

Lenz, Fulko

**Research Report**

## Digitalisierung messen: Staatliche Leistungsdaten statt digitalpolitischer To-Do-Listen

Positionspapiere, No. 12

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Lenz, Fulko (2023) : Digitalisierung messen: Staatliche Leistungsdaten statt digitalpolitischer To-Do-Listen, Positionspapiere, No. 12, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268850>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Position zum Thema

**Digitalisierung messen:****Staatliche Leistungsdaten statt digitalpolitischer To-Do-Listen****Fulko Lenz**

Berlin, Februar 2023

Der bislang verfolgte digitalpolitische Ansatz, in legislaturperiodischen Abständen Digitalstrategien in Form von To-do-Listen zu verfassen, hat mit Blick auf tatsächliche Digitalisierungsfortschritte (zu) wenig Wirkung entfaltet. Statt immer mehr vom Selben zu versuchen und weitere, detaillierte Maßnahmenkataloge aufzustellen und abzuarbeiten, sollte daher ein viel stärkerer Fokus auf der Erhebung von staatlichen Leistungsdaten liegen. So würde die Wirkung von Digitalisierungsbemühungen sowie die Qualität staatlichen Handelns insgesamt messbar. Dies erfordert eine kontinuierliche, transparente Erhebung aktueller, granularer und frei zugänglicher Daten. Auf Basis einer solchen, verbesserten Datengrundlage könnte Digitalpolitik erstens evidenzbasiert und zielgerichteter erfolgen. Zweitens würde die Leistungsfähigkeit staatlicher Stellen für Bürger nicht nur transparent, sondern auch vergleichbar und so drittens Anreize zu Verbesserungen verstärkt, weil die Qualität staatlicher Leistungen wieder mehr ins Zentrum des politischen Wettbewerbs rücken würde.

Ein detaillierter Blick auf die erhobenen bzw. veröffentlichten Daten zur Digitalisierung von Verwaltung, Schulen und Gesundheitsämtern zeigt, dass man von diesem Idealbild in Deutschland noch sehr weit entfernt ist. Umso wichtiger sind konkrete und wirksame Schritte auf dem Weg zu einem Staat, der seine Leistungsfähigkeit datenbasiert misst und transparent ausweist. Hierfür sollte der Bund erstens seine finanzielle Förderung als Hebel nutzen und Mittel nur dann ausschütten, wenn gleichzeitig verbindlich definierte Leistungsdaten zurückfließen. Zweitens sollten Gesetzesvorhaben zwingend mit Indikatoren versehen werden, anhand derer die Wirkung bzw. die Zielerreichung des Gesetzes transparent überprüft werden kann. Drittens sollte das geplante Dateninstitut mit dem klaren Handlungsauftrag versehen werden, für alle Bereiche staatlichen Handelns geeignete Leistungsdaten zu definieren.

ISSN 2197-3059

Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstr. 60  
10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de

[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Die Digitalstrategie 2022 – Ein Koalitionsvertrag für die Digitalisierung?

Die Bundesregierung hat im August 2022 ihre neue Digitalstrategie beschlossen. Unabhängig von deren Inhalten und den damit gesetzten digitalpolitischen Prioritäten für die laufende Legislaturperiode stellt sich vor allem die Frage, ob der Strategie in puncto Umsetzung und Wirkung größerer Erfolg beschieden sein wird als ihren zahlreichen Vorläufern. Zumindest den Versuch, die Umsetzung der Vorhaben einer transparenten Erfolgskontrolle zu unterziehen, kann man der Strategie in ihrer 2022er Auflage nicht absprechen.<sup>1</sup> So ist für jedes inhaltliche Kapitel detailliert aufgeführt, woran sich die Verfasser im Jahr 2025 messen lassen wollen. Das Problem ist jedoch, dass sich bei vielen Vorhaben die selbstgesteckten Ziele erreichen lassen, ohne dabei nennenswerte Digitalisierungsfortschritte für dieses Land zu erzielen.

So will man sich z.B. an der Verabschiedung von Neuauflagen des Online-Zugangsgesetzes (OZG) und des Digitalpakts Schule messen. Beide sind aber beileibe kein hinreichendes Kriterium für tatsächliche Verbesserungen in diesen Bereichen. Es bedürfte vielmehr klarer Ziele, was mit neuen Gesetzen und Förderungen erreicht werden soll. Ein weiteres Beispiel ist das geplante Dateninstitut, das jenseits von Symbolpolitik kaum eine tatsächliche Wirkung entfalten wird, wenn es bei den eher vagen Zielsetzungen bleibt, "bedarfsorientiert" Datenverfügbarkeit, -standardisierung und -treuhändermodelle zu fördern. Es mangelt in der deutschen Digitalpolitik nun wahrlich nicht an Akteuren mit ähnlich unklarem Handlungsauftrag. Des Weiteren weist die Digitalstrategie unpräzise, weil in der Wirkung kaum überprüfbare Absichtserklärungen aus, wie die "wirksame Stärkung" von digitaler Souveränität außenpolitischer Partner oder die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft. Klar definierte Ziele, anhand derer der Erfolg des eigenen Handelns tatsächlich messbar ist, finden sich hingegen eher in homöopathischer Dosierung: So sollen mindestens 80 Prozent der gesetzlich Versicherten über eine digitale Patientenakte verfügen (was nicht gleichbedeutend mit Nutzung ist), soll Deutschland im internationalen DESI-Ranking von Platz 13 unter die Top Ten vorrücken (was weder ambitioniert noch aussagekräftig ist) und die Gründerquote erhöht werden (was nicht zwingend ein Mehr an Innovation bedeutet).

