

August 2021 · Julia Hess & Stefan Heumann

Das Fundament erfolgreicher Digitalpolitik

Digitale Verwaltung und
Breitbandinfrastruktur
in den Wahlprogrammen
von 2017 & 2021



Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Konzeptioneller Ansatz	5
3. Digitale Verwaltung in den Wahlprogrammen	9
3.1. Grundlegende Staatsmodernisierung als Schlüssel zur Verwaltungsdigitalisierung	10
3.2. Langzeitbaustelle digitale Identität	12
3.3. Von Open Data zu Open Source	14
4. Breitbandinfrastruktur in den Wahlprogrammen	17
4.1. Kabelgebundener Breitbandausbau bleibt zentrale Herausforderung	17
4.2. Mobilfunkausbau (5G) gewinnt an Bedeutung	19
4.3. Regulierungsansätze in Bezug auf Teilhabe verlieren an Aufmerksamkeit	20
5. Die Parteien im Vergleich	22
6. Fazit	24
Anhang	25



1. Einleitung

Ob Künstliche Intelligenz, Virtual Reality oder Blockchain, Digitalpolitiker:innen aller Parteien sprechen gerne über die neuesten technologischen Trends. Das spiegelt sich auch in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl wider. So möchte die FDP nicht nur Künstliche Intelligenz, sondern auch Virtual und Augmented Reality in den Behörden einsetzen.¹ Die CDU/CSU möchte bei der Digitalisierung von Akten und Urkunden das Potenzial der Blockchain-Technologie nutzen.² Die SPD beschreibt ihre Vision, in der Bürger:innen Verwaltungsleistungen automatisiert und ohne Antrag erhalten oder stark vereinfacht mit „einem Click“ beantragen können.³ An technologischen Ambitionen mangelt es den Parteien nicht. Die Realität in den deutschen Amtsstuben ist allerdings eine andere. In der Corona-Pandemie zeigte sich, dass in vielen Gesundheitsämtern immer noch Faxgeräte den Standard zur Datenübermittlung darstellen.⁴ Und ob Digitalisierung an Schulen, die Förderung digitaler Innovationen in Wirtschaft und Gesellschaft oder der Breitbandausbau, mit der digitalpolitischen Bilanz sind nicht einmal die Regierungsparteien selbst zufrieden.⁵

Diese magere Bilanz kann nicht darauf zurückgeführt werden, dass die entscheidenden Themen noch nicht erkannt worden sind. Denn in den Strategiepapieren der Regierung der vergangenen Legislaturperiode und auch ganz aktuell in den Wahlprogrammen wird Bezug auf die entscheidenden digitalpolitischen Herausforderungen genommen. Es gilt in Berlin daher schon lange das Motto, dass wir in Deutschland kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem haben. Unsere Kernthese lautet daher, dass Deutschland immer noch das Fundament für eine erfolgreiche Digitalpolitik fehlt. Denn wie soll eine Verwaltung Digitalisierung für Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich gestalten, wenn sie selbst noch von analogen Prozessen und analoger Arbeitskultur geprägt ist?⁶ Eine erfolgreiche Digitalisierung birgt nicht nur großes Potenzial für bessere Serviceorientierung, effizientere Bearbeitungsabläufe und mehr Transparenz in der Verwaltung. Sie geht auch mit einem Kompetenzauf-

1 Siehe FDP Wahlprogramm 2021, S. 30. Das Wahlprogramm 2021 der FDP ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf.

2 Siehe CDU/CSU Wahlprogramm 2021, S. 36. Das Wahlprogramm 2021 der CDU/CSU ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.

3 Siehe SPD Wahlprogramm 2021, S. 13. Das Wahlprogramm 2021 der SPD ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>.

4 Siehe „Übermittlung von Corona Daten: Anschluss nur per Faxgerät“ (2020). Julia Schuhmacher, NDR.de, <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Uebermittlung-von-Corona-Daten-Anschluss-nur-per-Faxgeraet-gesundheitsaemter112.html>.

5 Anlässlich des Digitalgipfels im Dezember letzten Jahres beobachtete Bundeskanzlerin Angela Merkel: „Der Wandel hat zu wenig Tempo. Die Dringlichkeit der Veränderungen werde in vielen Bereichen noch immer nicht ausreichend erkannt. Deutschland drohe mancherorts ‚Bummelletzter‘ zu sein.“, siehe „Irgendwann Bummelletzter“ von Markus Balsler und Michael Bauchmüller, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/digitalisierung-irgendwann-bummelletzter-1.5134234>.

6 Obwohl die Regierungsparteien seit zwei Jahrzehnten E-Government auf der Agenda haben, steht Deutschland aktuell mit der Bewertung zu E-Government im „Digital Economy and Society Index 2020“ innerhalb der EU auf Platz 22. Siehe „The Digital Economy and Society Index (DESI). European Analysis (2020)“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.



bau in Bezug auf Entwicklung und Einsatz digitaler Technologien einher, von der die Digitalpolitik insgesamt profitieren würde. Neben der Digitalisierung der Verwaltung, bildet die *Breitbandinfrastruktur* die zweite Säule für eine erfolgreiche Digitalpolitik. Denn der Zugang zur *Breitbandinfrastruktur* schafft erst die Voraussetzungen dafür, dass die Potenziale digitaler Technologien flächendeckend genutzt werden können. Diskussionen über Künstliche Intelligenz und Virtual Reality klingen in den Ohren vieler Bürger:innen weltfremd, wenn bei ihnen zuhause die Breitbandinfrastruktur nicht einmal einen einfachen Video-Anruf zulässt. Auch hier liegt Deutschland im internationalen Vergleich hinter den führenden Nationen weit zurück.⁷

Die Wahlprogramme bieten die Möglichkeit zu analysieren, wie in der Politik über die aus unserer Sicht zentralen Herausforderungen der Digitalpolitik nachgedacht wird. Die Programme sind voll von digitalpolitischen Forderungen und Ideen. Aber was sagen sie zu den beiden zentralen Baustellen der deutschen Digitalpolitik: der *Digitalisierung der Verwaltung* und der *Breitbandinfrastruktur*?

Wir schauen auf die Themen *Digitalisierung der Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur* durch die Brille der Wahlprogramme der im Bundestag vertretenen Parteien. Uns interessiert, wie die Parteien mit diesen beiden zentralen Themenfeldern umgehen. Uns geht es dabei nicht nur um Unterschiede zwischen den Parteien, sondern vor allem auch um die zeitliche Entwicklung. In der Regel fehlt diese Perspektive in der Diskussion über Wahlprogramme. Jede Wahl wird in der öffentlichen Debatte wie eine Art Neustart behandelt. Dabei sind viele Themen nicht neu. Die entscheidende Frage ist daher in der Regel nicht, ob ein Thema im Programm steht, sondern ob die Parteien auch Ideen haben, wie das Versprechen jetzt eingelöst werden kann, wenn dies bereits in den vergangenen Legislaturperioden nicht gelungen ist. Wir liefern hier also keine umfassende Analyse digitalpolitischer Positionen in den Wahlprogrammen, sondern haben uns auf diese beiden Themen beschränkt. Wir richten den Fokus auf die für uns entscheidende Frage, wie die Parteien das Fundament für erfolgreiche Digitalpolitik endlich schaffen möchten.

⁷ Deutschland liegt im europäischen Vergleich mit Blick auf Breitbandabdeckung auf Platz 14. Siehe „The Digital Economy and Society Index“ (DESI). European Analysis (2020), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

2. Konzeptioneller Ansatz

Digitalpolitik gilt als junges Politikfeld. Die Themen *Verwaltungsdigitalisierung* und *Breitbandinfrastruktur* sind aber nicht neu. So versprachen SPD und CDU/CSU bereits in den Wahlprogrammen von 2002, innerhalb weniger Jahre Behördengänge durch entsprechende Online-Angebote von Verwaltungsleistungen weitgehend überflüssig machen zu wollen.⁸ Die CDU/CSU sah im Wahlprogramm von 2005 den Aufbau neuer Breitbandnetze „als Basis für die Zukunft des Industrie- und Forschungsstandorts Deutschland ebenso wie für die Entwicklung moderner und innovativer Dienstleistungen“.⁹ Auch auf der politischen Agenda der Grünen und der FDP tauchten die Themen *Verwaltungsdigitalisierung* und *Breitbandinfrastruktur* erstmals in diesem Zeitraum auf.

Auch wenn sich digitalpolitische Themen seit zwei Jahrzehnten in den Wahlprogrammen finden, hat das Themenfeld erst in den vergangenen zwei Legislaturperioden hohe politische und öffentliche Aufmerksamkeit bekommen.¹⁰ Deshalb sind die Wahlprogramme von 2017 und 2021 Gegenstand unserer Untersuchung zu den beiden Themen *Digitale Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur*. Die Strukturierung beider Themenfelder ist hierbei eine zentrale Herausforderung für die Analyse, da die Wahlprogramme keiner einheitlichen Logik folgen und Themen oft mit unterschiedlichen Begriffen beschreiben.

