

INTERVIEW

Die schleichende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

SB — Stephan Breidenbach

SM — Sebastian Muschter



Prof. Dr. Stephan Breidenbach
Hochschullehrer, Mediator und Unternehmer / Mitgründer des Legal Tech Centers an der Europa-Universität Viadrina

Seit 15 Jahren arbeitet er mit seinen Gesellschaften knowledgeTools International und betterlaw an der nächsten Generation digitaler Rechtsdienstleistungen und entwickelt Technologien zur Unterstützung der inhaltlichen Arbeit von Juristen, insbesondere Vertrags- und Textgeneratoren und Wissensmanagementsysteme für Großverfahren (u. a. Toll Collect) und Gesetzgebung (u. a. BMJV).

SB Gerade jetzt während der Coronavirus-Pandemie, in der fast alle Bürger ihre Zeit zu Hause verbringen, brauchen wir Digitalisierung. Während einerseits Gewohntes nicht mehr möglich ist, vollziehen sich andererseits Dinge, bei denen wir nicht damit gerechnet hätten, dass sich alle so schnell darauf einstellen. Wir verbrauchen weniger CO₂ und sind dafür mehr im Homeoffice und arbeiten digital.

SM Ja, in der Tat. Man trifft sich abends auf Skype auf ein Feierabendbier. Auch das hätte ich vorher nicht geglaubt.

SB Was bedeutet die aktuelle Situation für die Zukunft der öffentlichen Verwaltung?

SM Auf der **individuellen Ebene** finde ich es gerade sehr faszinierend, dass jeder im Homeoffice zu den digitalen Methoden gezwungen ist. So wird jeder individuell lernen, wie sich das persönlich anfühlt. Und das ist eine sehr gute Erfahrung. Für mich ist das ein kleines helles Licht im großen Dunkel, das wir gerade erleben. Auch ältere Mitarbeiter in der Verwaltung, die in der Hierarchie eher weiter oben stehen und bisher gewohnt waren, dass Arbeitsbesprechungen bei ihnen vor Ort im Büro stattfinden, halten jetzt Telefonkonferenzen ab mit Skype for Business, WebEx oder anderen Tools oder sie halten sogar Workshops über digitale Medien ab. Ich glaube, dass das auch nicht wieder weggehen wird. Es wird vielmehr der Präsenzkultur, die man noch an vielen Stellen

in der Verwaltung findet, eine große Änderung bescheren.

Auf der **strukturellen Ebene** dahinter können und müssen die IT-Abteilungen schlagartig ganz neue Anforderungen erfüllen, wenn auch zumeist eher noch auf einer Infrastruktur-Ebene. Sie müssen ihre VPN-Lizenzen in unbekannte Höhen hochfahren und Laptops auch für Mitarbeiter ausreichen, die bisher noch keine wollten oder brauchten. Gestern habe ich erfahren, dass eine Behörde plötzlich Skype for Business freigegeben hat, das vorher jahrelang nicht erlaubt war. So sind aktuell auf der IT-Seite spannende Entwicklungen zu beobachten.

SB Wie kommen wir aus den dunklen Zeiten heraus? Es ist in der Vergangenheit sehr viel darüber gesagt worden, dass wir digitaler werden, dass Bürgerleistungen digitalisiert werden. Ich habe eine Handvoll von Ministerien im Kopf, die alle die Digitalisierung vorantreiben wollten. Unternehmensberatungsgesellschaften haben große Gutachten geschrieben, die immer noch auf den Tischen liegen. Effektiv ist nichts passiert.

SM Ich gebe Dir an der Stelle recht, wenn Du die Rolle des Bürgers einnimmst, der Digitalisierung nach den Fragen beurteilt: Sind Leistungen, die ich von der Verwaltung benötige, digital verfügbar? Sind sie auf eine Art und Weise digital verfügbar, die ich als Standard der heutigen digitalen Tools empfinde? Wenn Du diese Maßstäbe ansetzt, dann ist tatsächlich noch nicht

viel passiert. Hinter den Kulissen geschieht jedoch verstärkt seit ca. zwei Jahren sehr viel. Dies ist für den Bürger nur nicht so ersichtlich.

