

E-Government und Digitalisierung in Thüringen

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion der CDU „Digitales Thüringen – Kompetenzen bündeln, Visionen entwickeln und Maßnahmen fördern“ sowie der Parlamentarischen Gruppe der FDP „Digitales Thüringen jetzt! – Prioritäten setzen, anpacken, umsetzen“

Klaus-Heiner Röhl

Köln, 23.03.2023

IW-Report 18/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Klaus-Heiner Röhl

Senior Economist für Mittelstandspolitik und Regionalpolitik

roehl@iwkoeln.de

030 – 27877-103

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

März 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung und Einordnung	5
2 Die Anträge der CDU-Fraktion und der Parlamentarischen Gruppe der FDP	6
2.1 Der Antrag der CDU	7
2.2 Der Antrag der FDP	8
3 Abschließende Bewertung.....	8
Abbildungsverzeichnis.....	10
Literaturverzeichnis	11

JEL-Klassifikation

H11 – Struktur, Umfang und Effizienz der Staatstätigkeit

H41 – Öffentliche Güter

O33 – Technischer Wandel: Diffusionsprozesse

Zusammenfassung

Thüringen verfehlt ebenso wie die anderen Bundesländer und Deutschland insgesamt die selbst gesteckten und die europäischen Ziele zur Digitalisierung öffentlicher Leistungen. Die Umsetzung der 575 im Onlinezugangsgesetz aufgeführten Leistungen für Bürger und Unternehmen bis 2022 wurde nicht erreicht, Thüringen liegt hier mit aktuell 175 Leistungen im oberen Mittelfeld. Ende des Jahres tritt zudem die Single Digital Gateway-Verordnung der EU in Kraft, die verlangt, 75 bedeutsame öffentliche Leistungen online anzubieten. Anders als das deutsche OZG ist diese Regelung als EU-Verordnung verbindlich, Deutschland muss aufgrund der Nicht-Erfüllung mit einem Vertragsverletzungsverfahren rechnen. Auch in Thüringen wird die Digitalisierung nicht mit dem notwendigen Elan vorangetrieben. Die Fraktion der CDU und die Parlamentarische Gruppe der FDP im Thüringer Landtag nehmen diese Versäumnisse zum Anlass, Vorschläge für eine stringente Beschleunigung der Digitalisierung auf Landesebene zu machen. Dabei weist der CDU-Antrag eine deutlich höhere Detailtiefe als der Antrag der FDP auf. Beide Anträge thematisieren jedoch die richtigen Punkte und enthalten bedenkenswerte Vorschläge, um die Digitalisierung schneller voranzubringen.

1 Einleitung und Einordnung

Die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen, das so genannte E-Government, sowie die Digitalisierung der Prozesse und Tätigkeiten in den Verwaltungen selbst kommen in Deutschland und Thüringen nicht wie angestrebt voran. Im innereuropäischen Vergleich liegt Deutschland im Bereich der Digitalisierung des Staatswesens unter den 27 EU-Mitgliedern nur auf Rang 18 von 27 Ländern, in den letzten Jahren sind im DESI-Ranking der EU zu den digitalen öffentlichen Leistungen¹ auch keine Verbesserungen der deutschen Position zu erkennen.