Wenig überzeugend ist überdies der Vorsatz, die "Wirkung der Strategie [...] einer unabhängigen wissenschaftlichen Analyse [zu] unterziehen und für die interessierte Öffentlichkeit transparent [zu] machen". Was vielversprechend klingt, dürfte angesichts der vagen Formulierung in der Realität des politischen Geschäfts dazu führen, dass die Wirkungsanalyse in Studienform frühestens Ende 2025 erscheint – also nach der nächsten Bundestagswahl, wenn die Ergebnisse keine politische Relevanz mehr haben. Gleiches gilt auch für den Ansatz, das Monitoring der Strategie durch eine Staatssekretärsrunde steuern zu wollen. Vornehmliches Anliegen aller Beteiligten in einer solchen Konstellation dürfte es sein, das Monitoring so zu gestalten, dass das eigene Haus in möglichst gutem Licht erscheint.

Letztlich ähnelt die neueste Digitalstrategie erneut einer politischen To-Do-Liste im Stile eines Koalitionsvertrages, bei dem sich die Erfolgskontrolle auf das Abhaken politischer Maßnahmen bis zum Ende der Legislaturperiode beschränkt. Auf ähnliche Weise hatte bereits die letzte Bundesregierung minutiös den Umsetzungsstand des eigenen Maßnahmenkataloges für die Digitalisierung aufbereitet – ohne freilich durchschlagenden Erfolg erzielt zu haben. Es ist bedauerlich, dass der Fokus erneut eher auf der Frage liegen soll, was man getan hat und nicht,

---

<sup>1</sup> Siehe [www.digitalstrategie-deutschland.de](http://www.digitalstrategie-deutschland.de).

was man damit erreicht hat. Der bloße Aktivitätsnachweis mag zwar auch einen berechtigten politischen Zweck erfüllen, aber kann eine ernsthafte und transparente Überprüfung des Erfolges digitalpolitischer Maßnahmen inklusive messbarer Ziele nicht ersetzen.

## Kriterien für aussagekräftige staatliche Leistungsdaten

Statt immer neuer und längerer digitalpolitischer To-Do-Listen bedarf es der Erhebung aussagekräftiger Leistungsdaten über staatliches Handeln. Anhand dieser sollte nicht nur der tatsächliche Umsetzungserfolg messbar gemacht, sondern vor allem die Wirkung von digitalpolitischen Maßnahmen überprüfbar werden. Folgende Kriterien müssen hierfür erfüllt sein:

### 1. Messbarkeit

Es mag trivial klingen, aber Messbarkeit – nicht von politischer Aktivität, sondern deren Erfolg – ist Grundvoraussetzung dafür, die Wirkung von Digitalvorhaben zu beurteilen. Dies setzt insbesondere voraus, dass der Status quo quantifizierbar ist und gegen einen zu erreichenden Zielwert gestellt werden kann. Allgemeinplätze wie “wir setzen uns für die Stärkung von etwas ein” lassen sich nicht sinnvoll überprüfen, wenn schon der Ausgangswert unbekannt ist.

### 2. Granularität

Damit Indikatoren Vergleichbarkeit schaffen und Wettbewerbsanreize verstärken können, müssen sie so granular wie möglich ausgestaltet werden. Das erfordert, dass sie immer auf die unterste, ausführende Ebene runtergebrochen werden können (z.B. je Verwaltungsamt oder Schule). Die Aussagekraft von bundes- oder landesweiten Durchschnittswerten ist insbesondere dann gering, wenn sich dahinter ein großes Leistungsgefälle verbirgt.

### 3. Aktualität

Indikatoren müssen eine möglichst aktuelle Datenbasis haben. Selbstredend bedarf es nicht immer und überall echtzeitbasierter Daten, aber wenn sich Veröffentlichungszyklen und Verzugsdauern eher im Bereich von Monaten und Jahren bewegen, fehlt ihnen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Zweifel bereits jegliche Relevanz als Handlungs- oder Bewertungsgrundlage.

### 4. Kontinuität

Wenn man sich erstmal auf einen Indikator staatlicher Leistungsfähigkeit geeinigt hat, sollte dieser auch kontinuierlich und vor allem über den Zeithorizont einer Legislaturperiode hinaus erhoben werden. Andernfalls können nachhaltige Fortschritte – oder deren Fehlen – kaum sichtbar werden, wie das warnende Negativbeispiel des Breitbandausbaus zeigt: In den letzten Legislaturperioden wurde jedes ausgerufene Ausbauziel verfehlt, woraufhin die nachfolgende Regierung ein leicht verändertes Ziel ausrief, um so nicht zuletzt zu kaschieren, dass auch das erste Ziel (bundesweite Verfügbarkeit von Anschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s) noch immer nicht erreicht wurde.

