

## Eine vertane Chance: Wie die Digitalstrategie hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt

### Kabinettsentwurf der Digitalstrategie der Bundesregierung „Gemeinsam digitale Werte schöpfen“

DIE FAMILIENUNTERNEHMER erkennen das Bemühen der neuen Bundesregierung der bislang schleppend verlaufenden Digitalisierung von Staat und Gesellschaft neue Impulse zu geben. Der Ausgangspunkt der Digitalstrategie ist die richtige Diagnose, dass Deutschland im Bereich der Modernisierung erheblichen Aufholbedarf und einen regelrechten Umsetzungsstau aufweist und deshalb ein „umfassender digitaler Aufbruch“ notwendig sei. Leider wird die Digitalstrategie, die erst nach rund einem Jahr seit der Bundestagswahl vorgelegt wurde, diesen Ambitionen noch nicht gerecht.

Dabei wären Reformen so dringend notwendig wie schon lange nicht mehr. Im europaweiten Vergleich des DESI (Digital Economy and Society Index) befindet sich Deutschland nur im EU-Durchschnitt und bei der Verwaltungsdigitalisierung hinkt Deutschland Ländern wie Estland und Israel um Jahre hinterher. Das Wirtschaftsforum der SPD warnte jüngst, dass „Deutschland und Europa ein sich stetig vergrößerndes Digitalisierungsdefizit haben.“<sup>1</sup> Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) moniert in seinem aktuellen Jahresgutachten die bisherigen Anstrengungen als zu gering.<sup>2</sup>

Angesichts dieser Herausforderungen wäre es an sich tatsächlich Zeit für einen kohärenten Gesamtansatz in der Digitalisierungspolitik. Leider liefert die vorliegende Strategie diesen zu wenig, sondern stellt in erster Linie lediglich einen Katalog an Vorhaben – teils an Bestandsprojekten, teils an plattitudenhaften Wünschen („Unternehmensgründungen sind schnell, einfach und ortsunabhängig digital möglich“ S. 7) – ohne tiefgreifende Verzahnung nebeneinander. Viele der angesprochenen Punkte sind für sich zwar richtig, jedoch wird der entscheidende Schritt auch zu einer Umsetzungsstrategie nicht gegangen. Und auch in Bezug auf das Digitalbudget herrscht weiterhin Unklarheit. DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen deshalb erhebliche Nachbesserungen an.

---

<sup>1</sup> Wirtschaftsforum der SPD e.V. (2022). Deutschland. Digital. 2030, Eckpunkte für eine digitale Zukunftsstrategie, S.10, [https://www.spd-wirtschaftsforum.de/news/digitalstrategie\\_2030/](https://www.spd-wirtschaftsforum.de/news/digitalstrategie_2030/)

<sup>2</sup> Vgl. SVR (2021). Jahresgutachten 2021/2022, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202122/JG202122\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202122/JG202122_Gesamtausgabe.pdf)

## 1. Erste Bewertung

Sprachlich-literarisch kommuniziert die „Strategie“ auf durchaus kreative Weise, indem sie fiktiv zurückblickend die noch abzuarbeitenden Aufgaben formuliert: „Ende 2025 ist die Hälfte aller Haushalte mit Glasfaser versorgt.“ (S. 5) Sodann folgt eine Aufzählung von vielen Wünschen, bei denen wenig fehlt. Diese reichen von „alle Bildungseinrichtungen (...) machen sich stärker das Potenzial der Digitalisierung (...) zunutze“ (S. 5), über „Künstliche Intelligenz und Robotik werden in Deutschland und Europa vom Menschen her und damit gemeinwohlorientiert gedacht, verantwortungsvoll, technologieoffen und innovationsfreundlich erforscht und weiterentwickelt“ (S. 8) und „Verwaltung wird konsequent aus der Nutzerinnen- und Nutzerperspektive gedacht“ (S. 9) bis hin zu „der Transfer von Wissenschaft und Forschung ist sprunghaft angestiegen“ (S. 8) und dank einer „menschenzentrierten Digitalpolitik“ (S. 50) schließlich zur „Digitalisierung als Treiber ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit“ (S. 4).

