

3.2 Governance

Update für die Brücke und den Maschinenraum – der digitale Staat braucht neue Werte und Strukturen

Stefan Heumann

In einem Punkt herrscht parteiübergreifend Einigkeit. Es läuft nicht rund in der Digitalpolitik in Deutschland. Bei zahlreichen Vorhaben bleibt die Bundesregierung seit vielen Jahren weit hinter ihren selbst gesteckten Zielen zurück. Digitale Themen wirken immer noch wie Fremdkörper im politischen Betrieb. Man hört zwar auch von Politiker*innen und Minister*innen regelmäßig die großen Buzzwords wie künstliche Intelligenz, Blockchain oder Cloud-Computing. Und man gibt sich gerne nah am Puls der Zeit, wenn bei Interviews und in Diskussionsrunden ein »digitales Mindset« gefordert wird. Die Realität in Regierung und Verwaltung sieht aber ganz anders aus. Statt Mut und Bereitschaft, etwas Neues auszuprobieren, herrscht das Prinzip der Risikominimierung. Entscheidungsfindungen laufen streng hierarchisch. Und man schottet sich nicht nur so gut wie möglich nach außen ab, sondern kontrolliert auch möglichst penibel interne Informationsflüsse. Noch mehr Vorsicht herrscht in der Zusammenarbeit zwischen Ministerien, Behörden oder unterschiedlichen Verwaltungseinheiten. Offenbar gilt es hier, eigene Zuständigkeiten und Interessen zu verteidigen. Die Diskrepanz zwischen großen Ambitionen und trauriger Wirklichkeit wächst in der Digitalpolitik seit vielen Jahren kontinuierlich. Wir werden diesen Trend nur umkehren, wenn wir uns grundsätzlich mit unseren politischen Institutionen auseinandersetzen.

Strenge Hierarchien und Risikominimierung sind wichtige Werte, die fest in den Strukturen von Regierung und Verwaltung verankert sind. Sie sollen dafür sorgen, dass Regierungshandeln verlässlich und rechtskonform ist, Ministerien und Verwaltung möglichst gut gegen Einflussnahme von außen geschützt sind und Entscheidungsfindung auf die hierzu demokratisch legiti-

mierten Personen im Bundestag und die Leitung der Ministerien zugeschnitten ist. In der Praxis stoßen diese Werte allerdings zunehmend an ihre Grenzen. Und nicht nur das. Sie erfüllen oft auch ihre Zwecke nicht mehr, wenn eine zentrale Ressource der Politik – Handlungsfähigkeit – durch mangelnde Anpassungs- und Veränderungsbereitschaft unterminiert wird.

Neue Zeiten verlangen neue Strukturen

Der digitale Wandel stellt Organisationen vor ganz grundsätzliche Herausforderungen. Um ihn zu bewältigen, sind neue Werte und ein Update der Organisationen dringend nötig. Wer die Problemursachen wirklich verstehen will, sollte sich weniger mit dem Ressortzuschnitt einzelner Ministerien befassen und vielmehr mit den Arbeitsprozessen und -Strukturen in Regierung und Verwaltung beschäftigen. Um es bildlich auszudrücken: wir verbringen viel zu viel Zeit auf der Kommandobrücke, wo das Problem doch eigentlich im Maschinenraum liegt. Dieser Maschinenraum braucht dringend ein Update. Zu dieser Erkenntnis zu gelangen, hat gerade in Deutschland lange gedauert. Aber abgesehen von der Politik hat sie sich weitgehend durchgesetzt. Die Organisationen, die den digitalen Wandel erfolgreich meistern, haben sich nicht auf die Entwicklung von Strategien beschränkt. Sie haben vor allem tradierte Arbeits-, Organisations- und Denkweisen hinterfragt und ihre Arbeitskultur und -prozesse an neuen Werten ausgerichtet.

Hinter den Hypes neuer Managementmethoden und Arbeitsstrukturen wie Agilität, Open Innovation oder New Work steckt vor allem die Frage, wie Organisationen weiterentwickelt werden müssen, um angesichts der Veränderungsdynamiken in Wirtschaft und Gesellschaft, die von der Digitalisierung ausgelöst wurden, erfolgreich bestehen zu können. Das ist im Kern eine Werte-Diskussion. Es braucht Offenheit für neue Ansätze. Es braucht Mut, Neues auszuprobieren. Und es braucht einen Führungsstil, der nicht auf Ansagen von oben, sondern das Einbinden von Expertise und Kompetenzen setzt. Was für Organisationen in Wirtschaft und Gesellschaft gilt, gilt auch für den Staat. Sein Handeln, seine Arbeitsweise und seine Arbeitskultur müssen an neuen Leitprinzipien ausgerichtet werden, um die zentralen Herausforderungen des digitalen Wandels meistern zu können. Hierbei geht es vor allem um drei Aspekte:

- (1) *Aufbau und Entwicklung von Expertise zum digitalen Wandel.* Hierzu braucht es eine Befähigung der eigenen Mitarbeiter*innen. Dies kann nur über Wertschätzung und bessere Einbindung von Fachexpertise gelingen. Angesichts des demografischen Wandels, wird der Staat stärker um die besten Expert*innen kämpfen müssen. Wertschätzung allein aber wird nicht ausreichen. Sie muss sich auch in den entsprechenden Strukturen widerspiegeln. Diese müssen dringend weiterentwickelt werden, um Arbeitsmethoden und Prozesse in Regierungsinstitutionen und Verwaltung zu modernisieren.
- (2) *Öffnung für Austausch und Zusammenarbeit mit externer Expertise.* Keine Organisation kann angesichts der dynamischen Veränderungen alles relevante Wissen bei sich selbst vorhalten. Das verlangt von der politischen Führung eine gewisse Demut gegenüber den Herausforderungen und die Bereitschaft, sich für Expertise von außen, insbesondere aus der Zivilgesellschaft, zu öffnen. Denn nur so kann eine gemeinwohlorientierte Digitalpolitik in der Praxis gelingen.
- (3) *Vereinfachung von Strukturen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit.* Anstatt Kompetenzbereiche und Entscheidungsprozesse zu vereinfachen, geht die Politik in der Regel den Weg des geringsten Widerstands. Es werden gerne neue Institutionen und Zuständigkeiten geschaffen, aber Bestehendes nur selten infrage gestellt. Aber was kurzfristig politisch opportun ist, ist noch lange nicht effektiv. Bei aller Komplexität darf der Blick aufs große Ganze nicht verloren gehen.

In der Diskussion über die großen Leitlinien der Digitalpolitik muss auch die Frage aufgeworfen werden, welche Werte unsere staatlichen Institutionen brauchen, um eine gemeinwohlorientierte Digitalpolitik auch in der Praxis umsetzen zu können. Dieser Punkt wurde in den vergangenen Jahren sträflich vernachlässigt. Nur wenn die nächste Bundesregierung auch ihrem eigenem Wertekompass ein Update verordnet, wird uns die Umsetzung unserer großen Ziele in konkrete und effektive Lösungen gelingen.

1. Neue Expertise

Während sich Unternehmen schon seit vielen Jahren damit beschäftigen, wie sie digitale Innovator*innen anziehen und digitale Expertise ausbauen können, hat sich in Behörden und Verwaltung nur wenig getan. Stattdessen wird

das Problem gerne auf die Frage von Gehältern und Zulagen reduziert. Gerade in der Politik haben viele noch nicht verstanden, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes nicht allein eine Frage des Gehalts ist. Oftmals viel abschreckender als mögliche Einkommenseinbußen sind hierarchische und stark formalisierte Arbeitskulturen und mangelnde Flexibilität in der Laufbahngestaltung. Damit sich hier etwas ändert, brauchen wir eine viel stärkere Wertschätzung von Expertise und eine Arbeitskultur, die die Entwicklung von Lösungen über das Umsetzen von Vorgaben stellt. Allerdings stehen diese Werte in Konflikt mit Grundprinzipien von Regierungs- und Verwaltungshandeln.

Ministerien und Behörden sind auf Stabilität ausgelegt. Die Beamtenlaufbahnen sorgen dafür, dass der Personalstamm über Jahrzehnte relativ stabil bleibt. Üblicherweise beenden Beamt*innen ihre berufliche Laufbahn im Staatsdienst mit der Pensionierung. Das begrenzt die Möglichkeiten, durch größere Personalfuktuation, wie in der Privatwirtschaft üblich, neue Kompetenzen aufzubauen oder das Kompetenzprofil des Personalstamms stark zu verändern. Den Neueinstellungen und Verbeamtungen kommt somit eine ganz besondere, strategische Bedeutung zu, denn hier werden auf Jahrzehnte ausgelegte Personalentscheidungen getroffen.

Das Beamtentum ist eine Grundsäule unseres Staatswesens. Es sichert die Unabhängigkeit von Regierungsapparat und Verwaltung gegen ungezielte politische Einflussnahme. Allerdings erschweren starre Laufbahnmodelle und formalistische Beförderungskriterien den Aufbau neuer Expertise. Expertise zu digitalen Trends oder modernen Projektmanagementmethoden wird bisher intern bei Beurteilungen und Beförderungen nicht honoriert. In Bezug auf IT- und Digitalisierungsprojekte sind dadurch im letzten Jahrzehnt bedenkliche Abhängigkeiten entstanden. Heerscharen von Berater*innen gehen in Ministerien und Behörden ein und aus. Die Umsetzung zentraler Digitalisierungsprojekte von Bund und Ländern, wie zum Beispiel des Online-Zugangsgesetzes oder der IT-Konsolidierung des Bundes, in die Milliarden versenkt wurden, wären ohne riesige Beratungsaufträge gar nicht möglich. Diese beschränken sich hierbei nicht auf eine rein technische Umsetzung, sondern schließen in der Regel auch die Erstellung von Konzepten, Planung und strategische Steuerung mit ein.