### 5. Vergleichbarkeit

Schließlich müssen entsprechende Leistungsdaten in einer Art und Weise aufbereitet und veröffentlicht werden, die Vergleichbarkeit ermöglicht. Hierfür ist insbesondere eine zentrale Zugänglichkeit entscheidend, da es wenig hilft, wenn Ergebnisse tief in 16 Landesportalen vergraben werden und deren Vergleichbarkeit z.B. durch unterschiedliche Aufbereitung, Veröffentlichungsformen oder Erhebungsstandards erschwert wird.

## Staatliche Leistungsdaten als Digitalisierungsmotor

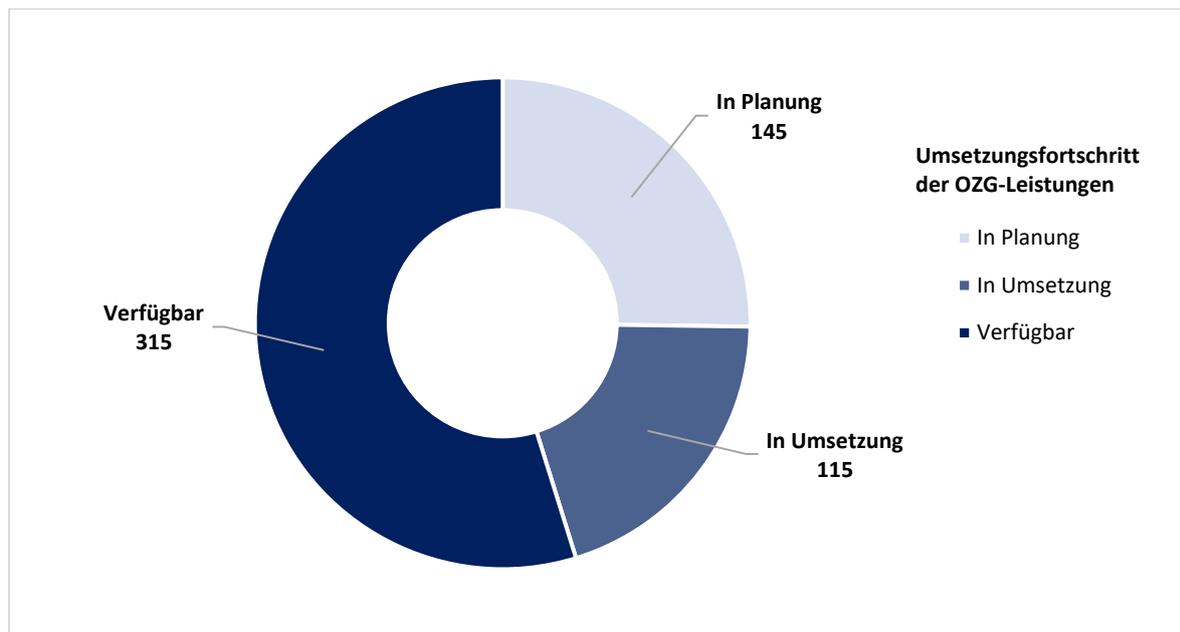
Daten über staatliches Handeln, die die Kriterien Messbarkeit, Granularität, Aktualität, Kontinuität sowie Vergleichbarkeit erfüllen, würden erstens zu einer wesentlich besseren Datengrundlage für die Evaluierung dieses Handelns führen. Statt des fast schon rituellen Beklagens eher diffuser Digitalisierungsmängel, käme man auf diese Weise dem viel bemühten Idealbild evidenz- und datenbasierter politischer Entscheidungen einen großen Schritt näher. Man könnte auf Basis genauer Kenntnis des aktuellen Status quo zielgerichteter agieren. Zweitens entstünde eine transparente Vergleichbarkeit über die Leistungsfähigkeit des föderalen Staates. So wäre nicht nur ein Lernen voneinander besser möglich, bei dem erfolgreiche Lösungsansätze erkennbar sind und sich replizieren lassen. Bürger könnten vor allem die Leistungsfähigkeit der für sie zuständigen staatlichen Stellen oder Behörden deutlich besser und anhand objektiver Kriterien beurteilen. Statt vor allem auf anekdotische Evidenz angewiesen zu sein, würde die Qualität staatlicher Leistungserbringung auf Ebene der ausführenden Stellen transparent vergleichbar und somit drittens wieder stärker in den politischen Wettbewerb rücken. Dies dürfte Anreize für Verbesserungen verstärken. Zumindest wäre das digitale Nachzügler-tum schwieriger bzw. für politisch und staatlich Handelnde kostspieliger, weil Verantwortlichkeiten für Missstände und Versäumnisse offensichtlicher würden und entsprechend größerer Handlungsdruck entstünde.

