

Indien als Vorbild?

Schleppende Digitalisierung in Deutschland

Arno Dohmen

Am 10. August 2024 erschien auf *Tagesschau Online* der von Matthias Weidner und Heidi Gruner verfasste Bericht „*Deutsche Behörden verzetteln sich bei Digitalisierung*“. Bereits in der fettgedruckten Unterzeile kamen Autorin und Autor zu folgendem Urteil: „*Ob Kfz-Zulassung oder Finanzamt: Deutschland hinkt bei der Digitalisierung der Verwaltungen den eigenen Zielen hinterher. Besserung ist nicht in Sicht. Ein mögliches Vorbild könnte Indien sein.*“ Der Autor geht diesem Hinweis nach.

Konkret zeigten die Verfasserin und der Verfasser des Berichts schwerwiegende Defizite bei der Digitalisierung in Deutschland auf. So wurde beispielsweise über nicht kompatible Steuersysteme, nicht funktionierende Online-Anmeldeverfahren für Kfz-Zulassungen und sich eigenständig digitalisierende Gemeinden berichtet. Im letzten Absatz ihres Artikels kamen die Autoren dann zu folgender Erkenntnis: „*Wie es besser geht, zeigt Indien. 1,2 Milliarden Menschen erledigen hier fast alle Behörden-Vorgänge per Handy. Die wichtigste App heisst Aadhaar, zu Deutsch: Fundament. Über sie bekommt jeder eine eindeutige ID, um sich online zu identifizieren. 99 Prozent der Erwachsenen haben sie, denn es*

gibt keine Alternativen mehr. Alle Dienstleistungen bauen darauf auf.“¹ Könnte das indische *Ādhār*-System² tatsächlich ein Vorbild für Deutschland darstellen?

Digitaler Zustand in Deutschland

Der Einzug der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ist kein neues Phänomen, und graduelle Veränderungen in diesem Bereich vollziehen sich bereits seit Jahrzehnten. Die schleichende Digitalisierung geht mit zahlreichen Veränderungen einher, die die Arbeit, die Leistungserstellung und das Entscheidungsverhalten der öffentlichen Verwaltung betreffen. Die Richtung des Digitalisierungsprozesses ist insgesamt unklar und nicht vorhersehbar.³ Unter diesen Voraussetzungen ist es daher nicht verwunderlich, dass die Digitalisierung die angestrebte höhere Effektivität und Effizienz in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes⁴ bislang nur in einem geringfügigen Ausmaß zu beflügeln scheint.

So unscharf sich der digitale Modernisierungsprozess heute abzeichnet, so gilt es dabei eine digitale Teilhabe für die Bürger/-innen zu ermöglichen, die digital nicht erreich-

bar sind.⁵ Dabei sind laut einer aktuellen Unternehmensbefragung des Instituts der deutschen Wirtschaft fehlende Fachkräfte die zentrale Ursache für die mangelnde Digitalisierung.⁶ Damit dieses Problem behoben werden kann, scheint es notwendig, das volle Potenzial des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zu nutzen. Dafür wiederum müssten effizientere digitale Verwaltungsprozesse implementiert und ausreichend personelle Kapazitäten in den Behörden bereitgestellt werden.⁷

Wie dem auch sei, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat jüngst 60 Maßnahmen umgesetzt, die Verwaltungsprozesse weiter digitalisieren und den Zugang zu Leistungen vereinfachen sollen. Dabei soll vor allem eine digitalfreundliche Organisationskultur geschaffen werden, die einen behördenübergreifenden Austausch gewährleisten und im Einklang mit europäischen (EU) und internationalen Standards stehen soll.⁸

Das indische *Ādhār*-System

Im Gegensatz zu Deutschland dient Indien heute bereits vielen anderen Staaten als Vorbild in der Frage, wie die Beziehung zwischen Staat und Bürger/-in durch digitale Technologien optimiert werden kann. Im indischen Kontext ist dabei vor allem



Ādhār – über eine Milliarde Inder/-innen können vieles elektronisch erledigen, in Deutschland noch ein Traum.

Bild © Flickr.com



Ādhār im Laufe der Jahre, eine kurze Zeitreise.

Bild © The Week

abgedruckten Grafik in einem von Sumit Varma verfassten hindisprachigen Bericht.

