

verbindlicher Entscheidungen umfasst. Damit stehen politische Gestaltungsnotwendigkeiten und -perspektiven im Mittelpunkt, die direkt die Frage nach den hier anzutreffenden Formen von Steuerung, der Art der regulativen Eingriffe, nach Governance, Koordinierung und Selbstregulierung stellen.<sup>3</sup>

### II.3.1 Policy: Die vier Dimensionen der Digitalpolitik

Konstituierend für das digitalpolitische Feld ist die digitale Dimension der dort verhandelten Inhalte (Policy-Dimension). Digitalpolitik kennzeichnet also zunächst ein politisches Handlungsfeld. Dessen Sachverhalte und Regelungsbedarfe beziehen sich auf einen *abgegrenzten Gegenstands- und Problembereich*, der sich um den Kulminationspunkt Digitalisierung formiert. Damit ist allerdings noch nicht klar, welche konkreten Themen, Inhalte und Problembereiche hier verhandelt werden. Auf der inhaltlichen Ebene umfasst die Digitalpolitik einen digitalen Kernbereich, der sich systematisch in die vier Handlungsfelder (*Netz-)Infrastrukturpolitik*, *Dienste- und Inhaltspolitik*, *Digitalen Teilhabe* und *Digitalen Verwaltung* untergliedern lässt. Diese werden im Folgenden vorgestellt (wobei der Fokus auf der Netzinfrastruktur und der digitalen Verwaltung liegt, da die Dienst- und Inhaltspolitik als eigenes Fallbeispiel in Kapitel V.3 behandelt wird).

Die erste zentrale inhaltliche Ebene von Digitalpolitik ist die (*Netz-)Infrastrukturpolitik* (vgl. Betz/Kübler 2013: 40f.). Ihr Bezugspunkt ist das Internet als elementare Infrastruktur, auf dem dann die digitalen Dienste und Inhalte aufbauen.<sup>4</sup> Die Infrastrukturverantwortung des Staates ergibt sich aus der Notwendigkeit einer »infrastrukturellen Grundausstattung« als »existentielle Funktion [...] für die soziale, wirtschaftliche und politische Integration« und damit »Existenzbedingung moderner Staatlichkeit« (Hermes 2005: 113). Der Staat sollte im Sinne der Daseinsvorsorge nicht nur die grundlegenden Straßenverkehrs-, Strom-, Telekommunikations- oder Wasserinfrastruktur bereitstellen. Im digitalen Zeitalter sind die digitale Infrastruktur, der (schnelle) Zugang zum Internet und digital literacy Grundvoraussetzungen, um als mündige Bürger:innen aktiv am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben teilhaben und sich frei entfalten zu können. In diesem Sinne ist der Staat gefordert, auch im digitalen Raum für gleichwertige Lebensbedingungen zu sorgen. Neben die klassische Infrastruktur von Straßen, Eisenbahn-, Energie- und Telekommunikationsnetzen tritt im digitalen Zeitalter eine Infrastruktur neuer Prägung. Willke (1997: 13) spricht auch von »Infrastrukturen

---

deutschen Netzpolitik als eine kontinuierliche Institutionalisierung eines neuen Politikfeldes« zeige.

- 3 Generell beschäftigen digitalpolitische Themen aufgrund der globalen Dimension von Digitalisierung und Internet sowohl nationalstaatliche, europäische sowie internationale Instanzen. Im Zentrum dieser Abhandlung steht jedoch die nationalstaatliche Regelungsebene.
- 4 Auf dem Feld der (*Netz-)Infrastrukturpolitik* besteht ein starker Bezug zur internationalen Ebene. Sie findet sich insbesondere bei der gemeinsamen Festlegung von Standards. Bereits am dafür gebräuchlichen Begriff der Internet Governance (vgl. Hofmann et al. 2017: 1408f.), im Deutschen mitunter als Internetpolitik bezeichnet, wird deutlich, dass es sich hier um weiche Formen der Steuerung handelt.

zweiter Ordnung«. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sie physische sowie Informations- und wissensbasierte Aspekte unlösbar miteinander verbinden. Insofern lasse sie sich als *intelligente Infrastruktur* bezeichnen. Dazu zählen nicht nur das Internet, sondern auch Mobilitätssysteme oder intelligente Energiesysteme. Auch diese Infrastrukturen müssten *öffentliche Infrastrukturen* in dem Sinne sein, dass sie als »Komplementär- und Supporteinrichtungen zur Ermöglichung und Ergänzung privater Transaktionen« im Digitalzeitalter wirken können (ebd.: 167).

