

IMPULSE

Digitalministerium:

Welche Fehler gemacht und wie sie
vermieden werden könnten

AUTOR: Dr. Christoph Egle, bidt



Impressum

bidt Impulse Nr. 2

**bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation**

Gabelsbergerstraße 4

80333 München

www.bidt.digital

Koordination

Margret Hornsteiner, Nadine Hildebrandt

dialog@bidt.digital

Gestaltung

made in – Design und Strategieberatung | www.madein.io

Layout

Joseph & Sebastian | www.josephundsebastian.com

Veröffentlichung

August 2021

ISSN: 2701-2395

DOI: 10.35067/b0bj-im02

Das bidt veröffentlicht als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften seine Werke unter der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft empfohlenen Lizenz Creative Commons CC BY: ↗ <https://badw.de/badw-digital.html>

Die vom bidt veröffentlichten Impulse geben die Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder; sie spiegeln nicht die Haltung des Instituts als Ganzes wider.

© 2021 bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation

Das Bayerische Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) trägt als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften dazu bei, die Entwicklungen und Herausforderungen der digitalen Transformation besser zu verstehen. Damit liefert es die Grundlagen, um die digitale Zukunft der Gesellschaft verantwortungsvoll und gemeinwohlorientiert zu gestalten.

Dieser Impuls baut auf dem bidt-Projekt „Digitale Transformationsstrategien der bundesdeutschen Länder“ sowie einem Workshop zur Governance von Digitalpolitik auf, der im Juli 2021 am bidt stattfand.

Autor

Dr. Christoph Egle ist wissenschaftlicher Geschäftsführer des Bayerischen Forschungsinstituts für Digitale Transformation. Zuvor war der Politikwissenschaftler bei der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (acatech) in der Politikberatung der Bundesregierung und als Referatsleiter in der Bayerischen Staatskanzlei sowie im Bayerischen Staatsministerium für Digitales tätig.

E-Mail: christoph.egle@bidt.digital

Abstract

In der aktuellen Diskussion über die Schaffung eines Digitalministeriums auf Bundesebene scheint es weniger um das Ob, sondern nur noch um die Frage des Wie zu gehen. Insbesondere mit der „großen Lösung“, also der Schaffung eines neuen, eigenständigen Digitalressorts, gehen jedoch nennenswerte Probleme und Gefahren einher, die im Wahlkampf ausgeblendet werden. Demgegenüber ist die „kleine Lösung“, die bereits vorhandene Position einer Staatsministerin oder eines Staatsministers für Digitales im Bundeskanzleramt deutlich aufzuwerten und mit handfesten Kompetenzen auszustatten, mit einigen praktischen Vorteilen verbunden. Damit einher gehen muss jedoch auch ein konsequentes digitales Mainstreaming in allen Ressorts.

Inhalt

Auf dem Weg zum Digitalministerium	6
Gründe für ein Digitalministerium.....	7
Die Gefahr: Politische Logik überlagert die Sachlogik.....	8
Problem 1: Das Digitalministerium wird zu schwach sein, um etwas zu bewirken	9
Problem 2: Das Digitalministerium gerät in die Zuständigkeitsfalle	10
Problem 3: Der Aufbau dauert zu lang.....	12
Option A: Harte Kompetenzverlagerung und nachgeordneter Bereich	14
Was auf jeden Fall zu tun ist: Digitales Mainstreaming in allen Ressorts verankern	15
Option B: Digitalministerium im Bundeskanzleramt	18
Fazit: Den Mühen der Ebene ist nicht zu entkommen.....	21
Literaturverzeichnis	22

Auf dem Weg zum Digitalministerium

Je näher die kommende Bundestagswahl rückt, desto intensiver wird darüber diskutiert, auf Bundesebene ein Digitalministerium einzurichten. Bereits vor der letzten Bundestagswahl hatten Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker sowie Expertinnen und Experten über Vor- und Nachteile eines neuen Ministeriums für Themen der digitalen Transformation debattiert. Die wesentlichen Argumente sind die gleichen geblieben (vgl. Hunnius et al. 2017). Während es vor vier Jahren aber noch um das Ob ging, dreht sich die Diskussion inzwischen mehr um das Wie. Offenbar setzen sich die Stimmen für die Schaffung eines Digitalministeriums gerade durch. Dies sind insbesondere Branchenverbände wie Bitkom und eco, aber auch CDU/CSU und FDP sprechen sich in ihren Wahlprogrammen explizit für ein Ressort für digitale Transformation aus. Die anderen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien haben sich nicht festgelegt. Parallel dazu haben sich in den Ländern verschiedene Muster der digitalpolitischen Zuständigkeiten herausgebildet, die kein einheitliches Bild abgeben und vermutlich nur eingeschränkt auf den Bund übertragbar sind.