## Staatliche Leistungsdaten am Beispiel des Online-Zugangsgesetzes

Das im Jahr 2017 beschlossene Onlinezugangsgesetz sieht vor, dass Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch digital zur Verfügung stehen müssen. Die Verfehlung dieses Ziels stand schon seit Langem fest. Noch im Jahr 2021 wurde dabei der Umsetzungsfortschritt anhand der Grafik in Abbildung 1 kommuniziert. Was wirkte, als seien mehr als die Hälfte der OZG-Leistungen digital verfügbar, war jedoch eine groteske Überzeichnung des realen Fortschritts. Tatsächlich wurde eine Leistung bereits dann als verfügbar gewertet, wenn sie nur in einer der über 11.000 Kommunen vorhanden war. Sinnvolle Aussagen über das mit dem Gesetz verfolgte Ziel – die flächendeckende Digitalisierung des Verwaltungsangebots – ließen sich so nicht treffen.

Seitdem hat sich die Datengrundlage durchaus verbessert. Das OZG-Dashboard (siehe Abbildung 2) weist nun die flächendeckende Verfügbarkeit von OZG-Leistungen auch auf Ebene von Bund, Ländern und Kreisen aus sowie die Anzahl von Leistungen, die in mindestens einer Kommune zur Verfügung stehen. Trotz der gesteigerten Granularität ist die Ausgestaltung des OZG-Dashboards alles andere als ambitioniert. So fehlt noch immer eine Darstellung auf Ebene einzelner Kommunen. Es ist offensichtlich, dass aus Bürgersicht einzig und allein entscheidend ist, dass digitale Dienste in der eigenen Kommune zur Verfügung stehen. Transparent auszuweisen, dass es in Nachbarkommunen deutlich besser läuft, dürfte daher den Handlungsdruck auf digitale Nachzügler erheblich erhöhen. Vor allem aber ist die Definition einer online verfügbaren Leistung fraglich. So gilt eine OZG-Leistung als digitalisiert, wenn mindestens eine zugehörige Verwaltungsleistung den Reifegrad 2 erreicht hat. Dieser besagt, dass eine Online-Beantragung grundsätzlich möglich ist, aber Nachweise noch nicht digital übermittelt werden können. Von einer vollständigen Digitalisierung mit Verwirklichung des Once-Only-Prinzips und automatisierten Verwaltungsvorgängen ist dies ein weites Stück entfernt und stellt eher die niedrigste Messlatte dar.

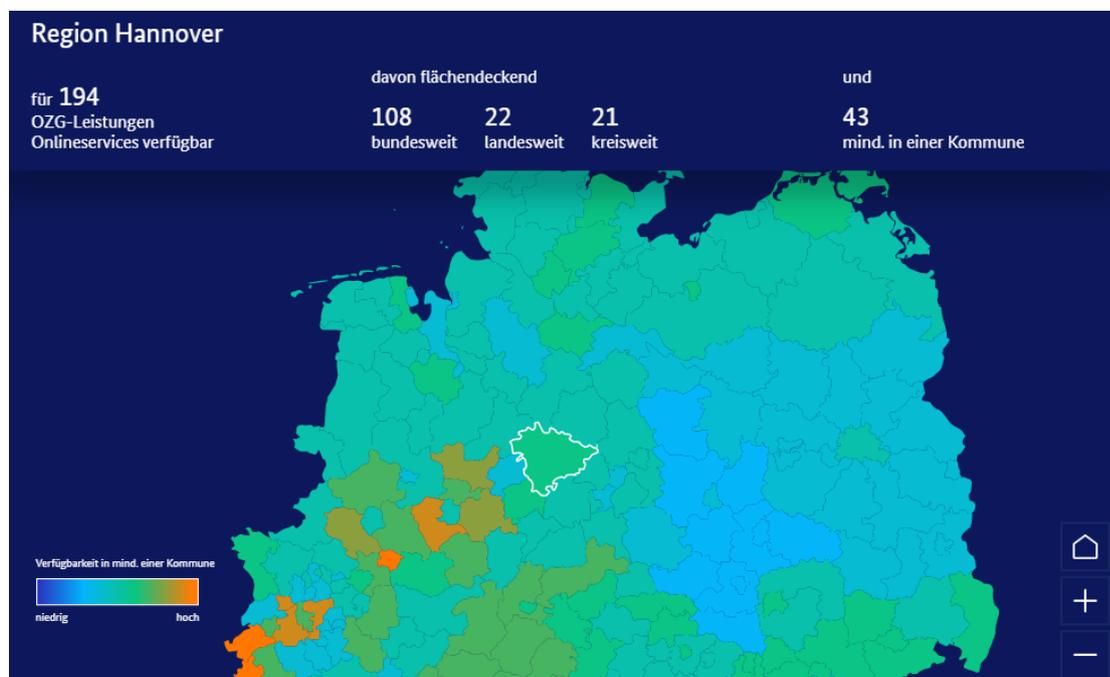
Abbildung 1: Erfolgskontrolle des OZG im Jahr 2021 – Mindestens einmal statt flächendeckend



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an OZG Dashboard, Datenstand 05/2021.