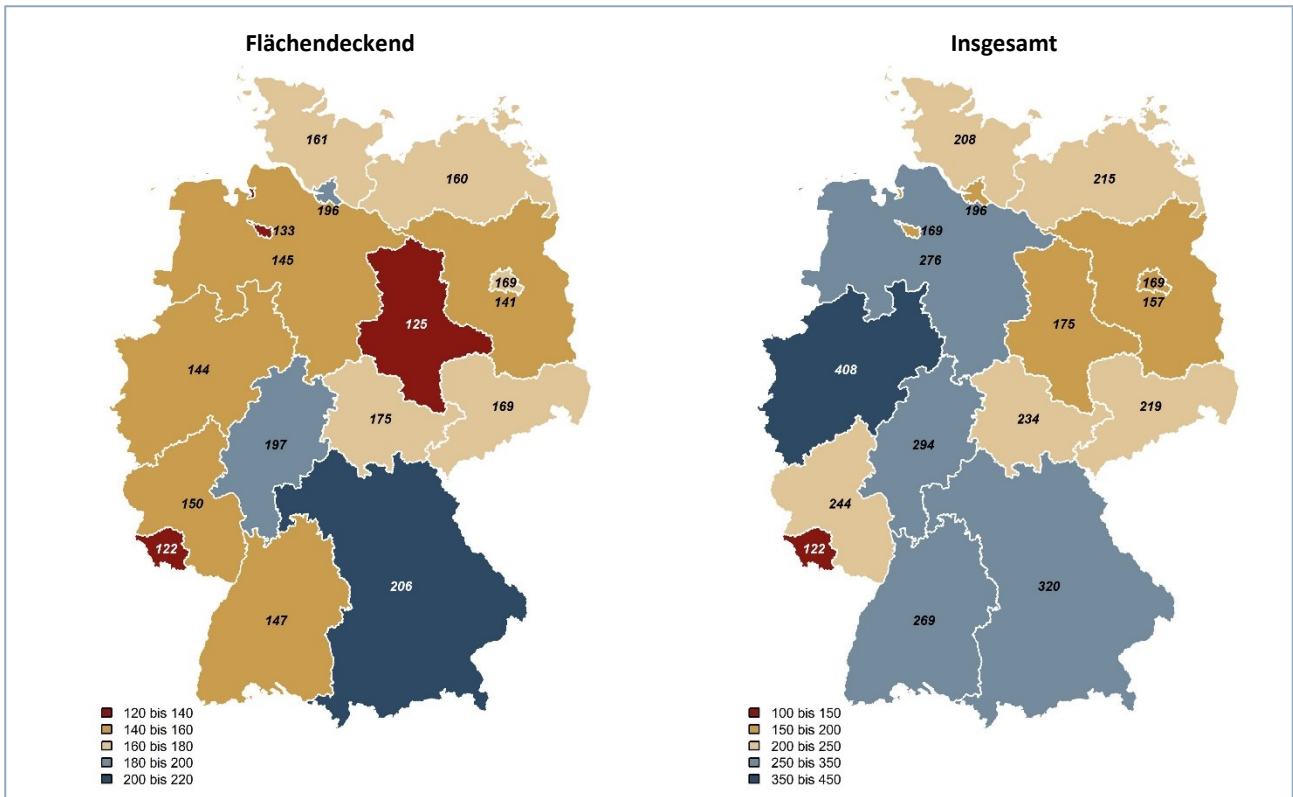
Die fehlende Digitalisierung der Verwaltung zeigt sich symptomatisch in der gescheiterten Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Dieses 2017 verabschiedete Gesetz sollte 575 wichtige öffentliche Leistungen für Bürger und Unternehmen bis Ende 2022 flächendeckend online verfügbar machen – gelungen ist dies aber nur für 105 der im Gesetz definierten Leistungen bzw. Leistungsbündel. In Thüringen sind aktuell (Stand 21.3.2022) 175 OZG-Angebote flächendeckend verfügbar, zudem sind 59 Leistungen zumindest in einzelnen Kommunen im Angebot. Damit liegt Thüringen im bundesweiten Vergleich im oberen Mittelfeld; im Saarland sind nur 122 Leistungen verfügbar, während es in Bayern bereits 206 sind. Zu bedenken ist bei diesen Zahlen allerdings, dass noch nicht alle im OZG-Dashboard aufgeführten Leistungen die gesetzlichen Qualitätsvorgaben einer durchgehenden Digitalisierung und Online-Abwicklung in allen Teilleistungen erfüllen – wie beispielsweise der Bundesrechnungshof in einer Prüfung festgestellt hat –, so dass der Umsetzungsstand des OZG im vom Bund betriebenen „Dashboard“ weiterhin noch zu optimistisch bewertet wird. Und dies, obwohl zum Zielzeitpunkt Ende 2022 gerade einmal 18 Prozent der Leistungen als erfüllt gemeldet wurden.

