

Empfehlungskatalog E-Government

Staat 4.0 – Digitale Chancen nutzen!

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstraße 44, 10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 240 87 - 213
Telefax: 0 30 / 240 87 - 205
E-Mail: moderne-verwaltung@wirtschaftsrat.de

Deutschland, für viele Nationen der Inbegriff effizienter Organisation, könnte im digitalen Zeitalter das Land des E-Governments, der Smart Public Services, sein. Doch die Realität sieht anders aus: Die deutsche Verwaltung befindet sich nach wie vor im analogen Tiefschlaf – allen Regierungsprogrammen zum Trotz. Die Aktivitäten des digitalen Staates kreisen im Wesentlichen um Zuständigkeiten und Kompetenzen, verlieren sich in Kommissionen und Arbeitsgruppen und zwischen Bundespolitik und kommunaler Selbstverwaltung.

Dabei ist eine moderne, effiziente, digitale Verwaltung ein wesentlicher Standortfaktor. Damit unser Land auf diesem Feld im internationalen Wettbewerb nicht den Anschluss verliert, muss Deutschland endlich aufwachen und mehr Energie in den Aufbau der digitalen Verwaltung stecken. Wir brauchen einen einfachen und sicheren Online-Zugang zu allen Verwaltungsdienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen. Der bewährte deutsche Föderalismus muss die Chancen der Digitalisierung nutzen, vom Bürger aus denken und unabhängig von Zuständigkeiten leicht handhabbare Dienstleistungen anbieten. Denn von der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung profitieren alle: Bürger, Unternehmen wie der Staat selbst.

Wie groß die Einsparpotenziale von E-Government sind, zeigen Erhebungen des Nationalen Normenkontrollrates: Zwischen 2006 und 2013 senkte der deutsche Staat die Bürokratiekosten um insgesamt zwölf Milliarden Euro. Allein 50 Prozent der Einsparungen gelangen über E-Government.

Mit seinem Empfehlungskatalog zeigt der Wirtschaftsrat, wie der Staat 4.0 gelingen kann.

Zusammenfassung

Die Empfehlungen des Wirtschaftsrates für einen zügigen E-Government-Ausbau in Deutschland:

- 1. Flächendeckender Netzausbau mit Bandbreiten von bis zu 300 Mbit/s** durch Nutzung vorhandener Infrastrukturen (wie Versorgungsleitungen oder Straßenlaternen für Glasfaserkabel bzw. Sendeverstärker), frühzeitige Vergabe von 70 Megahertz-Funkfrequenzen sowie Veräußerung von Bundesbeteiligungen und Umwidmung bestehender Förderprogramme.
- 2. Abschluss eines Staatsvertrages zwischen Bund und Ländern** zur Synchronisation der bundesweiten E-Government-Aktivitäten.
- 3. Eindämmung des innovationsbremsenden Ressortprinzips** durch Öffnung von Artikel 65 Grundgesetz zur Ermöglichung ebenenübergreifender IT-Projekte.

4. **Bündelung der IT-Zuständigkeit auf Bundesebene** beim Chef des Bundeskanzleramtes mit ebenenübergreifenden Entscheidungsbefugnissen und Durchgriffsrechten.
5. **Professionelle Projektorganisation mit eindeutigen Zielmarken und Vorgaben** in Form verbindlicher Zeitfenster, konkreter Sparaufgaben mit der Vorschrift zur Verwendung standardisierter Lösungen sowie verpflichtenden IT-Verträglichkeitsprüfungen für neue Gesetze.
6. **Konsequente haushälterische Flankierung** von Modernisierungsinitiativen wie dem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“.
7. **IT-Konsolidierung auf Bundes-, Landes- wie Kommunalebene** zur Erleichterung der Ressort übergreifenden Zusammenarbeit, Effizienzsteigerung und Kostensenkung.
8. **Aufbau eines Onlineportals www.115.de und Schaffung eines sicheren Bürgerkontos**, über das und mit dem Bürger wie Unternehmen sämtliche Verwaltungsleistungen elektronisch abwickeln.
9. **Aktives Personalmanagement mit einer Modernisierung des Dienstrechts** zur Sicherung der (IT-)Fachkräftebasis der öffentlichen Verwaltung.
10. **Akzeptanzsteigerung durch aktives Marketing**, das sowohl den Mitarbeitern der Verwaltung als auch der Öffentlichkeit Fortschritte im Bereich E-Government zugänglich macht.