Gründe für ein Digitalministerium

Es sprechen gute Argumente dafür, dem Thema Digitalisierung in Zukunft Kabinettsrang zu verschaffen. Die aktuellen Strukturen sind offenbar nur bedingt geeignet, den seit Jahren bekannten Rückstand Deutschlands in vielen Bereichen der Digitalisierung (EU 2020, UN 2020) aufzuholen. Ein Weiter-so scheidet damit aus. Unbestritten ist auch, dass sich die aktuellen digitalpolitischen Strukturen und Aufgabenverteilungen als ein Kompetenzwirrwarr erwiesen haben: Die Staatsministerin und Beauftragte für Digitales im Bundeskanzleramt hat keine nennenswerten Kompetenzen. Stattdessen konkurrieren insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), das Bundesministerium des Innern (BMI) sowie das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) darum, wer das „eigentliche“ oder „heimliche“ Digitalministerium ist. Hinzu kommen mehrere Abstimmungs- und Beratungsgremien auf Bundesebene (Digitalkabinett, IT-Rat, Digitalrat) und im föderalen Geflecht (z. B. IT-Planungsrat, FITKO usw.).

Diese verteilten Zuständigkeiten müssten dringend gebündelt werden, um bei digitalpolitischen Themen zu kohärenten und schnelleren Entscheidungen zu kommen. Dies könnte am besten ein Digitalministerium leisten, das ausschließlich für Digitales zuständig ist, und nicht nur „auch“ wie z. B. die oben genannten Ressorts. Auch hätte die Digitalpolitik dann eine gewichtigere Stimme im Bundeskabinett und fände somit mehr Gehör, so die zentralen Argumente für die Schaffung eines Digitalministeriums.

Die Gefahr: Politische Logik überlagert die Sachlogik

Wenn man sich die Mühe macht, die Aufgaben und Zuständigkeiten eines möglichen Bundesdigitalministeriums konkret zu benennen (vgl. Next 2021 a, b), stellt man jedoch rasch fest, dass dabei mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet werden. Meines Erachtens besteht sogar die reale Gefahr, dass durch die Schaffung eines Bundesdigitalministeriums noch mehr Strukturen, Organisationen, Ämter und Bürokratie geschaffen werden und das Kompetenzwirrwarr weiter zunimmt. Die Digitalpolitik würde dann nicht stringenter und kohärenter, sondern noch diffuser. Und wenn sich trotz der Schaffung eines neuen Digitalministeriums die digitalpolitische Bilanz nicht verbessert, wird die Frustration über die Digitalpolitik in Deutschland weiter zunehmen.

Ich sehe diese Gefahr, weil in der aktuellen Diskussion die politische Logik die Sachlogik überlagert. Es ist politisch opportun, ein Digitalministerium zu fordern, weil damit Initiative gezeigt werden kann, etwas Neues zu schaffen. Parteien und Politikerinnen und Politiker können sich damit in den Medien und im Wahlkampf profilieren. Da im Bereich der Digitalpolitik zweifellos Handlungsbedarf herrscht, gibt es einen Erwartungsdruck in der Bevölkerung, „irgendetwas“ anders und neu zu machen. Deswegen ist es attraktiver, ein neues Ministerium zu schaffen, als bestehende politisch-administrative Abläufe zu optimieren oder etablierte Besitzstände anzugreifen. Damit gehen aber drei nennenswerte Probleme einher.

