mit Blick auf die zur Bereitstellung der entsprechenden Daten konzipierte Bund-Länder-Plattform „GovData“ bekennt die Bundesregierung auch in ihrer Datenstrategie, dass diese sich nicht „ambitioniert genug entwickelt“ und Länder, Bundesbehörden, Landesverwaltungen und Kommunen in nur sehr geringem Maße daran teilnehmen.⁸⁶

Ausmaß und Ernsthaftigkeit dieser Transparenzbemühungen sind bei weitem nicht ausreichend. So geht auch im Rahmen der diversen Dashboards die Evaluierung selten über die eher fragwürdige Tradition hinaus, am Ende einer Legislaturperiode zu schauen, wie viele Häkchen hinter einen von Mal zu Mal umfangreicher werdenden Koalitions-

78 Siehe www.made-in-de.de.

79 Siehe www.onlinezugangsgesetz.de.

80 Siehe www.impfdashboard.de.

81 Siehe www.dashboard-deutschland.de.

82 Vgl. Bundesregierung (2021).

83 Vgl. Blankertz (2021).

84 Siehe Drucksache des Deutschen Bundestages 19/14140, S. 20.

85 Siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 29.1.2021.

86 Vgl. Bundesregierung (2021), S. 52.

vertrag gesetzt werden können. Der Kern des Dashboards zur Umsetzung der digitalen Agenda ist beispielsweise eine Darstellung darüber, wie viele der 662 Umsetzungsschritte bereits erledigt wurden. Wirklich relevante Aussagen über tatsächliche Fortschritte bei der Digitalisierung lassen sich daraus allein schon deshalb nicht ableiten, weil anhand der Umsetzungsschritte alleine nicht ersichtlich ist, wie viele der 144 benannten Vorhaben tatsächlich erfolgreich abgeschlossen werden konnten.⁸⁷

Insbesondere wenn die Aktualität von Daten von großer Bedeutung ist, kann es im Sinne eines möglichst schnellen Bereitstellungsprozesses Vorteile bieten, wenn Daten auf direktem Wege von Ministerien oder Behörden veröffentlicht werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass auf diesem Wege veröffentlichte Daten weniger der objektiven Leistungskontrolle oder Qualitätsbewertung, sondern vornehmlich der politischen Selbstvermarktung dienen und Transparenz eben nur genau so weit reicht, wie es für Verantwortliche hilfreich oder erträglich ist. Ein warnendes Beispiel von „politisch-kreativer Buchführung“ ist die KI-Strategie der Bundesregierung, die u.a. die Besetzung von 100 zusätzlichen KI-Professuren vorsieht.⁸⁸ Bis 2024 sollen 30 dieser Professuren über ein hierfür neu aufgelegtes Programm der Alexander von Humboldt-Stiftung geschaffen werden. Laut Bundesministerium für Bildung und Forschung wurden bis 2020 insgesamt bereits 28 KI-Professuren besetzt. Dieser beachtliche Wert ist jedoch mit Zweifeln behaftet und basiert zu großen Teilen auf ohnehin bestehenden Förderprogrammen.⁸⁹ So wurden bislang nur zwei der Professuren ausweislich über das Alexander von Humboldt-Programm geschaffen, wovon wiederum eine Berufung bereits vor der Veröffentlichung der KI-Strategie feststand und lediglich nachträglich als eine KI-Professur „umgewidmet“ wurde.

Bei der Bereitstellung von Daten sollte man daher nicht nur auf die Bereitschaft derjenigen vertrauen, die diese durch ihre eigenen Handlungen zu verantworten haben. Darum spricht vieles dafür, bei der Schaffung von Transparenz über staatliches Handeln die Rolle der amtlichen Statistik erheblich auszuweiten. Wegen der hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlage wäre die Implementierung zwar wesentlich komplizierter und zeitaufwendiger, gleichzeitig würde aber die Unabhängigkeit sowie eine verlässliche, dauerhafte Bereitstellung von entsprechenden Daten sichergestellt. Ohnehin muss eine Ausweitung der amtlichen Statistik auf neue Bereiche nicht zwingend zu Lasten behördlicher bzw. ministerieller Transpa-

Beispiele für Indikatoren staatlicher Leistungsfähigkeit

Box 1

Kontaktnachverfolgung/Gesundheitsämter:

- eingesetztes Personal pro Einwohner
- Personalschwund infolge des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst
- durchschnittlich identifizierte Kontakte pro Infizierten
- Anzahl der Infektionsfälle, bei denen die Quelle identifiziert werden konnte
- durchschnittliche Zeit zwischen Meldung des Infektionsfalls und erfolgreicher Kontaktierung von Infizierten
- durch Corona-Warn-App gewarnte Kontaktpersonen
- Anteil durch Corona-Warn-App gewarnter Kontaktpersonen, die sich beim Gesundheitsamt melden
- durch App-Warnung identifizierte Übertragungen

