

5 Punkte für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung setzt mit seiner Priorisierung der Verwaltungsdigitalisierung im Sinne einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung neue Maßstäbe. Er greift viele wichtige Aspekte auf, die eine längst überfällige, umfassende Modernisierung der Verwaltung auf den Weg bringen sollen. Dieser breite Fokus – Verwaltungsmodernisierung insgesamt statt des Fokus auf die Digitalisierung des Zugangs zu einzelnen Verwaltungsleistungen wie in den letzten Jahren mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) verfolgt – ist dringend notwendig, um Unternehmen auch in Zukunft ein erfolgreiches Wirtschaften zu ermöglichen und Ziele der digitalen Souveränität und der Nachhaltigkeit zu erreichen. Die Vorhaben müssen mit entsprechenden Haushaltsmitteln unterlegt werden.

Der Staat muss seine Handlungsfähigkeit im digitalen Raum – seine digitale Souveränität – sicherstellen. Dies umfasst etwa die Aufrechterhaltung der Funktions- und Reaktionsfähigkeit in jeder Lage – Resilienz –, die Unabhängigkeit von einzelnen technischen Lösungen sowie die Sicherheit der IKT-Systeme und Anwendungen. Zuletzt haben die Pandemie, klimatische Großschadensereignisse und der Krieg in der Ukraine verdeutlicht, dass es nicht allein reicht, wenn Verwaltung einfach nur „funktioniert“. Sie muss auch in der Lage sein, unvorhergesehene Ereignisse zu absorbieren und die Bürger, Bürgerinnen und Unternehmen schnell und unbürokratisch zu unterstützen.

In den letzten Monaten wurden wichtige konzeptionelle Vorarbeiten geleistet, die nun zügig in die Umsetzung gebracht werden müssen. Erforderlich dafür ist auch eine ehrliche Analyse, welche bestehenden Projekte und Vorgaben abgeschafft oder sinnvoll und transparent in entstehendes Neues eingefügt werden sollten. Wichtig ist, dabei die wesentlichen Nutzer von Verwaltungsleistungen – die Unternehmerschaft bzw. deren Vertretungen – eng einzubeziehen. Die Wirtschaft ist gern bereit, einen gemeinsamen kontinuierlichen Veränderungsprozess von Verwaltung und Wirtschaft aktiv mitzugestalten. Voraussetzung dafür ist ein offener Umgang mit den bisherigen Erfahrungen aus der Verwaltungsdigitalisierung und Transparenz über das weitere Vorgehen.

Im Folgenden wird auf Aspekte eingegangen, die dafür aus Sicht des DIHK von besonderer Bedeutung sind.

- 1. gemeinsames Zielbild entwickeln: digitales Ökosystem mit der Wirtschaft**
gemeinsam kurz- und mittelfristiges Zielbild für ein zukunftsfestes Verwaltungshandeln im Sinne der Anwender entwickeln, Meilensteine und Fristen definieren und Einhaltung transparent monitoren
- 2. digitales Subsidiaritätsprinzip zu Ende denken**
effektivere Prozesse einer intelligenten föderalen Zusammenarbeit definieren und umsetzen

- 3. digitaltaugliche Rechtsgestaltung entwickeln**
rechtliche Grundlagen schaffen, Schriftformerfordernis reformieren, Begriffe vereinheitlichen, Digitalcheck für Gesetze verbindlich und zielorientiert umsetzen, Kongruenz der rechtlichen Vorgaben sicherstellen
 - 4. technische Voraussetzungen für durchgängig digitalisierte Prozesse etablieren**
gemeinsame, verbindliche IT-Architektur für Cloud-basierte Ende-zu-Ende-Plattformen schaffen, Standards und Basiskomponenten zur Verfügung stellen, Registermodernisierung mit Volldampf umsetzen
 - 5. Daten für innovative Verwaltungsangebote nutzen und privatwirtschaftliche Lösungen einbeziehen**
Daten der öffentlichen Hand maschinenlesbar und standardisiert bereitstellen und für wirtschaftsfreundliche Verwaltungsleistungen nutzen
-
- 1. Gemeinsames Zielbild entwickeln: Verwaltungsdigitalisierung bedeutet umfassende Verwaltungsmodernisierung im Sinne der Kunden**

