



Digital durch die Krise – Wo die öffentliche Verwaltung derzeit neue Wege geht

Durch die Corona-Pandemie mussten Menschen, Unternehmen und Organisationen in nahezu allen Bereichen auf die veränderte Situation reagieren – so auch der öffentliche Sektor mit seinen Verwaltungsinstitutionen. Die unmittelbare Krisenbekämpfung hat vor allem die öffentliche Verwaltung massiv gefordert. Oftmals wurden für die Bekämpfung des Virus neue digitale Methoden und Strategien entwickelt. Zugleich rückten auch digitale Defizite ins Rampenlicht. In verschiedenen Bereichen – etwa bei Apps zur Infektionsverfolgung oder neuen Formaten zur Entwicklung innovativer Ideen – kann der öffentliche Sektor zurzeit wichtige Kenntnisse sammeln. Diese Erfahrungen könnten auch bei künftigen Herausforderungen hilfreich sein.

Von Anfang an gefordert: die Gesundheitsämter

Brisanz fehlender digitaler Lösungen zeigte sich zuerst bei den Gesundheitsämtern

An der vordersten Front der Krisenbekämpfung standen von Beginn an die meist von den Landkreisen und kreisfreien Städten getragenen Gesundheitsämter. Diese wurden in der Öffentlichkeit in vielen Fällen dafür kritisiert, dass die Kontaktnachverfolgung von infektiösen Personen, die Betreuung von Infizierten und die Fallmeldung weitgehend mit Papier, Stift, Telefon und Faxgerät erfolgen würde. Ob dies im Einzelfall überhaupt zutrifft, soll hier nicht erörtert werden. Seitens des Bundesgesundheitsministeriums wurde jedoch für die Einführung einer bundesweit einheitlichen digitalen Lösung für diese Aufgaben geworben. Die hierfür empfohlene Software Sormas (Surveillance Outbreak Response Management and Analysis System) wurde bereits 2014 maßgeblich vom Braunschweiger Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung und dem Robert Koch-Institut für die Bekämpfung der Ebola-Epidemie in Afrika entwickelt. Während der Corona-Pandemie wurde eine speziell für den deutschen öffentlichen Gesundheitsdienst angepasste Version der Open-Source-Software erarbeitet. Nach zwischenzeitlichen Verzögerungen haben zum jetzigen Zeitpunkt nach Angaben des Helmholtz-Zentrums 339 Gesundheitsämter Sormas installiert, womit während der laufenden Krise eine offenbar fast flächendeckende Einführung erreicht wurde¹. Medienberichten zufolge ist allerdings in nicht wenigen Fällen zwischen der reinen Installation und einer echten Nutzung im Alltagsbetrieb zu unterscheiden.

Digitale Hilfsmittel im Kriseneinsatz: neue Apps

Für die unmittelbare Krisenbekämpfung sind eigens Anwendungen für die allgemeine Bevölkerung entwickelt worden. Beispielhaft sollen an dieser Stelle zwei Innovationen näher beleuchtet werden: die Corona-Warn-App und die Luca-App.

¹ Sormas (2021): Sormas ÖGD Covid-19, unter: www.sormas-oegd.de, abgerufen am 9.6.2021

Die Entwicklung der Corona-Warn-App wurde am 26.4.2020 angekündigt. Mit der Entwicklung der damals noch als „Tracing-App“ bezeichneten Lösung werde ein Ansatz verfolgt, „der auf Freiwilligkeit beruht, datenschutzkonform ist und ein hohes Maß an IT-Sicherheit gewährleistet.“² Hauptziel aus epidemiologischer Sicht sei es, Infektionsketten möglichst frühzeitig zu erkennen und zu unterbrechen. Bereits nach eineinhalb Monaten wurde die Corona-Warn-App am 16.6.2020 in einer Pressekonferenz der Bundesregierung vorgestellt³. Als deren offizieller Herausgeber fungiert das in Berlin ansässige Robert Koch-Institut des Bundes, Entwickler waren die Unternehmen Deutsche Telekom und SAP in Kooperation mit der Fraunhofer-Gesellschaft und dem CISPA Helmholtz-Zentrum für Informationssicherheit auf Basis einer dezentralen Softwarearchitektur.

Bis Mitte Juni 2021 wurde die App nach einem Pressebericht zufolge bereits rund 28,5 Millionen Mal heruntergeladen⁴, womit sie mit Abstand die zahlenmäßig erfolgreichste App der öffentlichen Hand sein dürfte. Die 2015 gestartete Katastrophen-Warn-App NINA hat nach Angaben der Bundesregierung bislang lediglich 8,1 Millionen Nutzer erreicht⁵, die Ausweis-App des Bundes sogar nur rund zwei Millionen⁶. Das hohe Datenschutzniveau hat der Anwendung aber auch viel Kritik eingebracht. So ist es etwa bei Erhalt einer Warnmeldung nicht möglich, Ort und Zeit der Infektionsgefahr zu bestimmen. Im Oktober 2020 hatte der Bayerische Ministerpräsident die Corona-Warn-App bislang als „praktisch wirkungslos“ und „zahnloser Tiger“ bezeichnet und ein „Update“ gefordert⁷. Die anfangs offenbar eher begrenzte Bereitschaft von Betroffenen, ein positives Testergebnis auch in die App einzutragen, scheint sich nach einem Jahr deutlich erhöht zu haben: Nach einer Bitkom-Umfrage liegt die Bereitschaft nun bei über 70 Prozent⁸.