Wenn es schon eine Einstufung des Reifegrades von OZG-Leistungen auf einer Skala von 0 bis 4 gibt, sollte man diese auch transparent ausweisen. So würde zumindest dem Eindruck vorgebeugt, die derzeitige Definition von Online-Verfügbarkeit im Sinne des OZG sei das Ende der Fahnenstange.

Abbildung 2: Erfolgskontrolle des OZG 2022 – Mehr Granularität, aber nur marginal mehr Ambition



Quelle: OZG Dashboard, Datenstand 1/2023.

Die grundsätzlich vorhandenen Daten zur Umsetzung des OZG in dieser Granularität und Detailliertheit transparent zu machen, wäre bereits ein gewaltiger Schritt nach vorne. Dennoch würde letzten Endes immer noch nur gezählt, wie viel Analoges in Digitales übersetzt wurde.

Die tatsächliche Messung der eigentlichen Zwecke von Verwaltungsdigitalisierung, also beispielsweise Nutzerfreundlichkeit oder Effizienz, lässt sich auf diese Weise nur bedingt abbilden. Schließlich muss nicht alles, was digital ausgestaltet ist, auch gut sein. Erforderlich wären daher weitere Daten, die eine Analyse der Nutzung ermöglichen. Dies meint z.B. Nutzungsraten von digitalen im Vergleich zu analogen Diensten, die Zufriedenheit von Nutzern, die Dauer der digitalen Antragstellung oder die Anzahl von Vorgangsabbrüchen. Ein weiterer möglicher Indikator wäre die Bearbeitungsdauer von Anträgen, sowohl aus Sicht der Nutzer von der Antragsstellung bis zum Bescheid, als auch der Arbeitsaufwand aus Sicht der Verwaltung. Daten dieser Art liegen öffentlich, wenn überhaupt, nur in Form von nachgelagerten Befragungen vor, die in puncto Aktualität und Granularität zwangsläufig erhebliche Einschränkungen mit sich bringen. Stattdessen sollte es als originäre Staatsaufgabe verstanden werden, anhand granularer, aktueller, kontinuierlich erhobener und transparent zur Verfügung gestellter Daten die eigene Leistungsfähigkeit messbar zu machen – und zwar bestenfalls auf der Ebene einzelner Verwaltungsdienstleistungen und Kommunen.

### **Staatliche Leistungsdaten am Beispiel des Digitalpakts Schule**

Das Schulwesen stellt einen Bereich dar, in dem in den letzten Jahren mit Blick auf die Erhebung von Leistungsdaten eher Rückschritte als Fortschritte erzielt wurden. So wurde in manchen Ländern die Corona-Pandemie zum Anlass genommen, das Ausmaß vergleichender Lernstandserhebung noch zu verringern. Symptomatisch ist auch der Digitalpakt Schule, bei dem der Versuch, eine fehlende nachgelagerte Erfolgskontrolle durch komplizierte Förderrichtlinien und Antragsverfahren zu kompensieren, für gescheitert erklärt werden muss. Tatsächlich beschränken sich die Diskussionen um seinen Erfolg mittlerweile im Wesentlichen auf ein halbjährlich vorgetragenes Schauspiel, bei dem sich Regierung und Opposition in wechselnder Besetzung darum streiten, wie viel zu langsam die Fördermittel denn nun abfließen (vgl. Abbildung 3). Um die Frage, ob mit diesen Mitteln irgendetwas Positives für die Digitalisierung der Schulen bewirkt wird, geht es hingegen kaum mehr.

Um zu verhindern, dass der “Digitalpakt 2.0” ein ähnlich ernüchterndes Dasein fristet wie sein Vorläufer, gilt es nicht zuletzt Digitalisierungsbemühungen auf eine wesentlich umfassendere Datenbasis zu stellen. Hierzu sollten die laufende Erhebung und Transparentmachung von Daten zur digitalen Ausstattung von Schulen ebenso gehören, wie zu Art und Umfang des Einsatzes digitaler Methoden. Zwingend sollte auch das Ausmaß der Lehrerfortbildung im Bereich digitaler Kompetenzen gemessen werden. Digitale Technologien bieten zudem eine noch immer viel zu selten ergriffene Chance zur besseren individuellen Gestaltung des Lernens ausgerichtet an den Bedürfnissen einzelner Schüler. Betrachtet werden könnte daher zudem, ob bzw. wie kurzzyklische Daten über den Leistungsstand von Schülern erhoben werden und wie diese in die Lehrgestaltung einfließen – bspw. im Rahmen individueller Förderung.<sup>2</sup>