1. Digitale Infrastruktur – Flächendeckenden Netzausbau vorantreiben!

Grundvoraussetzung für ein funktionierendes E-Government sind flächendeckende und vor allem schnelle Datenautobahnen. Das erklärte Ziel der Bundesregierung, bis zum Jahr 2018 im gesamten Bundesgebiet eine Breitbandversorgung von 50 Mbit/s zu gewährleisten, hinkt der digitalen Realität bereits hinterher. Vor dem Hintergrund der technischen Innovationszyklen und mit Blick auf die Voraussetzungen neuer Online-Anwendungen sowie immer komplexer werdender Datenraten sind vielmehr Bandbreiten von bis zu 300 Mbit/s erforderlich. Die Bundesregierung muss den Breitbandausbau engagierter als bislang vorantreiben!

Eine flächendeckende Netzabdeckung erfordert deutlich mehr an Koordination und Kooperation. So müssen vorhandene Infrastrukturen unkomplizierter für den Netzausbau genutzt werden können. Die Mitverlegung von Telekommunikationsleitungen bei Bauarbeiten sollten unterstützt, entsprechende Genehmigungsverfahren verschlankt werden. Beim Netzausbau muss zugleich auf das mobile Breitband gesetzt werden. Auch hier sollten bestehende Infrastrukturen, wie etwa Straßenlaternen, als Standorte für Mobilfunksender von 5G-Netzen genutzt werden. Durch eine frühzeitige Vergabe der Funkfrequenzen für den Mobilfunk im Bereich

von 70 Megahertz wäre es zudem möglich, zeitnah auch Gebiete in besonderen Randlagen mit Hochgeschwindigkeitsnetzen zu versorgen.

Einen Beitrag zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus könnte die Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen des Bundes leisten. Zur Erhöhung der Investitionsquote könnten zudem deutlich mehr Mittel aus bestehenden Förderprogrammen, so aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, zur Verfügung gestellt werden.

2. Bund-Länder-Kooperation – E-Government-Staatsvertrag aufsetzen!

Mit dem E-Government-Gesetz des Bundes wurde im Jahr 2013 der Grundstein für die Digitalisierung der Bundesverwaltung gelegt. Konsequenterweise in die Bundesländer übertragen, wird es die deutsche E-Government-Landschaft hin zu deutlich benutzerfreundlicheren, wirtschaftlicheren und vernetzteren Angeboten verwandeln.

Die Länder sind aufgerufen, für ihre eigenen Hoheitsbereiche zügig E-Government-Gesetze nach dem Vorbild des Bundesgesetzes auf den Weg zu bringen. Bei dieser zentralen Aufgabe sind etliche Bundesländer jedoch nach wie vor in Zugzwang. Wichtig ist, dass das Ausrollen in die Fläche nach gleichen Kriterien erfolgt, denn viele verschiedene Einzellösungen können schnell aufwendig, teuer und ineffizient werden. Zwar soll der IT-Planungsrat hier koordinierend wirken, doch hat er in seiner Dirigentenfunktion wenig Erfolge vorzuweisen. Die strategische Vernetzung der Zukunftsprojekte von Bund, Ländern und Kommunen ist bislang mangelhaft.

Ein Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern würde den E-Government-Ausbau nicht nur leichter synchronisieren, sondern vor allem auch verpflichtend gestalten und rasch bundesweit einheitliche Strukturen schaffen. Alle Erfahrungen zeigen, dass in dieser Frage zu lange und erfolglos auf Kooperation bzw. Freiwilligkeit gesetzt wurde.