Allerdings wirken Feststellungen wie „so können Bürgerinnen und Bürger ebenso wie juristische Personen und rechtsfähige Vereinigungen ihre Behördengeschäfte ortsunabhängig und effizient elektronisch erledigen“ (S. 9) umso mehr wie eine ferne Utopie, wird die aktuelle Realität bei Unternehmen und privaten Haushalten betrachtet: Ämterinteraktion nur per Faxgerät, lange Wartezeiten vor Ort und oftmals die Notwendigkeiten Stammdaten und weitere Informationen redundant übermitteln zu müssen, da weiterhin die verschiedenen Register nicht miteinander vernetzt sind. Einen konkreten Weg, wie dies zu ändern wäre, zeigt die Strategie indessen nicht auf. Tatsächlich viel konkreter als der folgende Passus wird der Ansatz nicht: „Das Onlinezugangsgesetz wird weiterentwickelt.“ (S. 9). So wirkt das Papier auch eher wie eine blutleere Deskription und Ideensammlung denn als eine richtige Strategie.

Bedenklich freilich erscheinen die Ansätze im Bereich der Innovationsförderung, die einen starken dirigistisch-industriepolitischen Fokus einnehmen. Zielführender wären eine klare ordnungspolitische Konzentration auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen und mehr Vertrauen in die Marktkräfte.<sup>3</sup> Statt beispielweise immer neue Fördertöpfe und Subventionen für Gründungen (etwa mittels des Zukunftsfonds) sowie neue Behörden und Bürokratien (wie der DATI - Deutsche Agentur für Transfer und Innovation) zu schaffen, sollten sich die Bemühungen etwa darauf richten, die steuerlichen und finanzmarktpolitischen Bedingungen für Start-Ups zu verbessern, die Verwaltungslasten zu entbürokratisieren, den digitalen EU-Binnenmarkt zu vollenden und die Hochschulen durch mehr Autonomie dazu zu ertüchtigen, Ausgründungen und damit den Wissenstransfer in die wirtschaftliche Verwertungslogik besser zu unterstützen.

Die gegenwärtig wichtigen Weichenstellungen auf europäischer Ebene durch die bedeutenden EU-Verordnungen und –Richtlinien finden erstaunlicherweise quasi keine Erwähnung. So wird nur und etwas lapidar angemerkt - ohne dass eine inhaltliche Positionierung erkennbar wird: „Auf europäischer Ebene sorgen klare und verlässliche Rahmenbedingungen auf allen Ebenen der digitalen Welt (Netze, Dienste, Daten und Anwendungen), einschließlich KI und Plattformen

---

<sup>3</sup> Vgl. DIE FAMILIENUNTERNEHMER (2022). Bausteine für eine Wettbewerbsagenda für Deutschland – eine Innovations- und Digitalisierungspolitik für die Jahre ab 2022, [https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/digitalisierung/dateien/FaMu\\_Position\\_Wettbewerbsagenda.pdf](https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/digitalisierung/dateien/FaMu_Position_Wettbewerbsagenda.pdf)

für ein nutzer- und wettbewerbsfreundliches Umfeld, das Wachstum und Innovation für eine starke Wirtschaft, hohe Verbraucherschutz- und Umweltstandards gewährleistet, digitale Teilhabe sichert und die digitale Souveränität Europas schafft.“ (S. 9) Hier wäre wünschenswert gewesen, dass die Strategie den Fragen nach dem Wie und Warum nachgeht: Was kann man von Brüssel lernen? Was ist die deutsche Haltung dazu? Wo kann man zu anderen oder gar noch besseren Ausgestaltungen des dort gezogenen Rahmens gelangen? Bislang ist seitens der Bundesregierung in Brüssel im ganzen Bereich der Digitalpolitik also wenig Gestaltungswillen zu erkennen. Dies ist sicherlich auch den weiter noch immer fragmentierten und teils noch offenen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ressorts geschuldet. Diese Sprachlosigkeit ist umso bedenklicher, als dass gerade die großen Themen wie etwa der Umgang mit Künstlicher Intelligenz in der EU verhandelt wird und dabei zum Teil eine erhebliche Überregulierung droht, die der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Felde ggf. sogar schaden könnte.<sup>4</sup>

