



Julian Einhaus

## Nicht nur „PDFen“

Wie sich Staat und Kommunen aufmachen, bis Ende 2022 die wichtigsten Verwaltungsleistungen zu digitalisieren



So richtig geklappt hat es bisher nicht, mit der deutschen „Staatsdigitalisierung“. Zwar existieren durchaus positive Insel-Lösungen, von einer flächendeckenden digitalen Verwaltung mit nutzerfreundlichen Services „nach außen“ kann aber bisher keine Rede sein. Während die internen Prozesse und behördlichen Fachverfahren vielerorts effizient laufen, gibt es in der Interaktion mit Bürgern, Unternehmen und anderen Behörden noch viele „Sollbruchstellen“, die einen durchgängigen digitalen Fluss von Daten und Dokumenten behindern. Das soll sich mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) nun ändern. Es ist nicht das erste Mal, dass der Staat hierzulande „den großen Wurf“ plant, um die öffentliche Verwaltung zu modernisieren. Es könnte aber das erste Mal sein, dass damit tatsächlich ein Kulturwandel seinen Anfang nimmt.

Der Name sagt es schon: Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) sollen Bürger und Unternehmen die Möglichkeit erhalten, Verwaltungsverfahren künftig komplett über das Internet durchlaufen zu können. Abholen der Meldebescheinigung, Bezahlung des Strafzettels oder Beantragung des Kindergeldes – etwa 575 dieser Verfahren sollen spätestens Ende 2022 von zu Hause oder unterwegs funktionieren. Das steht im Gesetz – Bundesregierung und Bundesrat haben es bereits 2017 verabschiedet. Die Umsetzung begann aufgrund der langwierigen Regierungsbildung erst Mitte vergangenen Jahres. Messbare Effekte hat das OZG deshalb noch nicht hervorgebracht.

### Wenig rosig: Deutschland-Index der Digitalisierung

Große Hoffnungen liegen auf dem Programm, denn die Bilanz der vergangenen Jahre sieht wenig rosig aus. So zeigt der jüngst veröffentlichte „Deutschland-Index der Digitalisierung“ des Fraunhofer-Institut FOKUS, dass es beim kommunalen E-Government in den letzten zwei Jahren kaum Fortschritte gab. Trotz vorhandener E-Government-Gesetze und einer Vielzahl laufender Projekte stagniert demnach die Zahl genutzter digitalisierter Verwaltungsleistungen auf niedrigem Niveau. Wenn es allerdings nach Bund und Ländern geht, wird sich das bald ändern: Zugang, Nutzen und Verbindlichkeit der angebotenen Online-Leistungen sollen sich genauso verbessern wie die Zusammenarbeit der Behörden und die Bündelung ihrer Angebote.

### Zentrales Bürgerkonto

Dafür erhalten Bürger und Unternehmen ein zentrales „Konto“ bzw. ein Profil, mit dem Dokumente ganz offiziell beantragt, Leistungen entgegengenommen und Gebühren bezahlt werden können. Einige Bundesländer haben solche Service-Konten auf ihren Portalen schon bereitgestellt. Obwohl es um Funktionalitäten geht, die in Online-Shops im E-Commerce

und auf sozialen Netzwerken seit Jahren gängig sind, ist die Zahl abrufbarer Services hier aber noch sehr übersichtlich. Ob einfache Suchfunktionen, „Usability“ oder Möglichkeiten für E-Payment – die öffentliche Hand liegt nicht nur im Vergleich zu Google, Facebook und Amazon weit zurück, sondern auch gegenüber anderen Staaten.

### Andere Staaten machen es vor

Estland (e-Estonia.com) gilt als Vorzeige-Land in Sachen digitaler Staat. Das Kabinett in Tallinn soll als erstes „papierlos“ getagt haben und viele junge Bürger kennen Behörden nur aus dem Internet. Nach estnischen Angaben kamen bereits 52.000 Besucher aus 130 Staaten, um sich die virtuellen Erregenschaften des nur 1,3 Mio. Einwohner zählenden Staates im Baltikum anzuschauen – darunter eine ganze Reihe deutscher Behördenvertreter. Auch gelten einige angelsächsische Länder, die Niederlande und seit ein paar Jahren Dänemark in der einen oder anderen Weise als digitale Vorreiter. Am besten zu vergleichen ist Deutschland aber wahrscheinlich mit der ebenso föderal geprägten und rechtlich ähnlich geprägten Bundesrepublik Österreich. Auch gibt es keine sprachlichen Hürden.