Hier entsteht mittel- und langfristig ein außerordentliches Problem für die Handlungsfähigkeit und Legitimität des Staates. Während die Ansprüche an den Staat in der Gesellschaft steigen und die politisch Verantwortlichen in Regierung und Parlamenten immer ambitioniertere Ziele für die Digitalpoli-

tik formulieren, fehlt es an grundlegenden Kompetenzen in Ministerien und Verwaltung, um diese Ambitionen in konkrete und praktikable Maßnahmen zu überführen und entsprechend umzusetzen. Die bisherige Bilanz spricht nicht für das Modell, Kernkompetenzen an externe Berater*innen zu übertragen. Zusätzlich verschärft sich die Handlungsunfähigkeit, da überfällige Verwaltungsreformen und der Aufbau eigener Kompetenzen weiter aufgeschoben werden.

Das Problem ist durchaus erkannt. Der Bundesrechnungshof hat bereits 2014 den Aufbau von Projektmanagementkompetenzen für große IT-Projekte im Bundesinnenministerium gefordert.¹ Passiert ist seitdem leider wenig. Es gibt im öffentlichen Dienst mittlerweile eine Fachkräftezulage, um besser mit dem Privatsektor um stark nachgefragte IT-Expert*innen konkurrieren zu können. Die Bundesregierung hat 2020 den Grundstein für den Aufbau einer eigenen Softwareschmiede gelegt, die beispielsweise als GmbH flexiblere Gehälter zahlen kann.² Diese und weitere Initiativen sind wichtig. Sie sind aber nicht der große Wurf. Der Aufbau digitaler Expertise und die Aneignung neuer Management- und Methodenkompetenzen in Ministerien und Verwaltung müssen politische Priorität erlangen.

Den Bedarf an neuen Kompetenzen belegen die beiden Fellowship Programme Tech4Germany³ und Work4Germany⁴. Beide Programme stoßen in den Ministerien auf großes Interesse und können wichtige Impulse geben. Für langfristigen Kompetenzaufbau muss es aber gelingen, die über die Fellowships angeworbene Expertise fest in Ministerien und Verwaltung zu integrieren.

Wer Probleme der Moderne lösen will, muss sich selbst modernisieren

In Bezug auf den Aufbau digitaler Expertise gibt es zwei Bereiche, die zugleich besonders bedeutend wie auch kontrovers sind. Der erste Bereich umfasst

1 Vgl. <https://police-it.net/bundesrechnungshof-fordert-grundlegende-veraenderung-vom-bmi>

2 Vgl. <https://digitalservice4germany.com/ueberuns/>

3 Tech4Germany schickt für drei Monate Digital-Talente in Ministerien und Bundesbehörden, um mit agilen und nutzerzentrierten Methoden erste Prototypen für digitale Innovationen zu entwickeln. <https://tech.4germany.org/>

4 Work4Germany soll über ein sechs-monatiges Fellowship moderne Arbeitsmethoden in die Bundesministerien bringen.

Einstellungs- und Beförderungskriterien innerhalb der Verwaltung. So mangelt es in den Verwaltungen vor allem in den Führungs- und Leitungsebenen an Diversität, digitaler Expertise und Methodenkompetenzen. Der Ursprung des Problems liegt bereits in den Einstellungskriterien. Formalien wie Zeugnisse und Bildungsabschlüsse dienen als Ausschlusskriterien. Viel wichtiger wäre es allerdings, die Bewerber*innen noch stärker nach ihren Kompetenzen und Erfahrungen zu bewerten. Die Privatwirtschaft hat hier schon lange erkannt, dass es wichtiger ist, was die Bewerber*innen können, statt darauf zu achten, ob das Informatikstudium ordentlich abgeschlossen wurde. Die Flexibilisierung der Einstellungsvoraussetzungen und die stärkere Gewichtung von nicht formal nachweisbaren Kompetenzen würden den öffentlichen Dienst und die Beamtenlaufbahnen generell für einen wichtigen Talentpool öffnen.

Besonders wichtig hierbei sind Anreize und Belohnungen für ressortübergreifende Zusammenarbeit und Wissensaustausch. Denn nur so können die in den einzelnen Ministerien und Verwaltungseinheiten vorhandenen Kompetenzen optimal genutzt und in den Dienst des großen Ganzen gestellt werden. Es muss um das Erreichen leitender Ziele und nicht das Abarbeiten des ministeriumseigenen Lastenhefts gehen. Leistungsbewertungen sollten nicht allein von Vorgesetzten eingeholt werden, sondern auch von Mitarbeiter*innen und Kontaktpersonen außerhalb der Organisation. Kommunikations- und Problemlösungskompetenzen und Teamfähigkeit sowie die Bereitschaft zur Weiterentwicklung und zum Lernen sollten viel stärker berücksichtigt werden. Die starre Eingruppierung in unterschiedliche Laufbahnen (mittleren, gehobenen und höheren Dienst) sollte überdacht werden. Vielmehr sollten Fähigkeit und Leistung über Aufstiegschancen und Karriereoptionen bestimmen. Die Identifikation und Förderung von internen Innovator*innen muss zu einem zentralen Ziel für die Personalpolitik von Ministerien und Verwaltungen werden.