Den Kern der Probleme einer schleppenden Digitalisierung adressiert die Ampel-Regierung in der Strategie nicht, nämlich die fehlenden Kompetenzen der federführenden Stelle und eine weiterhin erkennbare Ambitionslosigkeit – die Digitalisierung des Landes ist auch in der aktuellen Legislaturperiode politisch keine Chefsache. Exemplarisch wird dies etwa an folgendem Sachverhalt deutlich: „Zum besseren Schutz vor Infektionskrankheiten bauen wir das Deutsche Elektronische Melde- und Informationssystem für den Infektionsschutz (DEMIS) im Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) sukzessive weiter aus.“ (S.18). Es ist erstens beschämend, dass im Jahr drei der Corona-Pandemie immer noch nicht alle Gesundheitsämter an ein einheitliches Informationsaustauschsystem angeschlossen sind,<sup>5</sup> und insbesondere zweitens, dass sich die Strategie mit einem „sukzessiven“ Ausbau begnügt. Warum so wenig zupackend? Dies zeigt eine geradezu indolent wirkende Machtlosigkeit der Digitalstrategen im Haus des nunmehr so etikettierten „Bundesministeriums für Digitales und Verkehr“ (BMDV).

Der Fall der Gesundheitsämter reiht sich ein in die vielen Rückschläge der Digitalisierung des Gesundheitsbereiches. Während mit der elektronischen Patientenakte ePA und dem eRezept längst technische Lösungen vorliegen, hat es die Politik nicht geschafft, diese verbindlich durchzusetzen. Stattdessen wurde die weitere Einführung auf unbestimmte Zeit verschoben und stattdessen wird auf kleinräumige Pilotversuche vertröstet. Das Versprechen der Digitalstrategie, dass im Jahr 2025 mindestens 80 Prozent der GKV-Versicherten über eine ePA verfügen sollen, ist also kein wirklicher Fortschritt, sondern lediglich eine überfällige Mindestentwicklung. Bereits Gesundheitsminister Ulla Schmidt versprach eine solche Digitalisierung der Gesundheitsunterlagen – das war im Jahr 2003. Für eine effiziente Bewältigung der Covid-Pandemie und zukünftiger Krisen wäre die Digitalisierung ein sehr wichtiger Baustein.

---

<sup>4</sup> Dazu DIE FAMILIENUNTERNEHMER (2021). Künstliche Intelligenz: Europa wettbewerbsfähig halten,

[https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/digitalisierung/dateien/Fa\\_mU\\_Position\\_KI\\_Papier\\_kurz.pdf](https://www.familienunternehmer.eu/fileadmin/familienunternehmer/positionen/digitalisierung/dateien/Fa_mU_Position_KI_Papier_kurz.pdf)

<sup>5</sup> Dazu z.B. <https://www.deutschlandfunk.de/digitalisierung-im-gesundheitsdienst-wer-geht-zuerst-das-100.html>

So ist zwar insgesamt betrachtet vieles richtig, was in der Digitalstrategie schlagwortartig genannt wird (insbesondere auch die Aufzählung von z. B. technischen Standards und Normen, die entgegen ihrer öffentlichen Wahrnehmung eine hohe Wirkung entwickeln), dabei bleibt es aber auch. Diverse eigentliche strukturellen Hürden für den Digitalisierungstau bleiben unberücksichtigt. Es wird auch wenig unternommen, die Attraktivität des Standorts Deutschland durch einen funktionsgerechten Ordnungsrahmen und innovationsfördernde Rahmenbedingungen zu verbessern.