Zentrale Fragen betreffen technische Aspekte und infrastrukturelle Grundlagen wie die Netzarchitektur und -infrastruktur sowie die Etablierung von Standards, Schnittstellen, Protokollen und Sicherheitskonzepten. Aus den Themenbereichen Elektromobilität, Autonomes Fahren und Industrie 4.0 können die Aspekte der Automatisierung und Robotik in der Smart Factory, Internet der Dinge und 3D-Druck, darüber hinaus aber auch Blockchain- und Cloud-Infrastruktur, unter diesem Teilbereich verortet werden. Weitere hier anzusiedelnde Themen sind die Debatte um Netzneutralität<sup>5</sup> sowie Regulierungsfragen in Bezug auf Wettbewerb und Netzzugang. Für den Zugang ist der Breitbandausbau durch Glasfaser, Vektoring und 5G zentral. Bei der Versorgung mit dieser breitbandigen Basisinfrastruktur hinkt Deutschland nach wie vor weit hinterher. Die Gründe dafür sind vielfältig – aber es hätte auch anders aussehen können. Bereits 1978 verlegte die Deutsche Bundespost in Pilotversuchen die ersten Glasfaserkabel. Anfang der 1980er-Jahre wurde dann in der sozialliberalen Koalition unter Helmut Schmidt (SPD) ein massiver Aufbau geplant. Ab 1985 sollten jährlich drei Milliarden DM über einen Zeitraum von 30 Jahren in den Glasfaserausbau investiert werden, so der damalige Bundespostminister Kurt Gscheidle (SPD). In der schwarz-gelben Koalition unter Helmut Kohl (CDU) wurde der Glasfaserausbau dann aber zugunsten eines weiteren Ausbaus von Kupferkabeln, der ISDN-Technik und der TV-Verkabelung fallengelassen (vgl. Berke 2018). Mit der Privatisierung der staatseigenen Deutschen Bundespost entstand 1995 unter anderem die Deutsche Telekom AG. Die Privatisierung<sup>6</sup> etablierte zwar Wettbewerb zwischen ISPs, das Netz verblieb jedoch bei der Telekom. In der Folge wurde weiterhin Kupfer statt Glasfaser ausgebaut und auf der alten Netztechnologie mit neuen Techniken wie Vectoring die Geschwindigkeit erhöht. Die Bundesregierung versucht zwar wiederholt, Anreize für den Glasfaserausbau zu setzen, allerdings mit nur mäßigem Erfolg. In der Folge lag die Breitbandverfügbarkeit (mit mindestens 50 Mbit/s) Mitte 2018 zwar im städtischen Raum bei 93,5 Prozent, im halbstädtischen bei 76 Prozent und im ländlichen Raum sogar nur bei 50,5 Prozent (vgl. BMVI 2018a). In den letzten vier Jahren konnte die Versorgung deutlich verbessert werden. Mitte 2021 lag die Breitbandverfügbarkeit mit mindestens 50 Mbit/s, bezogen auf alle Haushalte, bei 98,3 Prozent für den städtischen, 93,5 Prozent für den halbstädtischen und 82,8 Prozent für den ländlichen Raum. Allerdings wird heute bereits vielfach von der

5 Vgl. hierzu etwa Knieper et al. (2013: 225ff.).

6 Die Liberalisierung und Privatisierung der 1980er- und 1990er-Jahre war aus Steuerungsperspektive kein Rückzug des Staates im Sinne einer einfachen Deregulierung. Vielmehr wurde sogar eine Re-Regulierung, insbesondere zur Aufrechterhaltung von Wettbewerb, notwendig, die sich in der Etablierung von Regulierungsagenturen (wie der Bundesnetzagentur) widerspiegeln (siehe Kapitel IV.3).