Der digitale Wandel ist zu groß, um ihn mit organisationseigenem Wissen zu gestalten

Der zweite Bereich bezieht sich darauf, wie der Staat auch kurzfristig seine digitale Expertise ausbauen kann. Hierzu muss der Staatsdienst stärker für Expertise von außen geöffnet werden, insbesondere auf Führungs- und Leitungsebene. Die sogenannte Drehtür – der Austausch von Spitzenpersonal zwischen Politik und Wirtschaft – wird zurecht kritisch gesehen. In

Deutschland ist es aber keine wirkliche Drehtür, sondern vielmehr eine einseitige Schwingtür für Spitzenpolitiker*innen, die ihre politischen Kontakte und Netzwerke durch wirtschaftliche Lobbyarbeit versilbern. Eher selten finden sich dagegen Fälle von angesehenen Expert*innen und Führungspersonen, die aus der Privatwirtschaft, Wissenschaft oder zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Führungspositionen in Ministerien oder Verwaltung wechseln.

Dieser mangelnde Austausch schadet staatlichen Institutionen mehr, als er ihnen nützt. Neue Expertise, wie zum Beispiel zur Gestaltung des digitalen Wandels oder zur Konzeption und Umsetzung von IT-Projekten, kann so nicht einfach über Personen von außen mit dem entsprechenden Fachwissen in die Ministerien geholt werden. Es fehlt bei internen Beratungen und Entscheidungsprozessen an wichtigen Impulsen, wenn fast die gesamte Leitungsebene aus dem eigenen Haus kommt und berufliche Erfahrungen aus anderen Kontexten bereits sehr lange zurückliegen.

Bei Quereinsteiger*innen aus Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Privatwirtschaft sind natürlich auch mögliche Interessenskonflikte zu bedenken. Grundsätzlich können diese Konflikte mit klaren Regeln und Transparenz gut kontrolliert werden. Viel problematischer sind hingegen die starke Abhängigkeit von externen Berater*innen und die damit verbundenen Interessenskonflikte. Angesichts des Mangels an Durchlässigkeit ist es aber zurzeit die einzige Möglichkeit, nicht vorhandene eigene Expertise zu kompensieren. Letztendlich schafft die Verteidigung des Staatsdienstes gegen Flexibilisierung und Quereinsteiger*innen so langfristig viel größere Abhängigkeiten von privatwirtschaftlichen Interessen. Eine Öffnung und Flexibilisierung würde hingegen Performanz und Fähigkeiten des Staatsdienstes stärken und einer langfristig sehr schädlichen Aushöhlung von Kernkompetenzen entgegenwirken.

2. Offenheit als Leitprinzip

Ob Open Innovation oder Open Source – Offenheit ist eines der zentralen Paradigmen der digitalen Transformation. Das Internet selbst steht für Offenheit. Es bietet eine globale Plattform für Kommunikation, Wissensaustausch und Zusammenarbeit. Offenheit ist auch zu einem wichtigen strategischen Ansatz in der Organisationsentwicklung geworden. Denn mit der Verbreitung digitaler Technologien und globaler Vernetzung haben sich Innovationszyklen

rasant beschleunigt. Das gilt insbesondere für Software-Anwendungen. Internetplattformen und Technologiekonzerne wie Google, Amazon oder Facebook können neue Dienste und Funktionen quasi per Knopfdruck für Milliarden von Nutzer*innen weltweit zugänglich machen.

Angesichts der neuen Dynamiken, mit denen sich das technologische und geschäftliche Umfeld nicht mehr nur im Tech-Sektor, sondern mittlerweile in der Wirtschaft insgesamt wandelt, ist Öffnung für externe Expertise zu einer zentralen Managementherausforderung geworden. Es gibt eine große Bandbreite von Ansätzen und Strategien, mit denen Unternehmen sich dieser Herausforderung stellen. Bei der Entwicklung von Software setzen viele auf offene Standards und offenen Programmiercode (Open Source). Oder sie laden externe Entwickler*innen über Ideenwettbewerbe zur Mitarbeit an Innovationen ein. Größere Unternehmen versuchen über Förderprogramme (sogenannte Acceleratoren) und Wagniskapitalfonds Beziehungen zu innovativen Start-ups herzustellen. Dabei geht es vor allem um das bei diesen jungen Unternehmen vorhandene Know-how zu digitalen Trends und damit verbundene Innovationen und Geschäftsideen. Es ist mittlerweile eine eigene kleine Industrie entstanden, die mit einer Mischung aus Konferenz-, Netzwerk- und Beratungsformaten etablierte Unternehmen dabei unterstützt, Netzwerke zu den Innovator*innen und Vordenker*innen des digitalen Wandels aufzubauen und Wissensaustausch zu fördern.