Die Verwaltung ist dabei, sich in erst anlau-fenden Projekten auf eine neue digitale Welt vorzubereiten. Das **Onlinezugangsgesetz** hat bereits extrem viel verändert. Es besagt, dass alle Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 online verfügbar sein müssen. Dies meint jedoch keine Vollautomatisierung mit elektronischer Dokumentenführung im Hintergrund sowie eine Ablösung von Fachverfahren aus den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Es besagt, dass nur der Zugang online gestaltet wird.

Riesige Projektportfolios sind aktuell in der Umsetzung, so in fünf bis sechs Bundesländern, im Bund, auch in neuen Institutionen wie der FITKO (Föderale IT-Kooperation). Dabei geht es um einen **Verwaltungskatalog von 575 gebündelten Dienstleistungen**, hinter denen sich auf einer granularen Ebene über 2.000 Einzelverwaltungsdienstleistungen verbergen. Diese sind in Deutschland teilweise in jeder der 11.000 Kommunen implementiert. Keiner weiß wie groß sie genau ist, aber in einer Tabelle würden wir da von 2.000 mal 11.000 Zellen reden. Diese enorme Menge an bisher dezentral implementierten Verwaltungsdienstleistungen soll nun peu à peu online gestellt werden. Das alles passiert bei den IT-Dienstleistern von Bund, Ländern und Kommunen, in den Ministerien und auch in den neuen Institutionen. Diese riesige Menge an Projekten wird uns irgendwie ins digitale Zeitalter bringen. Wobei ich mich trotzdem frage und damit kehre ich zum Satz von vorhin zurück: Werden die Leistungen für den Bürger verfügbar? Irgendwie schon. Wird der Bürger es merken, sie finden und nutzen? Das ist mir noch unklar. Und wird der Bürger das Gefühl haben, dass die Online-Leistungen der Verwaltung auf dem gleichen Niveau liegen wie man sie beispielsweise von Zalando erhält? Da bin ich sehr unsicher. Im Moment ist es mehr ein Quantitäts- als ein Qualitätsspiel.

sb Wenn ich mir die 2.000 Dienstleistungen mal 11.000 Zellen anschau, dann bedeutet das doch im Prinzip, dass dies jeder allein für sich machen kann. Manche werden sich sicher auch zusammenschließen. Einheitliche

Lösungen wird es aber nicht geben, weil die Umsetzung auf Bund, Länder und Kommunen verteilt ist.

SM Richtig. Die vorhin genannten 575 Dienstleistungen verteilen sich grob auf drei Kategorien: Bundes-, Landes und kommunale Leistungen. Beim Bund gibt es nur einen, der das macht. Das ist z.B. die Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslosengeld, Kindergeld für „Nichtbeamte“ u.a. und betrifft damit Leistungen, die nur einmal implementiert werden. Dann gibt es die Landesleistungen, die im Prinzip sechzehnmal implementiert werden. Und zum Schluss kommen die kommunalen Leistungen, die im Prinzip bis zu 11.000 mal implementiert werden könnten. Daneben gibt es noch eine Zwischenebene mit den Landkreisen und den kreisfreien Städten, die zusammen ca. 400 sind. Verantwortlich ist jeweils die politische Leitung der Gebietskörperschaft. Der Bürgermeister, der Landrat, der Ministerpräsident. Jetzt ist es aber faktisch so, dass Gottseidank nicht jeder alles alleine versucht. Dennoch kommt es zu vielen parallelen Vorgehensweisen. Die Bundesländer wollen zum Beispiel enger zusammenarbeiten, stehen aber oftmals vor der Frage, ob sie pünktlich sein oder doch lieber auf ein anderes Bundesland warten wollen. Und ziehen dann oftmals vor, dem politischen Termin den Vorrang zu geben. Bei den Kommunen sind viele so klein, dass sie es gar nicht allein umsetzen können. Sie verlassen sich daher in der Regel auf ihre kommunalen Dienstleister, von denen es in jedem Bundesland mindestens einen gibt. Es gibt aber auch Kommunen, die außerhalb dieser Dienstleisterverbünde operieren.

