

Florian Hartleb

**PLÄDOYER  
FÜR DEN DIGITALEN STAAT**  
GESTALTEN STATT VERWALTEN

**Frankfurter Allgemeine Buch**

## Frankfurter Allgemeine Buch

© FAZIT Communication GmbH  
Frankfurter Allgemeine Buch  
Frankenallee 71 – 81  
60327 Frankfurt am Main

Umschlag: Anabell Krebs  
Satz: Nina Hegemann  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

1. Auflage  
Frankfurt am Main 2021  
ISBN 978-3-96251-092-3

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, vorbehalten.

Frankfurter Allgemeine Buch hat sich zu einer nachhaltigen Buchproduktion verpflichtet und erwirbt gemeinsam mit den Lieferanten Klimazertifikate zur Kompensation des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes.



# INHALT

Vorwort . . . . .	7
<b>1. Einleitung: Estlands Ruf als digitaler Trendsetter und der neidische deutsche Blick . . . . .</b>	<b>9</b>
Was will dieses Buch? . . . . .	15
Modell Estland 2.0? . . . . .	25
<b>2. Parameter einer gelungenen Digitalisierung . . . . .</b>	<b>29</b>
2.1 Disruption in der Wirtschaft . . . . .	30
2.2 Bedeutung für das E-Government-System . . . . .	39
<b>3. Deutsche Besonderheiten und Beharrungstendenzen . . . . .</b>	<b>44</b>
3.1 Die Schizophrenie der Digitalisierungsdebatte . . . . .	45
3.2 Deutsches Phlegma statt Deutschland digital . . . . .	49
3.3 Faxkultur bis zur höchsten Ebene . . . . .	52
3.4 Mit Tablet und Trachtenjanker . . . . .	55
<b>4. E-Estonia – Modell des digitalen Staats mit einer digitalen Gesellschaft . . . . .</b>	<b>60</b>
4.1 Estland 2020/2021: Die Vorteile digitaler Bildung in der Pandemie . . . . .	70
4.2 Die Entwicklung des digitalen Staats . . . . .	74
4.3 Gesellschaftliche Akzeptanz . . . . .	87
4.4 Datenschutz und -sicherheit . . . . .	91
4.5 Cybersicherheit im Schatten des großen Nachbarn . . . . .	93
4.6 E-Voting . . . . .	95
<b>5. Anwendungsbeispiel E-Gesundheit . . . . .</b>	<b>100</b>
5.1 Problemstellung und Relevanz . . . . .	101
5.2 Covid-19 im estnischen Gesundheitssystem . . . . .	108
5.3 Weniger Anfälligkeit in Krisen- und Pandemiezeiten . . . . .	110

<b>6. Digitalstrategien als neues „1984“?</b> .....	113
6.1 Lehren aus der Pandemie: Trend zum Überwachungsstaat .	114
6.2 China: Digitaler Überwachungsstaat als Kern- und Wachstumsziel .....	119
6.3 Totalitäre Erfassung des Einzelnen durch das Sozial-Kredit-System .....	124
6.4 Die Auswirkungen Künstlicher Intelligenz .....	129
<b>7. Fazit: Handlungsplan für Deutschland</b> .....	133
Abbildungsverzeichnis .....	154
Der Autor .....	155
Anmerkungen .....	157

## VORWORT

Digitalisierung bietet dem Staat die einmalige Chance, Prozesse zu vereinfachen und sich bürgerfreundlicher auszurichten. Deutschland hat hier großen Nachholbedarf, wie zahlreiche Studien – manche davon fast schon fatalistisch – feststellen. Lamentieren nützt aber wenig, eher konkretes Handeln oder Implementierung. Hilfreich kann es sein, eine offene Brücke zu schlagen nach Estland im Nordosten Europas, wo man Digitalisierung bereits seit einer Generation praktiziert. Dort lebt der Autor seit 2014. Aus eigener Erfahrung zeigt sich, wie weitreichend sich der Alltag gestalten lässt. Viele Stunden an Bürokratie konnte ich einsparen, nicht nur bei der Steuererklärung. Das „E“ (von Electronic Government) vollzieht sich ganz unaufgeregt, vor allem wird es von den Menschen breit angenommen. Deutschland lehrte einst der estnischen Bevölkerung das Lesen und Schreiben, nun muss es in die andere Richtung gehen. Von Estland können wir das digitale Alphabet lernen.