### Beispiel Österreich

Regelmäßig sind österreichische E-Government-Praktiker deswegen auf Kongressen in Deutschland zu sehen und zeigen, was in ihrem Land bereits funktioniert: zum Beispiel ein zentrales Personenstandsregister. Die dreistellige Zahl an Verwaltungsregistern hierzulande soll im Zuge der OZG-Umsetzung modernisiert, das heißt die Daten effektiver miteinander verbunden werden. Ziel ist es so, Daten nicht ständig neu zu erfassen („Once Only-Prinzip“), ihre Qualität zu erhöhen und die Bürger-Portale dadurch nutzerfreundlich ausgestalten zu können. Dazu gehört etwa die automatisierte Eingabe be-



stimmter Daten. Unser Nachbarland ist aber auch beim der elektronischen Identitätsausweisung einen Schritt voraus.

### Identitäten managen

Ähnlich wie der neue Personalausweis (im Scheckkartenformat) mit seiner Online-Funktion wurde die österreichische „Bürgerkarte“ im Netz nur wenig genutzt. Um den Bürgern ein praktischeres Instrument „in die Hand zu legen“, können in Österreich behördliche Vorgänge seit mehreren Jahren auch mit einer Handy-Signatur rechtsgültig vollzogen werden. Das mobile Tool ist der „qualifizierten elektronischen Signatur“ gleichgestellt und wird ebenso wie die manuelle Unterschrift bei Behörden und in Rechtsgeschäften anerkannt. Die Anwendung funktioniert mit Telefonnummer und Passwort sowie über eine Transaktionsnummer, die als SMS zugesendet wird (Zwei-Faktor-Authentifizierung). Im Vergleich zur E-Funktion der Bürgerkarte ist damit kein unpraktisches Kartenlesegerät mehr notwendig.

### Portalverbund zwischen Bund und Ländern

Hierzulande ist genau das weiterhin das Problem. In vielen Bürger-Portalen der Länder kann man sich entweder mit Benutzername und Passwort registrieren oder den elektronischen Personalausweis einsetzen. Ersteres wird von IT-Sicherheitsexperten aufgrund der fehlenden Zwei-Faktor-Authentifizierung kritisiert, Letzteres bedingt ein teures und unpraktisches Kartenlesegerät. Ziel muss es in jedem Fall sein, den Zugang von allen behördlichen Websites zu ermöglichen. Egal, ob Gemeinde, Landesfachbehörde oder Bundesministerium – immer muss es einen Zugang geben, sich mit den eigenen Daten authentifizieren zu können. Selbst wenn der vom Bürger gewählte Startpunkt nicht direkt zur gewünschten Leistung führt, sondern eine andere Behörde zuständig ist, soll an die richtige Stelle weitergeleitet werden. Die Rede ist vom sogenannten „Portalverbund“, der alle Websites von Bundes-, Landesbehörden und Kommunen verknüpfen wird. Durch ein „Single Sign-On“ (Einmal-Anmeldung) bleibt der Nutzer auf sämtlichen öffentlichen Portalen eingeloggt.

### IT-Planungsrat und FITKO

Im Zentrum des aktiven Bemühens rundum die OZG-Umsetzung steht der IT-Planungsrat. Durch dieses Gremium und auf Basis des Artikel 91c GG organisieren Bund und Länder ihre gemeinsame Vorgehensweise und die konkrete Ausgestaltung ihrer Digitalisierungsprogramme. Künftig wird der politisch-administrative Expertenkreis von der im Herbst 2019 noch zu gründenden Föderalen IT-Kooperation (FITKO) unterstützt. Der FITKO fällt die Aufgabe zu, den Koordinierungsprozess zwischen den vielen Akteuren zu steuern. Es geht vor allem darum, dass Software-Entwicklungen zwischen den Behörden einfach und standardisiert ausgetauscht werden können. Soll das Digitalisierungsprogramm gelingen, muss Hand in Hand gearbeitet und doppelte Anstrengungen vermieden werden.