Es wird deutlich, dass viel **Wildwuchs** herrscht. Sicherlich nicht in der Größenordnung von 11.000, jedoch wird bestimmt 100 mal parallel gearbeitet.

sb Es gibt ja das wunderbare neudeutsche Wort **User Experience**. Wir fragen uns, wie sieht diese User Experience aus, wenn man Verwaltungsdienstleistungen in Anspruch nimmt. Seit einigen Jahren gibt es Legal Design. Menschen, die sich intensiv gute Gedanken darüber machen, wie man u.a. – neben vielem anderen – Benutzer im weitesten Sinne an rechtliche Dinge heranzuführt. Beispielsweise an Bürokratie. Inwieweit bemerkt man, dass dies in Anspruch genom-



Dr. Sebastian Muschter
Geschäftsleitung PD GmbH

Er war langjähriger Berater bei McKinsey, übernahm während der Flüchtlingskrise die Leitung des Berliner Landesamts für Gesundheit und Soziales (LAGeSo), und ist seit 2019 bei der PD GmbH in der Geschäftsleitung, dem Inhouse-Berater der öffentlichen Hand.

men wird oder werden da – ich übertreibe jetzt mal – stumpf irgendwelche Sachen ins Netz gestellt?

SM Hier muss man zwischen Anspruch und Wirklichkeit unterscheiden. Was wird letztendlich implementiert und dem Bürger an Lösungen präsentiert? Es besteht tatsächlich der Anspruch, bei vielen dieser Lösungen sozusagen erstmal auf der grünen Wiese zu beginnen, bei den sogenannten Laborlösungen. Die 575 Dienstleistungen wurden in Themenfelder aufgeteilt, wobei jeweils ein Bundesland die Federführung für ein Themenfeld übernimmt und dafür Laborlösungen erarbeitet. Das sind Lösungen, die tatsächlich die von Dir angesprochene User Experience und damit den Nutzer in den Mittelpunkt stellen und nicht die gesetzlichen Rahmenbedingungen, so wie sie heute ausgestaltet sind. Wir haben natürlich z.B. an vielen Stellen noch Schriftformerfordernisse, die einer guten User Experience im Wege stehen, oder über mehrere Behörden verteilte Zuständigkeiten, die eine durchgängige Bearbeitung mit „once only“-Dateneingabe verhindern.



Wir haben an vielen Stellen noch Schriftformerfordernisse, die einer guten User Experience im Wege stehen.

An den Laborlösungen wird gearbeitet, ohne auf solche gesetzlichen Rahmenbedingen Rücksicht zu nehmen. Stattdessen ergeht die **Forderung an die Politik, parallel zur IT-Umsetzung auch eine gesetzliche Umsetzung vorzunehmen (Artikelgesetz)**. Sprich: Viele kleine Änderungen müssen an diversen Artikeln in diversen

Gesetzen vorgenommen werden, so dass dann diese Laborlösungen auch den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Ich glaube, das kommt dem sehr nahe, was Du vorhin umrissen hast: Wenn es wirklich mehr ist als nur ein Konzept oder eine gute Idee, sondern auch gelebt wird.

Heutzutage entstehen Laborlösungen, die sich die Verantwortlichen für die eigentliche lokale Implementierung zwar näher anschauen, um dann aber festzustellen, dass sie den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen im jeweiligen Bundesland nicht entsprechen. Gleichzeitig fehlt es an Initiativen, so dass diese Artikelgesetze parallel zur IT-Umsetzung entstehen. Also fangen die IT-Dienstleister an, die Laborlösungen so umzubauen, dass sie den lokalen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die derzeit gelten, dann doch entsprechen. Und damit geht viel von dem, was Du vorhin gefordert hast, verloren.

Im Prinzip ist es die Aufforderung an die Politik, sich auf einer sehr granularen Ebene des Themas der Verwaltungsdigitalisierung anzunehmen und diese politischen Begleitprojekte zu beginnen. In Berlin haben wir das 2015/2016 gesehen, als die Flüchtlinge zu uns ins LAGeSo (Landesamt für Gesundheit und Soziales) kamen. Damals wurden mehrfach, alle fünf bis sechs Monate, Gesetze angepasst, um sich den operativen und digitalen Erfordernissen von neuen Lösungen anzupassen. Und dieses Vorgehen brauchen wir jetzt bei der Verwaltungsdigitalisierung wieder.