Durch den vielfältigen Erfahrungsaustausch mit den deutschen Delegationen, die nach Estland kamen, entstand die Idee zu diesem Buch. Hierfür bin ich Christoph Eichhorn, dem deutschen Botschafter in Estland (2015–2019) sehr verbunden, der mir durch sein Charisma zeigte, dass das Thema eben nicht nur IT-Spezialisten angeht, sondern auch Menschen in Deutschland jenseits von Angst und Datenschutzbedenken begeistern kann. Obwohl das mediale und politische Interesse an Estland hoch ist, gibt es noch kein explizites Buch zum Thema. Ich werde die Potenziale und Erfahrungen der digitalen Transformation möglichst realistisch analysieren und auch einige Schwächen thematisieren. Das mag erklären, dass die Gefahren am Beispiel Chinas und der Überwachungsmechanismen im Zuge der Corona-Pandemie offen angesprochen werden. Die hier behandelte Digitalisierung dreht sich um Datensouveränität, Vernetzung und Automatisierung, nicht um soziale Medien und Online-Kaufverhalten.

Besondere Denkanstöße bekam ich von Priit Alamäe, als Unternehmer ein wahrer Visionär, ebenso von Margus Simson, der erfolgreich das Bankenwesen digitalisiert. Eine Inspirationsquelle in den letzten Jahren war stets der frühere estnische Bildungs- und Verteidigungsminister Prof. Dr. Jaak Aaviksoo. Der Österreicher Prof. Dr. Robert Krimmer, der E-Governance in Estland lehrt, gab mir zahlreiche freundschaftliche Anregungen. Viele Ideen aus den Delegationsreisen sind eingeflossen, vor allem durch Dr. Brigitte Mohn von der Bertelsmann Stiftung. Ein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Joachim Wuermeling, Vorstand der Deutschen Bundesbank, der seine Führungskräfte nach Estland brachte und Lernprozesse einleitete. Dass Digitalisierung gerade auch die Kommunen betrifft und interessiert, konnte ich vom Landkreis Miesbach in Oberbayern lernen. Für erste Vorarbeiten bin ich Justus Lenz von der Friedrich-Naumann-Stiftung dankbar. Besonders bin ich Elisabeth Bauer verbunden, die mich in den Jahren als Leiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in den baltischen Ländern begleitet hat. Das gleiche gilt für Tobias Koch, den es als Deutschen ebenfalls nach Estland verschlagen hat. Für wichtige Anregungen bedanke ich mich bei Salina Castle. Teele Holmberg stand mir stets als Impuls- und Ratgeberin zur Seite.

Das Buch soll vor allem Vertrauen bilden. Das braucht es in Deutschland dringend.

Tallinn, im September 2021

# 1

## **EINLEITUNG: ESTLANDS RUF ALS DIGITALER TRENDSETTER UND DER NEIDISCHE DEUTSCHE BLICK**

„Deutschland digital“ ist zu einem Schlagwort geworden, das zumindest in politischen Sonntagsreden mehr und mehr an Fahrt gewinnt. Eine Chefsache der Politik? 2015 etwa äußerte Angela Merkel, deutsche Bundeskanzlerin von 2005 bis 2021, auf einem Wirtschaftskongress: „Es wird alles digitalisiert werden, was digitalisiert werden kann. Wir brauchen ein positives Verhältnis zu Daten.“<sup>1</sup> Wer jedoch hinter die Kulissen schaut, erkennt Bedenkenträgerei und Beharrung – und ein drittes „B“, nämlich Besorgnis. Auf das Wirtschaftswunder ist Jahrzehnte später kein Digitalisierungswunder gefolgt. Viele verharren in ihren Rollen und bemerken nicht, dass es „die“ Digitalisierung nicht gibt, sondern dass sie Teil von uns geworden ist. Als die Digitalisierung kam, hat Deutschland geschlafen. „Please (un-)mute yourself“ könnte einem nach Monaten von coronabedingten Videokonferenzen in den Sinn kommen. Eine seltsam übergreifende Stagnation, insbesondere in den Bereichen „Bildung und Gesundheit“, rückte nun schlagartig ans Licht, in das Blitzgewitter der täglichen Tristesse hinein. Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gemacht: Das vermeintliche Nischenthema der Digitalisierung wurde in Zeiten von Lockdowns so selbstverständlich wie das tägliche Brot.