Die Wertschöpfungsstrukturen der Wirtschaft befinden sich in einem umfassenden Veränderungsprozess. Die Digitalisierung hat einen Wandel hin zu einer daten- und plattformbasierten Wirtschaft angestoßen. Mittels Cloud-basierter digitaler Plattformen können auch Verwaltungsleistungen so umgestaltet werden, dass Unternehmenstätigkeiten einfacher und unbürokratischer ermöglicht werden. Verwaltungen müssen mit der allgemeinen Entwicklung mindestens Schritt halten und könnten auf Basis großer Datenmengen auch neue, individualisierte Services für die Nutzer erbringen.

Wesentliche Grundlagen in dieser Legislaturperiode schaffen...

Genauso wie Unternehmen sich fragen müssen, wie ihr Geschäftsmodell in 10 bis 15 Jahren aussehen soll und was sie heute dafür tun müssen, sollten auch die Verwaltungen den ersten Schritt tun, um sich weiterzuentwickeln. Die Unternehmen erwarten schon heute, dass ihre Kontakte mit der Verwaltung reibungsfrei, bürokratiearm und durchgängig digital ablaufen. Schnellstmöglich, auf jeden Fall noch innerhalb der aktuellen Legislaturperiode sollten wesentliche Basiskomponenten, Infrastrukturen und Prozesse für eine serviceorientierte Verwaltung zur Verfügung stehen.

Die Unternehmen wollen geschäftslagenorientiert ihre Prozesse mit der öffentlichen Hand – unabhängig von der föderalen Ebene – durchgängig digital abwickeln können. Sie wollen nicht jede Verwaltungsleistung bei den einzelnen zuständigen Behörden zusammensuchen und separat und zeitlich versetzt durchlaufen müssen. Dabei wollen sie ihre Daten nicht mehrfach an unterschiedliche Verwaltungseinheiten übermitteln, sondern die jeweils relevanten Daten freigeben. Sie wollen alle Bescheide über ein Postfach zugestellt bekommen, über ihr Servicekonto auf alle relevanten Unterlagen zugreifen können und jederzeit über den Bearbeitungsstatus und eventuelle Rückfragen informiert sein.

Über Ende-zu-Ende-Plattformen können Verwaltungsleistungen, nach Geschäftslagen gebündelt, durchgehend digital – von der Anliegensklärung über die Antragstellung bis hin zur Antragsbearbeitung und Bescheidung – nutzerorientiert angeboten, effektiv für alle Beteiligten ausgeführt und zugleich permanent an die Bedürfnisse angepasst werden. Melde- und Berichtspflichten müssen automatisiert über ebensolche Plattformen organisiert werden können. Die Modernisierung der Register und die Integration der Unternehmensbasisdaten ermöglichen zusätzlich automatisiert digital durchgeführte Interaktionen zwischen Verwaltung und Unternehmen.

...und gemeinsam und verantwortlich auf ein mittelfristiges Zielbild – ein digitales Ökosystem mit der Wirtschaft – hinarbeiten

Darüber hinaus sollte eine mittelfristige Vision – über die aktuelle Legislaturperiode hinaus – entwickelt werden für eine Verwaltung, die die Wirtschaft in einer daten- und plattformbasierten Ökonomie über das Bisherige hinaus unterstützt und integriert. Die Verwaltung sollte vorhandene Datenbestände systematisch nutzen, um Unternehmen das Wirtschaften zu erleichtern und zu ermöglichen. Schnittstellen zur Wirtschaft und die Anbindung digitaler Ökosysteme an die Plattformen der Verwaltung bergen enormes Effizienz- und Innovationspotenzial. Smart Regions und Smart Cities sollten auf Basis von Daten und Plattformen so weiterentwickelt werden, dass sie tatsächlich einen gesellschaftlichen und sozialen Mehrwert erbringen. Dies ist in anderen Ländern längst umfassend begonnen worden.