Gigabitgesellschaft gesprochen, die Abdeckung mit mehr als 1.000 Mbit/s lag jedoch bei bescheidenen 78,4 Prozent im städtischen, 47,1 Prozent im halbstädtischen und 22,9 Prozent im ländlichen Raum (vgl. BMVI 2021: 7). Hierin werden die räumlichen Spaltungslinien in der digitalen Daseinsvorsorge deutlich (vgl. Klenk 2021: 156).

In der Breitbandversorgung über Mobilfunk verlief die Entwicklung vergleichbar. In der 2018er-Vergleichsstudie von OpenSignal (2018) zur Verfügbarkeit von LTE/4G landete Deutschland mit 65,7 Prozent auf Platz 70 der 88 berücksichtigten Länder, vor Kolumbien und hinter Albanien. Die Versteigerung der Funkfrequenzen, insbesondere LTE/4G und zuletzt auch 5G, spülten zwar Milliardenbeträge in die Bundeskasse, legten den Anbietern aber zugleich hohe Einstiegskosten auf, die dann sowohl als Argument für im internationalen Vergleich hohe Vertragskosten für Nutzer:innen herhalten mussten als auch – in Verbindung mit dem parallelen Bau von Funkmasten insbesondere in Ballungsgebieten, da kein nationales Roaming (Mitbenutzung der Infrastruktur von Wettbewerbern) stattfindet – zu einer schlechten Flächenabdeckung (weiße Flecken) führte.

Erst in den letzten vier Jahren zeigten sich unterschiedliche Versuche staatlichen Umsteuerns. So hatten im Juni 2019 CDU/CSU und SPD eine »Zukunftsoffensive für eine starke Mobilfunkinfrastruktur in allen Regionen« beschlossen. Im Bereich LTE/4G werden laut Breitbandatlas der Bundesnetzagentur (2021) mittlerweile 99,8 Prozent der Teilnehmenden und 96,2 Prozent der Fläche erreicht. Allerdings konnte sich die Bundesnetzagentur nicht dazu durchringen, eine Pflicht zum nationalen Roaming in die Kriterien der 5G-Frequenzauktion mit aufzunehmen. Auch wurde weiterhin auf eine Verpflichtung zur Versorgung von 99 Prozent der Haushalte gesetzt, statt einen Flächenbezug festzuhalten. Bisher werden mit 5G daher zwar bereits 89,4 Prozent der Teilnehmenden, aber nur 60,3 Prozent der Fläche erreicht (vgl. ebd.).

Als eine Folge wurde 2021 im Geschäftsbereich des BMVI, heute BMDV, die Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG) des Bundes geschaffen. Diese soll die weißen Flecken in der Mobilfunklandschaft, deren Erschließung für die Mobilfunkunternehmen wirtschaftlich nicht attraktiv ist, durch den Bau öffentlicher Masten, primär auf öffentlichem Grund, zu deren Anschluss und Nutzung die Anbieter dann verpflichtet werden sollen, beseitigen (vgl. CDU/CSU/SPD 2019). Auch der Koalitionsvertrag der Ampel nennt weiterhin das Ziel »schnelle[r] Mobilfunk- und Breitbandverbindungen« als Voraussetzung für »[g]ute Lebensverhältnisse in Stadt und Land«, ohne dies allerdings genau auszuführen (SPD et al. 2022: 101f.).