Die nachfolgende Grafik bietet einen Überblick darüber, wie die Themenfelder in den Wahlprogrammen strukturiert sind. Sie stellt nicht unsere eigenen Überlegungen dar, was die Themen *Digitale Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur* grundsätzlich beinhalten sollten, sondern führt in die in den Wahlprogrammen aufgegriffen Themen ein und ordnet diese. Die Vorschläge zur Verwaltungsdigitalisierung lassen sich demzufolge in zwei Bereiche unterteilen: Einerseits geht es um die Digitalisierung von Verwaltung und ihre Arbeitsprozesse, andererseits um die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen für Bürger:innen und Unternehmen. Diese Digitalisierungsagenda wird geleitet von einer Vision von E-Government (Behördengänge online abzubilden) und Open Government (offenes und transparentes Regieren), die von den Parteien unterschiedlich stark betont werden. Die von den Parteien identifizierten Kernherausforderungen zur Umsetzung dieser Vision sind Kompetenzaufbau und Strukturreformen in der Verwaltung.

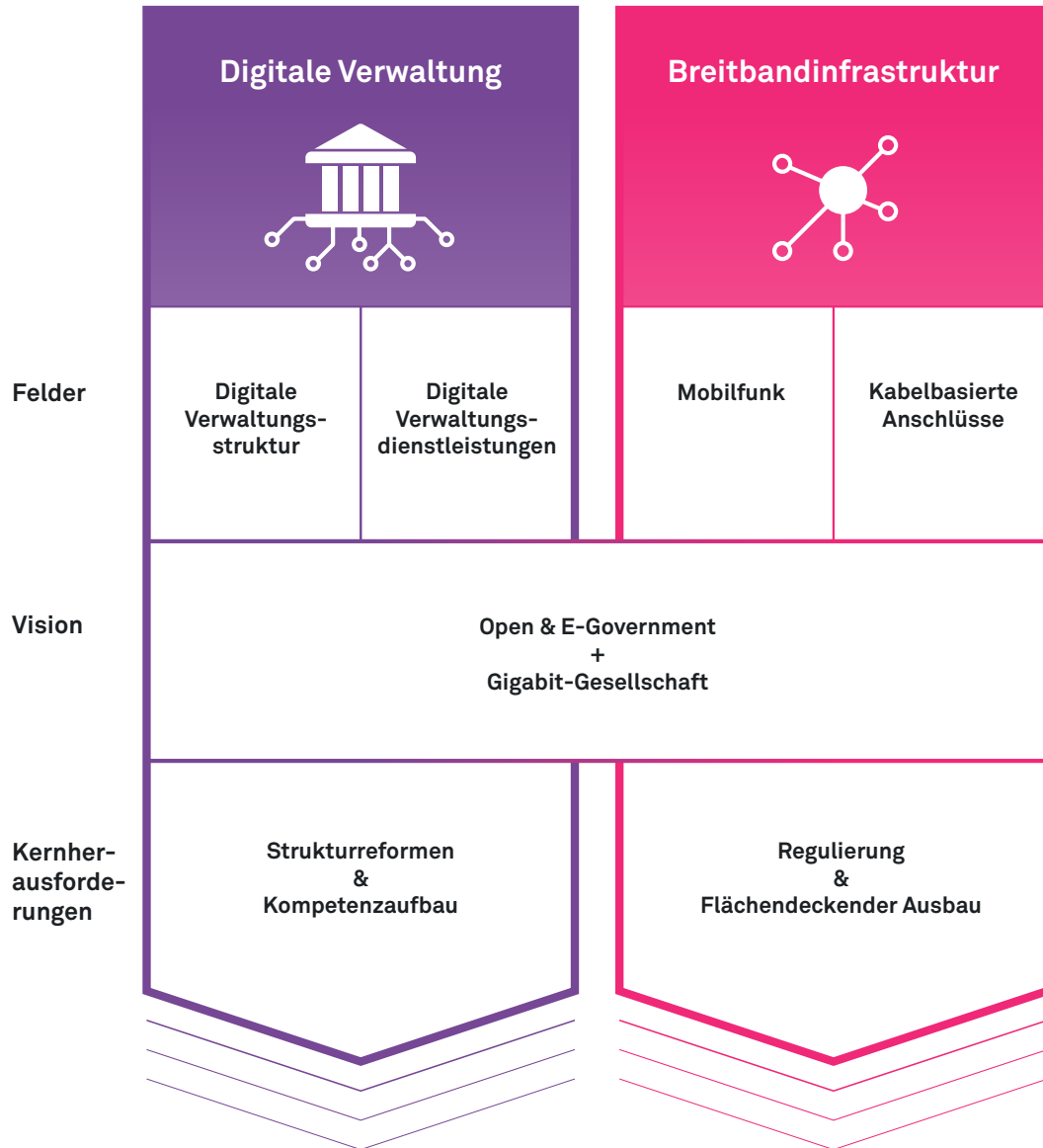
8 Siehe SPD Wahlprogramm 2002, S. 64 (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/regierungsprogramm_bundesparteitag_berlin_2002.pdf) und CDU/CSU Wahlprogramm 2002, S. 17 (<https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/regierungsprogramm-02-06-b.pdf?file=1>).

9 Siehe CDU/CSU Wahlprogramm 2005, S. 10. Das Wahlprogramm 2005 der CDU/CSU ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6c914ac8-7c46-b010-b1a1-24aa4261d24b&groupId=252038.

10 Als Startpunkt kann die Digitale Agenda 2014-2017 der Bundesregierung betrachtet werden. Siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/digitale-agenda-2014-2017-727138>.

Die 2 Säulen des digitalen Staats
 Grundlage innovativer Digitalpolitik


 Stiftung
 Neue
 Verantwortung





Eine solche Strukturierung lässt sich auch im Bereich *Breitbandinfrastruktur* vornehmen. In den Wahlprogrammen werden unter *Breitbandinfrastruktur* Mobilfunk und kabelbasierte Anschlüsse (Telefonkabel, Fernsehkabel, Glasfaserkabel) gefasst. In der Regel werden diese Bereiche voneinander getrennt behandelt, obwohl sie sich bedingen. Denn eine gute Glasfaserabdeckung ist Voraussetzung für flächendeckend hoch performanten Mobilfunk, insbesondere auf Basis von 5G-Technologie. Um die entsprechenden Mobilfunkbandbreiten zur Verfügung stellen zu können, müssen die Funkmasten ans Glasfasernetz angeschlossen sein. Bei der *Breitbandinfrastruktur* wird die Vision einer „Gigabit-Gesellschaft“ verfolgt. Denn erst eine hoch performante und flächendeckende Breitbandversorgung schafft die Grundlage, um die Potenziale von Vernetzung und Datenaustausch voll ausschöpfen zu können. Das zu erreichen, ist auch eine Regulierungsherausforderung: Der Rechtsrahmen ist entscheidend, um diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur sicherzustellen und flächendeckenden Ausbau zu gewährleisten, sodass dünn besiedelte ländliche Räume nicht abgehängt werden.

Die Kernergebnisse unserer Analyse stellen wir in einer Visualisierung (Heatmap) dar, die nach Parteien aufgeschlüsselt zeigt, wie sich Prioritäten in den Bereichen *Digitale Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur* zwischen 2017 und 2021 verändert haben. Diese Heatmap gibt einen Überblick über die in den Programmen zentralen Themen in den Bereichen *Digitale Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur*. Für jedes Thema zeigt die Heatmap, ob und mit welcher Relevanz es in den Wahlprogrammen der Parteien in den Jahren 2017 und 2021 behandelt worden ist. Wir unterteilen dabei in vier Relevanz-Stufen. Ein leeres Feld bedeutet, dass das Thema nicht im Wahlprogramm auftaucht. Die erste Stufe (kleines Quadrat) markiert eine gewisse Relevanz des Themas, da es zumindest erwähnt wird, es fehlen aber Detailtiefe und zur Umsetzung notwendige Maßnahmen. Meistens beschränkt sich die entsprechende Textpassage auf einen oder nur wenige Sätze. Die zweite Stufe (mittelgroßes Quadrat) markiert eine hohe Relevanz. Das Thema bekommt mehr Raum für Ausführungen und Forderungen. Es fehlt jedoch auch hier an konkreten Umsetzungsvorschlägen und messbaren Zielen. Die dritte Stufe (größtes Quadrat) kennzeichnet Themen, die eine wichtige Rolle in der digitalpolitischen Agenda einnehmen. Hier wird die Relevanz explizit betont und eine Forderung nicht nur benannt, sondern mit einer Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung unterlegt. Eine ausführlichere Beschreibung der Stufen der Heatmap mit Beispielen findet sich in der Legende im Appendix.

Wir schildern in den beiden folgenden Kapiteln unsere Kernbeobachtungen für die beiden Bereiche *Digitale Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur*. Zur Illustration und als Belege für unsere Analyse zitieren wir längere Textpassagen aus den einzelnen Wahlprogrammen. Es geht uns dabei explizit nicht darum, bestimmte parteipolitische Positionen hervorzuheben. Vielmehr sollen die Textpassagen unsere Analyse unterstreichen und einen Eindruck vermitteln, wie die Themen von den Parteien dis-

kutiert werden und welche Schwerpunkte diese setzen. Wir nehmen keine eigene Bewertung dieser parteipolitischen Positionierung vor. Unser Ziel ist es zu zeigen, wie sich die politische Diskussion entwickelt hat.