Öffnung nach außen beruht auf der Einsicht, dass keine Organisation, so groß und ressourcenreich sie auch sein mag, die Herausforderungen des digitalen Wandels alleine meistern kann. Vernetzung und Austausch sollen helfen, relevante Entwicklungen und Trends möglichst früh zu erkennen und von externer Expertise bei Innovationen zu profitieren. Das kann nur in Kombination mit einer ausgeprägten Lern- und Fehlerkultur funktionieren. Das heißt, dass Offenheit auch eine Kultur- und Haltungsfrage ist. Denn nur dann können die Impulse von außen auch aufgegriffen und produktiv verarbeitet werden. Und genau das macht Öffnung in der Praxis so schwierig. Sie erfordert eine gewisse Demut – die Erkenntnis, dass die Organisation nicht alle Herausforderungen aus sich selbst heraus bewältigen kann. Und sie erfordert auch Mut zu Risiko und Fehlern. Denn die Öffnung nach außen bedeutet immer einen gewissen Kontrollverlust. Ohne selbst eigenes Wissen preiszugeben, kann der Beziehungsaufbau und Austausch mit Externen nicht gelingen.

Transparenz und Beteiligung für Wissen und Legitimität

Gerade für staatliche Institutionen bietet die Öffnung für externe Expertise in der Digitalpolitik riesige Chancen. In der Realität wirken Ministerien und Regierungsapparate aber wie Trutzburgen, die sich von der Außenwelt abschotten. Selbst die formalistischen Beteiligungsprozesse funktionieren nicht richtig. Einen neuen, unrühmlichen Rekord setzte im Dezember 2020 das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Es räumte Verbänden und Zivilgesellschaft bei einem über 100-seitigen Gesetzestext gerade einmal 28 Stunden für eine Kommentierung und Stellungnahme ein. Da extrem kurze Fristen im Rahmen der sogenannten Verbändebeteiligung leider kein Einzelfall sind, fordern eine Reihe von Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen in einem offenen Brief an die Bundesregierung »angemessene Fristen statt Scheinbeteiligung«.⁵ Dabei geht es grundsätzlich auch um mehr Transparenz bei Gesetzgebungsverfahren, wie zum Beispiel die frühzeitige Veröffentlichung von Entwürfen und die Dokumentation von Veränderungen an den Gesetzestexten.

Mit der Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Expertise für eine gemeinwohlorientierte Gestaltung der Digitalisierung fremdebt die Bundesregierung gewaltig.⁶ Wenn man einmal von dem problematischen Demokratieverständnis absieht, das diese kurzen Beteiligungsfristen offenbaren, schadet dieses Verhalten auch der Qualität der Gesetzesvorhaben. Denn so wird ein produktiver Austausch mit Kritik und Ideen von außen unmöglich gemacht. Zur Verteidigung eines solchen Vorgehens wird oft angeführt, dass die Gesetzesvorschläge möglichst ohne Lobbyeinfluss in den Ministerien erarbeitet werden sollen. Aber gerade die vorherrschende Praxis der Abschottung gibt den wirtschaftlich stärksten Lobbygruppen den größten Einfluss. Denn nur sie verfügen über die Ressourcen und Kontakte, um trotzdem ihre Ideen und Positionen in die Entwicklung von Gesetzen und Verordnungen einzubringen. Wissenschaftler*innen oder zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen in der Regel nicht über solche Möglichkeiten der Einflussnahme und ihre Expertise bleibt dann außen vor. Aber: Offenheit ermöglicht Vielfalt und Transparenz erhöht Legitimität.

Der digitale Wandel verschärft diese Problematik nun dramatisch. Wenn selbst globale Konzerne mit riesigen Forschungs- und Entwicklungsabteilun-

5 <https://gi.de/meldung/offener-brief-ausreichende-fristen-fuer-verbaendebeteiligung>

6 Siehe hierzu auch den Beitrag von Julia Kloiber und Elisa Lindinger in diesem Band.

gen sich eingestehen müssen, dass sie ohne eine Öffnung nach außen den dynamischen Innovationszyklen nicht mehr gewachsen sind, gilt diese Herausforderung erst recht für den Staat. Schließlich erwarten wir von unseren Politiker*innen, dass sie mit Gesetzen und Fördermaßnahmen den digitalen Wandel im Interesse der Gesellschaft gestalten. Dynamische Veränderungen treffen hier auf Institutionen in Regierung und Verwaltung, die auf Hierarchie, Kontrolle und Risikominimierung ausgerichtet sind. Eine stärkere Öffnung nach außen kollidiert mit der immanenten Systemlogik staatlicher Institutionen.