Die Infrastruktur des digitalen Zeitalters besteht aber aus mehr als nur der Breitbandanbindung ans Internet. Mit der exponentiell wachsenden Datenmenge nimmt auch der Bedarf an Speicherkapazitäten und Rechenleistung zur Analyse zu. Wie dargestellt, steigert die technologische Entwicklung zwar gleichzeitig die Verfügbarkeit von beidem, wer und wie diese jedoch zur Verfügung gestellt werden, ist offen. Egger und Kerpen (2018: 171) weisen darauf hin, dass die Cloud beziehungsweise das Cloud-Computing die zentrale Infrastruktur der Datengesellschaft darstellt. Die benötigte Speicher- und Rechenleistung wird hier nicht mehr zwingend physikalisch vom Nutzer vorgehalten, sondern nach Bedarf gemietet. Aus einer staatsbezogenen Perspektive unterscheidet sich diese Infrastruktur deutlich von der Telekommunikationsinfrastruktur. Bei Letzterer lässt sich über Phasen von (De-)Regulierung und

Privatisierung sprechen oder einen (wieder) notwendigen staatlichen Betrieb oder Aufbau von Infrastruktur debattieren. Beim Cloud-Computing gibt es dagegen »keine Phase der expliziten staatlichen oder monopolistischen Konsolidierung«, weshalb sich »keine geeigneten Kontroll- oder Regulationsinstanzen identifizieren lassen«, woraus eine »faktische Nicht-Steuerbarkeit dieser zentralen Infrastruktur der datafizierten Gesellschaft« resultierte (ebd.: 171, 173).

Darüber hinaus greift der Staat selbst auf diese privatwirtschaftlichen Infrastrukturangebote zurück. So stellte sich etwa heraus, dass die Bundespolizei die Videoaufnahmen der Bodycams von Polizisten nicht auf eigenen Servern speichert, sondern dafür den Cloud-Speicher der *Amazon Web Services (AWS)* nutzt. Laut Bundespolizeipräsidium und BMI gebe es noch keine eigene Infrastruktur, AWS sei das einzige BSI-zertifizierte Angebot, wobei die »deutsche[n] Datenschutzstandards« eingehalten und alle »Daten verschlüsselt auf Servern in Frankfurt a.M. gespeichert« werden würden (Wittenhorst 2019). Unter anderem aufgrund dieser Problematik wurde das Projekt Gaia-X gestartet, um eine sichere und vertrauenswürdige, genauso aber auch leistungs- und wettbewerbsfähige Dateninfrastruktur für Deutschland und Europa aufzubauen (siehe Kapitel IV.4.3).

Die zweite zentrale inhaltliche Ebene der Digitalpolitik stellt die *Dienste- und Inhaltspolitik* dar (vgl. Greef 2017: 25). Sie bezieht sich auf Policies, die im Zusammenhang mit Internetdiensten (Websites, E-Mail-Servern, sozialen Netzwerken und anderen Plattformen) und den über diese vermittelten Inhalten stehen.<sup>7</sup> Zu den konkreten Themen zählen das Urheberrecht, Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung oder Jugendmedienschutz und Sicherheitsfragen. Gerade für die genannten Themen gilt, dass sie in ihrem Kern nicht erst mit der Digitalisierung, sondern bereits in der analogen Welt zum Gegenstand politischer Steuerungs- und Regulierungsprozesse geworden sind (vgl. Betz/Kübler 2013: 2). Aber auch die aktuellen Debatten um den Umgang mit Fake News und Hate Speech in sozialen Netzwerken sind hier zu verorten, die später als eigenes Fallbeispiel aufgegriffen werden (siehe Kapitel V.3). Genauso gehören neue Themen wie Big Data, Algorithmen, Künstliche Intelligenz, Maschinelles Lernen und damit verbundene ethische Fragen<sup>8</sup> sowie die Diskussionen um die Regulierung automatisierter Entscheidungsprozessen oder plattformvermittelter digitaler Arbeit<sup>9</sup> in diesen Teilbereich.

In den dritten Teilbereich fallen die Themen der *digitalen Teilhabe* und politischen Partizipation (vgl. Kneuer 2013). Der Bereich umfasst einerseits die möglichen Partizipationsangebote über das Internet (E-Democracy und E-Participation), vom Einreichen von elektronischen Petitionen beim Deutschen Bundestag bis hin zu Fragen der Anwendbarkeit elektronischer Wahlverfahren (E-Voting). Andererseits stellt die Digitalisierung aber auch jede einzelne Bürgerin und jeden Bürger vor höhere Anforderungen. Die Gestaltung der damit notwendigen (Weiter-)Bildungsbedarfe wird ebenfalls im Aufgaben-

7 Die Ebene der Dienste- und Inhaltspolitik weist mitunter starke europäische Bezüge auf, zum Beispiel in Form der neuen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).