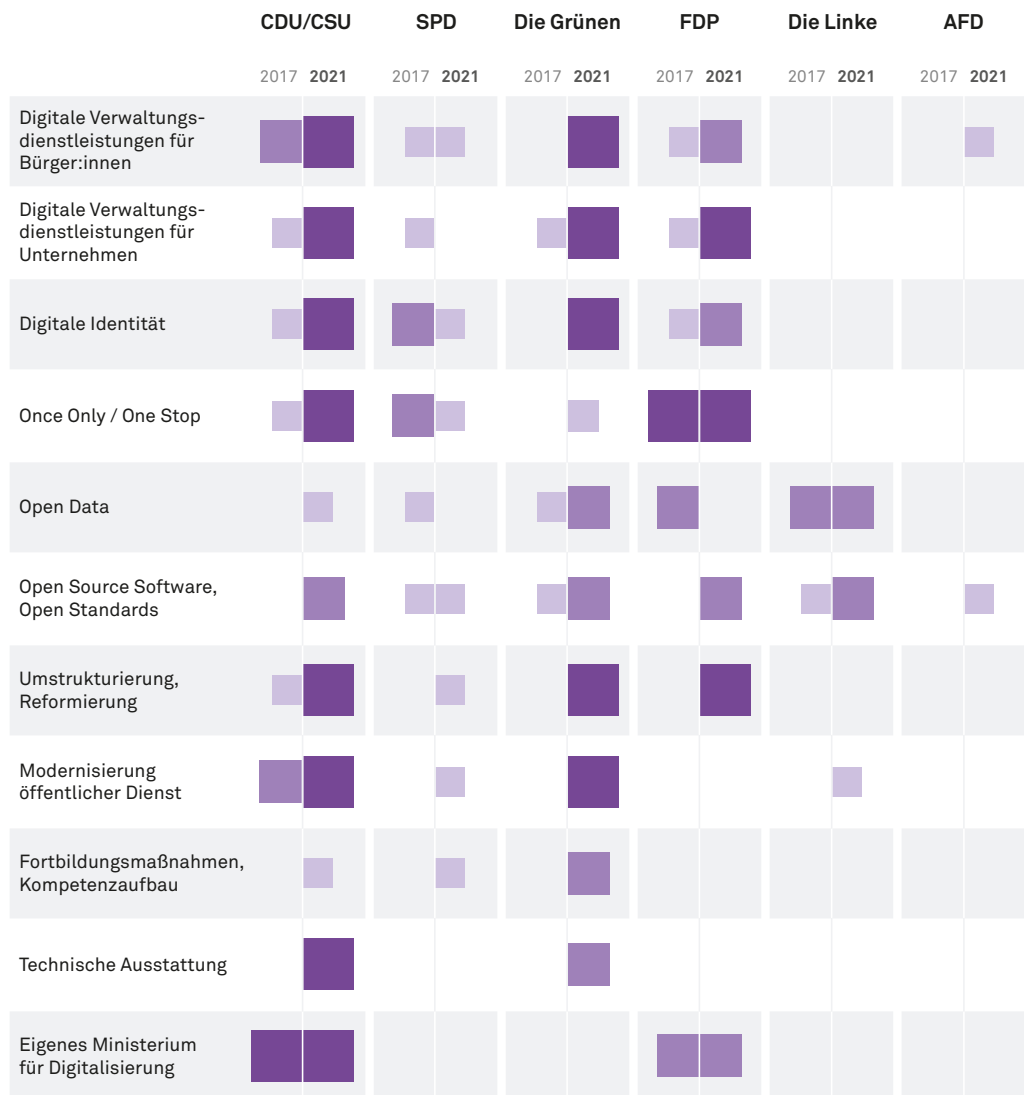
Die nachfolgende Textanalyse enthält keine Ausschnitte und Bezüge zum Wahlprogramm der AfD. Der Grund dafür liegt in den Wahlprogrammen der AfD. Dort findet sich schlicht zu wenig Substanz zu den von uns untersuchten Themen. Das Thema *Digitale Verwaltung* taucht 2017 überhaupt nicht im Wahlprogramm auf. 2021 wird das Thema von der AfD mit einigen wenigen Sätzen abgehandelt, die nicht über die allgemeinen Forderungen nach mehr E-Government und dem Einsatz von mehr quelloffener Software in der Verwaltung hinausgehen.

An unsere Analyse der beiden Themenfelder schließt ein kurzer Vergleich der zentralen Positionierungen zu *Digitaler Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur* auf Parteebene an.

3. Digitale Verwaltung in den Wahlprogrammen

Das Themenfeld *Digitale Verwaltung* hat zwischen 2017 und 2021 insgesamt stark an Bedeutung gewonnen. Bemerkenswert ist, dass die Parteien sich in ihren Ankündigungen nicht mehr allein auf die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen beschränken, sondern das Ziel einer digitalen Verwaltung mit einer umfassenden Modernisierungsagenda verknüpfen und erreichen wollen. Auch die Detailtiefe in der Behandlung des Themenfelds hat parteiübergreifend stark zugenommen.

Schwerpunktentwicklung von 2017 zu 2021 Digitale Verwaltung





3.1. Grundlegende Staatsmodernisierung als Schlüssel zur Verwaltungsdigitalisierung

Themen zur Digitalisierung der Verwaltung und Verwaltungsdienstleistungen spielen schon seit einigen Legislaturperioden eine prominente Rolle in den Wahlprogrammen. Im Vergleich zu 2017 fällt bei einem Blick auf 2021 nicht nur auf, dass dieses Themenfeld weiter an Bedeutung gewonnen hat. Die Wahlprogramme spiegeln die Erkenntnis wider, dass sich die großen Versprechen von digitalen Verwaltungsangeboten und -prozessen nicht ohne grundsätzliche Modernisierung und Strukturreformen im öffentlichen Sektor umsetzen lassen (CDU/CSU, SPD, Die Grünen, FDP). Prozesse und Zuständigkeiten auf Verwaltungs- und Bundesebene sollen grundsätzlich hinterfragt und aufgebrochen werden. Hierbei geht es darum, neue Handlungsspielräume zu gewinnen und den öffentlichen Dienst stärker für Innovationen und Innovator:innen von außen zu öffnen (CDU/CSU, SPD, Die Grünen, FDP).

„Wir stellen die Abläufe auf allen Ebenen auf den Prüfstand, damit unser Staat auf der Höhe der Zeit ist. Wir wollen eine aufgabengerechte Staatsorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten, effizienten Verwaltungsstrukturen und schnelleren Verfahren. Zudem arbeiten wir für eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung, einen modernen, offenen und durchlässigen öffentlichen Dienst und eine Innovationskultur, die neue Ideen zulässt. Dazu gehört eine moderne und innovative Verwaltungskultur: sie setzt auf Eigenverantwortung und Vertrauen.“ (S. 95, Wahlprogramm der CDU 2021¹¹)

Dem öffentlichen Dienst wird eine Botschafterrolle für den digitalen Kulturwandel (CDU/CSU, Die Grünen) bzw. für einen Mentalitätswandel (FDP) zugewiesen. Durch koordinierte Öffnung für bzw. Austausch mit anderen Sektoren wie Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (CDU/CSU, Die Grünen), die Einbeziehung von Künstler:innen und Kreativen als Ideen- und Impulsgeber:innen (Die Grünen) sowie neue Beteiligungsformate für demokratische Entscheidungen (Die Linke), Fortbildungsmöglichkeiten (CDU, SPD, Die Grünen), ressortübergreifende Stationswechsel und flexiblere Laufbahnen (CDU/CSU, Die Grünen), attraktivere Vergütung (CDU/CSU) und mehr Stellen im IT-Planungsbereich (Die Grünen) sollen die Weichen für eine *Digitale Verwaltung* gestellt werden.

„Wir wollen deshalb den öffentlichen Dienst wieder stärken und ihn zugleich modernisieren. Mehr Stellen, gerade im IT- und Planungsbereich, gute Bezahlung, flexible Laufbahnen, mehr Durchlässigkeit machen den öffentlichen Dienst fit für das 21. Jahrhundert. Dazu starten wir eine große Fortbildungsoffensive für die öf-

¹¹ Das Wahlprogramm 2021 der CDU/CSU ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.

öffentliche Verwaltung und werden die Digitalisierung zum Schwerpunkt einer jeden Verwaltungsausbildung machen.“ (S. 70, Wahlprogramm Die Grünen 2021¹²)

Darüber hinaus wird nicht nur die Frage nach Zuständigkeiten auf Bundesebene gestellt, sondern auch das Problem komplizierter Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern adressiert. Um Hemmnisse für Digitalisierung und Modernisierung durch veraltete und komplexe Strukturen abzubauen, diskutieren die Parteien verschiedene Umstrukturierungsmaßnahmen: eine Überwindung von Ressortprinzip und Silodenken (CDU/CSU, SPD) sowie umfassende Föderalismus- und Verwaltungsreformen (FDP¹³), der Aufbau neuer Behörden und Verwaltungsstrukturen sowie mehr Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Die Grünen).