Niedrigste Aggregationsebene:
einzelne Gesundheitsämter

Schulwesen:

- systematische, vergleichende Lernstandserhebung
- Verfügbarkeit digitaler Infrastruktur (Laptops, Tablets, etc. pro Schüler, W-Lan Verbindung)
- jährlicher Umfang Lehrerfortbildung für Einbindung digitaler Technologien
- Häufigkeit des Einsatzes digitaler Medien im Unterricht

Niedrigste Aggregationsebene:
einzelne Schulen

Öffentliche Verwaltungsleistungen:

- vollständig online verfügbare Verwaltungsleistungen
- durchschnittliche Wartezeit auf Termine
- durchschnittliche Bearbeitungsdauer einzelner Vorgänge
- Anteil digital abgewickelter Vorgänge
- Nutzerzufriedenheit

Niedrigste Aggregationsebene:
einzelne Kommunen und Vorgänge.

⁸⁷ Vgl. Bundesregierung (2020).

⁸⁸ Vgl. Bundesregierung (2018), S. 6.

⁸⁹ Vgl. Huber et al. (2020), S. 7 f. Siehe ebenso www.handelsblatt.com vom 19.10.2020: „Bund hat bisher kaum neue KI-Professuren eingerichtet“.

renz gehen, sondern kann als Ergänzung oder Anreiz hierzu fungieren. Ein weiterer lohnender Weg, um die Verwendung relevanter Indikatoren dieser Art dauerhaft zu verankern, wäre es, diese im Gesetzgebungsprozess schon von vornherein festzulegen. Neue Gesetzesvorhaben müssten auf diese Weise, wo immer möglich oder sinnvoll, Indikatoren festlegen, anhand derer die Zielerreichung des Gesetzes transparent überprüft werden kann.⁹⁰

Die konkrete und vor allem abschließende Auswahl und Ausgestaltung der zu wählenden Leistungsindikatoren muss unter Einbeziehung existierender Fachkompetenzen in Behörden, Politik und Wissenschaft geschehen. Dennoch soll anhand folgender, exemplarischer Vorschläge (siehe Box 1) verdeutlicht werden, dass eine deutlich umfangreicher verstandene Transparenz als Motor für Verbesserungen und Modernisierungen fungieren kann.

Als erstes Beispiel sei erneut auf die Gesundheitsämter und deren Bemühungen verwiesen, die Pandemie durch Kontaktnachverfolgung unter Kontrolle zu halten. Hier galt lange eine Inzidenz von 50 Neuinfektionen in sieben Tagen auf 100.000 Einwohner als Grenze, ab der Kontaktnachverfolgung nicht mehr ausreichend möglich sei, weswegen dieser Wert auch seinen Weg ins Infektionsschutzgesetz fand. Eine systematische Überprüfung der Validität dieses Wertes sowie der Frage, inwieweit Verbesserungen im Laufe der Pandemie stattgefunden haben, gibt es nicht oder sie wird zumindest nicht kommuniziert. Wäre der politische Wille vorhanden, ließe sich eine transparente Leistungskontrolle mit einfachsten Kennzahlen erreichen: Wie viel Personal steht einem Gesundheitsamt pro Einwohner für die Kontaktverfolgung zur Verfügung? Wie viele Kontakte werden pro Infiziertem ermittelt? In wie vielen Fällen gelingt eine Aufklärung der Infektionsquelle? In wie vielen Fällen gelingt eine Kontaktnachverfolgung wegen fehlender Kapazitäten nicht? Genau dieses Wissen wäre bei der Bekämpfung der Pandemie enorm hilfreich und würde den Handlungsdruck dort erhöhen, wo Mängel erkennbar sind bzw. die Möglichkeit zielgenauer Unterstützung eröffnen. Ebenso ließe sich besser erkennen, wo und in welcher Form der Einsatz digitaler Verfahren zu qualitativen Verbesserungen führt. Umgekehrt würden durch eine transparente Vergleichbarkeit der Gesundheitsämter Anreize verstärkt, durch den Einsatz von digitalen Technologien im Vergleich zu „konkurrierenden“ Ämtern besser dazustehen.