Publiziert wurde der zugrundeliegende Artikel am 13. November 2023 auf den Internetseiten des Nachrichtensenders *News18*. Die aus dem Hindi ins Deutsche übersetzte Überschrift des Artikels lautet „Wie erstellt man eine Kinder-Ādhār-Karte für Kinder bis 5 Jahre? Erfahren Sie von solch einer Möglichkeit, sie kostenlos zu Hause zu erhalten.“¹²

Dieser Bericht ist in einem das Ādhār-System befürwortenden Ton verfasst und nennt den Leser(inne)n triftige Gründe für die Ausstellung einer Ādhār-Karte für Kinder. So sei die Vorlage dieser Karte nicht nur für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen notwendig, sondern auch für die Aufnahme in der Schule. Laut UIDAI gäbe es keine Mindestaltersgren-

die Plattform *IndiaStack* bedeutsam, weil sie technisch weit entwickelt ist und einiges ermöglicht: beispielsweise bargeldloses Bezahlen, eine digitale Identifikation, eine papierlose Dokumentation und die Kontrolle über die Verwendung der eigenen Daten. Genau genommen handelt sich bei *IndiaStack* um eine offene digitale Schnittstelle, die Regierungsbehörden auf allen Ebenen, aber auch Unternehmen, nutzen können, um ihre Beziehungen und Geschäfte mit einzelnen Bürger(inne)n zu vereinfachen. Erklärtes Ziel ist es, Steuerklärung, Führerschein und Darlehen künftig online zu beantragen und abzuschließen. Es gibt jedoch keine genauen Angaben dazu, wie viele Menschen von den Funktionen, die *IndiaStack* anbietet, ausgeschlossen sind, weil sie keinen Zugang zum Internet haben.⁹

Ein zentrales Element der Plattform *IndiaStack* ist das Ādhār-System, das gleichzeitig das Fundament für Indiens digitalen Aufbruch darstellt und in der Tat das größte biometrische Projekt der Welt ist. Laut Björn Mohr hat der Erfolg von Ādhār längst internationale Beachtung gefunden. Mehr als 20 Länder prüfen heute, inwieweit die Einführung einer vergleichbaren Lösung für sie möglich ist.¹⁰ Im Prinzip wurde mit Ādhār das Fundament für ein zukünftig voll ausgeprägtes digitales System gelegt, in dem die Bürger/-innen nahezu alle

staatlichen Transaktionen online abwickeln können. Der Name bedeutet soviel wie „die Basis“, wobei es sich dabei um ein Projekt handelt, unter dem die gesamte Bevölkerung Indiens eine digitale Identität erhalten soll.

Bis zirka 2018 hatte die *Unique Identification Authority of India* (UIDAI), eine offizielle staatliche Stelle innerhalb des *Ministry of Electronics and Information Technology*, bereits 1,22 Milliarden Bürger/-innen biometrisch

कैसे बनेगा 5 साल तक के बच्चों का बाल आधार कार्ड? जानें, ऐसे मिलेगी घर बैठे फ्री सुविधा

erfasst und ihnen eine 12-stellige Identifikationsnummer zugewiesen. Diese ist gleichzeitig mittels Fingerabdruck, Iriserkennung, einem Foto und demografischen Daten mit einer spezifischen Person verknüpft.¹¹ Die Zahl der erfassten Bürger/-innen ist seither wahrscheinlich weiter angestiegen. Dazu dürften auch Nachrichtensender beitragen, so in Form der hier

Sumit Varma: Wie erstellt man eine Ādhār-Karte für Kinder?

Bild © News 18

ze für die Ausstellung dieser Karte, für deren Ausstellung sogar Mitarbeiter der indischen Post zur Wohnanschrift des zukünftigen Karteninhabers kämen. Laut UIDAI würde für die Aus-



Das biometrische Ausweissystem *Ādhār* hat Potenzial, birgt aber auch viele Bedenken.

Bild © HBS

stellung einer *Ādhār*-Karte für Kinder unter fünf Jahren auch keine Gebühr anfallen und keine biometrischen Daten erhoben. Die Möglichkeit der Ausstellung der Karte bestünde auch in abgelegenen Dörfern, wobei Krankenhäuser die Ausstellung der Karte unterstützen würden.¹³

Mit Hilfe der zum *Ādhār*-System gehörigen *Ādhār*-Karte soll vor allem den ärmeren Bevölkerungsgruppen, die nicht digital erreichbar sind, ein unkomplizierter Zugang zu staatlichen Leistungen ermöglicht werden. Die *Ādhār*-Karte entfachte allerdings auch politische und rechtliche Streitfragen, für welche Zwecke die Karte genutzt werden soll oder sogar genutzt werden muss.¹⁴ In diesem Zusammenhang muss aber betont werden, dass

die *Ādhār*-Karte heute bereits obligatorisch für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist.¹⁵