„Das Silodenken der politischen Ebenen und Ressorts wollen wir überwinden und innovativ Regierungsprojekte in Plattformen organisieren. Denken außerhalb alter Muster ist gefragt.“ (S. 25, Wahlprogramm der SPD 2021¹⁴)

Weitere Vorhaben zur grundsätzlichen Modernisierung des Staates sind unter anderem die Digitalisierungstauglichkeit von Gesetzen zu prüfen (Digital-TÜV) (CDU/CSU), Regierungsprojekte in Plattformen zu organisieren (SPD), den „Digital Service 4 Germany“ (CDU/CSU) auszubauen, Spielräume für dringend notwendige Zukunftsinvestitionen in den öffentlichen Dienst zu schaffen (Die Grünen) sowie neue Anreize für die digitale Transformation von Prozessen und Arbeitsweisen zu bieten (FDP).

Angesichts der prominenten öffentlichen Debatte um die Einführung eines Digitalministeriums bekommt dieses Thema in den Wahlprogrammen erstaunlich wenig Raum. Mit CDU/CSU und FDP äußern sich (sowohl 2017 als auch 2021) nur die Parteien, die ein solches Bundesministerium begrüßen. Die Begründung fällt bei beiden ähnlich aus: Ein solches Ministerium würde als Steuerungsstelle Kompetenzen bündeln, konkrete digitalpolitische Projekte (Beispiel der CDU: Corona-Warn-App) sowie die Modernisierung der Verwaltung vorantreiben und Synergieeffekte erzielen. Konkrete Hinweise, wie ein Digitalministerium aussehen bzw. mit welchen Kompetenzen es ausgestattet werden soll, finden sich in den Programmen nicht.

¹² Das Wahlprogramm 2021 der Grünen ist unter folgendem Link abrufbar: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm_DIE_GRUENEN_Bundestagswahl_2021.pdf.

¹³ Das Wahlprogramm der CDU/CSU enthält 2021 auch umfassende Forderungen zur Modernisierung von Verwaltungsstrukturen. Diese werden jedoch in einem separaten Kapitel ohne Bezugnahme auf Verwaltungsdigitalisierung geäußert.

¹⁴ Das Wahlprogramm 2021 der SPD ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>.



3.2. Langzeitbaustelle digitale Identität

Digitale Identitäten sind eine wichtige Voraussetzung, um Verwaltungsdienstleistungen zu digitalisieren. Denn wenn der persönliche Weg ins Amt wegfällt, braucht es eine digitale Lösung für die eindeutige und sichere Identifikation der Antragsteller:innen. Bereits 2017 erlangt das Vorhaben in den Wahlprogrammen viel Aufmerksamkeit; erfolgreich umgesetzt wurde es in der letzten Legislaturperiode jedoch nicht. Deshalb steht es 2021 erneut auf der Agenda. Die Parteien reagieren auf den mangelnden Fortschritt vor allem mit der Wiederholung ihrer bereits bekannten Forderungen, führen diese aber viel detaillierter aus.

2017 waren sich die Parteien bereits einig: Allen Bürger:innen soll möglichst zeitnah die Möglichkeit geboten werden, mithilfe einer digitalen Identität Verwaltungsdienstleistungen elektronisch in Anspruch zu nehmen. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, wurde nicht weiter ausgeführt.

„Für uns Freie Demokraten muss jeder am digitalisierten Leben teilhaben können – sicher und unkompliziert. Wir wollen den Personalausweis weiterentwickeln zu einer nutzerfreundlichen und sicheren digitalen Identifizierung. Ob gegenüber Behörden, im Gesundheitswesen, im Austausch mit Banken, Unternehmen oder der Nutzer untereinander – überall soll eine sichere, digital nachweisbare Identifizierung zum Einsatz kommen können. Sie könnte alle anderen Berechtigungskarten und Identitätsnachweise ersetzen.“ (S. 145, Wahlprogramm der FDP 2017¹⁵)

Auch vier Jahre später steht „digitale Identität“ als zentraler Baustein für digitale Verwaltungsdienstleistungen weit oben auf der Prioritätenliste. Positionierungen und Vorhaben aus 2017 werden erneut aufgegriffen. Neu ist die Detailtiefe, mit der dieses Thema in den Wahlprogrammen behandelt wird. Konkrete Hinweise oder Vorschläge, warum es in der nächsten Legislaturperiode endlich besser laufen sollte, finden sich allerdings kaum.

Mit der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), das Bund, Länder und Gemeinden dazu verpflichtet, Leistungen bis Ende 2022 auch auf digitalem Weg in einem Portalverbund anzubieten, hat sich der Druck, das Problem der digitalen Authentifizierung zu lösen, weiter erhöht.¹⁶ Ohne das OZG zu erwähnen, fordert bei-

¹⁵ Das Wahlprogramm 2017 der FDP ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.fdp.de/seite/bundestagswahlprogramm-2017>.

¹⁶ 2017 trat das Onlinezugangsgesetz in Kraft. Bund, Länder und Kommunen werden im Zuge dessen dazu verpflichtet, über 500 verschiedene Verwaltungsleistungen bis spätestens Ende 2022 auch online anbieten zu müssen. Drei Milliarden Euro werden für die OZG-Umsetzung bereitgestellt.

Siehe „Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise“ (2021). Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4.



spielsweise die SPD zielgerichtete Maßnahmen zur Umsetzung digitaler Identifizierung unter der Gewährleistung von Sicherheit und Datenschutz. Ein Rechtsanspruch auf digitale Identität mit dem Ziel der Zusammenführung vorhandener Zuordnungen wie der Steuer-ID zur Abwicklung von Behördengängen wird vorgeschlagen (CDU/CSU, Die Grünen) sowie die Idee einer digitalen „Life-Chain“, so dass Bürger:innen selbst Berechtigungen für Datenzugriffe erteilen und zurückziehen können (SPD). Darüber hinaus wird auf das Potential verwiesen, mithilfe digitaler Identifizierung zusätzlich private Dienste sicher nutzen zu können, diese Lösung einheitlich im europäischen Raum zu implementieren und für Unternehmen auszuweiten (CDU/CSU, Die Grünen).

„Mit Offenheit und Technologieneutralität wollen wir europaweit interoperable digitale Identitäten zu einer Basisinfrastruktur unseres digitalen Gemeinwesens machen.“ (S. 68, Wahlprogramm Die Grünen 2021¹⁷)

Bei digitaler Identität und der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen verfolgen die Parteien ambitionierte Visionen. Die Grünen formulieren den Anspruch, „Digital First“ zum Leitbild der Verwaltung zu machen. Laut CDU/CSU sollen digitalisierte Verwaltungsdienstleistungen das „neue Normal“ werden. „Digital First“ heißt in diesem Kontext vor allem eine Verbesserung des Datenaustauschs unter Behörden und die einmalige Angabe von Daten (Once-Only¹⁸). Verfahren sollen zusätzlich durch automatisierte Entscheidungen beschleunigt werden.

„Mit automatisierten Entscheidungen werden wir diejenigen Verfahren beschleunigen, bei denen es kaum Ermessensspielräume gibt: Wer ein Kind bekommen hat, bekommt Kindergeld. Wer umgezogen ist, bekommt eine neue Meldebescheinigung. Verwaltungsprozesse, für die die Bürger heute noch verschiedene Anträge stellen oder mehrfach Informationen bereitstellen müssen, werden in automatisierter Abfolge geschehen, sobald beispielsweise die Geburt eines Kindes gemeldet wurde.“ (S. 99, Wahlprogramm der CDU/CSU 2021¹⁹)

17 Das Wahlprogramm 2021 der Grünen ist unter folgendem Link abrufbar: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm_DIE_GRUENEN_Bundestagswahl_2021.pdf.

18 Neben der nutzerfreundlichen Umsetzung digitaler Identitäten als erste Voraussetzung bildet die Verwirklichung des Once-Only-Prinzips die zweite Voraussetzung für den Erfolg elektronischer Identifizierung (Reifegrad 4 der OZG-Umsetzung). Register, Onlineantragsverfahren und Fachverfahren stehen in der Implementierung von Once-Only aktuell noch vor großen Herausforderungen, die weitere Prozesse in der Registermodernisierung voraussetzen.
Siehe „Monitor Digitale Verwaltung #5“ (2021). Normenkontrollrat, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/566ab77d765445919a53924f0781ca20/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-dاتا.pdf?download=1>.

19 Das Wahlprogramm 2021 der CDU/CSU ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.



Im Vergleich zu 2017 scheinen die Parteien den mangelnden Fortschritt hinsichtlich digitaler Identifizierung und Authentifizierung durch eine ausführlichere Diskussion des Themas kompensieren zu wollen. Die Frage, warum in den letzten vier Jahren keine Lösung auf den Weg gebracht wurde, bleibt unbeantwortet. Fallstricke oder Herausforderungen, wie bspw. aufgekommene Probleme bei der Vernetzung und Vereinheitlichung von Rechtsbegriffen im Zuge der Registermodernisierung²⁰, werden gar nicht erst angesprochen.