3. „Silo“-Denken – Innovationsbremse Ressorthoheit beseitigen!

Beim E-Government-Ausbau bremsen aber auch die starren Prozesse in der Verwaltung selbst. Als zentraler Hemmfaktor erweist sich immer stärker das Ressortprinzip der Verwaltung. Das oft anzutreffende Beharren auf die Ressorthoheit führt zunehmend zu „Silo“-Organisationen und behindert einheitliche IT-Lösungen.

Um den Hemmfaktor Ressortprinzip zu beseitigen, sollte Artikel 65 Grundgesetz so umgestaltet werden, dass dieser ebenenübergreifende Projekte zulässt. Konkret sollte der Bereich IT-Infrastruktur aus der in Artikel 65 Grundgesetz geregelten Ressorthoheit herausgenommen werden.

4. Digitalisierungspolitik – Zuständigkeiten bündeln!

Als für den E-Government-Ausbau besonders kritisch hat sich vor allem auf Bundesebene die fachliche Zersplitterung des Themas Digitalisierung erwiesen. Sowohl das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als auch das Bundeswirtschaftsministerium oder Bundesministerium der Innern verfügen über Internetzuständigkeiten und erheben jeweils für sich den Anspruch, für die Umsetzung der Digitalen Agenda der Bundesregierung federführend zu sein. Hinzu kommen Zuständigkeiten des Bundesjustiz- sowie des Bundesforschungsministeriums und aktuell die Federführung des Bundesfinanzministeriums bei der Schaffung des Bundesrechenzentrums ITZ Bund.

Um die ministerielle Zerfaserung zu heilen, plädiert der Wirtschaftsrat dafür, die IT-Zuständigkeiten beim Chef des Bundeskanzleramtes zu bündeln. Dieser muss dabei mit Durchgriffsrechten und entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sein, etwa für strategische Initiativen, die Erarbeitung und Beurteilung von Projektansätzen oder die Definition und Festlegung von Standards, Schnittstellen und Spezifikationen. Die Digitalisierungspolitik braucht ein Gesicht.

5. Projektsteuerung – Zielmarken, Zeitpläne und Vorgaben setzen!

Jeder Plan ist nur so gut wie seine Chance auf Umsetzung. Sollen Modernisierungsvorhaben von Erfolg gekrönt sein, bedürfen sie einer klaren Strategie sowie eines Fahrplans mit konkreten Zielmarken, wann welches Teilprojekt realisiert sein soll. Dies gilt für Vorhaben der Bundes-, Landes- wie Kommunalverwaltung gleichermaßen.

Die andauernden Konnexitätsdebatten vor allem auf kommunaler Seite sind zu beenden. Nicht die Klärung der Frage, welche Unterstützungszahlungen Bund und/oder Länder für den E-Government-Ausbau zu leisten haben, führt weiter, sondern allein der Blick auf die wirtschaftlichen Vorteile und Ressourcenschonung durch E-Government. Zur Beschleunigung des E-Government-Ausbaus in der Fläche sind daher konkrete Sparvorgaben mit der Vorschrift zur Verwendung standardisierter Lösungen zu erlassen. Der Druck der Migrationskrise hat gezeigt, dass eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit im Dienste der Sache möglich ist. In bislang ungekanntem Rekordtempo haben Bund, Länder und Kommunen gemeinsame und standardisierte Lösungen zur Digitalisierung des Asylverfahrens implementiert. Ein weiterer Baustein zur Beschleunigung des E-Government-Ausbaus in der Fläche liegt in der Vorgabe, neue Gesetze Ebenen übergreifend auf ihre IT-Fähigkeit auszurichten (IT-Verträglichkeitsprüfung). Auch sollte bei der Entwicklung von E-Government-Lösungen stets die Frage im Raum stehen, ob sich Angebote als „europatauglich“ erweisen.