Problem 1: Das Digitalministerium wird zu schwach sein, um etwas zu bewirken

Es ist zu befürchten, dass ein neues Digitalministerium lediglich zusätzlich geschaffen wird, ohne an den Aufgaben oder am Zuschnitt der bestehenden Ressorts etwas zu ändern. Die Schaffung zusätzlicher Strukturen ist politisch sehr viel einfacher, als bestehende zu verändern, also Ministerien oder gar den Ländern bestimmte Kompetenzen wegzunehmen. Auch hier dominiert die politisch-mediale Logik über die Sachlogik. Wenn z. B. Koalitionspartner A nach der nächsten Bundestagswahl das BMWi besetzen darf, daraus aber nennenswerte Kompetenzen mit Budget und Stellen für das neue Digitalministerium abgezogen werden sollen, das von Koalitionspartner B geführt wird, wird es in den Medien heißen, Koalitionspartner A habe schlecht verhandelt und sei vor Koalitionspartner B „eingeknickt“. Die neue Bundeswirtschaftsministerin oder der neue Bundeswirtschaftsminister wird auch im eigenen Haus als „schwach“ gelten, da politisches Gewicht in der Ministerialverwaltung und den Medien nach Budget und Stellen gewogen wird, unabhängig davon, an welcher Stelle Budget und Stellen sinnvoll eingesetzt werden können. Daher werden bei den Koalitionsverhandlungen die Unterhändlerinnen und Unterhändler aller Parteien dafür kämpfen, dass „ihre“ Ressorts keine oder kaum Zuständigkeiten an das neue Digitalministerium verlieren, mit der Folge, dass daraus ein schwaches Digitalressort erwachsen wird.

Wenn das neue Ministerium aber keine nennenswerten Zuständigkeiten bekommt, soll es vermutlich als „Denkfabrik“ und „Treiber“ der Digitalisierung agieren und die Digitalpolitik der Bundesregierung koordinieren. Ohne nennenswerte Durchgriffsrechte auf die anderen Ressorts kann diese Koordinierung aber nicht gelingen. Und die vielleicht durchaus klugen Ideen und Konzeptpapiere aus dem Digitalministerium werden von den anderen Häusern vermutlich nur interessiert zur Kenntnis genommen. Guter Rat von außen ist politisch selten erwünscht, weil sich jedes Ressort selbst mit seinen eigenen Ideen und Aktivitäten profilieren möchte. Und welchen Anreiz hat eine Digitalministerin oder ein Digitalminister, den Ressortkolleginnen und -kollegen – vielleicht sogar einer anderen Partei – Ideen zur Profilierung zu liefern, ohne selbst etwas davon zu haben?

Problem 2: Das Digitalministerium gerät in die Zuständigkeitsfalle

Es gibt verschiedene Überlegungen, welche Themen und Zuständigkeiten in einem Digitalministerium gebündelt werden könnten. Das bislang konkreteste Konzept wurde von einem Verein digitalaffiner Beschäftigter im öffentlichen Sektor vorgelegt (Next 2021a,b). Hier wird ein Ministerium mit zwei Hauptabteilungen skizziert: eine für Digitalpolitik und -strategie und eine für Projekte. Interessant ist auch der Vorschlag des Verwaltungswissenschaftlers Hermann Hill, ein Digitalministerium mit abgestuften Zuständigkeiten auszustatten: einen Kernbereich mit originären Kompetenzen und Federführung, ergänzt um einen Wirkungsbereich mit Koordination und Beratung der anderen Häuser und schließlich einen Entwicklungsbereich mit Foresight-Aktivitäten (vgl. Hill 2021).

Diese Vorschläge sind deutlich konkreter als das, was die Parteien bislang zu dieser Frage veröffentlicht haben. Dennoch wird deutlich, dass es bereits auf abstrakter Ebene nicht trivial ist, eine klare Abgrenzung zu den Kompetenzen der anderen Fachressorts zu formulieren. Im Detail wird es aber nahezu unmöglich: Wo liegt die Zuständigkeit für die Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur für autonomes Fahren, im Digital- oder Verkehrsministerium? Darf das BMBF nur noch analoge Technologien fördern und das Digitalministerium die digitalen? Und wer legt fest, welche wozu gehören? Ist das BMWi nur noch für Unternehmen und Gründungen zuständig, die nichts mit digitalen Geschäftsmodellen zu tun haben? Ist Cybersicherheit ein Thema des Digital-, des Innen- oder des Verteidigungsministeriums? Diese Fragen ließen sich unendlich fortsetzen.