Es fehlten aber die Zutaten, um das Grundnahrungsmittel bereitzustellen. Der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums kommt im März 2021 zu folgendem drastischen Urteil: „Deutschland ist sowohl beim Ausbau der digitalen Infrastruktur als auch beim Einsatz digitaler Technologien und Dienstleistungen hinter viele andere OECD-Staaten zurückgefallen. (...) Die Corona-Pandemie hat den Rückstand Deutschlands bei der digitalen Transformation in vielen Bereichen schonungslos offengelegt. Die Pandemie hat überall dort Defizite aufgezeigt, wo deutsche Institutionen – Verwaltungen, Unternehmen, Schulen, Hochschulen, Gerichte – ihren längst erkannten und ausführlich diskutierten Aufgaben zur Digitalisierung der Abläufe über lange Zeit nicht nachgekommen sind.“<sup>2</sup> Die Nachlässigkeit kann sich bitter rächen. Die Pandemie hat die Mängel deutscher Staatlichkeit aufgedeckt. Besonders irritierend: „die altmodisch analog arbeitende Ämterwirtschaft.“<sup>3</sup>



Die Potenziale der „res publica“ im digitalen Zeitalter werden unzureichend ausgeschöpft, es ist die Rede von einem „schwachen Staat im Netz“<sup>4</sup>. Auf das „Ja-aber-Prinzip“ folgt sogleich der Verweis auf den Datenschutz. Dazu kommt, dass es globale Lösungsansätze und Weiterentwicklungen braucht, etwa zur Verhinderung von Cyberattacken in einer Welt, wo in den letzten Jahren autoritäre Muster Auftrieb bekommen haben. Bei Cloud-Lösungen etwa existieren naturgemäß Risiken – weil die Datensouveränität aus der Hand gegeben wird. „Code is law“<sup>5</sup> – es gibt in der digitalen Welt nichts, das „nicht geregelt“ ist; der Code – Hard- und Software – bestimmt maßgeblich, wie grundrechtsschützend oder -verletzend die Digitalisierung erfolgt. Hard- und Software sind aber nicht unverwundbar. Im Bereich der 5-G-Technologie stellt sich einmal mehr die Frage, welche Dienstleister vertrauenswürdig sind.

Offenbar fallen kreative Lösungen nicht vom Himmel. Von der Wirtschaftskraft und den finanziellen Möglichkeiten her sollte das Land eigentlich digitaler Klassenprimus in Europa sein. Immerhin hat Deutschland bis heute eine der innovativsten Ökonomien der Welt, besser als Singapur und Südkorea.<sup>6</sup> Auf den Staatsapparat trifft dies jedoch nicht zu: Deutschland gilt längst als rückständig aufgrund anachronistischer und analoger Verfahren, in puncto Breitbandausbau besonders in der Fläche als Entwicklungsland. Im Ausland heißt es mit einem leichten Schmunzeln: „Der Deutsche tickt in Papier.“ Oder: „In Deutschland ist das Papier sakrosankt.“ Hier denkt man an den mittlerweile verstorbenen Anarchisten und Anthropologen David Graeber, der ein Buch über die Bürokratie bzw. die Utopie der Regeln verfasst hat. Der US-Amerikaner, als öffentlich wirkender Intellektueller anerkannt, sah die Bürokratie als „Wasser, in dem wir schwimmen“. Die Stunden, die ein gewöhnlicher Amerikaner, Brite oder Deutscher damit verbringe, Formulare auszufüllen, wären exorbitant gewachsen. Das Ergebnis sei schlicht, wie der einstige Professor an der Yale-Universität analysierte: Wir denken gar nicht über Bürokratie nach, da es nach ihr eine heimliche Lust gebe. Das gelte selbst an Universitäten, die mit unternehmensbezogenen Management-

techniken und Drittmittelorientierung noch mehr Papierarbeit schaffen.<sup>7</sup> In Deutschland stimmt dieser Befund umso mehr, weil man die traditionellen Strukturen weiterhin aufrechterhält, dabei aber die Messungssysteme US-amerikanischer Couleur zugleich implementiert.<sup>8</sup>

Doch eine Verengung auf Bürokratie wäre im Fall des deutschen Patienten zu kurz gegriffen: Die Hubschrauber der Bundeswehr fliegen nicht. Brücken und Straßen sind marode, vor allem in der „alten“ Bundesrepublik. Es ruckelt. In der Fußballsprache würde man vom „Rumpelfußball“ sprechen – eine Wortschöpfung, die der „Fußballkaiser“ Franz Beckenbauer, als Spieler und Trainer Weltmeister geworden, nach dem kläglichen Ausscheiden bei der Europameisterschaft von 2000 prägte. Selbst in Europa liegt Deutschland nur im grauen Mittelfeld. Dafür sorgt auch die unzureichende Infrastruktur. Vor allem aber lief die Diskussion um den Breitbandausbau zu langwierig – in dem politischen Glauben, ein ehemaliges rein staatliches Telekommunikationsunternehmen könne es richten. Im ICE wackelt das WLAN. Die stolze Autoindustrie tut sich schwer mit dem Elektrozeitalter, holt aber immerhin auf.<sup>9</sup> Hatte der Staat es versäumt, Digitalkompetenz aufzubauen, bedingte die Corona-Pandemie Ad-hoc-Maßnahmen. Die Folgen eines Lockdowns über Monate hinweg machten digitale Dienste von einem Luxusgut („nice to have“) zu einer elementaren Notwendigkeit („there is no alternative“).<sup>10</sup>