Die Umsetzung des OZG und der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland folgt nicht dem „Top-down“-Ansatz, sondern es wird in der Digitalisierungsagenda dem föderalen Prinzip des deutschen Staatsaufbaus entsprechend überwiegend nach dem „Bottom-up“-Ansatz vorgegangen. Neben einer Anzahl von etwas über 100 in der Verantwortung des Bundes liegenden Leistungen sind die Bundesländer und ihre Kommunen damit gefordert, die Digitalisierung der Verwaltungen zu stemmen. Hieraus ergibt sich die Verantwortung der Landespolitik für den Fortschritt der Digitalisierung der staatlichen Leistungen in Thüringen, die mit den beiden vorliegenden Anträgen der CDU-Fraktion und der Parlamentarischen Gruppe der FDP im Thüringer Landtag adressiert wird.

¹ Die EU vergleicht den Stand der Digitalisierung und des E-Governments in ihren Mitgliedsländern im Rahmen fortlaufender Erhebungen diverser Indikatoren des Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft (Digital Economy and Society Index, DESI).

Abbildung 1-1: Die Verfügbarkeit von OZG-Leistungen in den Bundesländern

Anzahl der flächendeckenden und gemeindebezogenen Angebote, die bislang umgesetzt sind



Stand: 21.3.2023; Insgesamt: Einschließlich nur in einzelnen Gemeinden verfügbarer Leistungen.

Quelle: OZG-Dashboard (<https://dashboard.ozg-umsetzung.de/>); eigene Erstellung.

2 Die Anträge der CDU-Fraktion und der Parlamentarischen Gruppe der FDP

Beide Anträge im Thüringer Landtag adressieren wichtige Problemstellen der zu langsam verlaufenden Digitalisierung in Thüringen und sind damit grundsätzlich positiv zu bewerten. Auch die infrastrukturellen Voraussetzungen der Digitalisierung – für Bürger, Unternehmen, aber auch den Staat – müssen geschaffen werden, damit digitale Angebote wahrgenommen werden können. Insofern ist es richtig, dass die Anträge auch das Thema einer leistungsfähigen Breitbandversorgung ansprechen. Darüber hinaus ist ebenso ein zügiger Ausbau des 5G-Mobilfunkstandards in Thüringen für die weitere Digitalisierung wichtig; hierfür sollte auch die Frage der oft langen Genehmigungsverfahren für Infrastruktur – einschließlich neuer Mobilfunkmasten – thematisiert werden.

Im Folgenden werden nicht alle Punkte der Anträge einzeln aufgegriffen, sondern aus Sicht des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) besonders bedeutsame Aspekte herausgegriffen und einzelne Punkte zudem kritisch eingeordnet, wenn in den Anträgen geforderte Lösungen und Maßnahmen auf Hindernisse stoßen

könnten bzw. aus Sicht des IW bessere Optionen zur Verfügung stehen oder andere Schwerpunkte gesetzt werden sollten.

2.1 Der Antrag der CDU

Im Antrag der CDU-Fraktion wird richtigerweise die hohe Bedeutung der Digitalisierung, Automatisierung und KI für eine Produktivitätssteigerung auch innerhalb der Verwaltung selbst herausgestellt, um den Fachkräftemangel zu lindern (I.7). Zudem wird zu Recht hervorgehoben, dass der Datenschutz nicht dazu führen darf, dass Verwaltungen nicht miteinander kommunizieren können und der zur Ausnutzung der Vorteile der Digitalisierung unerlässliche Datenaustausch staatlicher Stellen behindert oder gar unmöglich gemacht wird (I.10). Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich schon aus dem Inkrafttreten der Single Digital Gateway (SDG)-Verordnung der EU ab Ende 2023, die das „Only-Once“-Prinzip in den Mittelpunkt stellt: Bürger und Unternehmen haben ab 2024 einen Anspruch darauf, dass sie gleiche Daten nicht mehrfach an staatliche Stellen melden müssen, sondern dass unterschiedliche Behörden auf einen gemeinsamen Pool einmal zur Verfügung gestellter Daten zugreifen können. Zu erreichen ist dies nur durch entsprechend vorausgefüllte Online-Masken für die Nutzenden, ein Bereich, in dem Deutschland bislang in der EU zu den Nachzüglern zählt. Deutsche Datenschutzbeauftragte werden ihren hinhaltenden Widerstand gegen einen unkomplizierten interbehördlichen Datenaustausch damit überdenken müssen, wollen sie nicht europarechtswidrig handeln.