Doch selbst wenn die Zuständigkeiten per Organisationserlass auf abstrakter Ebene geklärt sind, werden im Alltag permanent Abgrenzungsprobleme auftreten. Allein die Definition und Verständigung darüber, welche Themen aus dem Portfolio der Bundesregierung nun „eher digital“ oder „eher nicht digital“ sind und in wessen Zuständigkeit sie fallen, wird mindestens eine Legislaturperiode in Anspruch nehmen. Und da mit dem Fortschreiten der digitalen Transformation immer mehr Themen und Bereiche zumindest teilweise digital werden, müsste das Digitalministerium perspektivisch überall zumindest mit zuständig sein.

Nun ist Zuständigkeit kein marginales Problem, sondern ein Grundprinzip der Ministerialverwaltung. Mit dem Argument der eigenen oder der fehlenden Zuständigkeit kann jedes politische Vorhaben torpediert und jede Problemlösung konsequent verhindert werden – absichtlich oder unabsichtlich. Daher werden die anderen Ressorts sehr genau darauf achten, Themen und Aufgaben mit positiven Profilierungsmöglichkeiten von dem

Digitalministerium fernzuhalten. Für dieses verblieben dann die schwierigen und erfolglosen Themen, sodass es in die Zuständigkeitsfalle gerät: Es kann allein nur wenig bewirken, wird aber für alles verantwortlich gemacht, was in der Digitalpolitik schiefgeht.

Die Zuständigkeitsfalle könnte auch noch in einer anderen Wendung auftreten. Mit der Schaffung eines eigenständigen Digitalministeriums könnte der Druck auf die anderen Häuser sinken, sich selbst digital zu erneuern – es ist dann ja jemand anderes für das Thema Digitales verantwortlich. Eine Referats- oder Abteilungsleitung, die bislang nicht damit aufgefallen ist, die digitale Transformation in ihrem Arbeitsbereich ernst zu nehmen, könnte dies dann noch leichter vermeiden, mit dem Argument der „mangelnden Zuständigkeit“.

Problem 3: Der Aufbau dauert zu lang

Der Aufbau eines neuen Ministeriums bindet – unausweichlich – viel Zeit, Energie und Personal, die für die „eigentlichen“ Aufgaben fehlen. Falls man die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem Wettbewerb der Bestenauslese rekrutieren und insbesondere auch Expertise von außen gewinnen möchte, ist das neue Digitalministerium erst in der Mitte der Legislaturperiode voll arbeitsfähig. Wenn man hingegen Organigramm-Shopping betreibt, d. h. ganze Referate oder sonstige Einheiten mit vorhandenem Personal aus verschiedenen Ressorts zusammenstellt, geht der Aufbau zwar schneller, aber es müssen dann mühsam verschiedene Ressortkulturen integriert werden und es würde besonders schwierig, ein neues „digitales Mindset“ zu schaffen.

Was wäre also zu tun? Eine mögliche Lösung zur Verhinderung der Probleme 1 und 2 bestünde in einer – politisch anspruchsvollen – harten Kompetenzverlagerung (Option A). Diese ist jedoch ebenfalls problematisch und verstellt den Blick darauf, dass alle Ressorts ihre digitalen Kompetenzen aufbauen und ihre Arbeitsweise verändern müssen. Wenn dies gelingt, wäre die Koordinierung der Digitalpolitik aus dem Bundeskanzleramt heraus die bessere Variante (Option B).

Die hier vertretene Argumentation bezieht sich allein auf den Bund. Auf Ebene der Länder kann man zu anderen Ergebnissen kommen, weil Bund und Länder unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen haben. Die Digitalisierung der Verwaltung ist z. B. vor allem ein Thema für Länder und Kommunen und bietet sich somit als Kernaufgabe eines Digitalministeriums auf Landesebene an, wie etwa in Bayern. Hinzukommt, dass die Fragmentierung von Themen und Zuständigkeiten auf Landesebene geringer ausgeprägt ist als im Bund, wo es mehr Ministerien gibt und diese deutlich größer sind als auf Landesebene. Das Problem der Zuständigkeitsfrage ist somit in den Ländern geringer als auf Bundesebene.