Durch die direkte Kommunikation zwischen Staat und Bürger/-in soll im gleichen Zuge auch die im Land weit verbreitete Korruption bekämpft werden.¹⁶ Somit stellt *Ādhār* einen unmittelbaren Nutzen für viele Bürger/-innen dar, besonders für jene, die Anspruch auf staatliche Leistungen haben. Diese Bevölkerungsgruppe spart sich mitunter lange Wege und Wartezeiten, um ihre Leistungen von der entsprechenden Behörde entgegenzunehmen. Zudem müssen sich anspruchsberechtigte Bürger/-innen nicht mehr sorgen, dass korrupte Beamte einen Teil der ihnen zustehenden Leistungen einbehalten.¹⁷ Insgesamt zeigt sich, dass *Ādhār* und die darauf aufbauenden Programme große Unterstützung in der Bevölkerung finden – was sich auch in dem zitierten Varma-Artikel widerspiegelt.

Die Einführung der *Ādhār*-Karte entfachte auch eine Diskussion über den Datenschutz. Der indische *Supreme Court* stellte 2017 fest, dass allen Bürger(inne)n ein Recht auf Privatsphäre zusteht. Im Jahr 2019 legte die Regierung einen Entwurf für ein Datenschutzgesetz (*Personal Data Protection Bill*) vor, das allerdings bis heute nicht verabschiedet wurde.¹⁸ In einer Studie der Nichtregierungsorganisation *IDinsight* gaben 87 Prozent der Befragten an, dass sie der Nutzung der *Ādhār*-Datei durch die Regierung zustimmen, und 77 Prozent der Befragten hatten keine Einwände, dass private Unternehmen ihre persönlichen Daten nutzen. Die indische Regierung setzt aber bislang auf informierte Einwilligung und Wahlfreiheit.¹⁹

Doch *Ādhār* und die dazugehörigen Programme sorgen ebenso für Kritik, die in *Ādhār* die Basis für einen Überwachungsstaat sieht.²⁰ Kri-

tisiert wird außerdem, dass der starre Charakter des Systems den Sozialhilfeempfänger(inne)n nur noch eine passive Teilhabe am Staat ermöglicht und sozial schwache Gruppen gänzlich ausschließt.²¹ Darüber hinaus gibt es Berichte über gefälschte Karten und Identitätsdiebstahl.²² Technische Probleme behindern den Zugang zu Ressourcen, auf die die Bürger/-innen Anspruch haben, und die sie teilweise dringend benötigen. Die erwähnte *IDinsight* kam allerdings zu dem Schluss, dass *Ādhār* trotz technischer Schwierigkeiten besser funktioniert als bestehende Systeme.²³

Auflösung der Forschungsfrage

Indien hat im Vergleich zu Deutschland ein ausgeklügeltes und effizientes öffentliches Verwaltungssystem etabliert und kann deshalb als Vorbild dienen – ohne dass es makellos wäre. Es gilt abzuwägen, inwiefern dieses System auf Deutschland übertragbar wäre. Entscheidend für den Erfolg des *Ādhār*-Systems ist die eindeutige biometrische Identifizierungsmethode, die auch hierzulande Verwaltungsprozesse erheblich effizienter gestalten könnte. Ebenso könnte der Zugang zu Sozialleistungen für Personengruppen vereinfacht werden, die ihre Identität nicht einfach nachweisen können, beispielsweise Obdachlose.

Mit der Ausstellung der *Ādhār*-Karte geht zwar Betrug einher, die eindeutige Identifizierung könnte aber auch hierzulande Betrug aufdecken, etwa bei Doppelauszahlungen von Sozialleistungen. Die riesige Datenbank geht mit dem Kritikpunkt eines „gläsernen Bürgers“ und der Sorge vor einem Überwachungsstaat einher. Dieser Aspekt bedarf einer tieferen Betrachtung, die hier nicht leistbar ist. Zumindest in Indien bietet diese Datenbank Bürger(inne)n erhebliche Vorteile und ist weitgehend akzeptiert. Letztendlich obliegt die Nutzung der Daten der Regierung, in Indien wie in Deutschland. Die mit einem solchem

System verbundene Datenerhebung und datenbasierten Maßnahmen könnten in Deutschland durchaus eine Sozialpolitik zum Wohle der Bürger/-innen unterstützen.

Würde ein vergleichbares System unter Berücksichtigung hiesiger Datenschutzregeln gelingen, wäre dies mit Sicherheit ein zukunftsfähiges System für Deutschland. Die neue Digitalisierungsstrategie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales spricht bislang jedoch nur von Internationalisierung sowie von europäischen und EU-Standards. Eine stabile Basis oder ein Fundament, um aus Erkenntnissen in Indien zu lernen, ist damit wohl (noch) nicht gegeben.