Über ein Drittel der Bevölkerung verfügt über die Corona-Warn-App

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hebt hervor, dass die Corona-Warn-App in der Version 2.0 seit April 2021 zwar das Erstellen und Erfassen von QR-Codes anbiete, aber weiterhin keine personenbezogenen Daten nutze. So könnten Nutzer der App nicht vom Gesundheitsamt kontaktiert werden und sie ersetze nach wie vor nicht die in vielen Bundesländern geforderte Angabe von Kontaktdaten bei Veranstaltungen, in Geschäften oder Gastronomiebetrieben⁹.

Genau dies aber soll eine private Entwicklung leisten: die 2021 vorgestellte Luca-App. Als Herausgeber fungiert hier das Berliner Unternehmen culture4life GmbH, als deren Anteilseigner offenbar unter anderen das Berliner IT-Start-up neXenio und die Beteiligungsgesellschaft der Popgruppe „Die Fantastischen Vier“ fungieren. Nach eigenen Angaben bietet die App eine „Kontaktrückverfolgung im Austausch mit den Gesundheitsämtern, (...) (die) verschlüsselte, sichere und verantwortungsvolle Datenübermittlung (sowie eine) automatisch erstellte und persönliche Kontakt- und Besuchshistorie“¹⁰.

Privat entwickelte Luca-App ermöglicht die Nachverfolgung von Kontakten

2 Bundesministerium für Gesundheit (2020): Erklärung von Kanzleramtsminister Helge Braun und Bundesgesundheitsminister Jens Spahn zur Tracing-App, 26.4.2020, unter: www.bundesgesundheitsministerium.de, abgerufen am 3.5.2021

3 Die Bundesregierung (2020): Veröffentlichung der Corona-Warn-App, 16.6.2020, unter: www.bundesregierung.de, abgerufen am 3.5.2021

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2021): Vertrauen in Corona-App, 15.06, S. 18

5 Die Bundesregierung (2020): Warn-App NINA mit lokalen Corona-Regelungen, 14.12.2020, unter: www.bundesregierung.de, abgerufen am 31.5.2021

6 Einhaus, J. (2019): Neuer Personalausweis: Bundesregierung schätzt Zahl freigeschalteter eID-Funktionen, 25.2.2019, unter: www.vdz.org, abgerufen am 31.5.2021

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2020): Söder: Corona-Warn-App bisher zahnloser Tiger, 20.10.2020, unter: www.faz.net, abgerufen am 3.5.2021

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2021): Vertrauen in Corona-App, 15. Juni, S. 18

9 Verbraucherzentrale (2021): Was „Luca“ anders macht als die Corona-Warn-App, 31.5.2021, unter: www.verbraucherzentrale.de, abgerufen am 3.5.2021

10 Luca (2021): Gemeinsam das Leben erleben, unter: www.luca-app.de, abgerufen am 3.5.2021

Die regionale Verbreitung der App ist erheblich, nachdem von vielen Bundesländern und einer großen Zahl von Kommunen Lizenzen an der App erworben wurden. Nach Angaben von culture4life waren Anfang Mai 2021 bereits knapp 300 Gesundheitsämter (von insgesamt 400) an die App angebunden¹¹, auf seiner Facebook-Seite gab der Herausgeber Ende Mai 2021 zehn Millionen Downloads bekannt.

Datenschutz und Abhängigkeit von Privatunternehmen werden kritisch gesehen

Die Kritik aus der Fachwelt erscheint jedoch erheblich. Die zuständige Berliner Datenschutzbeauftragte attestierte der App Anfang April 2021 „datenschutzrechtliche Probleme“¹². 77 Wissenschaftler, darunter zahlreiche IT-Sicherheitsforscher von Universitäten und Forschungsinstituten, unterzeichneten eine Internet-Stellungnahme, in der die Luca-App erheblich kritisiert wird. Es entstehe eine Abhängigkeit von einem Privatunternehmen, der Nutzen der App für die Gesundheitsämter sei zweifelhaft, gleichzeitig erfasse das System zentralisiert Bewegungs- und Kontaktdaten¹³. Dagegen verweist der Verbraucherzentrale Bundesverband darauf, dass der gesamte Quellcode der Luca App inzwischen veröffentlicht worden sei und stellt „trotz einiger berechtigter Kritik“ fest, dass „angesichts des praktischen Nutzens der App (...) nach aktuellem Stand das Risiko in der aktuellen Krise wohl vertretbar zu sein (scheint)¹⁴.