Der Staat als lernende Organisation

Eine solche Öffnung setzt ein ganz neues Selbstverständnis von Politik und Verwaltung voraus. Denn es wäre nicht damit getan, Expertenanhörungen im Bundestag oder die Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen zu verbessern. Es geht vielmehr darum, den Staat als lernende Organisation zu begreifen und zu befähigen. Dies erfordert zuvorderst eine neue Haltung an der Spitze von Regierung, Ministerien und Behörden: ein Eingeständnis, dass man auf die vielen neuen Fragen selbst keine Antworten hat, und die Bereitschaft, die eigene Organisation und Mitarbeiter*innen bei der Suche nach Antworten bestmöglich zu unterstützen. Aus dieser Haltung folgt, dass eine Öffnung nach außen stattfindet, dass neue Netzwerke zu den Vordenker*innen und Expert*innen des digitalen Wandels aufgebaut werden und dass möglichst viele unterschiedliche Perspektiven in den Austausch einbezogen werden.

Es gibt starke Widerstände gegen Öffnung. Dabei wird vor allem das Argument angeführt, dass die politischen Vorgaben von oben kommen müssen, von den durch Wahlen demokratisch legitimierten Politiker*innen in Bundestag und Regierung. An diesem Prinzip soll auch nicht gerüttelt werden. Die politischen Ziele und Prioritäten sollen weiterhin von oben vorgegeben werden. Die Konzepte zu deren Umsetzung werden aus Regierungsapparaten und Ministerien heraus erarbeitet. Dort sind Öffnung und Austausch aber eher die Ausnahme. Wir kommen aber nur weiter, wenn diese Werte auf allen Ebenen des Regierungs- und Verwaltungshandelns die Regel sind.

Kulturwandel für den Organisationswandel

Die Öffnung kann nur gelingen, wenn sie von den politisch Verantwortlichen eingefordert und vorgelebt wird. Das erfordert ein Umdenken. Denn viele in

der politischen Verantwortung meinen, dass von ihnen in erster Linie Antworten erwartet werden. Es können aber nur diejenigen gute Antworten geben, die zuvor die richtigen Fragen gestellt haben. Diese Fähigkeit muss in öffentlichen Debatten und den Bewertungen von Politiker*innen viel mehr Raum bekommen. Und das Stellen guter Fragen muss zur Leitkultur in unseren Ministerien und Verwaltungen werden, einhergehend mit der Erkenntnis, dass ohne Öffnung und Austausch keine guten Antworten gefunden werden können.

Es gibt hierzu bereits erste Anstrengungen. Das oben angesprochene Work4Germany Fellowship soll die Auseinandersetzung mit innovativen Methoden und Management-Ansätzen in der Bundesverwaltung fördern. Das Digital Innovation Team im BMI beschäftigt sich mit agilen Arbeitsmethoden und scheut dabei nicht davor zurück, neue Wege zu gehen und sich auch mit Digitalisierungsexpert*innen außerhalb des öffentlichen Dienstes zu vernetzen und auszutauschen.⁷ Die Bundesregierung hat bei der Durchführung ihres ersten Hackathons, einem digitalen Beteiligungsprozess zur Entwicklung von Innovationen und ersten Prototypen, gleich eine Rekordbeteiligung erzielt.⁸ Allerdings machte der Hackathon auch deutlich, dass es in den Regierungsbehörden an Erfahrung und Strukturen mangelt, um aus dem Austausch mit Innovator*innen aus der Gesellschaft nachhaltig nutzbare Lösungen zu entwickeln und vor allem diese umzusetzen.⁹

In vielen weiteren Behörden und Ministerien sind in der vergangenen Legislaturperiode erste Versuche mit neuen Methoden und Arbeitsansätzen gestartet worden. Und die Innovator*innen aus der Verwaltung haben auch ihre eigene Plattform für hierarchie- und organisationsübergreifende Vernetzung und Austausch gegründet.¹⁰ Aber zu einer richtigen Öffnung ist es bisher noch nicht gekommen. Diese kann nur gelingen, wenn Austausch mit der Zivilgesellschaft und externer Expertise nicht als Last, sondern als Chance gesehen wird. Hierzu braucht es politisch Verantwortliche, die diese Haltung vorleben und durch entsprechende Vorgaben für eine stärkere Öffnung von Regierung und Verwaltung nach außen sorgen.