Ein weiteres Beispiel liefert das Dashboard zur OZG-Umsetzung. Zwar wird dort laufend angegeben, wie viele der

575 zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen bereits online verfügbar sind. Ohne die auf einzelne Kommunen heruntergebrochene Darstellung des Umsetzungsstandes ist dies jedoch kein aussagekräftiger Erfolgsindikator. Da eine Verwaltungsleistung bereits als digitalisiert betrachtet wird, wenn sie nur in einer Kommune digital zur Verfügung steht, wird der Fortschritt drastisch überzeichnet. Zudem haben Bürger keine Möglichkeit einer föderalen, transparenten Leistungsbeurteilung der für sie zuständigen Verwaltung. Zu diesem Zweck sollten weiterhin über die bloße Verfügbarkeit hinausgehende Indikatoren zur Qualität und Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsdienste erhoben und verfügbar gemacht werden, beispielsweise welcher Anteil von Vorgängen digital abgewickelt wird, wie lange durchschnittliche Bearbeitungszeiten für einzelne Vorgänge oder wie zufrieden Nutzer mit dem Online-Angebot sind.

Ein Bereich, in dem das Fehlen vergleichbarer Indikatoren zur Leistungsüberprüfung besonders heftig zu Tage tritt, ist das Schulwesen. Tatsächlich wird in wohl keinem Politikbereich wie in der Bildungspolitik so eklatant und aktiv jegliche vergleichende Leistungsbeurteilung mit dem Totschlagargument des Föderalismus aus politischen Gründen verhindert. Die wettbewerbliche Wirkung des so vehement wie scheinheilig verteidigten Föderalismus wird damit jedoch weitestgehend torpediert.⁹¹ Nicht zuletzt der PISA-Schock im Jahr 2001 hat – bei aller berechtigten Kritik an der Methodik – gezeigt, dass durch Vergleiche in Bildungsinstitutionen erheblicher Veränderungsdruck erzeugt werden kann. In diesem Kontext muss es jedoch nicht nur um die wenig kraftvollen Versuche gehen, die Vergleichbarkeit von Abschlüssen zu erhöhen oder transparente Lernstandserhebungen von Schülern zu etablieren, die zudem im Zuge der Pandemie von einigen Ländern sogar noch weiter verringert wurden (siehe Kapitel 4.2). Auch vergleichbare Daten über die Schulqualität, im Idealfall heruntergebrochen bis auf die Ebene einzelner Schulen, dürften entsprechende Verbesserungsanreize mit sich bringen. Denkbar wäre z.B. die Erhebung von Daten zu der Verfügbarkeit digitaler Infrastruktur (W-Lan, Laptops, Lern-Plattform etc.) und deren Einsatz im Unterricht (Einbindung als Lehrmedium in Unterrichtsstunden, aktive Verwendung durch Schüler, Lernkontrolle etc.) sowie von grundsätzlicheren Indikatoren wie die Anzahl ausgefallener Unterrichtsstunden, die Anzahl von Schülern pro Klasse oder das Ausmaß der stattfindenden Lehrerfortbildung – nicht zuletzt im Hinblick auf digitale Kompetenzen.

⁹⁰ Vgl. hierzu die Vorschläge in McKinsey & Company (2019) sowie Heilmann/Schön (2020).

⁹¹ Siehe www.sueddeutsche.de vom 6.2.2020: „Schulen vergleichen? In Deutschland? Bloß nicht!“.

7.3 Auch Transparenz ist kein Allheilmittel

Mit Sicherheit sind die in diesem Kapitel gemachten Vorschläge kein Allheilmittel und haben ihre Grenzen. Nicht jede staatliche Handlung lässt sich sinnvoll quantifizieren. Ebenso wenig würde sich jedes Problem durch datenbasierte Transparenz in Luft auflösen: Auch ein noch so gutes Impf-Monitoring vermag die zur Verfügung stehende Zahl der Impfdosen nicht vergrößern. Aus Daten gewonnene Erkenntnisse können zudem immer nur so gut sein, wie die dazugehörige Datengrundlage, die notwendigerweise nie mehr als eine Näherung der Realität ist. Genauso kann steigende Quantifizierung unerwünschte und kontraproduktive Nebeneffekte haben, wenn die rein statistische Verbesserung zum Selbstzweck und ausschließlichen Ziel staatlichen Handelns würde, ohne dabei das zugrundeliegende Ziel einer qualitativ hochwertigen staatlichen Aufgabenerfüllung unter sich wandelnden Anforderungen zu beachten. Die Gefahr, dass Leistungsindikatoren ein unerwünschtes Eigenleben bis hin zur Fälschung von Daten entwickeln, sollte gleichsam nicht vernachlässigt werden.⁹² So wäre beispielsweise nichts gewonnen, wenn die Bearbeitungszeit von Verwaltungsvorgängen dadurch reduziert würde, diese nicht mehr ausreichend zu prüfen oder fehlerhaft zu bearbeiten.