Auch zahlreiche andere stark betroffene ausländische Nationen versuchen mit Apps, das Pandemiegeschehen in den Griff zu bekommen. So wurde etwa in Großbritannien eine der deutschen Softwareanwendung ähnliche digitale Warn-App entwickelt. Die vom staatlichen Gesundheitsdienst in England und Wales betriebene und im September 2020 gestartete zweite, dezentral angelegte Version der „NHS Covid 19“-App weist laut Angaben des Onlinedienstes des IT-Magazins Connect von Anfang Juni 2021 mit 22 Millionen Downloads ähnliche Nutzungsraten wie das deutsche Pendant auf. Zuvor war im Mai 2020 eine erste Version der App mit zentraler Datenhaltung nach starker Kritik zurückgezogen worden¹⁵.

In den USA hingegen scheint eine landesweite App zur Warnung vor Infektionen offenbar aufgrund der Eigenständigkeit der Bundesstaaten nicht möglich. Ein Beispiel für eine regionale Lösung ist „Covid Alert NY“, die im Oktober 2020 im Auftrag des Gesundheitsministeriums des Staates New York entwickelt wurde. Mit 1,1 Millionen Downloads bei rund 20 Millionen Einwohnern konnte sie bisher offenbar eine nur schwache Durchdringung der dortigen Bevölkerung erreichen¹⁶.

Europäischer Impfpass: Digitalisierung durch europäische Kooperation

Die Aufhebung der Reiserestriktionen für Geimpfte ließ den Bedarf nach einer einheitlichen digitalen Lösung für die Zertifizierung von Covid-Impfungen entstehen. Ein digitaler Lösungsansatz auf europäischer Ebene ist der von der Europäischen Union beschlossene Europäische Impfpass. Der Europäische Impfpass in Form eines digitalen Zertifikats soll in allen Mitgliedstaaten gültig sein und europaweites Reisen schon im Sommer ermöglichen. Um einem Flickenteppich aus unterschiedlich ausgestalteten Impfdokumentationen entgegenzuwirken, hat die EU-Kommission im Auftrag der 27 EU-Mitgliedstaaten die (technischen) Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung und Interoperabilität eines solchen Impfzertifikates durch ein sogenanntes grünes Impfzertifikat oder Covid-Zertifikat beschlossen.¹⁷

11 Luca (2021): Gemeinsam das Leben erleben, unter: www.luca-app.de, abgerufen am 16.6.2021

12 Kiesel, R. (2021): Berlins Datenschutzbeauftragte warnt vor Luca-App, 9.4.2021, unter: www.tagesspiegel.de, abgerufen am 3.5.2021

13 <https://digikoletter.github.io>, abgerufen am 3.5.2021

14 Verbraucherzentrale (2021): Was „Luca“ anders macht als die Corona-Warn-App, 31.5.2021, unter: www.verbraucherzentrale.de, abgerufen am 3.5.2021

15 Rügheimer, H. (2021): UK:NHS Covid 19 im Test, 2.6.2021, unter: www.connect.de, abgerufen am 6.6.2021

16 Rügheimer, H. (2021): UK:NHS Covid 19 im Test, 2.6.2021, unter: www.connect.de, abgerufen am 6.6.2021

17 Berliner Zeitung (2021): Urlaub mit EU-Impfpausweis – Die wichtigsten Fragen und Antworten, 28.4.2021, unter: www.berliner-zeitung.de, abgerufen am 17.5.2021

Das digitale Covid-Zertifikat der EU soll über eine erfolgte Corona-Impfung Auskunft geben, aktuelle Testergebnisse anzeigen und Angaben über eine bereits überstandene Corona-Erkrankung machen. Jedes digitale Covid-Zertifikat der EU umfasst eine individuelle elektronische Signatur zum Schutz vor Fälschung sowie einen QR-Code. Jede nationale Ausgabestelle für Impfnachweise (Krankenhäuser, Impfzentren, Gesundheitsbehörden) erhält ebenfalls eine elektronische Signatur, die in einer EU-weiten Datenbank gespeichert wird. Über eine Schnittstelle der EU-Kommission, die sogenannte EU Digital Covid certificate Gateway, werden alle nationalen Zertifikat-Signaturen überprüft und zertifiziert.¹⁸

Elektronische Signatur soll für Fälschungssicherheit sorgen

CovPass, die seit Juni 2021 verfügbare digitale deutsche Version des grünen EU-Zertifikats, soll EU-weit und in Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz genutzt werden können¹⁹. Alle EU-Staaten würden laut Angaben der EU-Kommission die dafür notwendigen technischen Voraussetzungen erfüllen²⁰. Der digitale Impfnachweis, der inzwischen auch in die bereits bestehende Corona-Warn-App integriert wurde, ist im Rahmen einer Industriekooperation als Open-Source-Projekt von mehreren Partnern entwickelt worden: dem IT-Unternehmen IBM, dem Kölner Startup Ubirch sowie govdigital und Bechtle. Generiert werden kann der digitale Impfnachweis in Arztpraxen, Impfzentren oder Apotheken. Die relevanten Daten der Impfung werden dann in einem 2D-Barcode abgebildet, den Nutzer zunächst auf einem Papierausdruck erhalten und anschließend mit der CovPass-App oder der Corona-Warn-App einscannen und über das Smartphone verwenden und vorzeigen können. Zur Überprüfung des Impfstatus gibt es eine Prüf-App („CovPassCheck-App“), über die – ähnlich wie bei einem Barcode von Bahntickets – der Impfstatus eingescannt und verifiziert werden kann.²¹