7 Vgl. <https://verwaltungsrebellende.de/dat-is-dit/>

8 Vgl. <https://wirvsvirus.org/>

9 Vgl. Marcel Grzanna, »Der Hackathon Hype« Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI vom 13.07.2020 <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/der-hackathon-hype>

10 Vgl. <https://next-netz.de/uber-uns>

3. Vereinfachung der Governance – der Komplexitätsfalle entkommen

Die Gestaltung der digitalen Transformation stellt Gesellschaft, Wirtschaft und Politik vor große Herausforderungen. Sie betrifft alle Politikfelder und politischen Institutionen. Nachdem es anfangs vor allem Skepsis gegenüber der Relevanz von Vernetzung und digitalen Technologien gab, hat mittlerweile ein regelrechtes Wettlaufen begonnen, um sich für die zentralen Zukunftsaufgaben zu positionieren. So wird innerhalb und zwischen den Ministerien und Regierungsebenen um Zuständigkeiten und Führungsansprüche gestritten. Anstatt die Chance zu ergreifen, im Rahmen der neuen digitalen Herausforderungen Zuständigkeiten klarer zu regeln und Entscheidungsprozesse zu vereinfachen, wird die Steuerung digitalpolitischer Vorhaben immer komplexer. Selbst für ausgewiesene Expert*innen ist es oft schwierig, über die vielen unterschiedlichen Initiativen und Maßnahmen und die Frage, wer eigentlich genau für was zuständig ist, den Überblick zu behalten.

Dieses Problem wird zusätzlich durch die europäische Integration und die damit verbundene gewachsene Bedeutung der EU verschärft. Gerade in der Digitalpolitik spielt die EU zunehmend eine wichtige Rolle. Mit dem Ziel eines harmonisierten digitalen Binnenmarkts werden zentrale digitalpolitische Regulierungsvorhaben von Brüssel aus vorangetrieben. In diesem Aushandlungsprozess spielen die Mitgliedsstaaten aber weiterhin eine wesentliche Rolle. Die Umsetzung der Initiativen und Regulierungen der EU liegt bei den Mitgliedsstaaten und ihren hierfür zuständigen Institutionen. Das heißt, dass mit der EU eine weitere politische Ebene in der Digitalpolitik hinzugekommen ist, die auf komplexe, bereits bestehende nationale Strukturen aufsetzt.

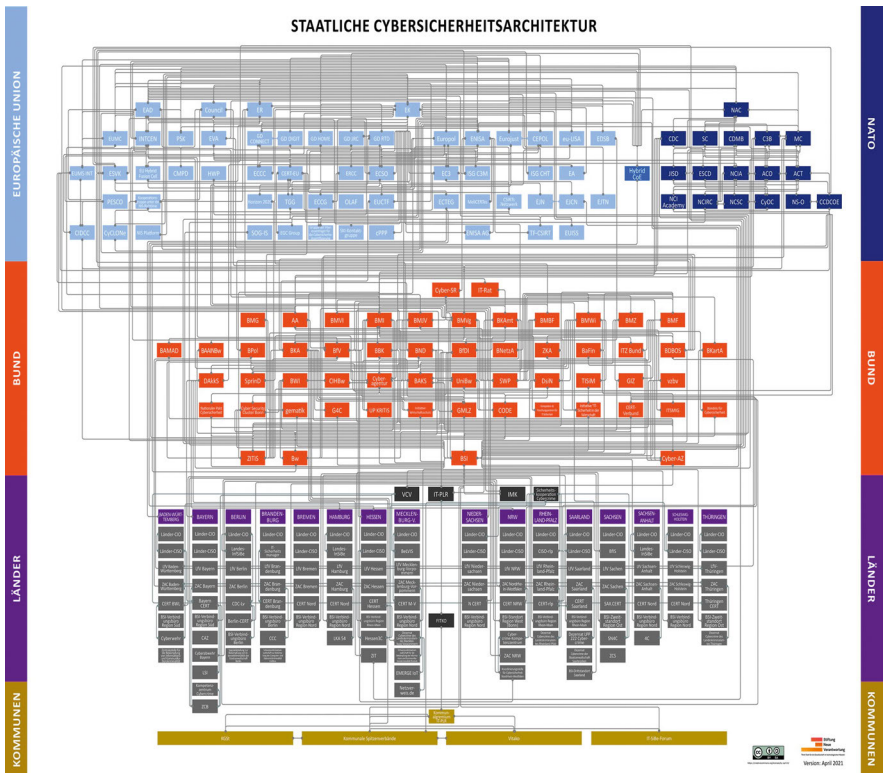
Der ehemalige US-amerikanische Außenminister Henry Kissinger soll einst in Bezug auf die europäische Integration gesagt haben: »Wen rufe ich dann an, wenn ich Europa anrufen will?« Entscheidungen werden in der EU in Aushandlungen zwischen Parlament, Kommission und Rat getroffen. Hinzu kommt, dass gerade die großen Mitgliedsstaaten über sehr viel Einfluss auf EU-Entscheidungen verfügen. Wenn diese unterschiedlichen Akteure keine gemeinsamen Interessen verfolgen und divergierende Positionen vertreten, ist es schwierig, eine Position der EU zu definieren. Dann wünschen sich sicherlich viele die eine Telefonnummer, die einem weiterhelfen kann. Ähnlich verhält es sich mit der Digitalpolitik. Zwar hat die Bundesregierung 2018 erstmals die Funktion einer Staatsministerin für Digitalisierung im Kanz-

leramt geschaffen. Aber ob Datenschutz, Verwaltungsdigitalisierung oder IT-Sicherheit – für zentrale Fragen der Digitalpolitik ist die Staatsministerin nicht zuständig.