Option A: Harte Kompetenzverlagerung und nachgeordneter Bereich

Wenn ein neues Ministerium geschaffen werden soll, dann müsste zwingend auch der Mut aufgebracht werden, bestehenden Ressorts substanzielle Zuständigkeiten zu nehmen, vor allem dem BMI, dem BMVI, dem BMWi, dem BMF und dem BMBF. Dies wird in diesen Häusern einen Aufschrei zur Folge haben, aber: „If it doesn't hurt, it doesn't work.“ Und wenn ein eigenständiges Digitalressort geschaffen wird, dann braucht dieses auch einen nachgeordneten Bereich für die Umsetzung.

Allerdings steckt auch hier der Teufel im Detail, weil es vermutlich nicht sinnvoll ist, die infrage kommenden Behörden und Einrichtungen wie z. B. BSI, BNetzA, ITZ-Bund, FITKO usw. als Ganzes zu verlagern. Welche von deren Aufgaben aber ans Digitalministerium gehen und welche sinnvollerweise beim bisherigen Ressort verbleiben sollten, ist nicht offenkundig. Die bereits genannten Probleme der Kompetenzzuordnung und das eifersüchtige Wachen über Stellen und Budget wird sich bei der Frage nach den nachgelagerten Behörden fortsetzen.

Vor diesem Hintergrund liegt die bessere Lösung näher, als viele glauben: Die Stärkung der bereits vorhandenen Position einer Staatsministerin oder eines Staatsministers für Digitales im Bundeskanzleramt, sodass diese Stelle eine effektive Rolle bei der Steuerung und Koordinierung der Digitalpolitik spielen kann. Dessen ungeachtet müssen alle anderen Ressorts digitalpolitische Themen ernst nehmen, entsprechende Kompetenzen aufbauen und ihre Organisationsstruktur digital modernisieren.

Was auf jeden Fall zu tun ist: Digitales Mainstreaming in allen Ressorts verankern

Da die digitale Transformation alle Lebensbereiche erfasst und verändert, muss in Zukunft jedes Ressort auch ein Digitalministerium sein. Folglich ist ein digitales Mainstreaming wichtiger als ein Digitalministerium oder eine isolierte Grundsatzabteilung für Digitales in jedem Ressort. Digitales Mainstreaming bedeutet, dass bei allen Aufgaben, Entscheidungen und Prozessen immer auch das Thema Digitalisierung mitgedacht werden muss. Konkret: dass alle Prozesse regelmäßig daraufhin überprüft werden, wie sie sich durch Digitalisierung verändern und wie sie mithilfe digitaler Tools besser gestaltet werden könnten. Darauf aufbauend kann jedes Ressort seine Digitalstrategie formulieren, die natürlich abgestimmt sein muss mit den übergeordneten digitalpolitischen Zielen der Bundesregierung.

Wie ein solcher Prozess der digitalen Transformation einer Organisation institutionell am besten verankert werden kann, dazu haben sich in der Privatwirtschaft in den letzten Jahrzehnten verschiedene Muster herausgebildet (vgl. Hess et al. 2021). Eines davon ist die Einrichtung eines eigenen digitalen Geschäftsbereichs, wenn eine klare Trennung von den bisher nicht digitalen Aktivitäten des Unternehmens möglich ist. Diese Separierung ist in der Ministerialverwaltung kaum denkbar. Ein zweites Muster ist die Schaffung einer Digitaleinheit innerhalb der Organisation mit einem Chief Digital Officer (CDO) an der Spitze. Genau das ist auch für jedes Ministerium anzuraten. Die zentrale Aufgabe eines CDO ist es, alle digitalen Wandlungsprozesse im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu kennen, zusammenzuführen und zu koordinieren (vgl. zur Rolle von CDOs in Unternehmen Hess 2019, 68 ff.). Die schon vorhandenen IT-Beauftragten bzw. CIOs (Chief Information Officer) der Ressorts können diese Aufgaben nicht erfüllen, weil sie primär für technische IT-Themen zuständig sind. Diese

sind nur ein Teil der Digitalisierung. In bestimmten Ressorts (z. B. dem BMI) könnte die CDO-Rolle aber durchaus in Personalunion mit der CIO-Funktion erfüllt werden, wie dies auch im Ministerium für Inneres und Digitalisierung in Baden-Württemberg der Fall ist (vgl. Brunner et al. 2020, 34 f.). Eine weitere wichtige Aufgabe und Verantwortung des CDO sollte es sein, digitale Kompetenzen und ein digitales Bewusstsein in allen Abteilungen und auf allen Ebenen auf- und auszubauen, wie auch im nachgelagerten Bereich eines Ressorts. Eine Konzentration digitalaffiner Beamtinnen und Beamter in einem Digitalministerium ist wenig zielführend, solange diese keine Gleichgesinnten und Verbündeten in den Fachressorts finden.