Bislang dient der digitale Impfausweis ausschließlich zum Nachweis der Corona-Impfung. Eine funktionelle Ausweitung auf andere Impfungen und eine Integration in die elektronische Patientenakte (ePA) ist laut der Bundesregierung aber ab Anfang 2022 vorgesehen.²²

Digitaler Impfausweis künftig auch für andere Impfungen neben Covid-19 denkbar

Andere Länder hatten die Entwicklung eines digitalen Impfpasses zum Teil rascher vorangetrieben. So war Estland das erste europäische Land mit einer Impfpass-App. Die digitale Impfpass-Version startete im April 2021 in Estland²³ und wurde im Mai 2021 erfolgreich für die Nutzung im Rahmen des Covid-Zertifikats der EU getestet.²⁴ Entwickelt wurde die Applikation von dem estnischen Blockchain-Unternehmen Guardtime in Kooperation mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO).²⁵ Zurückzuführen ist Estlands kurzfristig erarbeitete Lösung – neben dem allgemein hohen Digitalisierungsgrad des Landes – besonders auf die enge Kooperation mit nationalen Tech-Unternehmen, die die nötige digitale Expertise für eine schnelle Projektumsetzung bereitgestellt haben.²⁶ Auch Israel hat bereits ein digitales Impfbuch. Das im Februar 2021 eingeführte „Grüne Impfbuch“ räumt Geimpften und Genesenen Sonderrechte zum Beispiel in Restaurants, Bars oder Fitnessstudios über die App „Razor“ ein.²⁷

18 Europäische Kommission (2021): Digitale Covid-Zertifikat der EU, unter: ec.europa.eu, abgerufen am 10.6.2021

19 Bundesgesundheitsministerium (2021): Fragen und Antworten zum digitalen Impfnachweis, unter www.bundesgesundheitsministerium.de, zuletzt abgerufen am 15.7.2021

20 Lauck, D. (2021): So geht Urlaub mit digitalem Impfpass, 1.7.2021, unter: www.tagesschau.de, zuletzt abgerufen am 15.7.2021

21 Bundesgesundheitsministerium (2021): Fragen und Antworten zum digitalen Impfnachweis, unter www.bundesgesundheitsministerium.de, zuletzt abgerufen am 15.7.2021

22 Ärzteblatt 8(2021): Der digitale Impfpass als Teil der ePA kommt Anfang nächsten Jahres, 30.6.2021, unter: www.aerzteblatt.de, zuletzt abgerufen am 15.7.2021; Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD / Medizinisches Informationsobjekt Impfpass – Digitaler Corona-Impfnachweis, Drucksache 19/30774, 16.6.2021

23 Krüger, G. (2021): Digitale Lösungen gegen Corona. Ein Impfpass, der nicht so heißen darf, 28.4.2021, unter: www.zdf.de, zuletzt abgerufen am 25.7.2021

24 ERR/Eesti Rahvusringhääling (2021): Estonia among first to join EU's digital covid-19 vaccination passport, 28.5.2021, unter: www.news.err.ee, abgerufen am 2.6.2021

25 Wettach, S. (2021): Europas erster digitaler Impfpass kommt aus Estland, 26.2.2021, verfügbar unter: www.wiwo.de, abgerufen am 2.6.2021

26 E-Trade (2019): Building the Digital Government – Estonia's Digital Transformation, 18.10.2019, unter: etradeforall.org, abgerufen am 2.6.2021

27 Deutsches Ärzteblatt (2021): Israels Grüner Pass bringt Erleichterungen für Coronageimpfte, 22.2.2021, unter: www.aerzteblatt.de, abgerufen am 2.6.2021

Digitalisierung beim Impfen in Deutschland

Im Zusammenhang mit den Corona-Schutzimpfungen werden vor allem bei der Terminvergabe digitale Plattformen entwickelt bzw. eingesetzt. Zwar wird die nationale Impfstoffbeschaffung durch den Bund vorgenommen, für den Gesamtprozess des Verimpfens mit der Logistik für die Impfstoffe und des Zubehörs tragen allerdings die Länder die Verantwortung, einschließlich der Vergabe der Impftermine²⁸. Die Kommunen wiederum übernehmen den nicht medizinischen Teil der Impfkampagne und sorgen für Räumlichkeiten sowie nicht medizinisches Personal. Weiterhin erbringen „die Kassenärztlichen Vereinigungen, sofern das Land es bestimmt,“²⁹ den medizinischen Teil für die Impfzentren und mobilen Impfteams. Die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) und ihre Tochterfirma kv.digital GmbH stellen den Ländern ein „standardisiertes Modul zur telefonischen und digitalen Vereinbarung von Terminen“ zur Verfügung³⁰.