Der Antrag der CDU-Fraktion spricht die oft unklaren Verantwortlichkeiten innerhalb der Landesverwaltung bis hinauf zu den Ministerien an, die eine konsequente Umsetzung und Beschleunigung der Digitalisierung behindert (II.1-II.4). Dieses Problem ist nicht Thüringen-spezifisch, sondern auch im Bund und anderen Bundesländern anzutreffen. Trotzdem handelt es sich hier um einen wichtigen Punkt; die Digitalisierungsaktivitäten des Landes sollten gebündelt und besser koordiniert werden, z. B. durch eine Stabsstelle in der Staatskanzlei und enge Abstimmungsrunden der zuständigen Ministerien sowie die Vernetzung der Digitalakteure im Land (II.6). Eine Budgethoheit der Digitalisierungsstelle über Digitalisierungsvorhaben scheint jedoch kaum umsetzbar, da sie in die Zuständigkeiten der Ministerien eingreift und vermutlich haushaltsrechtlich problematisch ist². In jedem Fall müssen die Digitalisierungsvorhaben des Landes allerdings finanziell auskömmlich ausgestattet werden, wobei diese Mittel eine Investition in die Zukunft sind und bei einer erfolgreichen Digitalisierung auch der Abläufe in den Verwaltungen selbst zu entsprechenden Einsparungen im Personalbereich beitragen können.

Zum Teil nimmt der Antrag der CDU-Fraktion etwas zu eng das Land Thüringen in den Blick, eine erfolgreiche Digitalisierung (und Umsetzung des OZG) kann jedoch nur in einer gemeinsamen bundesweiten Anstrengung gelingen. So ist der Wunsch, Thüringen in der Digitalisierung an die Spitze zu bringen (I.8) ehrenwert, das „Kopieren von Vorhandenem“ ist jedoch keineswegs abzulehnen, sondern wäre ein wichtiges Element einer erfolgreichen Digitalstrategie auf Landesebene. Ein Blick ins OZG-Dashboard zeigt, dass über 400 von 575 im OZG definierten Leistungen bereits in einem Bundesland oder einer Kommune realisiert wurden – würden nur alle Länder und Kommunen „Best Practice“-Lösungen, die im OZG als „Einer-für Alle“-Leistungen von

² Unklar bleibt, aus welchem „Topf“ das Geld hierfür kommen soll. Haushalterisch scheint diese Forderung quasi auf ein zusätzliches Digitalministerium hinauszulaufen.

anderen erstentwickelt wurden, zügig übernehmen, wäre die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland bereits viel weiter fortgeschritten. Eine Vernetzung und Kooperation mit dem Bund und den anderen Ländern ist daher ein Aspekt, der in dem CDU-Antrag zu kurz kommt.