## 2. Empfehlungen

DIE FAMILIENUNTERNEHMER empfehlen dringend deutliche Nachbesserungen, insbesondere in zweierlei Hinsicht:

- **Mehr Bindungswirkung:** Die Strategie kommt ohne einen wirklich ausdifferenzierten Zeitplan und mit nur sehr wenigen konkreten – und überprüfbaren – Messzahlen aus. Damit die Strategie Bindungswirkung entfalten kann, ist eine klare gesetzliche (Selbst-) Verpflichtung an die Umsetzung ihrer Ziele notwendig. Ansonsten werden das Vertrauen und die Geduld der Bürger und der Wirtschaft bald restlos verspielt sein. Ein ähnlicher Fall, wie er bei der (Nicht-)Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zum Jahresende droht, sollte sich nicht wiederholen.

Die verwendeten Formulierungen wie beispielsweise „Wir wollen uns 2025 daran messen lassen, ob digitales Kapazitätsmanagement und Predictive Maintenance zu einem leistungsfähigen verlässlicheren und attraktiveren Schienenverkehr beitragen“ (S. 21) reichen nicht aus. Um beim Beispiel zu bleiben: Hier müsste konkret festgelegt werden, dass sämtliche Schnellfahrstrecken bis 2025 mit dem European Train Control System (ETCS) ausgestattet sein werden.

- **Strukturreformen und Staatmodernisierung:** Wenn Deutschland im Bereich der Digitalisierung und insbesondere der Verwaltungsmodernisierung weiterkommen will, dann braucht es grundlegende Reformen der Verwaltung sowie der Zusammenarbeit von Bund-Länder-Kommunen und darüber hinaus einer zentralen Kompetenz allgemeinverbindliche Standards festzulegen. Alle bisherigen Verwaltungsabläufe und Strukturen müssen auf den Prüfstand. Es reicht nicht, das, was bisher analog umständlich lief, nun zu digitalisieren. Es ist beispielsweise wenig zielführend, dass jedes Bundesland sein eigenes – untereinander inkompatibles - Nutzerkonto als Zugriffspunkt auf öffentliche Verwaltungsleistungen entwickelt und betreibt.

Anstatt eines Systems der Politikverflechtung mit einem Kompetenzwirrwarr, in der Niemand die Verantwortung trägt und in der sich die verschiedenen Stellen die Schuld zuschieben können, ist eine klare Trennung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten notwendig (siehe Abb. 1). Deshalb benötigt das Land eine weitere Föderalismusreform – dieses Mal mit dem Fokus auf (digitale) Verwaltungsleistungserstellung - und eine Beamtenrechtsreform. Dazu bedarf es einer Gesamtprüfung der bisherigen Strukturen. Auf Befindlichkeiten und mögliche Vetoplayer darf keine Rücksicht genommen werden.

Dies fordern nicht nur der Normenkontrollrat,<sup>6</sup> sondern auch der ehemalige Minister Thomas de Maizière, der Elemente einer „Mutter aller Reformen“ skizziert.<sup>7</sup>

Vor allem ist das Einlösen der Versprechen nach einem effizienteren, also digitalen Staatswesen eine Frage der Glaubwürdigkeit. Denn alle diese skizzierten Mängel müssen überraschen, da die Finanzierung des Staates weiter anwächst, und entsprechend eigentlich qualitative Verbesserungen zu erwarten wären. Die Staatsquote ist in Deutschland von 32,9 Prozent im Jahre 1960 auf mittlerweile 51,3 Prozent gestiegen. Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung ist jedoch nicht im gleichen Maße gestiegen und insbesondere der aktuellen dynamischer werdenden übrigen Welt nicht mehr gewachsen.<sup>8</sup>