Es ist ein offenes Geheimnis, und ein Praxistest im Alltag zeigt: Vieles funktionierte nicht. Das hat seine Gründe. Der Status quo insbesondere der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland ist höchst unbefriedigend. Mit einer flächendeckend funktionierenden digitalen Infrastruktur für öffentliche Dienstleistungen wäre Deutschland viel besser durch die Corona-Krise gekommen. Die Corona-Krise, ein Dauerlprtraum mit Varianten, hat die Defizite der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland schonungslos offengelegt. Insbesondere die Gesundheitsämter standen im Kreuzfeuer der Kritik. Die Kontaktverfolgung funktionierte weitgehend mit traditionellen Mitteln. Man griff zu Stift, Papier und Fax. Manch

einer fühlte sich an die Flüchtlingskrise vom Herbst/Winter 2015 erinnert, als Verwaltung und Bürokratie mit der hohen Zahl der ankommenden Menschen überfordert waren. Das führte auch zu einem Missbrauch an Sozialleistungen, da sich eine Minderheit mehrmals registrierte. Gerade das föderale System trug hier seinen Teil dazu bei. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geriet besonders in die Kritik. Was hat das alles mit der Digitalisierung zu tun? Mit einer digitalen Identität wären Mehrfachregistrierungen nicht möglich gewesen.

Im Bildungssektor war Digitalisierung vor Corona ein Fremdwort, ein Szenario für den digitalen Unterricht existierte nicht. Und in der Verwaltung gab es kein funktionierendes E-Government-System, das es ermöglicht hätte, die Dienstleistungen während des Corona-Lockdowns weiter voll anzubieten. Stattdessen wurde das Angebot der meisten öffentlichen Dienstleistungen de facto eingestellt, beispielsweise in den Berliner Bürgerämtern. Dies führt auch Wochen und Monate nach der Wiederaufnahme der Arbeit nach dem ersten Lockdown im Jahr 2020 zu einem enormen Bearbeitungsrückstau, dessen Ende noch nicht abzusehen ist.

Sommer, Sonne, Bayern – einst der Slogan für eine Wahlkampagne. Doch auf die gewohnte Idylle folgte im Sommer 2020 ein störender Schock: Corona-Tests an den Autobahnen für Reiserückkehrer aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Bayerns Behörden gaben kein gutes Bild ab, da sie offenkundig nicht zeitgemäß arbeiten. Über 44.000 Testergebnisse waren nicht verschickt worden. Manche Urlauber warteten zwei Wochen auf ihre Ergebnisse. Wie viele der 900 positiv getesteten Urlaubsrückkehrer aus Bayern kamen und wie viele aus dem übrigen Bundesgebiet, blieb unbekannt. Gründe für die Verzögerungen waren nach Angaben des Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vor allem die unerwartet hohe Nachfrage und Probleme bei der händischen Übertragung von Daten – die handschriftlich ausgefüllten Formulare sind häufig schwer zu lesen. Die Pannen bei der Erfassung der Corona-Tests hatten ihre Ursache darin, dass Handschriftliches

in eine Excel-Tabelle eingegeben wurde. Statt Computer oder Tablets waren nur Klemmblätter mit Excel-Tabellen vorhanden: Die Arbeit mit dem Bleistift in einem Bundesland wie vor 20 oder 30 Jahren, das sich als neues Silicon Valley und Digitalvorreiter<sup>11</sup> versteht, ist grotesk-peinlich.<sup>12</sup> Damit verursacht die mangelnde Digitalisierung Gefahren in der Gesundheitsversorgung. Der Datenschutzbeauftragte des Freistaats Bayern, Dr. Thomas Petri, forderte im Mai 2021 einheitliche IT-Lösungen im Gesundheitsbereich. Langjährig im Amt, da ab 2009 vom Landtag gewählt und 2021 wieder bestätigt, sieht er in der Digitalisierung große Defizite. Gerade an einer einheitlichen IT-Basisinfrastruktur mangle es. Petri konstatiert ernüchtert: „So war es zu Anfang der Covid-19-Pandemie ein gängiges Verfahren, dass die Listen mit Patientennamen, die in einem Testzentrum auf SARS-CoV-2 getestet werden sollten, zwar elektronisch in einer Excel-Tabelle erfasst, dann aber ausgedruckt und per Fax an die jeweils zuständigen Testzentren verschickt wurden.“<sup>13</sup> Listen wurden in fehleranfälliger Handarbeit abgetippt. Auch die Kontaktverfolgung durch die Gesundheitsämter (Contact Tracing) sei zu Beginn ausschließlich „von Hand“ erfolgt. Das von Petri erkannte Kernproblem lautet, dass es nach wie vor zumeist nur Insellösungen gibt, die keinen Datenaustausch mit anderen Lösungen ermöglichen, mehr noch, stets auf die kurzfristige Abhilfe bei akuten Problemen statt auf nachhaltige Prozessoptimierung und maximalen Informationsfluss ausgerichtet sind. Die Gesundheitsämter schickten bekanntlich die Corona-Testergebnisse per Fax an das bundeseigene Robert-Koch-Institut. Die Kette an Versäumnissen zog sich bis hin zur Organisation der Impfungen und den aus dem Boden gestampften Schnelltestzentren.