3.3. Von Open Data zu Open Source

Vorhaben zu mehr offenen Daten, Standards und Software sind ein Versuch, Verwaltungsprozesse – sowohl intern als auch in Form von Dienstleistungen – offener, transparenter und unabhängiger zu konzipieren. Im Vergleich der Wahlprogramme verschiebt sich der Fokus vom Bekenntnis zu Open Data im Jahr 2017 zu Forderungen nach offenen Standards und quelloffener Software in 2021.

Vor vier Jahren stand bei SPD, Die Grünen, FDP und Die Linke die Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung von Open Data (öffentliche Daten ohne Personenbezug maschinenlesbar und frei nutzbar zur Verfügung stellen) im Zentrum der Positionierungen. Ziele waren mehr Transparenz, eine schnellere und unbürokratischere Wirtschafts- und Innovationspolitik, die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sowie die Stärkung strukturschwacher Regionen.

„Mit mehr Mut zu Open Data, barrierefreien E-Government Dienstleistungen und Open Government werden wir einen entscheidenden Beitrag leisten, um unsere Verwaltung zu modernisieren, Bürokratie abzubauen und unsere Demokratie zu beleben. Wir setzen uns für Open-Data-Regeln ein, die Behörden verpflichten, vorhandene Daten von sich aus leicht auffindbar, maschinenlesbar und kostenfrei und unter freier Lizenz für die Öffentlichkeit bereitzustellen.“ (S. 170, Wahlprogramm Die Grünen 2017²¹)

20 Im Januar dieses Jahres hat der Bundestag das Registermodernisierungsgesetz mit dem Ziel verabschiedet, staatliche Register über eine einheitliche Identifikationsnummer miteinander zu verknüpfen. Siehe „Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise“ (2021). Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Und „Monitor Digitale Verwaltung #5“ (2021). Normenkontrollrat, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/566ab77d765445919a53924f0781ca20/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-data.pdf?download=1>.

21 Das Wahlprogramm 2017 der Grünen ist unter folgendem Link abrufbar: https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf.



2021 verschiebt sich der Fokus hin zu den Potentialen offener Standards und offener Software um digitale Dienstleistungen bereitzustellen (CDU/CSU, Die Grünen, Die Linke). Open Data bekommt insbesondere bei den Regierungsparteien CDU/CSU und SPD vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit.²² Das lässt sich allerdings nicht damit erklären, dass es beim Thema Open Data keinen Handlungsbedarf mehr gäbe. Denn trotz der Verabschiedung des Open-Data-Gesetzes²³ und Entwürfen zu dessen Reformierung gibt es weiterhin zahlreiche offene Fragen: Ganz besonders in der Kritik stehen Probleme bei der Umsetzung. Unklarheiten in Prozessen und Verantwortlichkeiten, mangelnde Ressourcen in den verantwortlichen Behörden sowie ein fehlender Rechtsanspruch auf die Bereitstellung führen dazu, dass weder alle Behörden ihre Daten veröffentlichen noch die veröffentlichten Daten unkompliziert und transparent eingesehen werden können.^{24, 25}

Neben dem Wunsch nach mehr Open Data fordert die digitale Zivilgesellschaft schon lange, mehr Open Source Software und offene Standards staatlicherseits einzusetzen und zu fördern. Angesichts der prominenten Diskussion über digitale Souveränität in der vergangenen Legislaturperiode überrascht es nicht, dass diese Themen nun auch in den Wahlprogrammen viel Aufmerksamkeit bekommen. Schließlich ermöglichen offene Quellcodes und offene Standards, Abhängigkeiten von proprietärer Software zu verringern, für mehr Wettbewerb zu sorgen und mehr Kontrolle und Handlungsfähigkeit über den Einsatz digitaler Technologien im öffentlichen Sektor zu gewinnen. Konkret werden zum Beispiel gefordert, offene Standards in die Vergabe- und Vertragsordnungen für öffentliche Gelder (Die Grünen, CDU/CSU) aufzunehmen und die Behörden zur Anwendung von Open Source Software (Die Linke, FDP) zu verpflichten. Zudem sollen offene, einheitliche Standards die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen und die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Behörden erleichtern und Transparenz bei Förderungen aus öffentlicher Hand erhöhen.

22 Nur Grüne und Linke beschäftigen sich auch 2021 mit Open Data mit Blick auf die Weiterentwicklung des Portals GovData, die Vorlage eines Bundestransparenzgesetzes und kommerzielle Smart-City-Projekte.

23 Das erste Open Data Gesetz wurde am 18. Mai 2017 verabschiedet. Im Februar dieses Jahres wurde der Entwurf für ein zweites Open-Data-Gesetz und Datennutzungsgesetz veröffentlicht, in dem vorgesehen ist, dass offene Daten in maschinenlesbareren Formen nutzbar gemacht werden müssen. Darüber hinaus muss die Öffnung von Daten im Rahmen der Single Digital Gateway Verordnung auch europaweit geschehen. Siehe „Open Data“. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-governement/open-data/open-data-node.html> Und „Zweites Open-Data-Gesetz und Datennutzungsgesetz. Gesetzentwurf der Bundesregierung“ (2021). Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/zweites-open-data-gesetz-und-daten-nutzungsgesetz.html> Und Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und Rates (2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN>.

24 Siehe „Open Data in Kommunen. Eine Kommunalbefragung zu Chancen und Herausforderungen der Bereitstellung offener Daten“ (2020). Tobias Bürger und Annegret Hoch. BertelsmannStiftung, https://difu.de/sites/default/files/media_files/2020-10/Open%20Data%20in%20Kommunen.pdf Und „Die größte Chance wurde nicht ergriffen“ (2021). Henriette Litta. Netzpolitik.org, <https://netzpolitik.org/2021/2-open-data-gesetz-die-groesste-chance-wurde-nicht-ergriffen/>.

25 Die Open Knowledge Foundation kritisiert unter anderem den fehlenden Rechtsanspruch, der ganzeinheitliche Umsetzung gewährleisten würde. Siehe „Open Data Strategie: Mehr offene Daten, aber kein Rechtsanspruch“ (2021), https://www.br.de/nachrichten/netzwelt/open-data-strategie-mehr-offene-daten-aber-kein-rechtsanspruch_Sc-gENet.

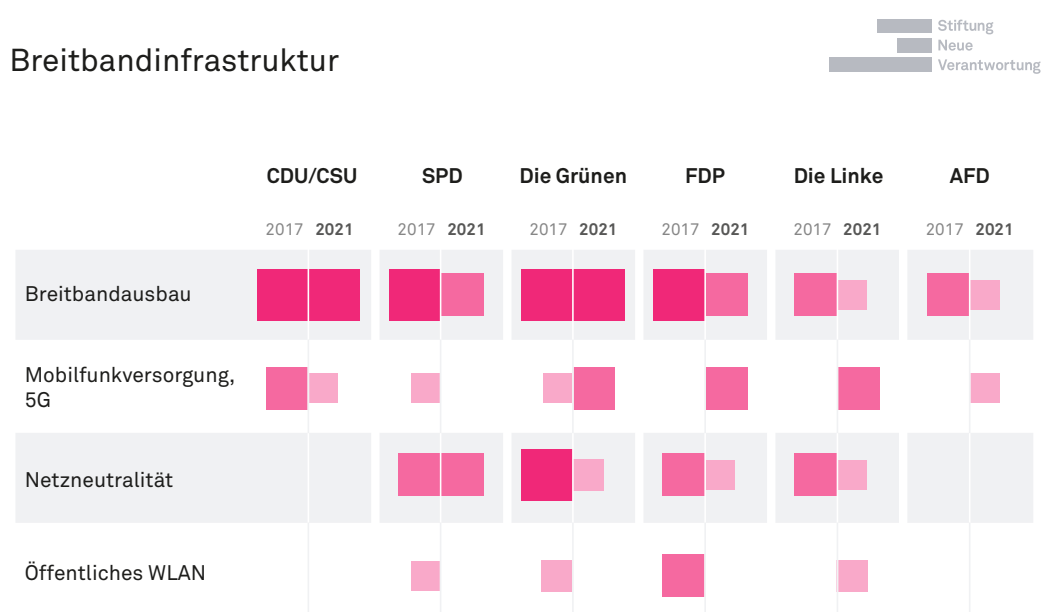
„In der öffentlichen Verwaltung müssen freie Software und offene Datenformate eingesetzt werden. Dies dient sowohl der Datensicherheit als auch dem Schutz öffentlicher und demokratischer Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit. Das Vergaberecht muss entsprechend angepasst werden. Durch öffentliche Gelder finanzierte Software muss als freie Software veröffentlicht werden und zur Wiederverwendung in anderen Städten und Verwaltungen sowie durch die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden.“ (S. 97f, Wahlprogramm Die Linke 2021²⁶)

Im Vergleich unter den Parteien fällt auf, wie stark die CDU/CSU ihre Position weiterentwickelt hat. Auch sie setzt mittlerweile auf offene Standards und quell-offene Software, eine Forderung die 2017 noch ausschließlich von SPD, Linke und Grünen kam.

²⁶ Das Wahlprogramm 2021 der Linken ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf.