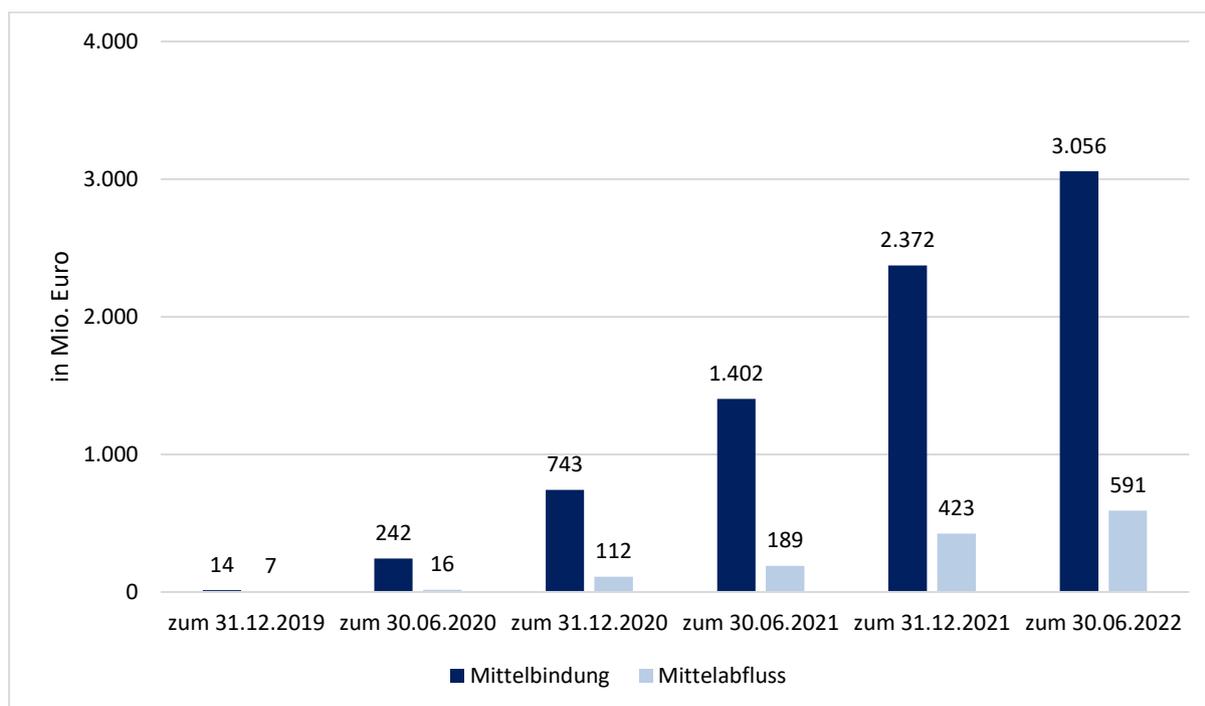
Da auch im Schulwesen die Digitalisierung immer Mittel zum Zweck besserer staatlicher Leistungserbringung sein sollte, sollten Indikatoren nicht nur Digitalisierungsaktivitäten verfolgen, sondern auch ganz allgemein den Bildungserfolg – zum Beispiel durch deutlich

---

<sup>2</sup> Untersuchungen zeigen, dass derartige short-cycle assessments ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Qualität schulischer Leistungserbringung sind. Vgl. Fryer, Roland (2012), Learning from the Successes and Failures of Charter Schools, The Hamilton Project Discussion Paper 2012-06, Harvard University.

ambitioniertere, regelmäßige und vergleichende Lernstandserhebungen. Andere denkbare Bereiche könnten zum Beispiel das Ausmaß von Stundenausfall oder der aktuelle sowie der prognostizierte Lehrkräftemangel sein. Allzu oft gelingt es im Kultusbereich ja noch nicht mal, aus den Geburtenzahlen eines Jahres die richtigen Schlüsse hinsichtlich des Lehrerbedarfs in 5 bis 6 Jahren zu ziehen.

**Abbildung 3: Entwicklung Mittelbindung und Mittelabfluss im Basis-Digitalpakt Schule in Mio. Euro (Stand: 30.06.2022, alle Länder)**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Bildung und Forschung.