SB Zwischendurch taucht die Überlegung auf, ob es nicht sinnvoll wäre, Start-ups, die es jetzt im Legal Tech-Bereich gibt, zu beauftragen innerhalb von zwei Wochen so eine Lösung hinzustellen. Und bei den Bürgerdienstleistungen, die ich dafür im Blick habe, würde das ja auch gelingen. Derzeit macht man Labore, experimentiert über Jahre und entwickelt dann anschließend IT-Lösungen drumherum, um an dem alten Status nichts ändern zu müssen. Das dauert alles sehr lange und kostet viel Geld im Verhältnis zu den schnellen Lösungen. Am letzten Wochenende gab es den WirVSVirushackathon vom Bundeskanzleramt mit über 40.000 Teilnehmern. Ich kenne etliche Gruppen, die mitgemacht haben. Im Prinzip haben sie Prototypen für Verwaltungslösungen für die jetzigen Corona-Leistungen inner-



halb von 48 Stunden entwickelt. Auf der einen Seite wissen wir, wie wir schnell zu guten Prototypen kommen, aus guten Prototypen IT-Leistungen machen und daraus Instrumentarien entwickeln können. Und auf der anderen Seite sehen wir, was tatsächlich passiert: Labore, die sich über Jahre hinziehen und bei denen am Ende wenig herauskommt. Können wir jetzt daran etwas ändern?

SM Das ist der Moment in einem Gespräch, an dem ich in eine Rolle hineinrutsche, die mir eher weniger gefällt. Ich sehe beide Welten und ich weiß, warum die eine Welt so große Schwierigkeiten hat, mit den Impulsen der anderen Welt zurechtzukommen. Dies soll erstens keine Entschuldigung sein. Und ich glaube zweitens, dass es anders werden muss. Aber wenn ich heute auf die Welt draufschau, dann sind die Lösungen, die auf einem Hackathon entstehen, oder selbst die Lösungen, die ein Start-up baut, nicht ausreichend. Auch wenn sie technisch sehr gut aufgesetzt sind, mit gut durchdachter User Experience und gut skalierbar, da auf einer Cloudplattform gebaut – mit vielleicht sogar bereits Tausenden von Nutzern, zum Teil

vielleicht sogar im Ausland. Selbst solche hoch entwickelten Lösungen von Start-ups decken leider nur ungefähr ein Prozent des Weges ab, den eine IT-Lösung in die Verwaltung nehmen muss. Die anderen neunundneunzig Prozent sind im Nebel hinter Kurven verborgen und für die Start-ups oft nicht sichtbar. Der Weg ist jedoch da und muss besritten werden. Wenn man sich anschaut, welchen Aufwand Software-Unternehmen betreiben müssen, die wirklich im Kernbereich der Verwaltung an Lösungen arbeiten, dann wird schlagartig klar, warum eine kleine IT-Lösung so viel teurer wird, wenn sie von den Accentures und Microsofts der Welt auf ihrem Weg in die Verwaltung begleitet wird. Welche Rahmenbedingungen sind das? Nicht nur rein technische, wir reden auch über Betriebskonzepte, Schulungen, Änderungen an den Durchführungsbestimmungen, an Standardtexten, an internen Prozessen usw. Ich will diese Komplexität im Folgenden erläutern, nicht entschuldigen. Denn ich glaube auch, dass wir an vielen Stellen viel pragmatischer werden müssen. Ich greife mal ein paar Technikthemen als Beispiele auf – warum finden so wenige innovative

Lösungen ihren Weg in die Verwaltung? Erstens gilt: Alles muss on-premises sein. Das heißt, die IT-Dienstleister lassen an die Verwaltungsbeamten nur Lösungen, die sie in ihren eigenen Rechenzentren mit eigenen Leuten betreiben und auch auf Sicherheit prüfen können. Das heißt oft, sie wollen den Quellcode reviewen und sicherstellen, dass es keine backdoors gibt usw., oder sie verlangen eine Zertifizierung des BSI. Das ist das Gegenteil von Cloud Deployment. Im Prinzip musst Du immer eine on-premises Lösung bauen. Das können heute jedoch viele Start-ups gar nicht mehr. Alles andere ist aber nicht nutzbar für die Verwaltung. Das hat auch damit zu tun, dass sie Modelle wie Software as a Service (SaaS), also eingekaufte Cloud-Lösungen, gar nicht kennen oder sich nicht an sie herantrauen.

| **SB** Woran liegt das?