All dies sind valide Einwände, die es in der Konzeption, Kommunikation und Bewertung von Indikatoren immer

zu berücksichtigen gilt. Sie führen gleichwohl nicht zu dem umgekehrten Schluss, dass es besser sei, weiterhin den Kopf so tief wie irgend möglich in den Sand zu stecken, um die Missstände bei der staatlichen Aufgabenerfüllung nicht sehen oder sichtbar machen zu müssen.

Hinzu kommt, dass in vielen Fällen nützliche Daten schon vorhanden sein dürften und es vor allem an der Bereitschaft fehlt, diese transparent und vergleichbar zugänglich zu machen. Da es sich zumeist um aggregierte und nicht personalisierte Daten handeln würde, dürften Datenschutzbedenken keine Hürde darstellen. Bereits absehbare Gegenargumente, dass ein entsprechend umfangreiches Reporting betroffener staatlicher Einrichtungen ein viel zu großer Aufwand wäre, sind im Übrigen in etwa so überzeugend, wie wenn Schüler aus Zeitgründen die eigenen Hausaufgaben nicht dem Lehrer zur Leistungskontrolle aushändigen wollen. Ohne jeden Zweifel würde die Schaffung von mehr Transparenz einen zusätzlichen und lästigen Aufwand bedeuten, kann eine Leistungsüberprüfung für davon Betroffene unbequem sein und nicht selten neue Systeme und Strukturen erfordern. All dies gehört jedoch in einer digitalen und datengetriebenen Welt zu den Grundaufgaben eines Staates, der die Erwartungen seiner Bürger erfüllen möchte. Gemäß den Grundsätzen der Staatscompliance, die von der Stiftung Marktwirtschaft regelmäßig im Steuerrecht eingefordert werden, sollte der Staat denselben Transparenzanspruch, den er an Steuerzahler und Unternehmen mit stetig wachsenden Auskunfts- und Reportingpflichten stellt, auch bei sich selbst anlegen.⁹³

⁹² Vgl. Müller (2018).

⁹³ Vgl. Bültmann-Hinz (2018) zur Forderung der Stiftung Marktwirtschaft nach Staatscompliance.

8 Fazit: Digitalpolitische Prioritätensetzung verändern

Die Digitalisierung des deutschen Staates steckt seit Jahren in einer wachsenden Kluft zwischen dem Anspruch hochambitionierter politischer Ankündigungen und der Wirklichkeit einer schleppenden bis unwirksamen Umsetzung fest. Die Corona-Pandemie hat überdeutlich gezeigt, dass fehlende Digitalkompetenzen des Staates dessen Handlungsfähigkeit zunehmend unterminieren. Vor diesem Hintergrund gilt es spätestens mit der kommenden Bundestagswahl, den Erfolg des bisherigen digitalpolitischen Ansatzes auf den Prüfstand zu stellen und Prioritäten für die nächsten Jahre zu setzen.

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird nach der Bundestagswahl effektiv ein digitalpolitischer Neuanfang verkündet, dessen rhetorisches Schmuckwerk geneigten Beobachtern gleichwohl mehr als vertraut vorkommen dürfte. Es wäre fatal, wenn sich dieser Neuanfang darin erschöpfen würde, hier noch eine zusätzliche Task-Force zu vereinbaren, dort ein weiteres, kleinteiliges Strategiepapier in Auftrag zu geben und ansonsten über die Schaffung und personelle Besetzung eines Digitalministeriums auf Bundesebene zu streiten. Ohne entscheidende Kompetenzen wäre dieses ohnehin kaum mehr als ein reines Feigenblatt über dem unbefriedigenden Ist-Zustand.

Die Schaffung eines digitalen Staates wird weniger durch mangelnde Erkenntnisse über Unzulänglichkeiten oder fehlende Vorschläge zu erforderlichen Maßnahmen und Zielen verhindert. Schon eher scheitert deren Umsetzung an einem immer komplexer werdenden Staatswesen, in dem niemand wirkliche Konsequenzen bei mangelndem digitalem Erfolg zu fürchten hat. Dementsprechend sollte es zur obersten digitalpolitischen Priorität erklärt werden, strukturelle Digitalisierungshindernisse und Veränderungsresistenzen durch eine drastische Ausweitung der Datenerhebung und -auswertung über das eigene staatliche Handeln zu überwinden, dessen Qualität dabei anhand transparenter Indikatoren überprüfbar und vergleichbar gemacht werden muss. So könnten Staat und Politik auf Basis aussagekräftiger Daten zielgerichteter und effizienter vorgehen und würden Anreize zu dringend notwendigen Verbesserungen nicht nur digitaler Natur verstärkt. Denkbar wäre dies z.B. anhand von Daten zum Lernstand von Schülern oder der Digitalisierung von Schulen, die einen föderalen Leistungsvergleich des Schulsystems ermöglichen; Kennziffern zur Verfügbarkeit, Nutzung und Qualität von online zugänglichen Verwaltungsdienstleistungen je Kommune oder systematischen, detaillierteren Indikatoren über den Erfolg digitaler und analoger Kontaktnachverfolgung oder der Impfkampagne.