Alle Länder bieten mittlerweile neben der telefonischen auch eine Form der digitalen Impfterminvergabe an. Lediglich vier Bundesländer – Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Sachsen-Anhalt – greifen auf die einheitliche digitale Terminvergabe durch die KBV (impfterminservice.de) zurück. Die anderen Länder organisieren ihre digitale Impfterminvergabe teils vollständig über privatwirtschaftliche Plattformen, wie zum Beispiel Doctolib (Berlin) bzw. Samedi (Saarland). Öffentlich-private Mischformen ergeben sich dort, wo Länder wie Schleswig-Holstein mit Eventim oder Sachsen mit dem Deutschen Roten Kreuz ihre Plattformen unter Einbindung privater bzw. gemeinnütziger Partner aufgesetzt haben. Die übrigen Länder koordinieren und betreiben ihre öffentlichen Lösungen in Eigenregie (vergleiche Abbildung 1).

Abbildung 1: Digitale Elemente im Impfprogramm der Länder

Digitale Terminvergabe	KBV-Lösung	Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt
	Lösung regionaler KVen	Nordrhein-Westfalen, Thüringen
	Öffentliche Lösung	Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz
	Private Lösung	Berlin, Saarland
	Öffentlich-private Mischformen	Bremen, Niedersachsen, Sachsen (mit DRK), Schleswig-Holstein
Weitere digitale Elemente		Baden-Württemberg (Videochat für Gehörlose), Berlin (teilweise Dokumentation in Impfzentren), Hamburg (teilweise Patientenlogistik), Saarland (teilweise Patientenlogistik)

Eigene Darstellung. Quellen: Kassenärztliche Bundesvereinigung (2021): Coronavirus-Impfung: Was Sie wissen sollten, unter: 116117.de, abgerufen am 21.6.2021; MDR (2021): Corona-Schutzimpfung: So vergeben die Bundesländer die Impftermine, 22.1.2021, unter: www.mdr.de, abgerufen am 21.6.2021 sowie eigene Web-Recherchen

Zu den allgemeinen Herausforderungen der Impfkampagne gehören neben der Impfstoffknappheit postalisch verschickte Impfberechtigungen an Verstorbene³¹ und an Menschen, die fälschlicherweise prioritär eingestuft wurden³². Im digitalen Bereich berichteten sächsische Impfzentren von Softwareproblemen in der Verwaltung von Patientendaten³³, in Thüringen wurde die digitale Impfplattform nach Angaben des Gesundheitsministeriums direkt nach dem Start gehackt³⁴ und diverse Hotlines sowie Impfterminportale sind zeitweise überlastet oder nicht erreichbar³⁵. Eine repräsentative Umfrage des Digitalverbandes Bitkom e.V. kommt zu dem Ergebnis, dass mehr als zwei Dutzend Anläufe zur digitalen Terminbuchung eher die Regel als die Ausnahme darstellen. Insgesamt berichteten nur sechs Prozent der Befragten von einer reibungslosen Funktionsweise ihrer digitalen Terminvergabe. Die Corona-Warn-App spielt überraschenderweise keine Rolle in der digitalen Impfterminvergabe, obwohl die von Bitkom Befragten mehrheitlich (43 Prozent) ihren Impftermin gerne per App vereinbaren würden³⁶.

Das Impfmanagement vor Ort in einem der 446 deutschen Impfzentren oder den Hausarztpraxen ist offenbar kaum digitalisiert. Zumeist wird mit Papierunterlagen – bestehend aus Aufklärungsunterlagen, Einverständniserklärungen und Laufzetteln – gearbeitet. Demgegenüber haben das Saarland und Hamburg – sowie teilweise Berlin – über die digitale Terminvergabe hinaus für einige Impfzentren digitale Verfahren in der Patientenlogistik durch Kooperationen mit privaten Anbietern eingeführt.

Tim Hildebrandt, Hertie School, Berlin

28 Coronavirus-Impfverordnung: § 6 Abs. 2 CoronaimpfV

29 Coronavirus-Impfverordnung: § 6 Abs. 3 CoronaimpfV

30 Bundesanzeiger (2021): Bundesministerium für Gesundheit – Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Impfverordnung – CoronaimpfV) vom 10.3.2021, unter: bundesgesundheitsministerium.de, abgerufen am 21.6.2021

31 Hubschmid, M. (2021): Makabrer Brief – Berlin lädt Corona-Tote zum Impftermin, 9.1.2021, unter: www.tagesspiegel.de, abgerufen am 21.6.2021

32 NDR 1 (2021): Diagnose-Schlüssel: Hunderttausende erhalten Impf-Einladung, 20.4.2021, unter: www.ndr.de, abgerufen am 21.6.2021

33 NTV (2021): Computerprobleme: Warteschlangen im Dresdner Impfzentrum, 23.2.2021, unter: www.n-tv.de, abgerufen am 21.6.2021