Die deutschen Versäumnisse sind erheblich, da kaum Freiheit von Medienbrüchen besteht, also dass einmal digital erfasste Daten für weitere Arbeits- und Geschäftsprozesse weiterverarbeitet werden können. Ein digitales Meldesystem wurde bereits 2016 vom Bundestag beschlossen – weit vor der Pandemie. Im selben Jahr verabschiedete die Christlich Demokratische Union (CDU) Deutschlands, von 2005 an stärkste Regie-

rungspartei und damit maßgeblich den Kurs bestimmend: „Aktuell belegt Deutschland laut einer Studie der EU-Kommission bei digitalen öffentlichen Dienstleistungen Platz 18. Das Ziel des Netzwerkes Digitalisierung ist es, Deutschland zum Vorreiter zu machen und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts nachhaltig zu stärken. Wir wollen erreichen, dass Deutschland bis 2021 zum besten öffentlichen Dienstleister im europäischen Vergleich aufsteigt.“<sup>14</sup> Doch davon ist Deutschland im Jahr 2021 meilenweit entfernt. Nach wie vor heißt es, der Staat will jetzt digital werden. Ein Plan dafür ist ein neues Gesetz, welches das Bundeskabinett im November 2020 mit dem Titel „Registermodernisierung“ beschlossen hat: „Konkret soll es den Behörden ein ‚registerübergreifendes Identitätsmanagement mit einem eindeutigen und veränderungsfesten Ordnungsmerkmal (Identifikationsnummer)‘ ermöglichen.“<sup>15</sup> Doch der Datenschutz macht einmal mehr die Umsetzung schwierig. Ein Kommentar merkt kritisch an, dass es in Deutschland drei heilige Kühe gebe: einst die D-Mark und die Fußballnationalmannschaft. Als letzte „heilige Kuh“ halte sich bis zum heutigen Tag der Datenschutz.<sup>16</sup>

## **WAS WILL DIESES BUCH?**

Es soll deutlich machen, dass Digitalisierung ein zentrales Chancenthema ist, gerade wenn der Staat es in die Hand nimmt. Der Staat kann und muss wettbewerbsfähiger werden. Lassen Sie einmal ihre typischen Bedenken wie Datenschutz beiseite und denken den Fortschritt neu und über die Grenzen hinweg. Sie werden erst einmal erkennen, dass hierzulande einiges schief läuft und sich einige Abwehrreflexe in Luft auflösen. Der Mensch ist ein Gewohnheitstier. Um Misstrauen abzubauen, helfen Anregungen und Erfahrungen aus anderen Ländern. Hier wird Digitalisierung seitens des Staates umgesetzt. Die Bürgerinnen und Bürger haben den Wandel akzeptiert, da er ihren Alltag sichtbar vereinfacht. „Vater Staat“ betrifft uns schließlich alle, nicht nur in Krisenzeiten. Wir wollen, dass der Staat gemäß seinem Verfassungsauftrag für den Men-

schen da ist. Das hat lange sehr gut funktioniert. Das Fundament beginnt aber nun zu bröckeln, weil der Staat mit Antworten auf die neue digitale Welt nicht aufwarten, geschweige denn glänzen kann. Die umständlichen Verfahrensweisen lähmen.