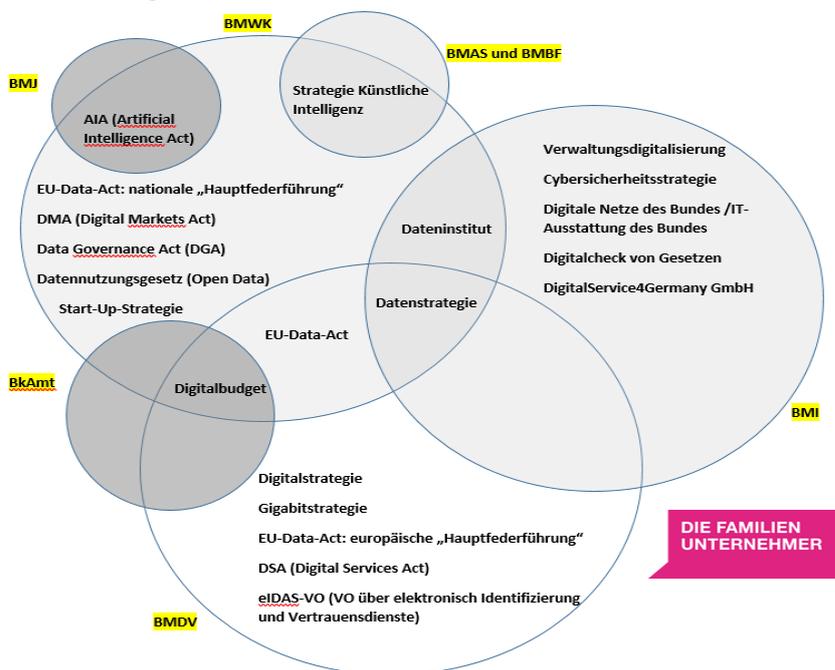


Abb. 1: Dargestellt ist beispielhaft, welche Ministerien für welche digitalpolitischen Vorhaben verantwortlich sind und welche vielfältigen Zuständigkeitsüberlappungen vorliegen<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Dazu Nationaler Normenkontrollrat (2021). Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1936832/503cc3c5b6d4393803f9b39ef4a0cd99/120625-initiative-leistungsaehige-verwaltung-zukunftsfester-staat-data.pdf>

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.thepioneer.de/originals/steingarts-morning-briefing/podcasts/die-mutter-aller-reformen>

<sup>8</sup> Dazu <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161337/umfrage/staatsquote---gesamtausgaben-des-staates-in-relation-zum-bip/>

<sup>9</sup> Nach dem Entwurf eines Eckpunktepapiers „Digitalpolitik der Bundesregierung: Grundsätze und Zuständigkeiten, Stand: Juli/August 2022.

- **Schwerpunktsetzung auf zentrale Basisdienste:** Aufgrund des enormen Digitalisierungsrückstandes und der offenkundig begrenzten Kapazitäten und dem Willen zu einer breiten Modernisierung, sollte sich das Bundesministerium für Digitales und Verkehr zumindest auf die Umsetzung von Schlüsseldiensten konzentrieren, die für die künftige Entwicklung einen Hebeleffekt haben könnten.

Dazu zählen neben dem flächendeckenden Ausbau der digitalen Netze und der Registermodernisierung u.a. auch ein zentrales, staatlich angebotenes Verfahren zur digitalen Identifikation im Internet. Das kürzlich aufgrund überzogener

Datenschutzbedenken eingestellte Video-Ident-Verfahren im Gesundheitswesen zeigt sowohl die dringliche Notwendigkeit eines solchen Legitimationsmechanismus als auch das Fehlen eines, für alle Bürger zugänglichen und bequemen, Ausweisverfahren. Ein solche digitale Identifikationsmöglichkeit ist die Basis aller weiteren Digitalisierungsschritte, etwa der Verwaltungsdigitalisierung und der elektronischen Patientenakte. Post- und Video-Ident können dabei nur Brückentechnologien auf dem Weg zu einer wirklich ausgereiften digitalen Identität sein.