Ein entsprechendes politisches Commitment zu einer Daten- bzw. Transparenzoffensive könnte z.B. durch das Versprechen erfolgen, für alle zentralen Politikbereiche innerhalb der ersten 100 Tage nach Regierungsbildung aussagekräftige Indikatoren festzulegen und deren flächendeckende Erhebung und zentrale, transparente Bereitstellung auch auf Gesetzesgrundlage innerhalb eines Jahres zu realisieren.

Die entscheidende Frage ist allerdings, warum Politiker das Risiko eingehen sollten, sich und dem gesamten Staat die Fesseln einer transparenten Leistungsüberprüfung anzulegen? Das Interesse an entsprechenden Daten, Indikatoren und einer quantifizierbaren Leistungsüberprüfung hört naturgemäß genau dann auf, wenn dadurch die politisch zu verantwortenden Unzulänglichkeiten sichtbar werden. Derzeit besonders ausgeprägt, ist eine politische Fehlerkultur, bei der das Unterlassen nicht nur digitaler Vorhaben am attraktivsten erscheint und die Verantwortlichkeit für eigene Fehler oder Versäumnisse unter keinen Umständen eingestanden wird.

Dennoch spricht auch aus rein politischer Sicht einiges dafür, gerade jetzt den Mut zu mehr Transparenz aufzubringen. Erstens bietet der unabhängig vom Ausgang der Bundestagswahl erwartbare personelle Wechsel auf Ebene der Bundesregierung die Möglichkeit eines Neuanfangs. Die Notwendigkeit, das bisher Erreichte als politischen Erfolg zu verkaufen, wird daher weniger stark ausgeprägt sein. Entsprechend geringer sind die politischen Kosten, bestehende Unzulänglichkeiten aufzudecken. Zweitens hat die Corona-Pandemie verdeutlicht, wie wichtig aussagekräftige, verlässliche Daten und Indikatoren nicht nur für unmittelbare politische Entscheidungen sind, sondern wie sehr auch das Vertrauen der Bürger von entsprechenden Statistiken und deren Kommunikation abhängt. Dabei droht bei Untätigkeit in dieser Hinsicht die Gefahr, dass der öffentliche und politische Diskurs mehr und mehr von „alternativen Wahrheiten“ bestimmt wird und sich weiter polarisiert. Drittens hat die mangelnde staatliche Handlungsfähigkeit im Zuge der Corona-Pandemie zu einer erheblichen Unzufriedenheit geführt. Manches davon mag zwar auch auf die übertriebene deutsche Lust am Untergang zurückzuführen sein. Dennoch dürfte es unter diesen Bedingungen die politisch erfolgversprechendere Strategie sein, verlorenes Vertrauen durch die Schaffung von Transparenz zurückzugewinnen, anstatt zu versuchen, öffentliche Verärgerung durch Untätigkeit, Verantwortungsflucht und Intransparenz zu vermeiden. Man muss die digitalen Probleme in diesem Land sehen wollen und sichtbar machen, wenn sich an ihnen etwas ändern soll.