6. Projektabsicherung – Haushälterische Flankierung vornehmen!

Der Erfolg eines jeden Projektes ist eng an seine Finanzierung geknüpft. Der grundsätzliche politische Wille für die Investition in E-Government ob auf Bundes- oder Länderebene ist bislang leider nicht zu erkennen, denn die in Bund wie Ländern bereitgestellten Summen reichen bei weitem nicht aus, entsprechende Vorhaben, auf Bundesebene etwa die des Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“, tatsächlich mit Leben zu füllen.

E-Government darf insofern nicht länger als technisches oder rechtliches Thema, sondern muss endlich als politisches angesehen werden. Programme und Vorhaben zur Digitalisierung der Verwaltung sind mit einem konkreten Finanzierungsplan und vor allem entsprechenden Haushaltstiteln zu hinterlegen. Vor diesem Hintergrund ist auch an einen gemeinsamen Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern ein Digitalisierungsbudget zu koppeln.

7. IT-Infrastruktur – Stringente IT-Konsolidierung durchsetzen!

Erfahrungen in Verwaltung und Wirtschaft haben gezeigt, dass bereits bei konsequenter IT-Konsolidierung ein Effizienzpotenzial von ca. 20 Prozent realistisch ist. Durch den stetig steigenden Bedarf an IT-Unterstützung und den zunehmenden Einsatz von Cloud-Lösungen ermöglicht die IT-Konsolidierung nicht nur Einsparungen, sondern wirkt aktiv auch Kostensteigerungen infolge der wachsenden Dienstleistungen der Verwaltung entgegen.

Ziel muss es sein, eine bundesweit kompatible Netzinfrastruktur mit besonderem Sicherheitsniveau herzustellen. Die Sparkassen haben Ende der 1980er Jahre gezeigt, wie aus mehreren hundert Rechenzentren wenige hochleistungsfähige Einheiten hervorgegangen sind – ohne Verlust der regionalen Identitäten. Voraussetzung ist der Wille, im Verbund zu denken und IT als Service zu verstehen.

Die Bündelung und Standardisierung innerhalb der bislang noch sehr vielschichtigen IT-Infrastruktur der Bundes-, Landes- wie Kommunalverwaltung schafft nicht nur Vorteile bei der Datensicherheit, sie erleichtert vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und erhöht damit die Qualität von Verwaltungsdienstleistungen insgesamt. Als große Nachfrager auf dem Markt könnten entsprechende Rechenzentren auf Bundes- oder Landesebene zudem deutlich effizienter wirtschaften.

8. Services – Zentrales Zugangsportal www.115.de mit Zugriff über sichere Bürgerkonten schaffen!

E-Government macht nur Sinn, wenn Verwaltungsleistungen einfach, schnell und an zentraler Stelle zugänglich sind.

Verwaltungsleistungen aller Lebenslagen sollte daher sukzessive auf einem zentralen Internetportal abrufbar sein, über das Bürger wie Unternehmen mit den Behörden kommunizieren und Amtsgeschäfte elektronisch abwickeln können. In Anlehnung an die einheitliche Behördenrufnummer 115 könnte ein Zugangsportal www.115.de diese zentrale Aufgabe übernehmen.

Die Verwaltung muss sich in diesem Zusammenhang zudem mit Themen wie Mobile Applications auseinandersetzen, denn das Thema Mobile Government wird in naher Zukunft für die Akzeptanz elektronischer Verwaltungsdienste immer wichtiger werden. Zur Identifikation muss der neue elektronische Personalausweis um ein mobiles Instrument ergänzt werden. Vorbild könnte etwa die bei unseren österreichischen Nachbarn bewährte Smart-Phone-Signatur sein.