2.2 Der Antrag der FDP

Die Parlamentarische Gruppe der FDP gestaltet ihren Antrag „Digitales Thüringen jetzt! – Prioritäten setzen, anpacken, umsetzen“ weniger detailliert als die CDU-Fraktion, adressiert aber im Wesentlichen die gleichen – richtigen – Inhalte. Sie stellt fest, dass die Thüringer Digitalstrategie ebenso wie die OZG-Umsetzung auf der Bundesebene und in Thüringen bislang als gescheitert anzusehen sind, da die definierten Ziele deutlich verfehlt wurden, und dass auch die SDG-Verordnung der EU (s. o.) nicht fristgerecht umgesetzt werden wird. Um die Zielverfehlungen aufzuarbeiten, ist deshalb eine Kraftanstrengung des Landes im digitalen Bereich erforderlich, zu der bislang aber keine Ansätze zu erkennen sind. Zu nennen sind hier zusätzlich zur Verwaltungsdigitalisierung auch der flächendeckende Breitbandausbau, die Vernetzung der Schulen, Smart-City-Projekte oder Angebote der Telemedizin (I.4).

Um die Geschwindigkeit der Umsetzung und den verwaltungsinternen Druck zur Beschleunigung der Digitalisierung zu erhöhen, fordert die FDP-Gruppe eine Berichterstattung der Landesregierung zur OZG-Umsetzung und Verwaltungsprozessoptimierung laut § 19 Thüringer E-Government-Gesetz, was zu begrüßen ist (II.1). Ein regelmäßiges Monitoring legt Zielverfehlungen offen und kann dazu beitragen, mehr Geschwindigkeit in der Verwaltungsdigitalisierung zu erreichen und zusätzliche Ressourcen für digitale Lösungen freizumachen. Auch die Vergabe eines Gutachtens zur bisherigen Umsetzung des OZG und der SDG-VO mit einer Evaluierung des Projektmanagements und des Ressourceneinsatzes ist zu begrüßen (III.1). Dies gilt auch für die geforderte Berichterstattung zu dem wichtigen Thema der Registermodernisierung (II.2): ohne die Schaffung elektronischer Register und ihre automatisierte Verknüpfung sind, wie bereits ausgeführt (vgl. Abschnitt 2.1), die Vorgaben der europäischen SDG-Verordnung, die in Kürze in Kraft tritt, nicht erfüllbar.

3 Abschließende Bewertung

Die Anträge der Fraktion der CDU und der Parlamentarischen Gruppe der FDP zur Beschleunigung der Digitalisierung der Staatstätigkeit und der Verwaltung in Thüringen sind geeignet, die bislang schleppende Umsetzung digitaler Lösungen und Prozesse im Bundesland voranzutreiben. Dabei ergänzt der weniger detaillierte FDP-Antrag mit seinen Wünschen nach einem Monitoring und einer Evaluation die im CDU-Antrag aufgelisteten Detailpunkte. Viele wichtige Punkte wie eine bessere Koordination der Digitalisierungsaktivitäten des Landes und eine ausreichende Mittelausstattung der Verwaltung zur Umsetzung der Digitalisierung werden adressiert, ebenso der notwendige zügige Breitbandausbau in der Fläche als infrastrukturelle Voraussetzung für die Nutzung digitaler Systeme in der Verwaltung, aber auch in der Wirtschaft und durch die privaten Haushalte.

Zu kurz kommt in den beiden Anträgen hingegen eine verbesserte Einbindung in die Aktivitäten des Bundes sowie die überregionale Vernetzung mit den entsprechenden Digital-Akteuren in den anderen 15

Bundesländern, auch wenn der CDU-Antrag an einer Stelle dazu aufruft, die Kooperation mit anderen Bundesländern voranzutreiben (III.9). Das OZG und seine schleppende, regional divergierende Umsetzung zeigen, dass das digitale Rad nicht in jedem Bundesland neu erfunden werden muss. Ein klares Bekenntnis aller 16 Bundesländer zur zügigen Übernahme erstentwickelter OZG-Angebote und die Schaffung der verwaltungsseitigen Voraussetzungen hierfür in den Landesministerien und Landesbehörden sowie eine Unterstützung der Kommunen wäre ein entscheidender Schritt zur schnelleren Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland und Thüringen.