### Viele Modernisierungsversuche

Denn das Onlinezugangsgesetz ist nicht das erste Vorhaben seiner Art. Spätestens seit den 1980er Jahren hat es in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder Versuche gegeben, die Verwaltung zu modernisieren. Neben Konzepten zur stärkeren „Verbetriebswirtschaftlichung“ von Behörden rückten unter der Prämisse von Effizienz und Effektivität die stets leistungsfähigeren Rechner in den Vordergrund. Bei allen Bemühungen blieb die Ausrichtung und Kultur preußisch-staatlicher Behörden jedoch bewahrt.



Abb. 1: Teamwork (Foto: Ruslan Grumble auf Shutterstock.com)

### Preußisches Verwaltungserbe

Und das heißt: Verwaltung hat in erster Linie neutral zu funktionieren. „Die Bürokratie“ – heute ein unliebsamer Begriff – war zuallererst ein Fortschritt, weil Behörden zwar weiterhin obrigkeitlich vorgingen, aber zumindest theoretisch ohne Emotion und „Tageslaune“, sondern nach Gesetzen und Vorschriften, in strikter Hierarchie (Linienorganisation) und mit bewährten Standards und Verfahren (Formulare und Kriterien). Das System war berechenbar und musste juristisch einwandfrei sein. Es dauerte im Zweifel lange, brachte aber den Vorteil, dass man sich auf diese unpersönliche („kalte“) Weise weitaus besser verlassen konnte als auf Zuruf, zufälligen Verwandtschaftsgrad oder Geldbeutel.

### Von Hierarchie zu „Scrum“?

Sicherlich hat „die Verwaltung“ die Zeit auch so gut überstanden, weil das System auf Kontinuität und Verlässlichkeit ausgelegt ist. „Keine Experimente“ lautet bis heute das Motto. Nun hat es den Anschein, als ändere sich das. Um Projekte schnell umsetzen zu können, nutzen innovative Unternehmen schon seit Anfang der 2000er Jahre „Scrum“. Einige Behörden knüpfen nun an dieses dynamische und hierarchiearme Konzept an.

### Alle zwei Wochen ein neuer Stand

Scrum ist ein Verfahren, um in der Entwicklung neuer digitaler Verfahren zügige Fortschritte zu erzielen. Fehler sind erlaubt. Nicht gestattet ist es dagegen, lange der falschen Spur



zu folgen. „Sprints“ helfen zu vermeiden, dass monatelang für die Tonne gearbeitet wird. Idealerweise trifft sich das Entwicklerteam mit dem „Scrum-Master“ alle zwei Wochen, um die Lage und das weitere Vorgehen neu zu justieren. Bis zum jeweils nächsten „Review“ sind dann wieder konkrete Arbeitspakete abzuliefern. Die Frequenz ist weitaus höher, das Verfahren ergebnisorientiert – Transparenz, Überprüfung, Anpassung sind die Schlagworte.

## Ins Digitalalter katapultieren

Mit dieser Methodik arbeiten seit letztem Jahr auch die ersten Teams im Rahmen des OZG, um die Verwaltungsprozesse ins Digitalzeitalter „zu katapultieren“. Dabei geht es nicht darum, analoge Formulare einfach in PDF-Dokumente umzuwandeln und ins Netz zu stellen – das wäre die alte Vorgehensweise. Man hat sich stattdessen vielerorts auf die Fahnen geschrieben, die Prozesse von Grund auf neu zu denken und medienbruchfrei zu integrieren. Kreativität und „Design Thinking“ sind gefragt. Allein aus einzelnen Behörden heraus funktioniert das aber nicht.

## 575 Verwaltungsleistungen in vier Jahren

Deshalb agieren Bund und Länder in verschiedenen Gruppen zusammen – sie teilen sich die Aufgaben. Anders wäre die Entwicklung der rund 575 elektronischen Verwaltungsprozesse schlicht nicht zu stemmen. In 14 Themengruppen aufgeteilt, suchen die Vertreter von Bundes- und Landesbehörden gemeinsam und abgestimmt nach passenden Lösungen, entwickeln und überprüfen sich gegenseitig. Auch kommunale Akteure und öffentliche IT-Dienstleister werden in diesen Prozess einbezogen. Die Arbeitsweise in „Real-Laboren“ folgt dem Scrum-Prinzip, bindet Verwaltung, IT-Experten und externe Akteure in Workshops ein. Das bedeutet, die späteren „User“ – Bürger, Unternehmen, Verbände – können ihre Perspektiven sehr früh einbringen.