Die Digitalstrategie sollte dem Personalausweis für das Internetzeitalter endlich zum Durchbruch verhelfen. Auch hier gilt: Der mit einem Chip ausgestattete Personalausweis bringt bereits eine hochsichere Möglichkeit mit sich online auszuweisen. Es bleibt rätselhaft wieso sich GKV-Versicherter nicht mit ihrem Online-Personalausweis für die elektronische Patientenakte legitimieren können. Das Strategiepapier nennt zwar digitale Identitäten als Hebelprojekt, verpflichtet sich aber leider auf keine konkreten Realisierungsschritte oder Zeitpläne.

## 3. Gesamtwürdigung

Diverse Einzeldiagnosen in der Digitalstrategie sind korrekt vorgenommen und im Vergleich zum ursprünglichen Referentenentwurf finden sich deutliche Verbesserungen, jedoch greifen die Vorschläge für Therapien zu kurz oder fehlen ganz. So droht die seit langem verstolperte Digitalisierung Deutschland weiterhin zu hemmen und zur regelrechten Konjunktur- und Innovationsbremse zu werden. Die Digitalstrategie in der vorliegenden Fassung wird daran vermutlich wenig ändern. Denn leider stellt die „Digitalstrategie“ eher eine Zustandsbeschreibung mit utopischen Ausblick dar als ein wirkliches Arbeitspapier oder echte To-Do-Liste. Zwar ist vieles richtig, aber leider ist sie keine Umsetzungsstrategie – entsprechend ist auch der kleine Absatz aus, der unter einer mehr versprechenden Überschrift „Umsetzung“ geführt wurde in der finalen Version im Vergleich zum Entwurf ganz gestrichen wurde. Jetzt ist nur noch die Rede von Monitoring.

Klare Zeitpläne, eindeutige Pflichten und Verantwortlichkeiten fehlen nahezu vollständig. Hierin unterscheidet sich die neue Digitalstrategie auffallend wenig von der alten Agenda der vorhergehenden Regierung.<sup>10</sup> Angesichts dessen ist es auch nur noch eine Marginale, dass der

---

<sup>10</sup> Vgl. Bundesregierung (2021). Digitalisierung gestalten. Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, 6. aktualisierte Ausgabe Juni 2021,

Mittelstand als Rückgrat der deutschen Wirtschaft und mit durchschnittlich 200 Ämterkontakten der Poweruser der Verwaltung nur am Rande Erwähnung findet. Es verwundert, dass die selbst ernannte „Fortschritts-Koalition“ nach acht Monaten noch immer keine schlüssige Strategie zur Modernisierung Deutschland vorlegen konnte. Im Gegenteil: Zwischen hier lauter Rhetorik und dort tatsächlichem Anpacken wollen zeigt sich eine erhebliche Diskrepanz. Mit der jüngst verabschiedeten Novelle des Nachweisgesetzes ist sogar ein Rückschritt zu erkennen.

Demnach dürfen Arbeitsverträge nicht länger rein digital ausgefertigt werden, sondern bedürfen zwingend der schriftlichen Papierform mit Originalunterschrift. Ein elektronischer Nachweis wird mit Bußgeld geahndet. Dies und weitere neue Anforderungen an Arbeitsverträge erhöhen die ohnehin schon alles erstickenden Bürokratielasten noch weiter.<sup>11</sup> Deutschland tritt auch im Jahr 2022 auf der Stelle - eine ernst gemeinte Zukunftspolitik sähe anders aus.

---

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1605036/d71af00f84eb2253ec2435d93fda5b6d/digitalisierung-gestalten-download-bpa-data.pdf>

<sup>11</sup> Z.B.: <https://www.br.de/nachrichten/netzwelt/nachweisgesetz-arbeitsvertraege-weiterhin-nur-auf-papier>