34 MDR (2021): Ministerium bestätigt Cyber-Attacke auf Thüringer Impfportal, 7.1.2021, unter: www.mdr.de, abgerufen am 21.6.2021

35 RBB (2021): Technische Probleme bei der Terminbuchung für Impfung, 1.4.2021, unter: www.rbb24.de, abgerufen am 21.6.2021; WDR (2021): „116117“: Impftermine in NRW mit Startproblemen, 26.1.2021, unter: www1.wdr.de, abgerufen am 21.6.2021; Sommer, M. (2021): Wieder Probleme bei Corona-Impfterminvergabe, 3.2.2021, unter: www.hessenschau.de, abgerufen am 21.6.2021

36 Bitkom e.V. (2021): Bundesbürger fordern digitale Mittel im Kampf gegen Corona, 23.2.2021, unter: www.bitkom.org, abgerufen am 21.6.2021

Verstärkung von außen: Engagement der Zivilgesellschaft

Ein zivilgesellschaftliches Veranstaltungsformat, das zu Beginn der Pandemie in großem Stil zu verschiedenen Themen durchgeführt wurde, sind „Hackathons“. Diese digitalen Konferenzen zur Erarbeitung von Lösungen gegen die Corona-Krise waren im Jahr 2020 etwa die Hackathons #WirVsVirus und #WirFürSchule. Tausende Bürger entwickelten dabei Ideen zur Bekämpfung der Krise oder für das Bildungswesen. Der Hackathon #WirFürSchule, erstmals im Mai 2020 veranstaltet, geht im Sommer 2021 in die nächste Runde. Der Handlungsdruck, aufgrund der Schulschließungen im Lockdown digitales Lernen zu ermöglichen, war zwar ein Ausgangspunkt für den ersten Hackathon #WirFürSchule, doch die erarbeiteten Lösungen zielen auf eine digitale Bildung insgesamt ab.

Zivilgesellschaftlich organisierte Hackathons haben während der Pandemie zugenommen

Zum Hackathon #WirVsVirus, der im März 2020 stattfand, befanden die Aktivisten von netzpolitik.org danach, dass die Veranstaltung bei Erreichen von 30 bis 40 realisierten Ideen als Erfolg zu werten sei.³⁷ Die Veranstalter selbst sprechen von 150 Projekten auf dem „Weg in die Umsetzung“.³⁸ Einige Projekte wie zum Beispiel eine vom Bundesjustizministerium unterstützte „Inkognito-App“ für unter häuslicher Gewalt leidende Frauen sind noch im Entwicklungsstadium. Im Hackathon selbst wurde jedoch ein Vielfaches an Lösungen erarbeitet – nämlich rund 1.500. Wenngleich es bei Innovationsprozessen nicht ungewöhnlich ist, zunächst ergebnisoffen viele Ideen auf den Tisch zu bringen, um später vielleicht nur eine oder wenige weiterzuverfolgen, haben die netzpolitik-Aktivisten dennoch versucht, mögliche Bremswirkungen für die Ideenumsetzung zu beleuchten. Gründe für die zahlenmäßige Diskrepanz zwischen entwickelten gegenüber umgesetzten Ideen sehen sie in verschiedenen Barrieren im Zusammenwirken mit öffentlichen Verwaltungen: etwa Desinteresse an der Zusammenarbeit oder ausbleibende Folgeschritte nach anfänglichen Interessensbekundungen an einer Idee. Um die Zusammenarbeit mit der digitalen Zivilgesellschaft zu verstetigen, fordern die netzpolitik-Aktivisten von politischen Entscheidungsträgern, „den Kompetenzaufbau für (digitale) Innovationsmethoden in der Verwaltung voranzutreiben“ und „die Anerkennung für diese Art der Problemlösung zu steigern“.³⁹

Mit dem im März 2021 veranstalteten Hackathon #UpdateDeutschland als Nachfolgeveranstaltung von #WirVsVirus könnte der Appell aufgegriffen worden sein: Acht Landesregierungen sowie 40 Kommunen hatten für den erneut unter Schirmherrschaft des Bundeskanzleramts durchgeführten Hackathon Herausforderungen abseits der Pandemie formuliert – etwa Antidiskriminierung, Bildung und Gesundheit, digitaler Staat und digitaler Verbraucherschutz. Innerhalb von 48 Stunden erarbeiteten 4.000 Teilnehmer rund 400 Lösungsansätze. Zum Thema „Zukunftsfähiger Staat“ – eines der vielen während des Hackathons bearbeiteten Handlungsfelder – wurden unter anderem Lösungen erarbeitet für die KI-gestützte Informationsbeschaffung in der Verwaltungsarbeit oder für die Unterstützung von Kommunen beim Erstellen einer Digitalstrategie.⁴⁰ Die veranstaltenden Organisationen verstehen sich in Bezug auf die Realisierung von Projekten aus ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen bewusst als Partner für die Umsetzung. So sollte sichergestellt werden, dass die Teams von Ideenentwicklern auch „auf veränderungsbereite Umsetzungspartner“ treffen.⁴¹ Ideen, die mit viel zivilgesellschaftlichem Know-how entstanden sind, könnten so eine echte Chance auf Realisierung bekommen.