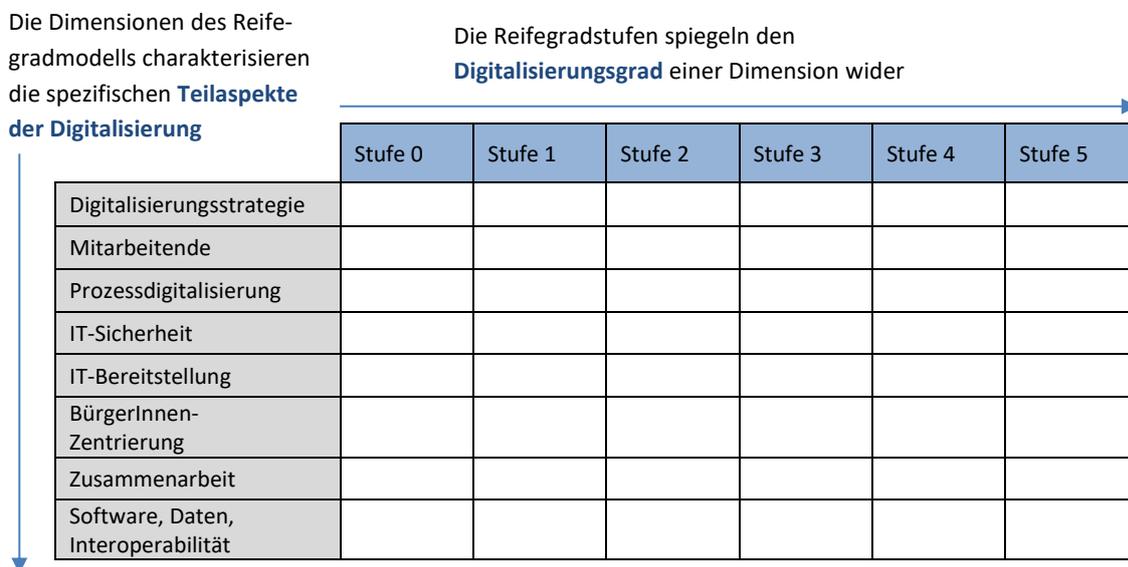
Nachgelagerte Befragungen oder periodische Untersuchungen wie die der PISA-Studie liefern zwar wichtige Anhaltspunkte zu derartigen Fragen. Ihnen fehlt es jedoch zwangsläufig an Aktualität und Granularität und sie entfalten daher nur geringe Wirkung. In einem diffusen, weil aggregierten Bild wachsender Misstände fehlt es an Handlungsdruck. Stattdessen sollten aktuelle Leistungsdaten kontinuierlich auf Ebene einzelner Schulen erhoben werden. Dann könnten bildungspolitische Maßnahmen wesentlich ziel- und bedarfsgerechter erfolgen, wäre ihre Wirkung überprüfbar und Schüler, Eltern und Lehrer könnten die Leistungsqualität ihrer Schule quantitativ vergleichen. Der entstehende Handlungsdruck auf Verantwortliche wäre wohl um ein Vielfaches höher.

### Staatliche Leistungsdaten am Beispiel des Pakts zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitswesens

Die Corona-Pandemie hat unübersehbar offengelegt, dass das Fehlen digitaler Prozesse und Ausstattung die Leistungsfähigkeit der Gesundheitsämter stark beeinträchtigt hat. Entsprechend hat man sich schon im Herbst 2020 auf einen „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ geeinigt, bei dem bis 2026 insgesamt 800 Millionen Euro Fördermittel des Bundes für die Digitalisierung der Gesundheitsämter vorgesehen sind. Voraussetzung für die Teilnahme am Förderprogramm ist die Evaluierung des digitalen Ist-Zustands anhand eines

Reifegradmodells (vgl. Abbildung 4). Die Datenlage über den Status quo auf diese Weise zu verbessern, ist ein begrüßenswerter Ansatz, der jedoch nicht konsequent genug zu Ende geführt wird und daher den voranstehend diskutierten Maßstäben nicht gerecht wird.

**Abbildung 4: Das digitale Reifemodell für Gesundheitsämter – Folgenlose Selbsteinschätzung**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Gesundheit.

Zum einen ist zwar die Teilnahme an der Reifegradmessung zwingende Voraussetzung für den Erhalt für Fördergelder, aber die Ergebnisse des Reifegradmodells werden nicht veröffentlicht oder gar zentral, transparent und vergleichbar aufbereitet. Entsprechend geht es lediglich um eine mehr oder minder folgenlose Selbsteinschätzung, die kaum in der Lage sein wird, zusätzliche Anreize für digitalen Fortschritt zu schaffen.

Zum anderen kann auch mittels des Reifegradmodells die tatsächliche Leistungsfähigkeit von Gesundheitsämtern nur indirekt gemessen werden. So wird bewertet, ob digitale Ausstattung, Arbeitsweisen oder Prozesse vorliegen, nicht aber inwieweit diese zu qualitativen Verbesserungen bei der staatlichen Leistungserbringung in diesem Bereich beitragen. Hierfür bräuchte es z.B. für den Bereich der Pandemiebekämpfung Indikatoren wie die durchschnittlich identifizierten Kontakte pro Infizierten, die Dauer von Infektionsfall bis zur Isolierung von Kontaktpersonen, den Anteil rechtzeitig informierter Kontaktpersonen oder die Dauer von Meldewegen. Derartige Daten hätten vor allem zum Höhepunkt der Pandemie zu einer effizienteren Bekämpfung beitragen können, lagen jedoch bestenfalls anekdotisch vor und deuteten auf eine große Leistungsspanne zwischen verschiedenen Gesundheitsämtern hin.<sup>3</sup>

Selbst zu den Personalbedarfen bzw. -mängeln lagen der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst – dessen Fokus vor allem auf Personalaufbau liegt – keinerlei Informationen vor.<sup>4</sup> Evidenzbasiertes, zielgerichtetes Entgegenwirken ist unter solchen Umständen offenkundig eher schwierig.

<sup>3</sup> Siehe [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) vom 23.9.2020: „So unterschiedlich arbeiten die Gesundheitsämter bei der Nachverfolgung“.