4. Breitbandinfrastruktur in den Wahlprogrammen

Bürger:innen können Behördengänge nur digital erledigen, wenn ihnen hierfür auch die notwendige *Breitbandinfrastruktur* zur Verfügung steht. Die CDU/CSU sieht digitale Infrastruktur daher auch als „Rückgrat“ des von ihr ausgerufenen „Modernisierungsjahrzehnts“ (CDU/CSU Wahlprogramm 2021). Fakt ist aber, dass Deutschland in den letzten Jahren im internationalen Vergleich immer weiter zurückgefallen ist.²⁷



4.1. Kabelgebundener Breitbandausbau bleibt zentrale Herausforderung

Breitbandausbau ist das zentrale digitale Infrastrukturthema. Das gilt für die Wahlprogramme von 2017 ebenso wie für die Programme von 2021. Schon 2017 gaben alle Parteien dem Thema viel Raum – die Positionierungen gingen deutlich über die Zuschreibung von Relevanz hinaus. Sie enthielten Vorschläge zu Ausbauzielen mit konkreten Zeitangaben und Maßnahmen, wie diese erreicht werden sollten. Es wurden benötigte Investitionssummen genannt und Regulierungsansätze inklusive Rechtsansprüche vorgeschlagen.

²⁷ Deutschland liegt im europäischen Vergleich mit Blick auf Breitbandabdeckung auf Platz 14. Siehe „The Digital Economy and Society Index“ (DESI). European Analysis (2020), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>. Und Deutsche müssen die dritt höchsten Kosten für mobiles Datenvolumen zahlen. Siehe „Warum mobiles Internet in Deutschland im europäischen Vergleich teurer ist“ (2021). Anne Kleinmann, <https://www.nordbayern.de/wirtschaft/warum-mobiles-internet-in-deutschland-im-europaischen-vergleich-teurer-ist-1.11036864>.



„Wir werden eine flächendeckende digitale Infrastruktur auf hohem Niveau sicherstellen. Die Versorgung mit einer Datengeschwindigkeit von mindestens 50 Megabit pro Sekunde, soll nur ein erster Zwischenschritt bis 2018 sein. Unser Ziel sind Gigabitnetze. Bis 2025 sollen mehr als 90 Prozent aller Gebäude daran angeschlossen sein. Die hierfür notwendigen Investitionen werden wir fördern.“ (S. 38, Wahlprogramm der SPD 2017²⁸)

Vier Jahre später muss man leider konstatieren, dass die anvisierten Ziele insbesondere mit Blick auf flächendeckenden Ausbau und angestrebte Mindestkapazitäten nicht erreicht wurden.²⁹

Auch 2021 äußern sich alle Parteien zum *Breitbandausbau* und fordern zum Beispiel die Ausrichtung des digitalen Infrastrukturausbaus am Gemeinwohl (Die Linke) oder einen Rechtsanspruch auf schnelles Internet (Die Grünen). Aber im Unterschied zu 2017 fehlen 2021 konkrete Angaben zu Investitionssummen oder Zeiträumen zum Erreichen dieses Ziels.

Beim *Breitbandausbau* geht es vor allem um die Frage, welche Rolle die öffentliche Hand spielen soll: ob sie mit Subventionen und Regulierungen Anreize zum Ausbau durch Privatunternehmen schafft oder, in der Regel über die Kommunen, den Ausbau selbst in die Hand nimmt. Während die Linke allgemein einen stärkeren Ausbau durch die öffentliche Hand fordert, sieht die FDP eine Beteiligungsbremse für den Staat und Förderung über Gigabit-Gutscheine vor. Die Grünen suchen den Weg über Mindestbandbreiten und Betreibermodelle, die CDU sieht die Kommunen in der Verantwortung und versteht Digitalisierung und Standardisierung als Hebel zur Beschleunigung des Ausbaus und die SPD möchte konkrete Ausbau- und Versorgungsverpflichtungen festlegen, um das Ziel, jeden Haushalt oder Betrieb mit einem Gigabit pro Sekunde zu versorgen, garantieren zu können.

„Mit weniger als zwei Millionen aktiven Glasfaseranschlüssen ist Deutschland aber in allen europäischen und internationalen Vergleichen weit abgehängt. Dabei gehört Glasfaser die Zukunft. (...) Der umfassende Glasfaserausbau soll auch im Rahmen von Betreibermodellen vorangetrieben und langfristig gesichert werden.

²⁸ Das Wahlprogramm 2017 der SPD ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf.

²⁹ Laut dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat Deutschland eine Breitbandabdeckung von 95 Prozent mit einer Geschwindigkeit von 30 Megabit pro Sekunde. Bei Geschwindigkeiten von 1.000 Megabit pro Sekunde (ermöglicht durch Glasfaseranschluss) liegt die Abdeckung allerdings nur noch bei 56 Prozent. Laut einer Antwort aus einer kleinen Anfrage der FDP waren im Juli nur 84 von 11.305 Gemeinden (weit weniger als 1 Prozent) in Deutschland mit allen Haushalten am Glasfasernetz angeschlossen. Es zeichnet sich zudem ein deutliches Stadt-Land-Gefälle ab. In städtischen Gemeinden sind es 98 Prozent (bei 30Mbit/Sekunde) bzw. 75 Prozent (bei 1000 Mbit/Sekunde), in ländlichen Gemeinden nur 82 Prozent (bei 30Mbit/Sekunde) bzw. 17 Prozent (bei 1000 Mbit/Sekunde). Siehe „Der Breitbandatlas“ (2020). Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html> Und „Ziele kaum noch zu erreichen“ (2021). Daniel Donath, Cosima Gill und Oliver Noffke. Tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/investigativ/kontraste/breitbandausbau-103.html>.



Um den Menschen auch kurzfristig schnellere Internetzugänge zu ermöglichen, wollen wir einen Rechtsanspruch auf schnelle Internet-Grundversorgung so ausgestalten, dass er unbürokratisch und leicht durchsetzbar wird. Mit Mindestbandbreiten, die sich an den Nutzungsgewohnheiten der Menschen orientieren. So sorgen wir für eine zügige Schließung der weißen Flecken.“ (S. 57, Wahlprogramm der Grünen 2021³⁰)

4.2. Mobilfunkausbau (5G) gewinnt an Bedeutung

Mobilfunkausbau bildet neben dem kabelbasierten Breitbandausbau die zweite Säule der *Breitbandinfrastruktur* Deutschlands. Die Debatte um den Ausbau von 5G-Netzen hat in den letzten Jahren hohe Wellen geschlagen. 2017 erkannten die Parteien in ihren Programmen bereits die hohe Relevanz des 5G-Ausbaus.

„Deutschland und Europa müssen Leitmarkt für den neuen 5G-Mobilfunk werden. Diese neue Mobilfunkgeneration ermöglicht Datenübertragung in Echtzeit. 5G wird damit die Schlüsseltechnologie der digitalen Transformation. Wir schaffen die Voraussetzungen für den Ausbau bereits bis 2020 und werden ihn bis 2025 zum Abschluss bringen. Dazu schaffen wir ein investitionsförderndes Umfeld und treiben den Glasfaserausbau zur Anbindung von 5G-Basisstationen voran. Die notwendigen Funkfrequenzen werden wir rasch festlegen und bereitstellen. Bei der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen für 5G wollen wir die Ersten sein. Erlöse daraus werden wir in den Glasfaserausbau investieren.“ (S. 50, Wahlprogramm der CDU/CSU 2017³¹)

2021 bekommen Mobilfunk und insbesondere flächendeckender 5G-Ausbau noch mehr Aufmerksamkeit³². Es werden vor allem Ansätze diskutiert, um Funklöcher in den Mobilfunknetzen zu schließen: die Weiterführung der Mobilinfrastrukturgesellschaft (CDU/CSU), die Anordnung von lokalem Roaming mit entsprechender Vergütung und Anpassung der Versorgungsaufgaben zukünftiger Frequenzversteigerungen an steigende Bedarfe (Die Grünen), ein effizientes Auktionsdesign und starkes sowie zeitnahes Controlling durch den Bund (FDP), ein einheitliches Mobilfunknetz aus einer Hand zur Sicherung der Abdeckung in der gesamten Fläche und das Anbieten von Dienstleistungen von Telekommunikationsunternehmen über dieses öffentliche Netz (Die Linke).

³⁰ Das Wahlprogramm 2021 der Grünen ist unter folgendem Link abrufbar: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm_DIE_GRUENEN_Bundestagswahl_2021.pdf.

³¹ Das Wahlprogramm 2017 der CDU/CSU ist unter folgendem Link abrufbar: <https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1>.

³² Nur die SPD formuliert keine neuen Vorschläge hinsichtlich Mobilfunkausbau.