Besonders die Wirtschaft ist aufgrund der Tätigkeit vieler Unternehmen in mehreren Bundesländern auf bundesweit einheitliche digitale Standards angewiesen. So ist beispielsweise die Möglichkeit zur Online-Unternehmensgründung durch das Land Bremen als OZG-Leistung entwickelt worden. Auch nach der SDG-Verordnung der EU muss europaweit die Online-Gründung als Angebot für die Bürger verfügbar sein. Eine zügige Übernahme dieser und anderer Digitallösungen würde Thüringen vermutlich auf dem Weg in die digitale Verwaltungszukunft schneller voranbringen als der Versuch, von Grund auf neue eigenständige Lösungen zu entwickeln. Dies gilt auch für die wichtige Frage einer funktionierenden E-Identität, wo auf eine bundesweite, einfach nutzbare Lösung gesetzt werden sollte. Auch die Überwindung des Schriftformerfordernisses als Voraussetzung für Onlineverfahren (CDU-Antrag, III.6) erfordert bundesweit einheitliche Lösungen. Um den „Blick über den Tellerrand“ noch international auszuweiten: Nicht nur Estland ist Deutschland in der Umsetzung des E-Governments weit voraus. Auch unser Nachbarland Österreich kann als Vorbild für die Entwicklung einer Smartphone-tauglichen digitalen ID und ebenso als Vorbild für eine bundesweit einheitliche Online-Unternehmensgründung in einem föderalen Staatsaufbau dienen.

Die Verknüpfung der Themenkomplexe Verwaltungsdigitalisierung und Bürokratieabbau wird im Antrag der CDU-Fraktion zwar angerissen, sollte aber noch stärker betont werden. Die bisherige Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes krankt an der Konzentration auf Online-Masken für Nutzerinnen und Nutzer, ohne die verwaltungsinternen Prozesse und ihre (mangelnde) Digitaltauglichkeit zu adressieren. Nur einfache, digitaltaugliche Verfahren mit einer medienbruchfreien digitalen Abwicklung bis hin zur Nutzung von automatisierten Entscheidungen auf KI-Basis erlauben eine echte Entlastung der Verwaltungen, die durch immer komplexere staatliche Regelungen vielfach überfordert sind und darüber hinaus aufgrund des demografischen Wandels vor einer weiteren Verengung des verfügbaren Fachkräftepotenzials stehen. Aus diesem Grunde sollte die Verwaltungsdigitalisierung noch stärker mit dem Thema Bürokratieabbau zusammengedacht werden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Die Verfügbarkeit von OZG-Leistungen in den Bundesländern.....6

Literaturverzeichnis

Bundesrechnungshof, 2022, Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-ergaenzungsband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/bundesministerium-des-innern-und-fuer-heimat/2021-43> [2.3.2023]

EU Kommission, 2022, DESI – Digital Economy and Society Index, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/desi> [11.3.2023]

Hüther, Michael / Röhl, Klaus-Heiner, 2021, Wege aus der Umsetzungskrise der öffentlichen Verwaltung, IW-Policy Paper, Nr. 15, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-klaus-heiner-roehl-wege-aus-der-umsetzungskrise-der-oeffentlichen-verwaltung.html> [15.3.2023]

Röhl, Klaus-Heiner / Graf, Nikolaus, 2021, E-Government und Gründungumfeld: Was kann Deutschland von Österreich lernen? Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/klaus-heiner-roehl-was-kann-deutschland-von-oesterreich-lernen.html> [16.3.2023]

Röhl, Klaus-Heiner, 2022, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU: Gesetz zur Einsetzung einer Thüringer Anti-Bürokratiekommission, IW-Report, Nr. 5, <https://www.iwkoeln.de/studien/klaus-heiner-roehl-gesetz-zur-einsetzung-einer-thueringer-anti-buerokratiekommission.html> [15.3.2023]

Röhl, Klaus-Heiner, 2022, E-Government in der Warteschleife, IW-Kurzbericht, Nr. 59, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2023, Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland - Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023, IW-Report, Nr. 16, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2020, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?, IW-Policy Paper, Nr. 1, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/klaus-heiner-roehl-wer-macht-was-in-eu-bund-und-laendern.html> [16.3.2023]