Literatur

- Acemoglu, Daron und James Robinson** (2019), *The narrow corridor, states, societies, and the fate of liberty*, Penguin Books, New York.
- Bason, Christian** (2014), *Redesigning public institutions: towards democracy as a collaborative problem solving*. In: Paul Hofheinz, 2014, *Delivering public service for the future, How Europe can lead public-sector-transformation*, The Lisbon Council, College of Europe, Accenture, S. 13-14.
- Blankertz, Aline** (2021), *Stellungnahme von Aline Blankertz, Stiftung Neue Verantwortung für die öffentliche Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda am 24. Februar 2021 zum Thema „Datenstrategie der Bundesregierung“* (BT-Drs. 19/26450) verbunden mit „Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung“ (BT-Drs. 19/16075) und dem Antrag der Fraktion der FDP „Datenpolitik für Selbstbestimmung, Wettbewerb und Innovation“ (BT-Drs. 19/26538), Ausschussdrucksache 19(23)107.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur** (2021), *Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland* (Stand Ende 2020); Erhebung der atene KOM im Auftrag des BMVI, Berlin.
- Bültmann-Hinz, Barbara** (2021), *Staatscompliance: Steuer- und Besteuerungsmoral stärken*, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Bültmann-Hinz, Barbara** (2018), *Staatscompliance – Update 2018: Für einen Paradigmenwechsel in der Steuerpolitik, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 143, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Bundesrechnungshof** (2020), *Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über erneute Verzögerungen bei der Ablösung der Kernverfahren im Vorhaben KONSENS*, Potsdam.
- Bundesregierung** (2021), *Datenstrategie der Bundesregierung, Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und Nachhaltiges Wachstum*, Bundeskanzleramt, Berlin.
- Bundesregierung** (2020), *Digitalisierung gestalten, Umsetzungsstrategie der Bundesregierung*, 5. Aktualisierte Ausgabe, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesregierung** (2018), *Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung*, Stand November 2018.
- Bundesregierung** (2014), *Digitale Agenda 2014 – 2017*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, München.
- CDU/CSU, SPD** (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CDU und SPD*, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>.
- Datenschutzkonferenz** (2021), *Kontaktverfolgung in Zeiten der Corona-Pandemie, Praxistaugliche Lösungen mit einem hohen Schutz personenbezogener Daten verbinden*, Stellungnahme der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 26.03.2021, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/20210329_DSK_Stellungnahme.pdf.
- Dehmel, Susanne und Ulrich Kelber** (2020), *DS-GVO und Corona – Datenschutz Herausforderungen für die Wirtschaft*, bitkom, Berlin, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-09/bitkom-charts-pk-privacy-29-09-2020.pdf>.
- Deutsche Arbeitsgemeinschaft Statistik** (2021), *Stellungnahme der DAGStat, Daten und Statistik als Grundlage für Entscheidungen: Eine Diskussion am Beispiel der Corona-Pandemie*, Version, 22.03.2021, https://www.dagstat.de/fileadmin/dagstat/documents/DAGStat_Covid_Stellungnahme.pdf.
- Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag** (2020), *Umfrage Modernisierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes – Digitale Ausstattung –*, https://landkreistag.de/images/stories/themen/egovernment/2009_DLT_Umfrage_digitale_Ausstattung_Gesundheitsaemter.pdf.
- Fischer, Thomas; Hirscher, Gerhard; Margedant, Udo; Schick, Gerhard und Horst Werner** (2004), *Föderalismusreform in Deutschland, Ein Leitfadens zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission*, Forum Föderalismus, Bertelsmann Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Stiftung Marktwirtschaft, Friedrich-Naumann-Stiftung, Gütersloh/München/Berlin/Potsdam.
- forsa** (2020), *Das Deutsche Schulbarometer Spezial, Corona-Krise: Folgebefragung, Ergebnisse einer Befragung von Lehrerinnen und Lehrern an allgemeinbildenden Schulen im Auftrag der Robert Bosch Stiftung in Kooperation mit der ZEIT*, Berlin.
- Gans, Joshua** (2020), *The pandemic information gap, The brutal economics of COVID-19*, MIT Press, Cambridge/London.
- Heilmann, Thomas und Nadine Schön** (2020), *Neustaat, Politik und Staat müssen sich ändern., 64 Abgeordnete & Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen*, Finanzbuch Verlag, München.
- Hölscher, Ines; Opiela, Nicole; Tiemann, Jens; Gumz, Jan; Goldacker, Gabriele; Thapa, Bascanta und Mike Weber** (2021), *Deutschland-Index der Digitalisierung 2021, Kompetenzzentrum Öffentliche IT*, Berlin.
- Huber, Marco; Huth, Michael und Nabil Alsabah** (2020), *KI-Forschung in Deutschland – Der schwere Weg zu 100 neuen KI-Professuren*, Impulspapier, bitkom, Berlin.
- ifo Institut und forsa** (2020), *Die Deutschen und Corona, Schlussbericht der BMG-„Corona-BUND-Studie“*, München/Berlin.