Gerade weil es sich bei einer solchen umfassenden Verwaltungsmodernisierung – aufgrund der Größe und der Komplexität des Themas – um eine Generationenaufgabe handelt, müssen jetzt die nächsten Schritte vorbereitet und die richtigen Weichen für eine datenbasierte, durchgängig digitalisierte wirtschaftsfördernde Verwaltung gestellt werden. Hier gilt es, Verwaltungsprozesse vom Ergebnis her zu denken und sie daraufhin schlank und effizient auszugestalten.

Der Koalitionsvertrag sieht Kooperation als neue Kulturform vor. Dieser Ansatz sollte nun mit Leben gefüllt und konkrete Zielgruppen eingebunden werden wie die Anforderungen von Start-Ups, die Prozessexpertise von IT-Dienstleistern, der Erfahrungsschatz von Arbeitgebern nicht nur aus beschäftigungsstarken Branchen der Industrie etc. Auf Basis eines Diskussionsprozesses sollte die öffentliche Hand sich auf ein mittelfristiges Zielbild für ein wirtschaftsorientiertes E-Government über den Umsetzungszeitraum der aktuellen Großprojekte hinaus verständigen und davon ausgehend eine operationalisierbare Strategie zur Realisierung dieses Ziels entwickeln. In dieser sollten auch Meilensteine und Fristen definiert werden, deren Einhaltung transparent überwacht wird.

Wesentliche Eckpunkte einer solchen Strategie sollten die folgenden Aspekte adressieren:

2. digitales Subsidiaritätsprinzip zu Ende denken

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass eine umfassende Verwaltungsdigitalisierung nur gemeinsam unter Einbeziehung aller Beteiligten funktionieren wird – Bund, Länder,

Kommunen, aber auch Selbstverwaltungsinstitutionen und weitere Akteure. Dabei ist besonderes Augenmerk auf die strukturelle Einbeziehung der regionalen Akteure zu legen, denn die meisten Dienstleistungen der öffentlichen Hand werden auf kommunaler Ebene erbracht. Eine gelungene digitale Transformation in den Regionen ist Voraussetzung für erfolgreiche unternehmerische Aktivität und damit für eine Verbesserung des Lebens der Menschen überall im Land.

Notwendig sind eine effiziente Orchestrierung und das richtige Maß an zentralen Vorgaben und Standards, um ergebnisorientiert und erfolgreich zusammenzuwirken. Auf Basis des oben skizzierten Zielbildes sollte ein Gesamt-Governance-Prozess entworfen werden, der Ressourcen effizienter nutzt, und der deutlich einfacher und klarer ist als das „Wimmelbild“¹ des Nationalen Normenkontrollrates. Dafür müssen Verantwortlichkeiten und Rollen definiert und entscheidungsfähige Einheiten gebildet werden. Bund und Länder sind gefordert, ihre Führungsrolle verantwortungsvoll anzunehmen und auch auszufüllen. Die Anforderungen der Kommunen und anderer Akteure wie der Selbstverwaltungen und der Anwender insbesondere aus der Wirtschaft müssen ernsthaft einbezogen werden. Dafür sind ggf. weniger Gremien erforderlich, dafür aber eine stärkere Wahrnehmung von Verantwortung.

Der IT-Planungsrat und insbesondere der Bund sind schon heute berechtigt, Standardisierung und wesentliche Grundlagen für die Verwaltungsdigitalisierung aufgrund von Mehrheitsbeschlüssen voranzutreiben. Der IT-Planungsrat sollte diese Möglichkeiten konsequent bei seinen Entscheidungen nutzen und Innovations- und Digitalisierungspotenziale sehr viel stärker gewichten als eine informelle Konsensorientierung. Die mehrheitlich getroffenen Entscheidungen sollten dann auch verbindlich von der öffentlichen Hand umgesetzt werden.