Besonders wichtig erscheint dabei die Rekrutierung von Fachkräften mit relevanter Berufserfahrung aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft jenseits der klassischen Verwaltungslaufbahn. Digitale Transformation lebt von Offenheit und Austausch, von Vernetzung, Kooperation und Co-Kreation, nicht von der planmäßigen Abarbeitung hierarchisch definierter Aufgaben. Bei der kulturellen Öffnung der Ministerialverwaltung gegenüber diesen Organisations- und Managementformen steht Deutschland noch sehr am Anfang (vgl. Heumann 2021). Da dieser kulturelle Wandel nicht von heute auf morgen stattfinden kann, sollten sich Ministerien auch darauf einstellen, als „beidhändige Organisationen“ (Ambidextrie) zu funktionieren, also bestehende Prozesse zu optimieren und gleichzeitig neue, innovative Wege auszuprobieren.

Das Ziel, mehr externe Expertise und digitales Bewusstsein in die Ministerialverwaltung zu holen, ist politisch bereits formuliert und mit Initiativen unterlegt (z. B. „Tech4Germany“). Diese richten sich aber eher an Berufseinsteigerinnen und -einsteiger, die erst nach vielen Jahren in Entscheidungspositionen vorrücken können. Die auf der Leitungsebene der Ressorts dominierenden Juristinnen und Juristen sind zwar hoch qualifiziert, haben aber qua Ausbildung nicht immer einen originären Zugang zum Thema Digitalisierung.

Ein weiterer oft genannter Vorschlag zur Förderung der digitalen Modernisierung der Ministerialverwaltung ist die Schaffung von Experimentierräumen und Reallaboren. Auch hierfür gibt es einige Pilotvorhaben durch die Bundesregierung. Wenn diese nicht Schaufensterveranstaltungen bleiben sollen, müsste Ernst gemacht werden mit der Idee von Rechtsetzungslaboren, in denen vor Verabschiedung von Gesetzen oder Verordnungen getestet wird, welche Auswirkungen diese im Vollzug haben werden. Diese Arbeitsweise der iterativen Entwicklung und Testung ist Standard in der Softwarebranche, für die Ministerialverwaltung wäre sie eine Revolution.

Wenn es gelingt, diese Prinzipien und Organisationsformen in allen Ministerien zu verankern, dann braucht es nicht unbedingt ein eigenes Digitalministerium, sondern lediglich eine wirksame digitalpolitische Koordinierungseinheit im Bundeskanzleramt. Diese „kleine Lösung“ spielt in der aktuellen Diskussion kaum eine Rolle oder wird mit dem Hinweis verworfen, dass die digitalpolitische Koordinierung aus dem Kanzleramt in der aktuellen Legislaturperiode gescheitert sei. Richtig ist vielmehr, dass man es gar nicht ernsthaft versucht hat, denn die Staatsministerin für Digitalisierung verfügt in der aktuellen Form nicht über die Instrumente und Kompetenzen, die dafür notwendig wären. Wenn der politische Wille vorhanden ist, könnten diese aber geschaffen werden.

Option B: Digitalministerium im Bundeskanzleramt

Der erste Vorteil der „kleinen Lösung“ ist offenkundig: Die Stärkung der digitalpolitischen Koordination im Bundeskanzleramt bzw. die Schaffung eines dort angesiedelten schlanken Digitalressorts geht deutlich schneller als der zeitraubende Aufbau eines neuen Ministeriums. Die Aufgaben einer Digitalministerin oder eines Digitalministers im Kanzleramt wären primär die Entwicklung und Fortschreibung der Digitalstrategie der Bundesregierung und die digitalpolitische Koordination; die operative Umsetzung digitalpolitischer Projekte verbliebe bei den Ressorts. Damit wären auch die Probleme der inhärenten Schwäche und der Zuständigkeitsfalle zumindest vermindert. Diese Variante hätte noch weitere Vorzüge.