- Kelber, Ulrich** (2021), Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registriermodernisierungsgesetz – RegMoG), Ausschussdrucksache 19(4)612.
- Köppl, Carsten** (2020), Verwaltung in Krisenzeiten, Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst, Next:Public GmbH, Berlin.
- Kühn, Hannes** (2021), Monitor Digitale Verwaltung #5, Mai 2021, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Kühn, Hannes und Thomas Danken** (2020), Monitor Digitale Verwaltung #4, September 2020, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Lenz, Fulko** (2020), Europa im Systemwettbewerb mit China – Trugschlüsse, Schutzinstrumente und offensive Antworten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 150, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Lenz, Justus und Florian Hartleb** (2021), X-Road für Deutschland, Lehren aus der estnischen Verwaltungsdigitalisierung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam-Babelsberg.
- Lewis, Dyani** (2021), The superspreading problem, Nature, Vol. 590, S. 544-546.
- McKinsey & Company** (2019), Erst der Inhalt, dann die Paragraphen, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Muller, Jerry** (2018), The tyranny of metrics, Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- OCED** (2020), OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 Results, OECD Working Papers on Public Governance.
- Radermacher, Walter** (2021), Amtliche Statistik als Sprache für den öffentlichen Diskurs, Makronom, <https://makronom.de/amtliche-statistik-als-sprache-fuer-den-oeffentlichen-diskurs-38542>.
- Riley, Steven; Eates, Oliver; Haw, David; Walters, Caroline; Wang, Haowei; Ainslie, Kylie; Atchison, Christina; Fronterre, Claudio; Diggie, Peter; Ashby, Deborah; Donnely, Christl; Cooke, Graham; Barclay, Wendy; Ward, Helen; Dazi, Ara und Paul Elliot** (2021), REACT-1 round 10 report: Level prevalence of SARS-CoV-2 swab-positivity in England during third national lockdown in March 2021, https://spiral.imperial.ac.uk/bitstream/10044/1/87351/2/react1_r10_preprint.pdf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen** (2021), Digitalisierung für Gesundheit, Ziele und Rahmenbedingungen eines dynamisch lernenden Gesundheitssystems, Gutachten 2021, Bonn/Berlin.
- Scheiber, Patricia; Müller, Lena-Sophie; Stein, Fabian; Krömer, Helmut; Hein, Andreas; Daßler, Lukas; Paul, Linda; Exel, Stefanie und Sarah Pleger** (2020), eGovernment Monitor 2020, Staatliche Digitalangebote – Nutzung und Akzeptanz in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Initiative D21 e.V., Technische Universität München.
- Schneider, Norbert; Mueller, Ulrich und Sebastian Klüsener** (2020), Sterblichkeit in Deutschland muss besser und schneller erfasst werden – Lehren aus der COVID-19-Pandemie, RatSWD Working Paper Series, 272.
- SPD** (2021), Das Zukunftsprogramm, Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben., https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301_SPD_Zukunftsprogramm.pdf.
- Stern, Daniel; Böttcher, Sindy; Oh, Djin-Ye; Staat, Doreen; Albrecht, Stefan; Willrich, Nikals; Zacher, Benedikt; Mielke, Martin; Rexroth, Ute; Harmouda, Osamah und Janna Seifried** (2021), Erfassung der SARS-CoV-2-Testzahlen in Deutschland, Epidemiologisches Bulletin, 6/2021, Robert Koch Institut, S. 13-19
- United Nations** (2020), E-Government Survey 2020, Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- van der Linden, Niels; Enzerink, Sem; Geilleit, Roel; Dogger, Jochem; Claps, Massimiliano, Wennerholm-Caslavska, Terza; Mbacke, Mariame; Pallaro, Florian; Noci, Giuliano; Benedetti, Michele; Marchio, Giulia und Luca Tangi** (2020), eGovernment Benchmark 2020, eGovernment that works for the people, Insight report prepared for the European Commission DG Communications Networks, Brüssel.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2020), Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik, Gutachten 5/2020, Berlin.
- Wößmann, Ludger; Freundl, Vera; Greweni, Elisabeth; Lergertporer, Philipp; Werner, Katharina und Larissa Zierow** (2021), Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?, ifo Schnelldienst, vorab 5/2021.
- Yoshimura, Thomas** (2021), Covid-19 und Digitalisierung, Daten als Schlüssel im Kampf gegen das Virus, Konrad Adenauer Stiftung, Länderbericht, Auslandsbüro Korea.

Executive Summary

Die Forderung nach einem digital leistungsfähigen Staat ist in Deutschland so alt und allgegenwärtig, wie das Klagen darüber, dass man von diesem Idealbild weit entfernt ist. Den in letzter Zeit durchaus umfangreicher gewordenen digitalpolitischen Bemühungen zum Trotz gibt das deutsche Staatswesen noch immer ein unbefriedigend analoges Bild ab. Eigene **digitalpolitische Ziele werden verfehlt**, staatliche **Digitalisierungsprojekte vollziehen sich quälend langsam** und in **internationalen Vergleichen belegt Deutschland hintere Plätze**, die dem eigenen Anspruch nicht gerecht werden. Nicht zuletzt die **Corona-Pandemie hat die digitale Rückständigkeit schonungslos offengelegt**: Fehlende digitale Ausstattung, mangelnde digitale Verfahren sowie eine unzureichende Datengrundlage haben zielführendes staatliches Handeln erschwert oder gar ganz verhindert.