3. Digitaltaugliche Rechtsgestaltung entwickeln

Grundsätzlich kann technische Standardisierung rechtliche Heterogenität nicht ausgleichen. Für funktionierenden Datenaustausch zwischen Verwaltungen sind einheitlich verwendete, digitaltaugliche Rechtsbegriffe erforderlich. Der Gesetzgeber sollte im Hinblick darauf aktiv werden.² Auch die in der OZG-Umsetzung bekannt gewordenen Änderungsbedarfe sollten nun zeitnah in die Fachgesetze eingearbeitet werden. Der laut Koalitionsvertrag vorgesehene Abbau von Schriftformerfordernissen mittels Generalklausel sollte sich nicht nur auf die Bundesgesetzgebung beziehen, sondern zügig auch auf Ebene aller Bundesländer umgesetzt werden.

Im Koalitionsvertrag ist ein sog. Digitalcheck vorgesehen, d.h. im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens soll die Möglichkeit der digitalen Ausführung geprüft werden. Allein eine Prüfung der Möglichkeit, ob Gesetze digital ausgeführt werden sollen, reicht

¹ [Wimmelbild NKR](#)

² Siehe <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/nkr-gutachten-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches-recht-der-modulare-einkommensbegriff-1930016>

jedoch nicht. Alle Gesetze müssen von vornherein verbindlich auf das jeweils definierte Ziel und auf ihre konkrete digitale Umsetzung ausgerichtet werden. Die laut Koalitionsvertrag vorgesehene Einrichtung eines Zentrums für Legistik ist dabei eine sinnvolle Unterstützung und sollte zu Effizienzgewinnen bei der Gesetzeserstellung und -umsetzung führen. Für eine solche, auf Digitalisierung ausgerichtete Gesetzgebung sollte ein effektiver Prozess definiert und verbindlich umgesetzt werden.

Vor jeder Neuregelung sollte zudem eine datenbasierte Evaluierung erfolgen, ob bisherige Regelungen die gewünschten Effekte bereits hervorgebracht haben und in welchem Maße weitere gesetzgeberische Aktivitäten zur jeweiligen Zielerreichung wirklich erforderlich sind bzw. inwieweit bisherige Regelungen und Vorgaben überflüssig sind und somit gestrichen werden können. Einer solchen systematischen Überprüfung sollen auch die OZG-relevanten Leistungen unterzogen werden.

Zu einer umfassenden Verwaltungsdigitalisierung gehört auch, dass diese rechtlich-strukturell unterstützt wird. So sollten Querschnittsgesetzgebung (z. B. zur Registermodernisierung, Onlinezugangsgesetz) besser aufeinander abgestimmt sowie Verwaltungsverfahrensgesetze und andere Leitplanken des öffentlichen Rechts grundsätzlich modernisiert werden. Auch zu bestehenden europäischen Vorgaben wie der Single Digital Gateway Verordnung, aber auch kommenden EU-Vorhaben, sollte Kongruenz erzielt werden. Mit einer Synchronisierung der Maßnahmen wird vermieden, dass Ressourcen in die parallele Umsetzung sich teilweise überlappender Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten, Fristen etc. fließen, die besser für die Umsetzung der Digitalisierung genutzt werden könnten. Bund und Länder müssen ihrer Lenkungsfunktion hier gerecht werden und diese Themen schneller und konsequenter gestalten. Gleiches gilt für die Sicherstellung von Kongruenz zu europäischen Vorgaben.

4. Technische Voraussetzungen für durchgängig digitalisierte Prozesse etablieren

Architekturvorgaben und zentrale Infrastruktur werden über Erfolg und Misserfolg der Verwaltungsdigitalisierung entscheiden. Grundsätzlich ist ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sinnvoll und wichtig, damit Unternehmen so schnell als möglich und überall im Land digitale Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können. Der DIHK sieht allerdings Nachsteuerungsbedarf vor allem in grundlegenden Architektur- und Governance-Fragen. Hier lohnt sich ein Blick auf die Prozesse innerhalb bzw. eine Vernetzung mit der Wirtschaft, die bei der Digitalisierung vor vergleichbaren Herausforderungen steht.