Erstens: Nur das Bundeskanzleramt verfügt über die Richtlinienkompetenz und Autorität, die digitalpolitischen Blockaden der einzelnen Ressorts zu überwinden

Ein Digitalministerium auf gleicher Ebene wie die anderen Fachressorts wird die genannten Probleme der Ressortzuständigkeit lediglich fortschreiben. Einem Fachressort eine spezifische Richtlinienkompetenz für seine Themen zuzubilligen, ist für die Organisation der Bundesregierung wesensfremd. Diese Richtlinienkompetenz ist ja bereits in der Regierungszentrale verankert und kann somit für das Querschnittsthema Digitalisierung genutzt werden. Dieser Idee wird oft entgegnet, dass das Bundeskanzleramt traditionell nicht „Partei“, sondern „Schiedsrichter“ zwischen Ressortkonflikten sei. Das trifft zu. Meines Erachtens liegt aber genau darin eine zentrale Schwäche der deutschen Digitalpolitik: Es wird zu wenig und zu spät entschieden, z. B. über Zuständigkeiten und oft ganz banale Ressortegoismen.

Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler müsste für diese Lösung also den Mut aufbringen, im Zweifelsfall digitalpolitische „Partei“ zu sein und von der Richtlinienkompetenz auch hin und wieder Gebrauch zu machen.

Zweitens: Nur das Bundeskanzleramt kann Instrumente schaffen und nutzen, die für eine effektive Koordinierung und Steuerung der Digitalpolitik als Querschnittsthema notwendig sind

In Politik und Verwaltung gibt es zahlreiche Instrumente und Ansätze zur Koordinierung ansonsten selbstständiger Einheiten. Manche davon müssen für das Thema Digitalisierung eventuell noch angepasst oder weiterentwickelt werden. Folgende Instrumente erscheinen besonders geeignet, die digitalpolitische Koordinierung zu stärken:

- a) Zentrale Mittelvergabe: Ein auf Bundesebene bislang nicht genutztes Instrument ist die Schaffung eines Digitalhaushaltes mit zentraler Vergabe, wie es in Hessen bereits praktiziert wird (vgl. Brunner et al. 2020, 44). Hier stehen Mittel für Digitalisierungsvorhaben von zentraler Bedeutung zur Verfügung, die nur mit Zustimmung der Digitalministerin in der Staatskanzlei genutzt werden können. Über ein ähnliches Instrument verfügt das ITD in Hamburg mit dem IT-Globalfonds. Allein durch die Existenz dieser „goldenen Zügel“ werden die Fachressorts gezwungen, die Regierungszentrale über ihre wichtigsten Vorhaben und Projekte zu informieren und sich auf eine Koordinierung durch eine übergeordnete Stelle einzulassen. Dieses Instrument wirkt nach Auskunft von Beteiligten bereits dann, wenn die potenzielle Sanktion (Mittelverwehrung) (noch) gar nicht eingesetzt wird. Der „Schatten der Hierarchie“ genügt.

- b) Diese strategische Steuerung und Koordinierung sollte durch einen Bundes-CDO unterstützt werden, der sinnvollerweise im Kanzleramt angesiedelt sein muss, um die Runde der noch zu schaffenden Ressort-CDOs zu koordinieren (siehe oben). Die Rolle des Bundes-CDO könnte am besten eine Digitalministerin oder ein Digitalminister im Bundeskanzleramt übernehmen.

- c) Auch ein Digitalministerium im Bundeskanzleramt sollte konsequenterweise mit einem Gesetzesinitiativrecht ausgestattet sein, um selbst Prozesse und Projekte antreiben zu können. Sonst wäre es zu sehr auf die (meist die eigene Zuständigkeit schonenden) Vorschläge der Fachressorts angewiesen. Dies wäre eine organisatorische Innovation, auf die die anderen Ressorts vermutlich gerne verzichten würden, weil sie das Bundeskanzleramt stärkt. Auf Landesebene ist es aber durchaus bekannt, dass die Staatskanzlei das Initiativrecht für bestimmte Themenfelder innehat, z. B. in der Medienpolitik.