8 Siehe etwa die APuZ-Ausgabe zu Künstlicher Intelligenz (bpb 2018).

9 Ein Aspekt betrifft dabei die mit dem Entstehen neuer Arbeitsformen, wie Crowd- beziehungsweise dessen Unterformen Cloud- und Gigworking, einhergehenden Herausforderungen für soziale Absicherung, Entlohnung und Mitbestimmung (vgl. Greef/Schroeder 2017).

bereich der Digitalpolitik verortet. Zu den zu bearbeitenden Problemen gehört etwa der *digital divide* in der Bevölkerung. Dabei geht es nicht nur um den physischen Zugang zu einem leistungsfähigen Internet und damit den Breitbandausbau sowie um die Frage, ob man sich diesen leisten kann, sondern auch um die Fähigkeiten zum reflektierten und selbstbestimmten Umgang mit Technik, Internetmedien und digitalen Angeboten (vgl. Kuhn 2006: 92).<sup>10</sup> Die konkreten Themen gehen über die Nutzung digitaler Lehr- und Lernmittel genauso weit hinaus wie über die reine Vermittlung von Medienkompetenz. Vielmehr wird unter dem Schlagwort der *Digital Literacy*<sup>11</sup> neben dem kritischen Umgang mit Informations(über)angeboten und dem sicheren Bewegen im Netz auch ein grundlegendes Verständnis zentraler digitaler Mechanismen – wie etwa der prinzipiellen Funktionsweise von Algorithmen – verstanden.

Die Digitalpolitik beschäftigt sich auf der vierten Ebene mit der Herausbildung und Ausgestaltung einer *digitalen Verwaltung* und eines innovativen Staats, der die neuen technischen Möglichkeiten des digitalen Zeitalters effizient nutzt. In Deutschland wird die Digitalisierung der Verwaltung allgemein unter dem Begriff E-Government (*Electronic Government*) verhandelt (vgl. Hill et al. 2014).<sup>12</sup> Es geht um »die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien«, so in der frühen »Speyerer Definition zu Electronic Government« (Lucke/Reinermann 2000: 1). E-Government bezieht sich somit auf alle Dimensionen des Verwaltungshandlens; von der elektronischen Aktenführung (E-Akte) sowie der Digitalisierung von Verfahren und Abläufen innerhalb von Abteilungen sowie zwischen Verwaltungen über die Außenkommunikation sowie Informations- und Datenbereitstellung (Open Government) bis zum Austausch zwischen Verwaltung und Bürger:innen.<sup>13</sup> Ziel von E-Government ist die Optimierung – im Sinne der Steigerung der Effizienz und Effektivität, aber auch eines erleichterten Zugangs – der Verwaltung durch Digitalisierung.<sup>14</sup> Zentrale Themenfelder sind somit zum einen die Öffnung der Verwaltung im Sinne ei-

10 The »unequal access to computers and the Internet has shifted from unequal motivation and physical access to inequalities of skills and usage [...] the so-called *Second Level Divide* [Herv. i. O.]« (van Dijk 2012: 71).

11 Für die unterschiedlichen Konzeptionen und Zugänge zum Begriff der Digital Literacy vgl. etwa Pietraß (2010).

12 Dieser Teil der Verwaltungsmodernisierung knüpft an die kontinuierliche Anpassung der Verwaltung an neue informationstechnologische Möglichkeiten an – vom Einsatz von Lochkarten und Stapelverarbeitung auf Großrechnern in den 1950er-Jahren (Zentrale Datenverarbeitung) über dezentral zugängliche Datenbanksysteme in den 1970er-Jahren hin zur dezentralen Datenverarbeitung mit Personalcomputern seit den 1980er-Jahren. Für eine umfassenden Überblick siehe etwa Brinckmann und Kuhlmann (1990).