SM Die Grundursache liegt auf der menschlichen Ebene – es gibt zwei unterschiedliche

Menschentypen, die in die Entscheidungen involviert sind: Die einen haben zwar technisch Ahnung und würden solchen Lösungen vielleicht auch eine Chance geben, haben aber die Entscheidungsbefugnis nicht. Und die anderen haben die Macht, aber zu wenig Ahnung, und sie trauen sich aus Angst vor Risiken nicht, solche Lösungen anzugehen.

| **SB** Also müsste man entscheiden, von heute auf morgen statt der großen on-premises Lösungen eine Cloudlösung einzuführen. Aber es scheitert daran, dass man diese Entscheidung nicht fällt. Man könnte sie aber fällen – und damit den Weg dann um sechzig oder achtzig Prozent abkürzen?

SM Korrekt. Das ist im Prinzip eine politische Entscheidung, die man fällen könnte. Und ich würde mir wünschen, dass das Bundeskanzleramt, anstatt sich mit einem interessanten Hackathon zu beschäftigen, der wenig politische Konsequenzen hat und kommerzielle Anbieter ausschließt, sich vielmehr mit der wichtigen Frage beschäftigt, ob man nicht einmal kommerziellen Cloudlösungen z.B. von StartUps eine Chance gibt. Gerade da, wo keine Persönlichkeitsdaten involviert sind, wie beispielsweise bei dem Thema Geodaten.

Heutzutage ist das Gegenteil die Regel: Selbst solche „No-Brainer“ wie Slack, GoToMeeting, Microsoft Teams, Office 365 usw. sind bisher in der öffentlichen Verwaltung nicht erlaubt. Da gibt es die Entscheidung bis hinauf auf die Ebene des Bundeskabinetts, Verhandlungen, die geführt wurden und am Ende kann man sich nicht einigen. Ein Grund für solche Verbote: Cloudanbieter wollen Nutzungsdaten analysieren und auf ihren Servern speichern, das will die Verwaltung nicht akzeptieren. Ein weiterer Grund liegt darin, dass es irgendwann in Zukunft zu einem militärischen Konflikt mit Staaten kommen könnte, die zufälligerweise Heimat von großen Cloudanbietern sind. Solche hypothetischen Fälle bremsen heute im Jahr 2020 politische Entscheidungen.

| **SB** Dann wäre es doch einfach, wir nehmen nur Cloudanbieter aus Deutschland oder Europa.

SM Das ist auf jeden Fall eine der Lösungen. Insgesamt müssen wir bei dem Thema differenzierter werden. Ich glaube, dass wir eine Standardisierung mit Cloudkomponenten und Cloudtech-



Alles muss on-premises sein. Das heißt, die IT-Dienstleister lassen an die Verwaltungsbeamten nur Lösungen, die sie in ihren eigenen Rechenzentren mit eigenen Leuten betreiben und auch auf Sicherheit prüfen können.

nologie brauchen, die im Prinzip als Private Cloud der öffentlichen Hand gefahren werden kann, am besten in einem genossenschaftlichen Modell der öffentlichen IT-Dienstleister in Bund, Ländern und Kommunen. Die aber nur aus Standardkomponenten besteht beziehungsweise auf diesen aufbaut, und bei denen sich auch deutsche IT-Dienstleister trauen zu sagen, dass sie sicher sind. Das sind Open Source-Projekte, bei denen wir selbständig den Quellcode geprüft haben, die aber gleichzeitig anschlussfähig sind mit der normalen Welt da draußen. Dann nutzen wir nicht AWS (Amazon Web Services) oder Google Cloud oder Microsoft Azure als Cloud-Plattform, sondern beispielsweise Kubernetes als Containerplattform und nehmen das in unserer eigenen Private Cloud als Basis.

SB Bei dem, was Du gerade schilderst, kommt es mir so vor, als wenn Du sagtest: Ich führe Mobilität ein und die öffentliche Verwaltung nutzt Pferdekutschen, weil Autos gerade verboten sind.

SM Und die Autos sind verboten, weil sie gefährlich sind und weil die Leute, die die Entscheidungen treffen, bisher nur in Kutschen fahren. Es ist anachronistisch. Es erfordert politischen Mut auf Basis einer technischen Detailkenntnis, um das zu ändern. Und diese Kombination muss bestenfalls innerhalb einer Person vorhanden sein. Es wird passieren. Aber tatsächlich ist das bisher der Hauptbremsfaktor.