„Wir wollen ein einheitliches Mobilfunknetz aus einer Hand, das eine Abdeckung der gesamten Fläche sichert. Ein einziges Netz ist kostengünstiger als parallele Netze und mindert die Strahlenbelastung. Die Konkurrenz der Anbieter führt zu unnötigen Mehrfachstrukturen und an vielen Stellen zu gar keinem Netz. Netzausbau und -betrieb soll deswegen durch die öffentliche Hand erfolgen. Das sichert eine flächendeckend gute Netzqualität sowie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Die kommunalen Betreiber der Glasfasernetze sind geeignete Betreiber der Mobilfunknetze. Eine bundeseigene Gesellschaft betreibt das öffentliche Mobilfunknetz. Die Telekommunikationsunternehmen können ihre Dienstleistungen über das öffentliche Netz anbieten.“ (S. 94, Wahlprogramm Die Linke 2021³³)

4.3. Regulierungsansätze in Bezug auf Teilhabe verlieren an Aufmerksamkeit

Für gesellschaftliche Teilhabe an der *Breitbandinfrastruktur* ist aber nicht nur der physische Ausbau, sondern auch die Regulierung der Nutzung und des Zugangs relevant. Dieses Themenfeld bekommt im Vergleich zu 2017 in den Wahlprogrammen von 2021 allerdings deutlich weniger Aufmerksamkeit. Die Garantie von Netzneutralität wurde 2017 in den Wahlprogrammen als Fundament für offenes Internet sowie fairen (digitalen) Wettbewerb basierend auf Chancengleichheit gesehen.³⁴

„Wir wollen die Gleichbehandlung bei der Datenübertragung im Internet und den diskriminierungsfreien Zugang zu Datennetzen. Diese Netzneutralität ist entscheidend für das offene und freie Internet sowie für fairen Wettbewerb. Die nach europarechtlichen Vorgaben möglichen Ausnahmen vom Prinzip der Netzneutralität müssen eng begrenzt bleiben. In diesen Fällen hat die Bundesnetzagentur streng darauf zu achten, dass sich die Internetqualität nicht verschlechtert.“ (S. 38, Wahlprogramm der SPD 2017³⁵)

2021 finden sich in den Programmen nur sehr knappe Bezüge auf Netzneutralität, in der Regel als eine Bestätigung eines überparteilichen Konsenses zur Sicherung von Netzneutralität (SPD, FDP, Die Linke). Zugang zu offenen und kostenfreien WLAN-Angeboten ist eine wichtige Alternative zu den vergleichsweise teuren und in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Datenkontingente stark limitierten Mobilfunkangebote. 2017 finden sich in den Programmen noch Forderungen nach einem Ausbau von „offenem und freiem WLAN“ und einer Lösung für die mit dem mangelnden Angebot von freiem WLAN verbundene Haftungsproblematik.

³³ Das Wahlprogramm 2021 der Linken ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf.

³⁴ Die CDU/CSU bildet hier eine Ausnahme.

³⁵ Das Wahlprogramm 2017 der SPD ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf.

„Wir Freie Demokraten möchten mehr freies WLAN in öffentlichen Räumen, Gebäuden und dem öffentlichen Nahverkehr ermöglichen. Soweit europäisches Recht es zulässt, sollen WLAN-Betreiber für Urheberrechtsverletzungen nicht mehr als Störer in Haftung genommen werden, die von Nutzern begangen wurden. Wir setzen uns auf europäischer Ebene dafür ein, dass Betreiber von WLAN für die Unterlassung und Beseitigung von Rechtsverletzungen der Nutzer nicht mehr in Anspruch genommen werden.“ (S. 145, Wahlprogramm der FDP 2017³⁶)

2021 sehen die untersuchten Parteien hier keinen Handlungsbedarf mehr. Der Blick auf gleichberechtigten Zugang zu *Breitbandinfrastruktur* verschiebt sich von der Bereitstellung öffentlich zugänglicher Netzwerke hin zur Frage nach der Anbindung strukturschwacher, ländlicher Regionen an die *Breitbandinfrastruktur*. Diese Anbindung wird als Voraussetzung gesehen, um den ländlichen Raum grundsätzlich zu stärken und „Smart Country“-Ansätze umzusetzen.

„Auf dem Land werden wir begleitend zum massiven Breitbandausbau Co-Working-Spaces für kreatives Arbeiten fördern. So stärken wir Kleinstädte, Dörfer und ländliche Räume und entlasten die Ballungszentren. Gleichzeitig tun wir etwas für den Klimaschutz, weil viele Pendlerströme vermieden werden.“ (S. 125, Wahlprogramm der CDU/CSU 2021³⁷)

³⁶ Das Wahlprogramm 2017 der FDP ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.fdp.de/seite/bundestagswahlprogramm-2017>.

³⁷ Das Wahlprogramm 2021 der CDU/CSU ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.

5. Die Parteien im Vergleich

Im Vergleich zu den anderen Parteien fällt im Wahlprogramm von **Die Linke** auf, dass das Thema *Digitale Verwaltung* nur geringe Priorität genießt. Das Wahlprogramm geht vor allem auf das Potential freier Software (2017 und 2021) und offener Daten (2017) für demokratische Verwaltungen und Datenschutz und -sicherheit ein. Im Gegensatz zu den anderen Parteien sticht Die Linke mit ihrem Fokus auf den Zugang zu *Breitbandinfrastruktur* hervor und formuliert hier sogar messbare Ziele. Für den Breitbandausbau fordert die Partei öffentliche Investitionen von 10 Milliarden Euro pro Jahr.³⁸

Die **SPD** nimmt im aktuellen Programm im Vergleich zu 2017 weder signifikant neue thematische Priorisierungen vor, noch stellt sie konkrete neue Vorhaben und Maßnahmen in Aussicht. In den untersuchten Feldern wird kein deutlicher Aufmerksamkeitszuwachs ersichtlich. Sie misst den analysierten digitalpolitischen Inhalten grundsätzlich Relevanz bei, indem sie viele der analysierten Themen aufgreift. Zielgerichtete Maßnahmen finden sich jedoch kaum. Dementsprechend wurden viele Bereiche in der Heatmap nur als „relevant“ eingestuft. Eine konkrete Auseinandersetzung in Verbindung mit zielgerichteten Maßnahmen erfolgt nur in Bezug auf digitale Verwaltungsdienstleistungen.

Ähnlich wie bei der SPD sieht es bei der **FDP** aus. Die Partei hat viele aktuelle Debatten bereits in ihrem Programm 2017 angestoßen. Besonders Maßnahmen und Ziele zur Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen wurden vor vier Jahren bereits in Detail vorgestellt, wie zum Beispiel das Konzept digitaler Identitäten sowie das neue Verständnis von Behörden als „One-Stop-Shops“. Diese Ideen und Forderungen werden 2021 nur wenig weiterentwickelt. Neue Positionierungen beziehen sich auf sehr spezifische Elemente bei der Digitalisierung von Verwaltungen, wie den Einsatz von Virtual Reality oder Easy Tax als weitere neue Option für Verwaltungsprozesse basierend auf digitaler Identifikation. Zudem fordert die Partei einen grundsätzlichen Mentalitätswandel, der über die bloße Digitalisierung von Verwaltungsprozessen hinaus geht.³⁹ Themen wie Open Data oder die geforderten Struktur- und Föderalismusreformen werden vor allem aus einer wirtschaftspolitischen Brille betrachtet.

38 Siehe Wahlprogramm 2021 der Linken, S. 42. Das Wahlprogramm 2021 der Linken ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf.

39 Siehe Wahlprogramm 2021 der FDP, S. 23. Das Wahlprogramm 2021 der FDP ist unter folgendem Link abrufbar: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf.

Die Grünen weisen 2021 im Vergleich zu 2017 einen deutlichen Aufmerksamkeitszuwachs in Quantität und Qualität hinsichtlich digitaler Verwaltungsthemen auf. Besonders sichtbar wird dies in der Diskussion über die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen und Fragen zur Struktur von Behörden und Verwaltungen als Voraussetzung für einen starken und effizienten Staat. Hier stellt die Partei die Dringlichkeit heraus, den Staat als lernende Organisation zu begreifen und das Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen auf den Prüfstand zu stellen. Auch der Zugang zu digitaler Infrastruktur erhält substantielle Aufmerksamkeit, vor allem mit Fokus auf digitale Teilhabe und Gleichberechtigung.⁴⁰

Auch die **CDU/CSU** hat im Vergleich zu 2017 ihre Auseinandersetzung mit Themen der digitalen Verwaltung im aktuellen Wahlprogramm von 2021 stark ausgeweitet. Gleichzeitig nimmt in Relation zum gestiegenen Interesse an der Digitalisierung im öffentlichen Sektor die Beschäftigung mit Fragen der *Breitbandinfrastruktur* im Vierjahresvergleich ab. Ähnlich wie Grüne und FDP verbindet auch die CDU/CSU die Digitalisierung der Verwaltung mit einer grundsätzlichen Reformagenda für den öffentlichen Sektor. Auffällig ist, wie sehr die Ideen aus dem „Neustaat“-Projekt der Bundestagsabgeordneten Thomas Heilmann und Nadine Schön diese Reformagenda im Wahlprogramm geprägt haben.⁴¹

⁴⁰ Siehe Wahlprogramm 2021 der Grünen, S. 69. Das Wahlprogramm 2021 der Grünen ist unter folgendem Link abrufbar: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm_DIE_GRUENEN_Bundestagswahl_2021.pdf.

⁴¹ Siehe „Neustaat: Politik und Staat müssen sich ändern. 64 Abgeordnete & Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen“ (2020), Thomas Heilmann, Nadine Schön, FinanzBuch Verlag.