Zum Autor



Dr. Arno Dohmen ist Mitglied im Vorstand des Südasiensbüro e.V.

Endnoten

- ¹ Weidner, Matthias; Heidi Gruner: Deutsche Behörden verzetteln sich bei Digitalisierung, *Tagesschau Online*, 10. August 2024.
- ² Auch wenn im Zitat von einer *Ādhār*-App gesprochen wird, handelt es sich im eigentlichen Sinne um ein hochkomplexes biometrisches System, das eine App beinhaltet und das als Synonym für „Fundament“ (auch als „Basis“) bezeichnet wird.
- ³ Lenk, Klaus: Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung, in: *dms der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4. Jg. (Heft 2), S. 315–334. Siehe auch Dworschak, Bernd; Helmut Zaiser: Digitalisierung in Verwaltung, Öffentlichen Dienst und der Industrie, in: Nicola Düll (Hg.): *Arbeitsmarkt 2030 – Digitalisierung der Arbeitswelt*. Fachexpertisen zur Prognose, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. 2016, S. 108–117.
- ⁴ Tabatt–Hirschfeld, Andrea: Ökonomisierung Sozialer Arbeit vor dem Hintergrund der Digitalisierung, in: *Sozialmagazin* 9–10, 2022, S. 22–29.
- ⁵ Kreidenweis, Helmut: Digitalisierung, in: *socialnet*, Bonn, 26. Januar 2018.

- ⁶ J Plünnecke, Axel: Indien: Die Bedeutung der Zuwanderung für die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, 2024, 104(4), S. 264–268.
- ⁷ Plünnecke 2024, a.a.O., Endnote 6, S. 268. Siehe auch Bretting, Alexander et al.: Pro und Kontra: Soziale Arbeit in der Ökonomisierungsfalle 2.0? In: *Sozialmagazin* 9–10, 2022, S. 58–63.
- ⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Digitalisierungsstrategie der Arbeits- und Sozialverwaltung*, Dezember 2023, S. 4ff.
- ⁹ Mohr, Björn: Digital India: Mit digitalen Basisdiensten zu Ordnung und Wachstum, in: *Nepal-i: deutsch-nepali Magazin*, 118, 2018, S. 12–15, hier S. 12ff.
- ¹⁰ Ebd.
- ¹¹ Dattani, Kavita: „Govrentrepreneurism“ for good governance: The case of Aadhaar and the India Stack, in: *Area*, 2020, 52, S. 411–419. Siehe auch Mohr 2018, a.a.O., Endnote 9, S. 12ff.
- ¹² „*Kaise banegā 5 sāl tak ke baccom kā bāl ādhār kārd? jānem, aise milegī ghar baiṭhe phrī suvidhā*“.
- ¹³ Varma, Sumit: *kaise banegā 5 sāl tak ke baccom kā bāl ādhār kārd? jānem, aise milegī ghar baiṭhe phrī suvidhā*, in: *News18*, 13. November 2023.
- ¹⁴ Voelsen, Daniel, Christian Wagner: *Indien als ambivalenter Partner in der Digitalpolitik: Potential und Grenzen der Kooperation bei Digitalwirtschaft und Internet-Governance*, SWP–Aktuell, No. 62/2021, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- ¹⁵ Dattani 2019, a.a.O., Endnote 11, S. 411ff. Siehe auch Varma 2023, a.a.O., Endnote 13.
- ¹⁶ Voelsen & Wagner 2021, a.a.O., Endnote 14, S. 1ff. Siehe auch NIPFP (*National Institute of Public Finance and Policy*): *A Cost-Benefit Analysis of Aadhaar*, 9. November, 2012, S. 3ff.
- ¹⁷ Mohr 2018, a.a.O., Endnote 9, S. 12ff., NIPFP 2012, a.a.O., Endnote 16, S. 3ff.
- ¹⁸ Voelsen & Wagner 2021, a.a.O., Endnote 16, S. 2.
- ¹⁹ Mohr 2018, a.a.O., Endnote 9, S. 12ff.
- ²⁰ Henning, Maximilian: Indien: Kontroverse Biometrie–Datenbank Aadhaar wird ausgeweitet, in: *Netzpolitik.org*, 12. Juli 2019. Siehe auch Kolachalam, Namrata: Der gläserne Inder, in: *welt-sichten*, 8. Januar 2018.
- ²¹ Dattani 2019, a.a.O., Endnote 11, S. 411ff.
- ²² Dattani 2019, a.a.O., Endnote 11. Siehe auch Voelsen & Wagner 2021, a.a.O., Endnote 16.
- ²³ Mohr 2018, a.a.O., Endnote 9.