Auch bei Herausforderungen abseits der Pandemie wird zuweilen auf Hackathons gesetzt

37 Gegenhuber, Th./Mair, J./Lührsen, R./Thäter, L. (2021): Lektionen aus #WirVsVirus – Gemeinsam gegen die Krise. Geht das?, 18.3.2021, unter: www.netzpolitik.org, abgerufen am 21.6.2021

38 WirVsVirus (2021): #WirVsVirus: Der Hackaton der Bundesregierung, unter: wirvsvirus.org, abgerufen am 21.6.2021

39 Gegenhuber, Th./Mair, J./Lührsen, R./Thäter, L. (2021): Lektionen aus #WirVsVirus – Gemeinsam gegen die Krise. Geht das?, 18.3.2021, unter: www.netzpolitik.org, abgerufen am 21.6.2021

40 ProjektTogether gGmbH (2021): Auflistung von in unterschiedlichen Hackathons entwickelten Projektideen, unter: https://platform.projecttogether.org/initiatives?page=1&size=12&cohort=updatedeutschland&problem=SUSTAINABLE_STATE&operating_state=active

41 UpdateDeutschland, ProjektTogether gGmbH (2021): Deutschland macht ein Update. Raus aus der Krise, rein in die Zukunft, 18.3.2021, unter: <https://updatedeutschland.org>, abgerufen am 21.6.2021



Aufbau eigener digitaler Kapazitäten beim Bund

Auch der neue Inhouse-Dienstleister DigitalService4Germany GmbH ist aus einem Freiwilligenprogramm hervorgegangen: den bereits bestehenden Initiativen Work4Germany und Tech4Germany, welche IT-Fachkräfte aus der Privatwirtschaft – sogenannte Fellows – für die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung rekrutieren. Der Kaufvertrag für die ehemalige 4Germany UG wurde im September 2020 unterschrieben.⁴² Auch wenn Pläne für eine Digital Service Unit schon vor der Corona-Krise vorhanden waren, wurde die finale Kaufentscheidung durch die Notlage infolge der Pandemie beschleunigt.⁴³ Mit dem Aufbau einer Digital Service Unit sollen eigene

Die Bundesregierung will ihre digitalen Kompetenzen mithilfe einer neuen eigenen „Unit“ verstärken

digitale Kompetenzen in den Bereichen Softwareentwicklung, Design und Produktmanagement entwickelt werden. Geplant sind nach Angaben des Tagesspiegel perspektivisch bis zu 100 Mitarbeiter.⁴⁴ Vorbild sei demnach der 800 Mitarbeiter

starke Government Digital Service (GDS) in Großbritannien. Gerade in der Corona-Krise hätten sich die fehlenden digitalen Kapazitäten des Bundes offenbart. Anwendungen wie die Corona-Warn-App wurden von Akteuren der Privatwirtschaft entwickelt.⁴⁵ Eine im Jahr 2021 von DigitalService4Germany entwickelte digitale Lösung für das Bundesfinanzministerium ist unter anderem der „Steuerlotse“ für Rentnerinnen und Rentner. Über die Applikation können Seniorinnen und Senioren ohne Zusatzeinkünfte ihre Steuererklärung in wenigen Schritten digital einreichen.⁴⁶

DigitalService4Germany hat das Ziel, digitale Lösungen – wie beispielsweise Apps oder nutzerfreundliche Software – für und mit der Bundesverwaltung zu entwickeln. Die dem Kanzleramt zugeordnete GmbH soll mithilfe von kleinen agilen Teams Projekte bedarfsorientiert für Ministerien und nachgeordnete Behörden vorantreiben. Der Inhouse-Dienstleister ist nach wie vor privatrechtlich organisiert und kann gegen Bezahlung Softwareprodukte und Dienstleistungen für Bundesbehörden bereitstellen – ohne Ausschreibung und Einbindung externer Akteure. Insgesamt soll so die digitale Handlungsfähigkeit des Staates erweitert werden. Laut der Bundesregierung werden erste Projekte bereits im kommenden Herbst starten – mit der Personalakquise wurde bereits begonnen.⁴⁷

Nach der Pandemie: Digitalisierungslücke zügig schließen

Die öffentliche Verwaltung hat während der vergangenen Monate in ihrem Krisenmanagement ein erhebliches Maß an Reaktions- und Veränderungsfähigkeit gezeigt. Wie dargestellt, wurden eine ganze Reihe neuer digitaler Lösungen entwickelt bzw. in der Fläche eingeführt. Während einer akuten Krise ist Schnelligkeit ein wesent-

⁴² Die Bundesregierung (2020): Digital Services for Germany – Bund gründet eigene Software-Entwicklungseinheit, 17.9.2020, unter: www.bundesregierung.de, abgerufen am 17.5.2021

⁴³ Etzold, M. (2020): Hacker im Kanzleramt, 3.6.2020, unter: www.focus.de, abgerufen am 3.6.2021