SB Dann wünschen wir uns das also.

SM Mut ist vonnöten. Um bei Deinem Beispiel zu bleiben: Wenn du den Autoanbieter fragst, ob er dir garantieren kann, dass mit diesem Auto niemals ein Mensch zu Schaden kommen wird, dann wird er sagen: Nein, das kann ich nicht. Und dann ist die Lösung tot.

SB Die Gegenfrage lautet doch: Was passiert mit der Kutsche?

SM Und wollen wir dauerhaft mit 17 km/h durch die Landschaft fahren?

Also, dies ist das eine Hindernis. Da muss sich die öffentliche Hand bewegen. Aber es gibt auch weitere Hindernisse. Es gibt auch Stellschrauben, wo sich auch die Start-up Welt bewegen müsste. Wir haben in Deutschland komplexe Anforderungen an Lösungen und nicht alle davon darf

man einfach zur Seite wischen. Das hat etwas Datenschutzkonzepten und auch IT-Sicherheitskonzepten zu tun, die realisiert werden müssen. Es hat mit der Auditierbarkeit von Lösungen zu tun, d.h. wo es um Transaktionen geht, muss man Vieraugenprinzipien mit sehr komplexen Berechtigungskonzepten realisieren. Man muss auch ein Transaktionsmonitoring bzw. Logfiles offerieren, vielleicht sogar eine Rückabwicklungsmöglichkeit, wenn es um die Berechnung von gesetzlichen Bescheiden geht. Wo sich täglich oder monatlich die gesetzlichen Grundlagen ändern, muss man in der Lage sein, wenn es um Klagen gegen Bescheide geht, heute zu berechnen, wie der Bescheid vor dreieinhalb Jahren berechnet worden wäre, obwohl die gesetzlichen Regelungen sich seitdem mehrmals geändert haben. Das sind fachlich komplexe Anforderungen.

SB Meine Frage dazu lautet: Großunternehmen, aber auch große Anwaltskanzleien haben extreme Anforderungen an ihre Servicepartner, IT-Dienstleister etc. Ich würde sogar sagen, die sind zum Teil härter als die von der öffentlichen Verwaltung. Und ganz viele Legal Tech-Anbieter schaffen diese Sicherheitsanforderungen, Datenschutzerfordernungen etc. Was ist dann der Unterschied zur öffentlichen Verwaltung?

SM Tatsächlich ist der Unterschied zur öffentlichen Verwaltung, dass die Einkäufer von solchen Lösungen oftmals nicht im Markt für solche innovativen Technologien sind, weil sie gar nicht realisieren, dass es eine solche innovative Lösung geben könnte. Und die fachlichen Verantwortlichen sind ebenfalls nicht im Markt, weil auch sie nicht wissen, dass man gewisse Dinge, an die sie seit zwanzig Jahren gewöhnt sind, heutzutage mit digitalen Technologien viel einfacher machen könnte. Das heißt, die Einkäufer, die den Markt kennen sollten, erkennen solche innovativen Lösungen gar nicht erst. Weil sie im Prinzip nur nach dem suchen, was sie immer schon eingekauft haben, und nicht nach dem, was man noch einkaufen könnte. Und die Fachanforderungsleute sind, was die digitale Unterstützung ihrer eigenen Arbeitsprozesse angeht, auch nicht im Markt und kennen oftmals die neuen Möglichkeiten nicht. Das hat auch damit zu tun, dass sehr wenig Austausch zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor besteht und dass die Arbeits-

prozesse im öffentlichen Sektor deswegen oftmals noch sehr unberührt sind von den Entwicklungen in der privaten Welt – auch weil der Kostendruck fehlt. Mut macht allerdings, dass mehr und mehr ein anderer Druck entsteht: „Unsere Leute gehen in Pension, die Arbeit wird aber eher mehr – wer soll das denn alles schaffen?“

SB Dann lass uns noch in die Zukunft schauen. Das betrifft den zweiten Aspekt, den Du in Deinem Eingangsstatement genannt hast: Jetzt erst merken viele, wie es eigentlich ist, sich in der digitalen Welt zu bewegen. Sie bekommen unter Umständen eine Veränderung des Mindsets, womit ich Mentalitäten meine, Dinge, die wir uns vorstellen können. Und jetzt, wo wir alle gesehen haben, dass die Welt auch mal anders sein kann und unsere Vorstellungskraft erweitert worden ist, kann sich auch der Blick auf diese digitale Landschaft ändern.