## Den Nutzer entdecken

Auch das ist ein Novum: Begriffe wie „Nutzerfreundlichkeit“ und „Usability“ bahnen sich langsam ihren Weg in die Amtsstuben. Der Bürger wird, überspitzt formuliert, nicht mehr als „untertäniger Bittsteller“ begriffen, sondern stärker als „Kunde“, dessen Meinung und Verhalten für den Entwicklungsprozess wichtig ist. Über „Klick-Dummys“ und „Beta-Versionen“ traut sich die öffentliche Hand erstmals, mit Lösungen an die Öffentlichkeit zu gehen, die noch nicht hundertprozentig ausgereift sind. Das widerspricht dem tradierten Grundsatz deutscher Behörden, alles bis ins letzte Detail auszuarbeiten, um es im Zweifel „gerichtsfest“ zu machen. Die neu aufkommende Arbeitsweise basiert dagegen auf „Trial-and-Error“, Innovationsfreude und einer Kultur des schnellen Eingestehens falscher Wege.

## Was wird in vier Jahren sein?

Im Digitalisierungsprozess der kommenden vier Jahre wird es neben Entwicklungen von Verfahren und Applikationen vor

allem darum gehen, alles miteinander zu verknüpfen. Der Zeitraum dafür klingt länger als er ist: Schon 2021 – vielleicht auch früher – findet die nächste Bundestagswahl statt. Die Regierungsbildung hat schon im vergangenen Jahr zu monatelangen Verzögerungen geführt – Zeit, die für eine adäquate Umsetzung am Ende fehlt. Die Portale der Bundesbehörden und Länder müssen aufeinander abgestimmt, bestmöglich mit einem „Corporate Design“ versehen und dann mit den unterschiedlichen Fachverfahren an der Basis in den Back Offices verbunden werden. Das ist eine Riesenaufgabe, vor allem mit Blick auf die bundesweit mehr als 11.000 Kommunen. In vielen kleinen Gemeinden ist das OZG samt seiner Aufgabenfülle noch gar nicht angekommen. Auf kommunaler Ebene findet aber der Großteil deutscher Verwaltungsleistung statt. Deshalb gilt es, die anstehenden Veränderungen auch weiterhin zu erklären und viel Kommunikationsaufwand zu betreiben, während an anderer Stelle längst erste Prozesse und Anwendungen getestet werden und online gehen.

## Immer mehr „Digital Natives“

Parallel dazu steht die Zeit „da draußen“ naturgemäß nicht still. Die Technik entwickelt sich weiter, es entstehen neue Notwendigkeiten und Zwangsläufigkeiten, denen der Staat hinterherläuft. Künstliche Intelligenz und der Einsatz automatischer oder autonom agierender Systeme werden in nächsten Jahren noch stärker auf die Agenda rücken. Damit wachsen die Ansprüche und das Selbstverständnis der Bürger: Immer mehr „Digital Natives“ treffen künftig nicht nur als „Kunden“, sondern auch als Bewerber und neue Mitarbeiter auf die Behördenstrukturen. Dabei will der gut ausgebildete Nachwuchs, den die Verwaltung in Zeiten demografischen Wandels und Fachkräftemangels dringend braucht, umworben werden.

## Keim eines Kulturwandels

Der Staat muss sich also in vielerlei Hinsicht ins Zeug legen, in der digitalen Welt nicht den Anschluss zu verlieren. Das OZG ist hier erst einmal nur ein weiteres Programm, das der Staat auf den Weg bringt, um sich selbst zu modernisieren – mit allen Barrieren, Tücken und Teufelchen im Detail. Deswegen glauben viele, dass sich trotz aller Bemühungen die erhofften Resultate am Ende kaum erreichen lassen werden. Wenn es aber unter dem immer stärkeren „Digitalisierungsdruck“ gelingt, zumindest den aufkommenden Keim des Kulturwandels in der Verwaltung weiter wachsen zu lassen, wäre das schon ein guter Schritt nach vorn – für Bürger und Unternehmen genauso wie für den Staat und seine Mitarbeiter.

Julian Einhaus

Dipl. Verw. Wiss., Redakteur, Wegweiser Media & Conferences GmbH, Berlin

[www.verwaltung-der-zukunft.org](http://www.verwaltung-der-zukunft.org)