- d) Ein viertes bedenkenswertes Instrument vor allem für die Beschleunigung von Digitalisierungsvorhaben wäre die Schaffung eines konstruktiven Vetos (vgl. Next 2021b, 12). Die Idee ist, dass digitale Vereinfachungsvorschläge für untergesetzliche Regelungen vom Digitalminister ohne langwierige Ressortabstimmung eingebracht werden können, falls es mit einer Vorlage eines Fachressorts nicht einverstanden ist. Der Vorschlag des Digitalministeriums kann nur mit Kabinettsentscheid zurückgewiesen werden. Auf diese Weise könnte verhindert werden, dass diese Initiativen ausgebremst werden und versanden.

Fazit: Den Mühen der Ebene ist nicht zu entkommen

Die hier genannten Argumente verdeutlichen, dass die Schaffung eines Digitalministeriums – bei entsprechender Ausgestaltung – auf Bundesebene sinnvoll sein kann, allerdings auch sehr voraussetzungsvoll ist. In jedem Fall ist vor überzogenen Erwartungen zu warnen, dass mit der Einrichtung eines neuen Digitalressorts goldene Zeiten für die Digitalpolitik anbrechen. Ein Digitalministerium ist kein Heilsbringer und es ist nicht mit schnellen Erfolgen in der Digitalpolitik zu rechnen, sobald ein neues Ressort geschaffen wurde. Denn insbesondere bei einem Querschnittsthema wie dem der Digitalisierung gibt es ein niemals aufzulösendes Spannungsfeld zwischen sinnvoller fachlicher Fragmentierung und notwendiger zentraler Koordination (Brunner et al. 2020, 52). Mit anderen Worten: Diesen „Mühen der Ebene“ wird die Digitalpolitik nie entkommen, egal mit welcher institutionellen Lösung, und der Teufel steckt im Detail.

Die hier skizzierten Überlegungen lassen vermuten, dass die „kleine Lösung“ in Form eines schlanken Digitalministeriums im Bundeskanzleramt besser funktioniert als die „große Lösung“ eines neu zu schaffenden Ministeriums – auch und obwohl sich das im aktuellen Wahlkampf nicht so gut verkaufen lässt.

Literaturverzeichnis

Brunner, Katharina/Jäger, Andreas/Hess, Thomas/Münch, Ursula (2020). Digitalisierungsstrategien bundesdeutscher Länder. bidt Analysen und Studien 4.

↗ https://bidt.digital/wp-content/uploads/2020/09/04_bidt-Reihe-Analysen-Studie-Digitalstrategien-Web-20200921.pdf

EU (Europäische Union) (2020). Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Brussels.

↗ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

Hess, Thomas (2019). Digitale Transformation strategisch steuern. Wiesbaden.

Hess, Thomas/Barthel, Philipp/Lohoff, Laura/Sciuc, Christian (2021). Governance for the Digital Transformation. In: Roth, Stefan/Corsten, Hans (Hg.). Handbuch Digitalisierung. München (im Erscheinen).

Heumann, Stefan (2021). Scheinlösung Digitalministerium. Welche tiefgreifende Reformen von Regierung und Verwaltung für eine erfolgreiche Digitalpolitik nötig sind.

↗ https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/210317_scheinlosung_digitalministerium.pdf

Hill, Hermann (2021). Digitalministerium: Fahrplan für die Koalitionäre.

↗ https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/digitalministerium-fahrplan-fuer-die-koalitionare?utm_source=bgdi+vorschau&utm_medium=email

Hunnus, Sirko/Stocksmeier, Dirk/Löbel, Stephan/Schuppan, Tino (2017). Digitalisierungsministerium oder Staatsminister? Bausteine moderner Steuerung des Politikfelds Digitalisierung im Hinblick auf die 19. Legislaturperiode im Bund.

↗ https://shi-institut.de/wp-content/uploads/2021/03/SHI_Digitalisierungsministerium_oder_Staatsminister.pdf

Next e. V. (2021a). Digitalministerium im Bund. Mai 2021.

↗ <https://next-netz.de/aktuelles/unser-diskussionsbeitrag-zum-digitalministerium-im-bund>

Next e. V. (2021b). Digitalministerium im Bund. Vertiefung: Politik und Strategie. Innovationstreiber für eine gesamtstaatliche Digitalisierung in Deutschland mit starkem Bezug auf Wirtschaft und Gesellschaft. Juni 2021.

↗ <https://next-netz.de/aktuelles/politik-und-strategie-digitalministerium>

UN (United Nations) (2020). United Nations E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. New York.

↗ [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation
Gabelsbergerstraße 4 | 80333 München