SM Das Einfallstor wird wahrscheinlich ein bisschen so sein, wie Dänemark seine Verwaltung digitalisiert hat. Ich glaube, so etwas Ähnliches wird uns jetzt in Deutschland auch passieren. Dänemark hat ganz oben angefangen und damit begonnen, Kabinettsitzungen mit digitalen Vorgangsmappen zu unterstützen. Normalerweise ist es so, dass in den Ministerien in Vorbereitung von Kabinettsitzungen diverse Vermerke erstellt und ausgedruckt werden, die die Hierarchien rauf- und runterlaufen. Der offizielle Aktenlauf geht so: Der Referent schreibt, der Referatsleiter korrigiert, dann geht es an den Abteilungsleiter, der korrigiert nochmal – irgendwann ist es aus Sicht der Abteilung 1 fertig. Dann geht es in die ministeriumsinterne Mitzeichnung und auch noch andere Abteilungen werden um Prüfung gebeten. Irgendwann landet es beim Staatssekretär, der korrigiert ein letztes Mal. Dann werden eventuell andere Ministerien eingebunden, dort läuft der Vorgang vom Staatssekretär nach unten. Irgendwann geht der Vorgang an den Minister, der bringt es dann im Kabinett ein. Von dort nehmen es möglicherweise weitere Minister mit und geben es in ihren jeweiligen Ministerien in die Abläufe. Und dann werden Kommentare gemacht usw. Der ganze Prozess vollzieht sich heute noch papierbasiert - Beamte schreiben mit unterschiedlicher Tintenfarbe an den rechten Rand eines DIN A4 Blatts. Das eignet sich her-

vorragend zur Digitalisierung. Im Prinzip ist das nichts anderes als die Kommentarfunktion von Microsoft Word. Zusammen mit Dateianhängen und eventuell größeren Grafiken usw. entsteht daraus eine digitale Vorgangsmappe. Das bedeutet dann, dass am Ende die Minister mit iPads und nicht mehr mit Aktenstapeln in den Kabinettsitzungen sitzen. Ich glaube, da kommen wir relativ schnell hin.

Wenn die Verwaltung heute in der Coronakrise das Problem hat, dass die Staatssekretäre, und Abteilungsleiter im Homeoffice sitzen und Fahrer aus den Fahrdiensten Aktenberge zwischen den Privatadressen hin- und herschieben, damit dieser analoge Mitzeichnungsprozess weiterläuft, dann wird es nicht lange dauern, bis alle realisieren, dass es eine gute Idee wäre, das Ganze digital zu machen.

SB Das heißt, wir können diese Krise als eine Chance betrachten, unsere Dinge neu zu ordnen. Und das bezieht sich auch auf die Digitalisierung. Das macht uns doch Hoffnung.

SM Das macht Hoffnung. Vor allem, wenn Du Dir überlegst, dass diese digitalen Vorgangsmappen komplett fachagnostisch sind. Die eigentliche fachspezifische Kenntnis ist das, was auf dem Blatt Papier draufsteht und irgendwann mal in dem digitalen Dokument steht, in dem ein Referent vielleicht mit Hilfe anderer IT-Tools eine bestimmte Sache errechnet oder eine bestimmte Sache abgeschätzt oder eingeordnet hat. Und da ist dann eine sehr natürliche Schnittstelle zwischen der hochkomplexen vielfältigen Fachverfahrenswelt da draußen, wo man sich in der Sachbearbeitung von Asbestmeldung bis Zuwendungsrecht, von Friedhofsordnung bis Hartz IV-Berechnungen mit Vermögensberücksichtigung usw. bewegt. Diese hochkomplexe Fachverfahrenswelt ist nicht einfach top down zu digitalisieren. Aber der natürliche Übergabepunkt ist dort, wo ein Vermerk geschrieben wird, wo ein Ergebnis einer Berechnung in den politischen Lauf hineingegeben wird – ab diesem Punkt könnten wir bei der Digitalisierung tatsächlich einen großen Schritt nach vorne machen, ohne uns in der Vielfältigkeit dieser Fachkomplexität zu verlieren.