Standards und Basiskomponenten sollten zentral entwickelt werden und einen Eigner haben, der der föderalen IT-Landschaft insgesamt verpflichtet ist (und nicht einem einzelnen Bundesland). BMI, Bundesverwaltungsamt und FITKO müssen mit Mandat, Instrumenten und angemessenem Budget ausgestattet werden und die gegebenen Durchgriffsrechte nach § 6 OZG auch nutzen.

Für den Erfolg entscheidend ist ebenso, dass jederzeit transparent über Zeitpläne und Projektstände berichtet wird und allen Beteiligten Dokumentationen zur Verfügung stehen. Strukturierte Informationen, Ansprechpartner etc. insbesondere zu technischem und prozessualen Umsetzungsfragen sollten über eine Entwicklungsplattform für die Verwaltungsdigitalisierung zur Verfügung gestellt werden. Im Hinblick auf das Ziel der digitalen Souveränität könnte die öffentliche Hand so auch die Innovationspotenziale der Wirtschaft und die Umsetzungskompetenz der privatwirtschaftlichen Digitalunternehmen stärker nutzen.

Bei allen Aktivitäten müssen Security und Privacy by Design umfassend umgesetzt und kommuniziert werden. Denn Verwaltung ist Teil der Wertschöpfungskette der Unternehmen und muss auch deswegen sicher sein. So erfordert insbesondere das Identitätsmanagement eine stärkere Professionalisierung. Ein vertrauenswürdigen, allgemein anwendbares Identitätsmanagement – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – ist auch für unternehmensbezogene Verwaltungsprozesse von entscheidender Bedeutung. Für die kosteneffiziente Entwicklung von bundesweit einsetzbaren digitalen Verwaltungsservices ist es zentral, dass das Identitätsmanagement im Unternehmenskontext auch bundesweit einheitliche Funktionalitäten bietet. Dies ließe sich am ehesten bewerkstelligen, wenn ein bundesweit funktional einheitliches Unternehmenskonto angeboten würde, dessen Eignerschaft (für das Konto mit all seinen bisher geplanten – erweitertes Postfach, Rollen- und Rechtemanagement – und künftig zu entwickelnden Komponenten) an zentraler Stelle, beispielsweise bei der FITKO oder dem BMI, liegen würde.

Die gewerbliche Wirtschaft wünscht sich mittelfristig einen einheitlichen Zugang zu allen für sie relevanten Verwaltungsleistungen, die sie über Cloud-basierte Ende-zu-Ende-Plattformen und automatisierte Abläufe, orientiert an ihren Geschäftslagen, durchgehend digital abwickeln können. Dafür sind die erforderlichen technischen Voraussetzungen im Backend zu schaffen. Aggregierende Portale (wie die in Arbeit befindliche Unternehmensplattform Deutschland) können einen gebündelten Zugang liefern. Die dahinterliegenden durchgehenden Lösungen und automatisierten Abläufe über M2M-Schnittstellen gilt es nun schnell umzusetzen. Für die technische Basis bedarf es einer IT-Architektur aus Basiskomponenten, offenen Standards und Schnittstellen.

Dafür bedarf es ebenso einer umfassenden Modernisierung der Registerlandschaft, die durchgängig digitale Prozesse nach dem Once-Only-Prinzip (Unternehmen müssen den Verwaltungen bestimmte Standardinformationen nur noch einmal mitteilen) ermöglicht. Registermodernisierung ist notwendige Voraussetzung für nutzenbringende Verwaltungsdigitalisierung und muss endlich entsprechend priorisiert werden. Die Operationalisierung des Registermodernisierungsgesetzes und zusätzlich die Ausweitung der Nutzung der Daten des Unternehmensbasisdatenregistergesetzes sollte also dringend mit sehr viel mehr Nachdruck in einer effizienten Governance-Struktur (s. o.) vorangetrieben werden. Ohne eine Nutzarmachung der Registerdaten für alle öffentlichen Stellen werden die möglichen Effizienzziele deutlich verfehlt.