⁴⁴ Rusch, L. & Punz, M. (2020): Entwickeln für den Staat, 16.9.2020, unter: www.tagesspiegel.de, abgerufen am 17.5.2021

⁴⁵ Ebenda

⁴⁶ Der Steuerlotse für Rente und Pension (2021): Mit dem Steuerlotsen können Rentner:innen und Pensionär:innen ihre Steuererklärung online machen!, 2.6.2021, unter: www.steuerlotse-rente.de, abgerufen am 2.6.2021

⁴⁷ DigitalService4Germany (2021): Über den Digital Service, unter: www.digitalservice4germany.com, abgerufen am 12.5.2021

licher Erfolgsfaktor, auch bei der Entwicklung digitaler Lösungen. Diese Schnelligkeit kann oft nur in Zusammenarbeit mit externen Partnern erreicht werden, seien es Forschungsinstitute, wie im Fall von Sormas oder Unternehmen der Privatwirtschaft, wie bei der Corona-Warn-App oder beim digitalen Impfbzertifikat. Einzelne Bundesländer haben bei der digitalen Impfterminvergabe sogar auf bereits in anderen Bereichen, etwa dem Veranstaltungsmanagement, vorhandene private Lösungen zurückgegriffen und diese direkt eingesetzt. Welche der gewählten Lösungen im Sinne der Betroffenen und ihrer Rechte (beispielsweise im Datenschutz) die beste war, lässt sich noch nicht erkennen. Die rasche Verbreitung der praktisch ohne staatliche Mitwirkung rein privat entwickelten Luca-App lässt vermuten, dass sich staatliche Lösungen (etwa die Warn-App) in künftigen Fällen möglicherweise privat bzw. bürgerschaftlich organisierten Alternativen stellen müssen. Augenfällig ist in diesem Fall die unterschiedliche Behandlung des Datenschutzes, der in der öffentlichen Debatte oftmals dafür verantwortlich gemacht wurde, dass effektive digitale Lösungen nicht umsetzbar waren. Ob tatsächlich und notwendigerweise Datenschutz und effektive Pandemiebekämpfung in einem Widerspruch zueinander stehen, ist noch nicht abschließend zu beurteilen. Die Abwägungsfrage zwischen beiden Anforderungen wird die Politik und die Öffentlichkeit künftig weiter stark beschäftigen.

Datenschutz wird durch zunehmende Digitalisierung ein weiterhin stark diskutiertes Thema sein

Unbestreitbar dürfte aber die Erkenntnis sein, dass eine effektive Pandemiebekämpfung ohne digitale Instrumente kaum noch denkbar ist. Die Digitalisierung hat darüber hinaus das Überleben weiter Teile der Wirtschaft erst erreichbar gemacht, was nicht zuletzt auch der zunehmenden Möglichkeit zu verdanken ist, aus dem Homeoffice heraus zu arbeiten. Sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor hat sich die Homeoffice-Fähigkeit während der Pandemie erheblich gesteigert. Auch die „große“ Politik war unmittelbar betroffen: Zahlreiche Gipfeltreffen oder die regelmäßigen Ministerpräsidentenkonferenzen wurden mithilfe von Videokonferenzsystemen in den digitalen Raum verlagert. Handlungsbedarf besteht auch bei der Schärfung von digitalen Kompetenzen bei den Beschäftigten des öffentlichen Sektors. Verschiedene Initiativen nehmen die Weiterbildung von Verwaltungsmitarbeitenden derzeit in den Blick: Auf Ebene der Bundesbehörden steht die digitale Befähigung seit Mai 2021 im Fokus der Digitalakademie der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Zudem ging im Oktober 2020 der vom IT-Planungsrat geförderte eGov-Campus an den Start – eine bundesweite Aus- und Weiterbildungsplattform zur Digitalisierung im öffentlichen Sektor.

Digitalisierungsrückstand kann nur durch Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen geschlossen werden

In jedem Fall ergibt der Blick auf digitale Instrumente der Pandemiebekämpfung einen weiteren Beleg für den dringenden Bedarf, den Digitalisierungsrückstand der deutschen öffentlichen Hand gegenüber anderen Staaten, aber auch der privaten Wirtschaft zügig zu schließen. Dafür sind nicht nur Partnerschaften mit der Digitalwirtschaft – einschließlich innovativer Start-ups – sondern auch verstärkte Maßnahmen zur Deckung des beträchtlichen IT-Fachkräftebedarfs (vergleiche PublicGovernance Frühjahr 2021) notwendig.

Die Krise wurde zum Katalysator für eine verstärkte Digitalisierung. Maßgeblich für eine nachhaltige Wirkung wird jedoch sein, ob der derzeitige hohe Aktionsgrad kein Strohhalm bleibt. Die aktuelle Offenheit für innovative Lösungen muss sich der öffentliche Sektor dauerhaft bewahren, um auch künftig von den aktuellen Erfahrungen profitieren zu können. |

*Nina Kairies-Lamp, Ferdinand Schuster,
Marie-Sophie Steinkraus*