Der Akzent „Estland“ soll durch Vertiefung die Debatte beleben. Schließlich geht es um die Frage, ob und wie sich das Modell übertragen lässt, und ob das überhaupt sinnvoll ist. Blockieren der Datenschutz und der Föderalismus als wesentliche Strukturprinzipien einen Transfer? Es folgt der globale Blick, um nachhaltige Digitalisierungsstrategien näher herauszuarbeiten und konkrete Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Hier gilt es auch, die neuen Trends wie Künstliche Intelligenz und mögliche Herausforderungen für die Menschenrechte herauszuarbeiten. Schließlich zeigen uns zahlreiche Beispiele, insbesondere aus China, dass Digitalisierung neue totalitäre Muster heraufbeschwören kann. Auch auf diese Gefahren geht das Buch ein. Gerade die Covid-19-Pandemie hat autoritäre Muster, die ohnehin Zulauf bekommen haben, noch einmal verstärkt. Überwachungsstaaten setzen Grundrechte außer Kraft. Welches Menschenbild sollten wir in die Debatte einbringen, um für den deutschen, dann digitalisierten Staat ein Wertefundament 2.0 zu schaffen? Denn dass der deutsche Staat digital werden wird, steht außer Frage. Zentral ist Digitalisierung für eine zeitgemäße Daseinsvorsorge geworden. Das soll die Lektüre dieses Buchs verdeutlichen.

Schafft es Deutschland einmal mehr, sich neu zu erfinden? Schließlich gilt der deutsche Weg als global bewunderter Weg des Erfolgs.<sup>17</sup> Ich bin bei einer Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Wettbewerbsfähigkeit eher skeptisch. Vom digitalen Staat etwa sind wir gegenwärtig noch weit entfernt. Andere Länder machen es uns vor, wie Fortschritt und Vernetzung gehen. Was mir Sorge bereitet, ist die Tatsache, dass man es längst noch nicht schaffte, eine angemessene Infrastruktur herzustellen, aber noch vielmehr, die Bürgerinnen und Bürger auf die Reise mitzunehmen und von den Vorteilen zu überzeugen. Der deut-

sche Staat agiert, legt man die letzten zwei Jahrzehnte zugrunde, in allen Bereichen der Digitalisierung eher als Schlafwandler im Modus der Dauermüdigkeit und Depression. Dabei ist der digitale Wandel ein Thema, das uns alle, jeden Bürger, angeht und wachrütteln muss – weit über Technikfreaks und Nerds hinaus –, und eine Handlungsfrage, die sich um wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Neuerungen und deren Verzahnung dreht.

Die Motivation zu diesem Buch lässt sich in zehn Gebote zu einer erfolgreichen staatlichen Digitalisierung zusammenfassen, die alle mit „V“ beginnen:

- **Verwunderung:** Es gibt keinen rationalen Grund, warum sich die führende Industrienation mit Digitalisierung so schwertut. Ein Wettbewerbsnachteil leitet sich davon bereits ab, zumal die Datenmengen exponentiell größer werden.
- **Verbesserung:** Es gilt dringend, die bestehenden systemischen Mängel abzustellen. Zu viele Projekte wurden in der Vergangenheit in den Sand gesetzt.
- **Vertrauen:** Gerade im Verhältnis zwischen Staat und Bürger muss eine neue Vertrauenskultur entstehen, die weit mehr umfasst, als Dokumente online zur Verfügung zu stellen. Digitalisierung muss zur staatlichen Kernkompetenz gehören.
- **Veränderung(sbereitschaft):** Moderne Technologien beherrschen nicht nur die Kommunikation, sondern dringen fast alternativlos in alle Lebensbereiche ein. Gerade deshalb braucht es eine Veränderungsbereitschaft, vor allem auch im Hinblick auf den Datenschutz als Totschlagargument.
- **Verantwortung:** Der Staat steht nicht nur in der Verantwortung, sondern hat eine solche. Er muss für Transparenz und Sicherheit im Umgang mit persönlichen Daten sorgen. Die Bürgerinnen und Bürger sind auch deshalb skeptisch, da in der Vergangenheit private Konzerne mit Daten Schindluder betrieben haben bzw. immer noch treiben.

- Verunsicherung: Eine solche entsteht durch einen Mangel an Strategie, Vision und Kompetenz. Die Bürgerinnen und Bürger sind generell verunsichert, was die Adaption eines rasanten Modernisierungsschubs angeht. Der Staat muss hier Vorsorge und Fürsorge betreiben.
- Vehemenz: Überzeugungskraft hat derjenige, der für seine Sache „brennt“, mit Nachdruck wirbt. Gerade dieser Antrieb hat in der Vergangenheit gefehlt.
- Verzögerung: Ein weiteres Vertagen kann und darf es nicht mehr geben. Ein großer Wurf fällt nicht vom Himmel. Projekte gilt es ab sofort einzuleiten.
- Verzettlung: Das kleinteilige wie kleinkarierte Verzetteln in Kompetenzen und Zuständigkeiten muss aufhören.
- Vogelperspektive: Ein Blick über die Grenzen, insbesondere nach Estland, hilft, Impulse zu bekommen, neue Wege zu gehen und aus guten Beispielen Kraft und Motivation zu schöpfen, gerade mit Blick auf die Diskussion über die Denk- und Herangehensweise.