Schlüsselement für die Angebote eines E-Government-Portals www.115.de ist und bleibt jedoch das Bürgerkonto als digitaler Briefkasten. Ein solches Konto ermöglicht, dass sensible Daten und Informationen zwischen Bürger und Verwaltung verfahrensübergreifend ausgetauscht und Bescheide und Unterlagen elektronisch zugestellt werden können.

Einheitliche technische Lösungen sind auch hier Grundvoraussetzung für eine flächendeckende Verfügbarkeit. Insofern ist auch für das Bürgerkonto ebenenübergreifend technische Interoperabilität sicherzustellen. Essentiell dabei ist, dass die Daten des Bürgerkontos in einer sicheren Umgebung hinterlegt sind, höchster Datenschutz gewährleistet ist. Wichtig für die Akzeptanz von Seiten der Bürger ist, dass die entsprechenden Daten ausdrücklich nur mit Zustimmung des Bürgers und nur für die von ihm definierten Vorgänge genutzt werden können.

9. Fachkräfte – Auf Personalmanagement und Durchlässigkeit setzen!

Der Transfer der analogen Verwaltung in das digitale Zeitalter stellt eine besondere Herausforderung für das Personalmanagement dar.

Den Transformationsprozess personalpolitisch zu begleiten, muss daher ein weiteres zentrales Element des Gesamtprojekts E-Government sein. Ein erfolgreiches Personalmanagement setzt mit einer Begleitung der Mitarbeiter wie Führungskräfte sehr früh ein. Schließlich finden sich die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in einer vollkommen neuen Organisationsstruktur wieder – angefangen von Veränderungen der Führungsbeziehungen bis hin zur Veränderung von ganzen Aufgabengebieten.

In diesem Wandlungsprozess kommt gerade auch den Führungskräften der Verwaltung eine große Bedeutung zu. Die erforderliche Qualität der Spitzenbeamten kann jedoch nur garantiert werden, wenn die zunehmende Politisierung der Verwaltung mit einhergehender

Ämterpatronage – gerade nach Regierungswechseln und den damit verbundenen Umstrukturierungen von Ministerien – unterbleibt.

Ein besonderes Problem stellt die Fachkräftegewinnung in Schlüsselbereichen der Verwaltung dar. Bei IT-Fachkräften unterliegt die öffentliche Verwaltung infolge der geringeren Bezahlung regelmäßig im Wettbewerb mit der Wirtschaft. Fest steht: Bei der Personalgewinnung setzen die Vergütungs- und Besoldungstabellen klare Grenzen. Zudem behindert das rigide Vergütungssystem für Angestellte und Beamte den Wechsel zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung: beim Eintritt in den Dienst durch die nur geringen Spielräume bei den Gehalts- bzw. Besoldungsstufen, beim Austritt durch die erheblichen Schwierigkeiten, erworbene Versorgungsansprüche „mitzunehmen“ bzw. den Verlust der vormaligen Gehaltseinstufung. Erwerbsbiographien von Beamten und Verwaltungsangestellten werden so unnatürlich zementiert.

Vor diesem Hintergrund müssen entsprechende Anpassungen im Tarif- wie Beamtenrecht genommen werden: im Tarifrecht zur Ermöglichung des Wiedereinstiegs die Beibehalten der Gehaltseinstufung bei Verlassen der Verwaltung und im Beamtenrecht zugleich der Erhalt der Pensionsansprüche.

10. Marketing – Chancen- und Ergebniskommunikation aktiv betreiben!

Nicht zuletzt müssen bereits bestehende E-Government-Angebote aktiver beworben und so bekannter gemacht werden. Ergebniskommunikation schafft Akzeptanz. Fortschritte müssen zugänglich gemacht und sowohl gegenüber den Mitarbeitern der Verwaltung als auch der Öffentlichkeit vermarktet werden. So kann etwa die Darstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen dazu beitragen, Haushaltspolitiker für die budgetteren Chancen, die sich aus E-Government ergeben, zu sensibilisieren.

Berlin, im August 2016