SB Und damit Mentalitäten verändern.

SM Absolut, ich habe das bei mir damals beim LAGeSo bemerkt. Es gibt dort ein unglaublich heterogenes Portfolio an Verwaltungsleistungen.

Die Arbeitsprozesse im öffentlichen Sektor sind oftmals noch sehr unberührt von den Entwicklungen in der privaten Welt – auch weil der Kostendruck fehlt.

Im Prinzip hat jedes Referat, das sich mit einem Fachgebiet auseinandergesetzt hat, geglaubt, es braucht ein eigenes Fachverfahren nur für sein Themenfeld. Und wenn sie dann auch noch Altlasten hatten, also Vorgänge, die gar nicht mehr so häufig passieren, dann glaubten sie, dass sie dafür auch noch ein eigenes Fachverfahren brauchten. Es war meiner Meinung nach ein Trugschluss zu glauben, dass man die eigentliche Regel, die zur Anwendung kommt, zusätzlich in ein IT-Tool gießen muss. Ich dachte manchmal oft, dass ein kleines Excel-Sheet oder von mir aus auch eine papierbasierte Checkliste, die es einem Sachbearbeiter erlaubt, zu einer Berechnung oder Entscheidung zu kommen, vollkommen ausgereicht hätte, die Verwaltung wieder leistungsfähiger zu bekommen. Wichtig wäre dann, dass der Sachbearbeiter die Ergebnisse in ein generisches Vorgangsbearbeitungssystem übertragen könnte.

SB Ich erinnere mich daran, dass wir damals für das LAGeSo die Asylbewerberleistungsverwaltung in einem Prototypen innerhalb von drei Tagen visuell als Regelsystem abgebildet haben.

SM Das Asylbewerberleistungsgesetz ist ein hochkomplexes Regelwerk, das mehrere Gesetze miteinander vereint. Wir hatten damals gleichzeitig die Herausforderung, dass viele neue Sachbearbeiter in diesen Prozess aufgestellt werden mussten, weil wir viel zu wenig Mitarbeiter hatten, die das konnten. Im Vergleich zu der hohen Anzahl an Kunden, die vor der Tür standen. Und da war das eine sehr gute Schulungslösung. Was wir nicht hingekriegt haben, – das hätten wir sicherlich gemeinsam noch getan, wenn ich länger beim LAGeSo geblieben wäre –, war die Überführung der Schulungslösung ins operative Vorgangsbear-

beitungssystem. Dahinter steckten zwei komplexe Fachverfahren für die Berechnungslogiken und für das eigentliche Fallmanagement. Aber die drumherum liegenden Prozesse, beispielsweise das Einsammeln von ärztlichen Gutachten usw., hätten wir wunderbar mit einem generischen Vorgangsbearbeitungssystem digitalisieren können.

SB Mir ging es jetzt darum: Man könnte solche Prototypen, in denen man die Regeln abbildet, natürlich sehr schnell und sehr leicht in allen möglichen Gebieten erstellen. Und Prototypen heißt in dem Fall tatsächlich darzustellen, wie komplexe rechtliche Prüf- oder Berechnungsverfahren, ob händisch oder in Fachverfahren, wirklich ablaufen. Also das, was da wirklich im Hintergrund abläuft. Wenn man diese Verfahren dann einmal so sieht, dann liegt es viel näher, sie auch zu digitalisieren. Das Schicksal von Regeln ist Code. Meine Vermutung lautet, dass es dann schneller geht.

SM Das glaube ich auch. Wir hören auch häufiger von österreichischen Beispielen, wo erst versucht wird, einen operativ gangbaren Weg zu finden, der erst nach erfolgreicher Pilotierung im Nachgang in gesetzliche Regeln gegossen wird. Das entstammt der gleichen Philosophie. Erstmal die Regeln ausprobieren, bevor man sie dann hart in einem Gesetz verdrahtet.

SB Rapid Prototyping nennen das die Design Thinker.

SM In der Gesetzgebungswelt ist dieser Gedanke noch ziemlich radikal.

SB Das wird sich vielleicht jetzt ändern. Vielen Dank Sebastian für das Gespräch. ■