„Disrupt Yourself“ heißt nicht umsonst ein Buch des Journalisten Christoph Keese – „vom Abenteuer, sich in der digitalen Welt neu erfinden zu müssen.“ Sein Appell unter dem Eindruck von seinen Recherchereisen ins Silicon Valley: „Als Gesellschaft wollen wir bitte verstehen, dass Digitalisierung nicht mehr das Werk einzelner Kapuzenpulli-Träger aus Kalifornien ist. (...) Wir sind umringt von einer riesigen, amorphen, unübersichtlichen Masse an Innovatoren, die das Alte in rasender Geschwindigkeit durch das Neue ablösen möchten. In allen Branchen übersteigt die Summe des in Start-ups investierten Wagniskapitals bei Weitem die Summe des Forschungs- und Entwicklungsbudgets traditioneller Firmen.“<sup>18</sup>

Das Gefühl der Rückständigkeit wird durch zahlreiche Vergleichsbarometer belegt. Die Zeiten ändern sich in einem atemberaubenden Tempo. Der Otto-Katalog wurde eingestellt, nun auch der IKEA-Katalog – letzterer nach 70 Jahren. Im auflagenstärksten Jahr 2016 waren weltweit rund 200 Millionen Exemplare des IKEA-Katalogs in 69 verschiedenen Versio-



nen und 32 Sprachen in mehr als 50 Ländern vertrieben worden. Nach Angaben des Unternehmens war der Katalog die weltweit meistgelesene Publikation nach der Bibel. Nun also die Zäsur, die im „Handelsblatt“ folgendermaßen begründet wird: Das Kundenverhalten und der Medienkonsum hätten sich gewandelt. Beide Kataloge haben die Briefkästen der Bundesbürger gefüllt.<sup>19</sup> Auch hier zeigt sich der Wandel, der allgemein als disruptiv, also „etwas Bestehendes auflösend“ beschrieben wird. Fax und Flops bei der Gesundheitskarte und beim elektronischen Personalausweis statt Fortschritt: Die digitale Verwaltung in Deutschland wird seit Jahren gebetsmühlenhaft versprochen und gefordert. Praktiziert wird sie allen Beteuerungen und wohlfeilen Sonntagsreden auf Innovationsgipfeln und -kongressen zum Trotz nicht. Anders gesagt, Digitalisierung ist eine Sprachhülse, wie die Bloggerin und Digitalexpertin Anke Knopp kritisch festhält: „Viele Redner insbesondere aus Politik und Verwaltung blenden ihre Zuhörer aus reiner Selbsterhaltung: Sie führen diese zumeist englischen Sprachhülsen zu digitalen Trends im Wortschatz, bleiben aber in ihrem Arbeitsalltag als Entscheider analog. Bloß nicht den Eindruck erwecken, man hätte sich diesem Thema noch nicht gestellt.“<sup>20</sup> Zumal eine Last schwer auf den Schultern liegt: Staatliche, teuer eingekaufte Projekte, etwa die Gesundheitskarte oder digitale Bildungsplattformen wie in Baden-Württemberg, scheitern. Eine kritische Frage muss erlaubt sein: Was bewirken die zahlreichen Beraterverträge in den Ministerien von der Verteidigung bis zum Verkehr?

Ein Mitarbeiter in einem Landratsamt in Baden-Württemberg drückte in einer Diskussion im November 2020 seinen Frust aus, als ich über Möglichkeiten und Chancen der Online-Verwaltung referierte. Aus ihm platzte es förmlich heraus. Es gehe doch alleine darum, den gordischen Knoten der Verhinderung endlich zu zerschlagen. Sonst gebe es keinen Fortschritt, und wir diskutieren in 10, 20 Jahren immer noch die gleichen Fragen, die wir bereits seit 10, 20 Jahren diskutieren. Hunderte Mal wurde die digitale Verwaltung versprochen, ist aber durch die Datenschutzbehörden einkassiert worden. Es sei zum Verzweifeln, wenn sämtliche