Mit einem App-Store der öffentlichen Hand, über den Verwaltungen diverse Anwendungen für die Abwicklung ihrer Verwaltungsleistungen einkaufen können, ließe sich die Kraft des

Föderalismus und der Privatwirtschaft besser nutzen als durch den Einer-für-alle-Ansatz in seiner bisherigen Ausprägung. Ein App-Store lebt zum einen davon, dass er klar definierte, verbindliche Architekturvorgaben (durch das FITKO-Architekturboard) macht und dadurch die Nachnutzung durch alle Verwaltungen ermöglicht. Zum anderen kann es über einen App-Store mehrere Angebote für einzelne Verwaltungsleistungen geben. App-Store und das Motto „Public Money, Public Code“ sind gute Ansätze, um flächendeckend digitale Verwaltungsangebote auf Basis innovativer Marktlösungen hervorzubringen. Beide Ansätze sollten mit kurzer Frist angeschoben bzw. gefördert werden. Wo die Nutzung offener digitaler Basistechnologien und Open-Source-Software sowie die Unterstützung eines Open-Source-Ökosystems durch die öffentliche Hand zielgerichtet in Hinblick auf Ressourcen, Zeit und Budget einsetzbar ist, sollte dies Vorrang haben. Wo (kommerzielle) Lösungen der IT-Wirtschaft zeitlichen Vorsprung und schnelle Umsetzbarkeit und Integrationsfähigkeit ermöglichen und Ressourcen schneller verfügbar machen, muss die öffentliche Hand auch darauf zurückgreifen können („Best-of-Breed“). Bei allen Ansätzen muss jedoch die digitale Souveränität – die Wahrung eigener Gestaltungs- und Innovationsspielräume des Staates und der Wirtschaft im internationalen Zusammenhang sowie die Vermeidung von Lock-in-Effekten und Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern – oberste Priorität haben.

5. Daten für innovative Verwaltungsangebote nutzen und privatwirtschaftliche Lösungen einbeziehen

In der gewerblichen Wirtschaft ist die Diskussion zunehmend davon geprägt, wie Daten für die Weiterentwicklung von Geschäftsmodellen und als Basis für Innovationen genutzt werden können. Neben den aufgeführten Basisarbeiten muss die Verwaltung sich dringend damit befassen, wie sie die vielerorts vorhandenen Datenschätze digital verfügbar macht und nutzt – für bessere Services für Bürger und Unternehmen, für eine effizientere Aufgabenerfüllung (in den kommenden 10 Jahren werden ein Drittel der Mitarbeitenden aus der öffentlichen Verwaltung ausscheiden) und für ein vorausschauendes und gutes Verwaltungshandeln auch in Extremsituationen. Behördenübergreifendes Data-Sharing und Data-Analytics könnten Ansatzpunkte beispielsweise für eine effektive Nutzung von Künstlicher Intelligenz oder digitalen Zwillingen auch im Bereich der öffentlichen Hand sein.

Solche neuen „Services“ beziehungsweise Verwaltungsleistungen benötigen nicht nur rechtliche Grundlagen, wie das geplante Datengesetz, sondern auch eine standardisierte IT-Welt, die die Nutzung von Daten für unterschiedlichste Leistungen ermöglicht.

Der im Koalitionsvertrag avisierte Rechtsanspruch auf Open Data ist ein erster Schritt, der auf allen staatlichen Ebenen umgesetzt werden muss. Dafür benötigen die Verwaltungseinheiten entsprechende fachliche Flankierung. Sind Daten der öffentlichen Hand standardisiert verfügbar und Schnittstellen definiert und für die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft zugänglich, können darauf Lösungen entwickelt werden – für Nutzer in der Wirtschaft, für Bürger, aber auch für die Verwaltung. Letztere sollten dann wiederum in den App Store eingestellt werden dürfen – so entsteht ein innovatives Ökosystem rund um Verwaltungsdigitalisierung.