6. Fazit

Über die Parteien hinweg konnten wir in den Wahlprogrammen einige generelle Trends identifizieren. Auffallend ist, wie gering die inhaltlichen Unterschiede bei *Digitaler Verwaltung* und *Breitbandinfrastruktur* zwischen den Parteien sind. Dabei ist es wenig überraschend, dass die Parteien die Ziele einer *digitalen Verwaltung* und eines flächendeckenden *Breitbandausbaus* weitgehend teilen. Aber auch mit Blick auf konkrete Maßnahmen und Forderungen finden sich viele Gemeinsamkeiten.

Selbst CDU/CSU und FDP betonen mittlerweile die Bedeutung offener Standards und offener Software. Grüne, Linke und SPD wiederum fordern 2021 auch eine Modernisierung des öffentlichen Diensts. Angesichts dieser zunehmenden Überschneidungen wären insbesondere aus Wähler:innensicht Differenzierungen bei der konkreten Umsetzung und den Zielvorgaben wünschenswert. Jedoch ist im Vergleich zu 2017 festzustellen, dass die Parteien sich kaum mehr konkrete Ziele setzen. Sie zeigen 2021 die Tendenz, bei ohnehin sehr vagen Formulierungen aktuell noch weniger Substanz hinsichtlich der praktischen Umsetzung zu liefern.

Die Wahlprogramme bieten daher auch nur sehr begrenzte Aussagekraft darüber, ob in der nächsten Legislaturperiode die seit langer Zeit versprochenen Fortschritte bei der *Digitalisierung der Verwaltung* und dem *Breitbandausbau* erzielt werden.

Während das Thema *Digitale Verwaltung* viel Raum einnimmt und viele, teils auch sehr detaillierte Forderungen und Maßnahmen enthält bzw. teilweise sogar zueinander in Beziehung setzt, finden sich beim Thema *Breitbandinfrastruktur* wenig neue Ideen und Ansätze. Außer der Linken vermeiden alle Parteien konkrete Angaben zur Höhe notwendiger Investitionen in den Breitbandausbau. Demnach scheint das Thema *Digitale Verwaltung* abgesehen vom Programm der Linkspartei – gemessen an Umfang und Detailtiefe – höhere Priorität zu genießen⁴². Bei der Verwaltungsdigitalisierung werden zumindest auch implizit Schlüsse aus dem mangelnden Fortschritt der vergangenen Jahre gezogen. Deutlich wird dies unter anderem durch den Fokus auf die Reformierung von Strukturen und Prozessen, die bisher eine konsequente Digitalisierung der Verwaltung behindern. Dieser Schwerpunkt ist neu und wichtig. Eine tiefere Beschäftigung mit strukturellen Problemen würde man sich auch bei der Diskussion des Breitbandausbaus wünschen.

⁴² Die Linke bilden mit ihrem Schwerpunkt auf Breitbandinfrastruktur die einzige Ausnahme.

Anhang

Legende zur Grafik: Schwerpunktentwicklung von 2017 zu 2021

nicht relevant

Das Thema ist in dem Wahlprogramm aus dem Jahr XXXX von Partei X nicht enthalten.

relevant



Das Thema findet zwar Erwähnung in dem jeweiligen Wahlprogramm, es fehlt jedoch an Detailtiefe sowie daran anknüpfenden Maßnahmen/Umsetzungsvorschlägen. Die Partei positioniert sich, ohne aus dieser Position heraus Schlussfolgerungen zu ziehen.

Beispiel: Das Silodenken der politischen Ebenen und Ressorts wollen wir überwinden und innovativ Regierungsprojekte in Plattformen organisieren. Denken außerhalb alter Muster ist gefragt. (Auszug aus dem Wahlprogramm 2021 der SPD, S. 25)

sehr relevant



Das Thema wird in einer gewissen Detailtiefe aufgegriffen und die jeweilige Partei formuliert Forderungen, es fehlt jedoch an Strategien mit konkreten Maßnahmen/Umsetzungsvorschlägen. Aus den detailreichen Forderungen lässt sich eine relativ hohe Relevanz zuordnen, die jedoch ohne (kaum) messbare Ziele (Investitionsumfang, Gesetzesreform, zeitliche Angabe) mit Blick auf das „große Ganze“ auskommt.

Beispiel: Wir wollen deshalb den öffentlichen Dienst wieder stärken und ihn zugleich modernisieren. Mehr Stellen, gerade im IT und Planungsbereich, gute Bezahlung, flexible Laufbahnen, mehr Durchlässigkeit machen den öffentlichen Dienst fit für das 21. Jahrhundert. Dazu starten wir eine große Fortbildungs-offensive für die öffentliche Verwaltung und werden die Digitalisierung zum Schwerpunkt einer jeden Verwaltungsausbildung machen. (Auszug aus dem Wahlprogramm 2021 der Grünen, S. 72f)

hoch relevant



Das Thema nimmt eine zentrale Rolle auf der digitalpolitischen Agenda ein: Die Partei leitet die Relevanz her, bezieht Position und stellt konkrete Ansätze zu strategischen Maßnahmen in verschiedenen Policy Dimensionen vor, um das Thema zu bearbeiten.

Beispiel: Wir Freie Demokraten wollen echte „Virtuelle Verwaltungen“. Wir wollen das Once Only Prinzip einführen: Bürgerinnen und Bürger müssen bestimmte Daten der öffentlichen Verwaltung nur noch einmal und nicht jeder Behörde einzeln mitteilen. Alle notwendigen Amtsgänge sollen virtuell und barrierefrei möglich und alle Dienstleistungen mit digitalen, medienbruchfreien Verfahren durchführbar sein. Dazu wollen wir alle Planungen zur Einführung von Bürgerkonten oder Cockpits zu einer einheitlichen digitalen Plattform zusammenführen: dem Deutschlandportal. Das Deutschlandportal gewährt den Bürgerinnen und Bürgern Einblick in alle sie betreffenden personenbezogenen Daten, die der Staat gespeichert hat. Alle Zugriffe auf die Daten werden über einen externen Kontroll Server geloggt, und der behördenseitige Zugriff löst automatisch eine Benachrichtigung aus. Im Fall eines laufenden Verfahrens kann die Benachrichtigung auch nach Verfahrensabschluss erfolgen. Die Bürgerinnen und Bürger haben auf Nachfrage ein Recht, den Grund für den Datenzugriff zu erfahren. Auch in die nächste technologische Innovation in den Behörden wollen wir einsteigen: die Entwicklung von künstlicher Intelligenz, Virtual Reality beziehungsweise Augmented Reality in der Verwaltung. So wollen wir vom Nachzügler beim E-Government zum Vorreiter beim „Virtual Government“ werden. (Auszug aus dem Wahlprogramm 2021 der FDP, S. 30)



Über die Stiftung Neue Verantwortung

Die Stiftung Neue Verantwortung (SNV) ist ein gemeinnütziger Think Tank, der an der Schnittstelle von Technologie und Gesellschaft arbeitet. Die Kernmethode der SNV ist die kollaborative Entwicklung von Politikvorschlägen und -analysen. Die Expert:innen der SNV arbeiten nicht allein, sondern entwickeln und testen Ideen gemeinsam mit Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung, Technologieunternehmen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Unsere Expert:innen arbeiten unabhängig von Interessengruppen und Parteien. Unsere Unabhängigkeit gewährleisten wir durch eine Mischfinanzierung, zu der viele verschiedene Stiftungen, öffentliche Mittel und Unternehmensspenden beitragen.

Über die Autor:innen

Dr. Stefan Heumann ist Politikwissenschaftler. Vor seiner Berufung in den Vorstand hat er das Programm „Europäische Digitale Agenda“ aufgebaut und bis März 2016 geleitet und so die Grundlage für die Weiterentwicklung der Stiftung Neue Verantwortung (SNV) zum Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel geschaffen. Stefan arbeitet, spricht und schreibt zu Themen der nationalen und internationalen Digitalpolitik. Er engagiert sich als ehrenamtliches Mitglied des Vorstands der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. Er war als Sachverständiger Mitglied der Enquete Kommission „Künstliche Intelligenz“ des Deutschen Bundestags (September 2018 bis Oktober 2020).

Julia Hess ist Projektmanagerin des Projekts „Technologie und Geopolitik“ mit Fokus auf der Analyse der globalen Halbleiter-Wertschöpfungskette und der strategischen Bedeutung dieser Basistechnologie. Zuvor arbeitete sie in der SNV bereits im Projekt „KI Governance“ und beschäftigt sich in ihrer Masterarbeit an der Universität der Künste Berlin mit automatischer Gesichtserkennung und digitaler Überwachung.

So erreichen Sie die Autor:innen:

Dr. Stefan Heumann
Mitglied des Vorstands
sheumann@stiftung-nv.de
Twitter: [@St_Heumann](https://twitter.com/St_Heumann)
T: +49 (0) 30 81 45 03 78 98
M: +49 (0) 176 60 85 94 33

Julia Hess
Projektmanagerin Technologie und Geopolitik
jhess@stiftung-nv.de
T: +49 (0) 30 81 45 03 78 80

Impressum

Stiftung Neue Verantwortung e.V.
Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin

T: +49 (0) 30 81 45 03 78 80

F: +49 (0) 30 81 45 03 78 97

www.stiftung-nv.de

info@stiftung-nv.de

Design:

Make Studio

www.make-studio.net

Layout:

Jan Klöthe

Grafiken:

Ulf Seißenschmidt



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>