Lösungen unter Verweis auf den Datenschutz im Papierkorb verschwänden. Die öffentliche Verwaltung mache einfach so weiter, als wäre nichts geschehen. Dabei sei die Veränderung der Ausbildung, Berufe, Geschäftsmodelle und Kommunikationswege überall mit den Händen zu greifen.<sup>21</sup> Ähnliches kommt von einem früheren Ministerialdirigenten aus dem Freistaat Bayern, den ich vor fünf Jahren kennengelernt habe, als er eine hochrangige Delegation anführte und nach Estland kam. Ich unterhielt mich mit ihm länger in der Deutschen Botschaft. Mittlerweile ist er Präsident des Wirtschaftsbeirats Bayern. Im Mai 2021 kommentierte er einen Vortrag von mir ernüchert. Das estnische Modell sei sehr weit weg. In den letzten Jahren habe sich nur wenig getan. Vielleicht werde die Pandemie ja nun ein Weckruf.<sup>22</sup>

In der Tat gibt es rund 2.500 Verwaltungsdienstleistungen in Deutschland. Etwa 400 Millionen Stunden verbringen die Deutschen jedes Jahr mit Behördenangelegenheiten. Dennoch stockt es. Es gab das Programm „BundOnline“, es gab „Deutschland-online“, nun heißt es „Deutschland Digital“ (DD); es gab zahllose kostspielige Initiativen und Konferenzen, Projekte über Projekte, Papier über Papier. Warum aber mit nur so wenig Folgen und Implementierungen? Warum wird Deutschland durchaus polemisch ein Dornröschenschlaf attestiert? Warum gilt Digitalisierung oft noch als reines IT-Feld?

Als ich im Jahr 2016 den Stand der Digitalisierung in Bayerns Verwaltung ermittelte, mich durch die Verwaltungen, 74 Landkreise und Behörden telefonierte, stellte ich große Skepsis fest. Als ich bei den Behörden anrief und vermittelt werden wollte, um eine anonymisierte Befragung zur Digitalisierung durchzuführen, bekam ich immer dieselbe Antwort. „Da verbinden wir Sie mit dem IT-Menschen“. Ich antwortete, ich möchte gerne variieren. Digitalisierung sei ein Thema für jede Abteilung, von der Freizeit über das Vorzimmer des Landrats oder Oberbürgermeisters bis hin zur Personalabteilung. Das Staunen der Gesprächspartner war groß.

Die zentrale These dieses Buchs lautet: „Digitalisierung“ ist keine Sache für Nerds, sondern ein zentrales Element einer aktuellen, zeitgemäßen Daseinsvorsorge des Staates und der Verwaltung. Ob wir wollen oder nicht, ob wir uns sträuben oder nicht: Staat wie Gesellschaft entwickeln sich entlang der technologischen Anforderungen und Kapazitäten. Digitalisierung ist längst kein Zukunftsthema mehr, sondern rasant im Hier und Jetzt angekommen – in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Deutschland sah bisher den Wald vor lauter Bäumen nicht. Die stolze, wohlstandssaturierte Industrienation machte es sich im Gestern bequem und vergaß das Morgen, was die Transformation des öffentlichen Sektors im virtuellen Zeitalter betrifft. Viel Potenzial wurde verschenkt – sieht man von Blockaden aus Datenschutzargumenten einmal ab. Offenbar drangen die zahlreichen Ratgeber und Roadmaps nicht durch, obwohl die Beraterrepublik<sup>23</sup> großgeschrieben wird. Gegenüber dem Digital-Kapitalismus, der auf einer Ausbeutung von persönlichen Daten beruht, und der global agierenden Zertrümmerung lokaler Geschäfts- und Lebenswelten ist gerade der Staat in der Pflicht.

Was vielfach nur überlegt worden war, realisierte sich dann doch unter den Zwängen der Covid-19-Pandemie, eine bleierne Zeit ohne schnelle Exit-Strategie, innerhalb von wenigen Wochen: Homeschooling, Homeoffice, flexible Arbeitszeitmodelle und Videokonferenzen. Doch bringt der „alternativlose“ Zwang auch einen Digitalisierungsschub durch die Güter „Vertrauen und Transparenz“? Skepsis ist angebracht, wenn es weiterhin am Mut zur Veränderung mangelt. Es fehlt (immer noch) an Offenheit und Neugierde für die neuen technischen Möglichkeiten. Stattdessen soll es ein groß angelegter Plan richten, der nicht kommen kann und wird und nicht auf der grünen Wiese entsteht. Oftmals bleibt der Eindruck, Digitalisierung sei „eine übermächtige Wunderwaffe, eine eierlegende Wollmilchsau in Form eines Perpetuum mobile. Doch Digitalisierung ist kein magischer Wunschbrunnen. Sie macht nicht automatisch alles gut.“<sup>24</sup> Vor allem muss alles plötzlich sofort geschehen. Die Ausgangssituation hat etwas von einem winterlichen Kaltstart: Deutsch-