13 Daneben finden sich noch einmal deutlich erweiterte Definitionen, die etwa Formen der digital unterstützten politischen Partizipation, Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse miteinschließen, die andernfalls gesondert unter dem Begriff der *E-Democracy* verhandelt werden.

14 Im repräsentativen Digitalisierungsmonitor 2021 benannten allerdings nur 67 % aller erwachsenen Bürger:innen den Bereich »Staat und Verwaltung« als einen Bereich, in dem die Digitalisierung »die Lebensverhältnisse der Menschen am meisten verbessern« kann. Im Vergleich dazu wurden »Bildung und Wissen« von 83 % und »Verkehr« von 51 % genannt (vgl. forsa 2021: 6).

ner transparenten Datenzugangs- und Informationspolitik.<sup>15</sup> Zum anderen geht es um die Digitalisierung der Schnittstellen und die intelligente Vernetzung sowohl zwischen den Verwaltungsinstanzen als auch zwischen Verwaltung und Bürger:innen. Konkrete Themen sind hier etwa der elektronische Personalausweis, die digitale Brieftasche beziehungsweise digitale Identität (eID), die elektronische Gesundheitskarte (eGK) und Patientenakte (ePA) (E-Health), die elektronische Steuererklärung und die Schaffung internetbasierter Bürger:innenportale zur Digitalisierung von Behördengängen. Insgesamt geht es dabei um mehr als nur die Bereitstellung von Onlineverwaltungsangeboten, es geht um Governance und die Digitalisierung von »Verwalten und Regieren an sich« (Schwärzer 2012: 89), weshalb auf E-Government an dieser Stelle noch etwas ausführlicher eingegangen werden soll.

Jakobi (2019: 193) geht dabei davon aus, dass E-Government das Potenzial hat, »die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten zu transformieren«. Brüggemeier und Röber (2011: 360) sehen »völlig neue Perspektiven für die Weiterentwicklung des Gewährleistungsstaatsmodells«, unter anderem, weil eine umgesetzte Verwaltungsdigitalisierung »gänzlich neue[] Formen der Arbeitsteilung bei der Produktion und Distribution öffentlicher Leistungen« ermöglicht. Zugleich weisen sie darauf hin, dass mit der potenziellen Umsetzung von differenzierten Leistungsnetzwerken zwischen Behörden, öffentlichen Akteuren, privaten Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen ein »beträchtlicher Bedarf an spezifischen Steuerungsleistungen« jenseits hierarchischer Steuerung und traditioneller bürokratischer Verfahrensregeln einhergeht (ebd.: 362).

Eine Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung konnte lang Zeit nur über Koordinierungsbestrebungen erfolgen. Der Föderalismus – mit seiner strikten Trennung von Verwaltungskompetenzen (keine Mischverwaltung) und dem Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern – stand einer hierarchischen Steuerung entgegen. Hierzu zeugt eine Vielzahl an Strategien, die in den vergangenen Jahren in Initiativen und Programme auf Bundes- wie Landesebene umgemünzt wurden.<sup>16</sup> Eine Konsolidierung der unterschiedlichen Herangehensweisen fand erst im Jahr 2010 mit dem IT-Staatsvertrag statt. Für diesen war zunächst eine Grundgesetzänderung nötig, die eine Kooperation in informationstechnischen Belangen zwischen Bund und Ländern ermöglichte.<sup>17</sup> Der Staatsvertrag regelte dann die Etablierung des IT-Planungsrates, der bereits kurz nach seiner Einsetzung die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) verabschiedete (vgl. Jakobi 2019: 197, 199, 210f.).<sup>18</sup> Dementsprechend fand sich auch in der Digitalen Agen-

<sup>15</sup> Zentrale Stichpunkte sind hier Informationsfreiheit, Open Data oder Open Government (vgl. Wewer 2014). Pernice (2020: 190) spricht im Zusammenhang mit Transparenz und Informationsfreiheit von einer »doppelt offenen Staatlichkeit« in der »digitalen Konstellation«. Diese ergänzt dabei die erste Ebene der Offenheit, die für das »Selbstverständnis des Staates« »identitätsprägend« ist: die »postnationalen Konstellation« des grundgesetzlich verankerten Souveränitätsverständnisses im Kontext des »europäischen Verfassungsbund[s]« (ebd.: 181).