<sup>4</sup> Siehe [Drucksache 19/32485](#) des Deutschen Bundestages vom 16.09.2021.

Digitalisierungsbemühungen des Gesundheitswesens sollten daher zwingend auch die Erfassung dessen tatsächlicher Leistungsfähigkeit – gerade in Extremsituationen – in den Fokus nehmen.

### **Drei Maßnahmen für mehr staatliche Leistungsdaten**

Das Ausmaß der in den vorstehenden Beispielen umschriebenen Leistungsdaten bedingt beträchtlichen Erhebungsaufwand, auch wenn mitunter Leistungsdaten bereits als interne Performance-Indikatoren auf Ebene von z.B. Bürgerämtern erhoben werden dürften. Hier müsste man daher nicht bei null anfangen, da es vor allem an der transparenten und vergleichbaren Zusammenführung der Daten fehlt. Insbesondere um Aktualität und Vergleichbarkeit sicherzustellen, bedarf es jedoch auch hierfür einer leistungsfähigen Dateninfrastruktur, die sich nicht von heute auf morgen errichten lässt. Gleichsam gilt es zu verhindern, dass derzeit ja durchaus vorhandene Digitalisierungsbemühungen nicht durch neue Datenerfordernisse verzögert werden – und sei es auch nur, weil Verantwortliche versuchen auf diese Weise dem transparenten Leistungsvergleich zu entgehen.

Diese Einschränkungen ungeachtet gibt es konkrete und unmittelbar wirksame Schritte hin zum Idealbild eines Staates, der sein Handeln anhand von transparenten Leistungsdaten messbar und vergleichbar macht:

Erstens sollte in Zukunft jegliche Bundesförderung dem Grundsatz folgen, dass Fördermittel an untere Gebietskörperschaften nur bewilligt werden, wenn gleichzeitig verbindlich definierte Leistungsdaten zurückfließen. Dies gilt im Besonderen für die anstehenden Neuauflagen der digitalpolitischen Flaggschiffe des OZG und des Digitalpakts. Dabei bietet sich ein Hebel, diese Politikbereiche auf eine deutliche bessere Datengrundlage zu stellen. Entscheidend ist es, Indikatoren und Erfordernisse bereits im Gesetzgebungsprozess klar zu definieren. Vage Zusagen, die Wirkung an erst im Nachhinein zu definierenden Werten zu überprüfen, dürften ihren Zweck hingegen nicht erfüllen.

Zweitens sollten Gesetzesvorhaben zwingend mit Indikatoren versehen werden, anhand derer die Wirkung bzw. die Zielerreichung eines Gesetzes transparent überprüft werden können. So ließe sich nicht nur bei Digitalisierungsvorhaben, sondern z.B. auch bei Maßnahmen zum Klimaschutz oder der Sozialförderung transparent überprüfen, ob der vom Gesetzgeber (wo immer möglich) zu quantifizierende Zweck tatsächlich erreicht wird. Selbstredend muss diese Quantifizierung über den bloßen Mittelabfluss hinausgehen. In der Folge müsste insbesondere die parlamentarische Opposition in ihrem Bemühen, unwirksames oder kontraproduktives Regierungshandeln zu kritisieren, nicht mehr ausschließlich auf das oftmals nur bedingt zu datenbasierter Transparenz beitragende Instrument der parlamentarischen Anfrage zurückgreifen. Vielmehr würde die Wirkung von Gesetzen „per default“ quantifizier- und überprüfbar. Im Ergebnis würde die Vorabdefinition von Zielwerten für Gesetze die Fähigkeiten des Parlaments stärken, seiner verfassungsgemäßen Kontrollfunktion nachzukommen.

Drittens sollte das derzeit in der Gründungsphase befindliche Dateninstitut mit dem klaren Handlungsauftrag versehen werden, für alle Bereiche staatlichen Handelns, geeignete Leistungsdaten zu definieren sowie die institutionelle Ausgestaltung ihrer Erhebung zu erarbeiten. Dies sollte zwar unter Einbeziehung von Expertise in Behörden, Politik und Wissenschaft geschehen. Aber es spricht Vieles dafür, den Definitionsprozess so weit wie möglich vom

politischen und bürokratischen Tagesgeschäft loszulösen, da andernfalls unweigerlich und verständlicherweise Versuche dominieren dürften, Indikatoren so zu definieren, dass das eigene Handeln in möglichst vorteilhaftem Licht erscheint.

Auch auf Basis dieser drei Schritte werden sich nicht alle Probleme hinsichtlich der Digitalisierung lösen lassen. Dennoch dürften sie langfristig dazu beitragen, dass Digitalisierungsanstrengungen wirkungsvoller und zielgerichteter erfolgen. Mindestens aber könnte die nächste Digitalstrategie auf ein deutlich besseres Datengerüst aufbauen, anhand dessen sich digitalpolitischer Erfolg dann tatsächlich sinnvoll und transparent überprüfen ließe. Denn auch die nächste Bundesregierung wird sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dazu be-rufen sehen, einen neuen "digitalen Aufbruch" auszurufen.