Angesichts dessen umso dringlicher sind schnellere und spürbarere Fortschritte als bisher bei der Schaffung eines digitalen Staates und müssen:

- **Schulen** endlich digital leistungsfähig werden;
- staatliche **IT-Modernisierungsprojekte** in der Verwaltung und bei Behörden **schneller** abgeschlossen werden;
- staatliche Stellen **effiziente, digitale Verfahren** zur Anwendung bringen, die vor allem **Bürgern und Unternehmen dienen** und die **Interaktionen mit dem Staat vereinfachen**;
- **Gesetze digital vollziehbar** sein und der geltende **Rechtsrahmen digitaltauglich** ausgestaltet werden;
- **Datenschutzvorgaben unbürokratischer** ausgestaltet werden und sich **von maximaler Datensparsamkeit und übermäßigem Einsatz von Einwilligungen lösen**, wenn dies digitale Lösungen unnötig erschwert;
- zentralstaatliche Befugnisse und Verantwortung für die Definition von **Standards und Schnittstellen bei ebenenübergreifenden Informationsflüssen** geschaffen werden.

Diese Forderungen mit dem Ziel, den deutschen Staat in die digitale Welt zu befördern, sind weder neu, noch haben sie bislang ausreichend spürbare Wirkung erzielt. Hierzu trägt bei, dass auf der einen Seite die Digitalisierung der öffentlichen Hand mit knapp 5 Mio. Beschäftigten in unzähligen Aufgabengebieten die **Grenzen zentraler Planbarkeit** um ein Vielfaches übersteigt und auf der anderen Seite **strukturelle Hindernisse und Veränderungsresistenz** in einem immer komplexer werdenden Staatswesen mit zu oft unklaren Verantwortlichkeiten überwiegen.

Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Studie für eine **drastische Ausweitung der Erhebung und Auswertung von Daten über das eigene staatliche Handeln** plädiert, dessen **Qualität anhand transparenter Indikatoren überprüfbar und vergleichbar** gemacht werden muss. Die damit verbundenen und durch digitale Technologien massiv gewachsenen Potenziale werden staatlicherseits längst nicht ausreichend genutzt.

Zum einen könnte politisches und staatliches Handeln auf diese Weise **evidenzbasiert** auf einer wesentlich **besseren Datengrundlage** erfolgen. Zum anderen würde es durch mehr staatliche Transparenz **schwerer gemacht, sich hinter der Komplexität eines falsch verstandenen Föderalismus oder vorgeschobenen Datenschutzargumenten zu verstecken**, um von eigenen Versäumnissen und fehlenden Modernisierungsbemühungen abzulenken.

Vielmehr würden Erfolg und Misserfolg durch eine transparente Bereitstellung von aussagekräftigen Indikatoren über staatliches Handeln besser sichtbar und wären leichter zuzuordnen. Insbesondere der Vergleich zwischen staatlichen Stellen im föderalen Gefüge anhand aktueller und niederschwellig zugänglicher Leistungsindikatoren könnte **einen föderalen Wettbewerb** befördern, der auch für Bürger wieder erkennbar wäre. In der Folge würden **politische und bürokratische Anreize** für den effizienz- und qualitätssteigernden Einsatz digitaler Lösungen gestärkt und könnten sich die besten digitalen Ansätze herauskristallisieren. Die Digitalisierung des Staates wäre dabei **kein Selbstzweck**, bei dem es lediglich um die Ersetzung analoger durch digitale Verfahren geht, sondern sie würde als **Mittel zum Zweck besseren staatlichen Handelns** fungieren.

Im besten Fall könnte datenbasierte Transparenz zum **Motor einer dezentral vorangetriebenen Digitalisierung** werden. Daher sollten im Rahmen einer – die bisherigen Bemühungen in Ausmaß und Ernsthaftigkeit deutlich übersteigenden – **Transparenzoffensive** Daten und Indikatoren festgelegt werden, mithilfe derer staatliches Handeln verbessert und transparent bewertet werden kann. Erforderlich sind z.B. Daten zum Lernstand von Schülern oder der Digitalisierung von Schulen, zur Verfügbarkeit und Qualität von digitalen Verwaltungsdienstleistungen oder über die Leistungsfähigkeit von Gesundheitsämtern bei der Kontaktnachverfolgung. Die **flächendeckende Erhebung** und **zentrale Bereitstellung** entsprechender Daten **auch auf Gesetzesgrundlage** sollte auf allen Ebenen und in allen Bereichen staatlichen Handelns schnellstmöglich realisiert werden.