<sup>16</sup> Für ein kurisorische Abhandlung siehe etwa Jakobi (2019: 197ff.).

<sup>17</sup> Art. 91c GG ermöglichte unter anderem das Zusammenwirken bei Planung, Errichtung und Betrieb von IT-Systemen, Mischverwaltung sowie Kooperation auf Länderebene und übergab Kompetenzen an den Bund (vgl. Schliesky/Hoffmann 2018: 193).

<sup>18</sup> In dem Prozess der Strategieerstellung konnten über das dafür anberaumte Konsultationsverfahren nicht nur Expert:innen aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Vor-

da 2014–2017 ein eigenes Kapitel zur Digitalisierung der Verwaltung unter dem Titel »Innovativer Staat«. In diesem wurden unter anderem ein koordiniertes und effektives Vorgehen, sowie die ressortübergreifende Bündelung aller Maßnahmen im Rahmen des Regierungsprogramms »Digitale Verwaltung 2020« angekündigt (BMWi et al. 2014: 19). Mit dem Programm sollte die Umsetzung des 2013 beschlossenen »Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung« (E-Government-Gesetz; EGovG), das unter anderem elektronische Amts- und Verkündigungsblätter, die elektronische Aktenführung und einen Abbau von Schriftformerfordernissen beinhaltete, koordiniert werden. Der Evaluierungsbericht 2016 hob neben den in weiten Teilen erreichten Umsetzungsverpflichtungen hervor, dass eine »viel stärker koordinierte Steuerung der einzelnen Programme des Bundes« erforderlich sei, wofür entgegenstehende rechtliche Vorgaben anzupassen seien (Bundesregierung 2017a: 26).

Eine solche Anpassung erfolgte mit dem »Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistung« (Onlinezugangsgesetz; OZG), das 2017 im Zuge der Verfassungs- und Gesetzesänderungen<sup>19</sup> zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern verabschiedet wurde. Das Gesetz ermöglicht den Aufbau eines Portalverbundes. Dieser soll nicht nur den Zugang zu elektronischen Verwaltungsdienstleistungen über die Ebenen und Länder hinweg vereinheitlichen. Das OZG verpflichtet vielmehr gleichzeitig den Bund und die Länder ihre bislang noch nicht online verfügbaren Leistungen ebenfalls elektronisch zugänglich zu machen (vgl. Siegel 2018: 185f.; Schliesky/Hoffmann 2018). Daher sei »die Hoffnung berechtigt, dass durch den Portalverbund ein Quantensprung im deutschen E-Government erreicht werden kann« (ebd.: 198). Eigentlich sind Bund und Länder dazu verpflichtet, bis Ende 2020 alle ihre Verwaltungsdienstleistungen online anzubieten. Im April 2022 warf der Bundesrechnungshof (2022: 1) allerdings dem BMI vor, die Darstellung des bisherigen Fortschritts bei der Umsetzung des OZG zu beschönigen:

»Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass von insgesamt 1 532 zu digitalisierenden einzelnen Verwaltungsleistungen des Bundes lediglich 58 gemäß OZG digitalisiert waren. Durch die Art seiner Darstellung hat das BMI den Eindruck erweckt, dass der Bund mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen deutlich weiter vorangekommen sei.«

Die sich hier abzeichnenden Herausforderungen bei der Steuerung und Gestaltung zeigen sich auch in anderen Feldern der Digitalisierung. Diese lassen sich unter anderem auf unklare Zuständigkeiten aufseiten der Steuerungssubjekte zurückführen.

---

schläge unterbreiten, sondern jeder in der anschließenden öffentlichen Diskussion über eine dafür eingerichtete Website ([www.strategie.einfach-online-beteiligen.de](http://www.strategie.einfach-online-beteiligen.de)) eigene Anmerkungen und Ideen einbringen.

<sup>19</sup> Der neu eingefügte Art. 91c Abs. 5 GG überführt die Regelung des einheitlichen Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. Schliesky/Hoffmann 2018: 194).