Klare Verantwortlichkeiten statt Strickpulli

Anstatt einer Klärung von Zuständigkeiten und einer Verschlangung der Regulierungs- und Verwaltungsprozesse ist in der Politik eine Zunahme an involvierten Akteuren und an Komplexität von Koordination und Abstimmung zu beobachten. Ein Beispiel:

Abbildung 1: Akteure und Zuständigkeiten in der deutschen Cybersicherheitspolitik



Quelle: Stiftung Neue Verantwortung (Dr. Sven Herpig und Christina Rupp) – 6. Auflage April 2021 – CC-BY-SA

Die Übersicht über Akteure und Zuständigkeiten in der deutschen Cybersicherheitspolitik¹¹ sieht aus wie ein »Strickpulli« (vgl. Abb. 1). Über zweihundert unterschiedliche Organisationen sind dort von Länder- über Bundes- bis hin zur EU-Ebene abgebildet. Die auf der Grafik mit Verbindungen visualisierten Beziehungen zwischen den Akteuren belegen eindrucksvoll die steigende Komplexität dieses Politikfelds. Allein zehn Ministerien haben unterschiedliche Berührungspunkte mit dem Thema Cybersicherheitspolitik. In den letzten Jahren sind noch verschiedene neue Institutionen von der Cyberagentur bis hin zur Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich hinzugekommen beziehungsweise befinden sich im Aufbau. Eine kohärente Cybersicherheitspolitik wird in dieser komplexen Akteurslandschaft zur Mammutaufgabe. Hinzu kommt, dass die vielen unterschiedlichen Organisationen miteinander um hoch nachgefragte IT-Fachkräfte und Cybersicherheitsexpert*innen konkurrieren – und das in einem Umfeld, wo Unternehmen in der Regel bessere Gehälter und attraktivere Arbeitsbedingungen zu bieten haben.¹²

In vielen Bereichen ist die Komplexität über Jahrzehnte historisch gewachsen. Dies ist auch dem Föderalismus geschuldet. Dieser hat gegenüber politischem Zentralismus viele Vorteile. Er verhindert Machtkonzentration auf bundespolitischer Ebene. Viele staatliche Aufgaben können dezentral deutlich besser an die lokalen Bedingungen angepasst werden. Staatliche Institutionen sind im Föderalismus einfach dichter an den Bürger*innen dran. Bei digitalpolitischen Vorhaben können diese Stärken des Föderalismus aber oft gegeneinander ausgespielt werden oder wandeln sich gar in Schwächen. Das ist insbesondere bei digitalpolitischer Regulierung und Aufsicht der Fall. So ist es sinnvoll, dass die Bundesländer ihre Politik auf die jeweiligen geografischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zuschneiden. Wenig Sinn ergibt es dagegen, sich in 16 Ländern parallel mit der Frage zu befassen, wie das Internet am besten reguliert werden sollte. Denn ob Düsseldorf oder München, Hamburg oder Dresden: Das Internet sieht überall in Deutschland gleich aus.

Die föderale Zersplitterung schwächt staatliche Regulierungsfähigkeiten, Aufsicht und Rechtsdurchsetzung gegenüber weltweit operierenden Konzer-

11 Vgl. <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/akteure-und-zustaendigkeiten-der-deutschen-cybersicherheitspolitik>

12 Vgl. <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/warum-dem-staat-it-sicherheitsexpertinnen-fehlen>

nen. Da es abgesehen von der Einigung auf technische Standards nie gelungen ist, sich auf einen internationalen Regulierungsrahmen zu verständigen, versuchen Staaten mit nationaler Gesetzgebung ihre Interessen gegenüber den globalen Internetkonzernen durchzusetzen.¹³ Die dominanten Internetplattformen gehören zu den wertvollsten Unternehmen der Welt. Entsprechend verfügen sie über große Ressourcen, um sich gegenüber staatlichen Regulierungsversuchen zu behaupten. Hinzu kommt, dass diese Unternehmen in einem extrem dynamischen Markt agieren und mit ihren Technologien und Geschäftspraktiken der Politik in der Regel einige Jahre voraus sind.

Wenn zu viele Wächter weniger Schutz bedeuten

Während sich weltweit Staaten mit der Herausforderung konfrontiert sehen, wie sie mächtige, sehr dynamische und global agierende Internetplattformen erfolgreich regulieren können, sind bei uns zwei in diesem Bereich zentrale Politikfelder Ländersache. Die Datenschutzaufsicht fällt in Deutschland in den Zuständigkeitsbereich der Länder. So sind die Landesdatenschutzbehörden für die Einhaltung der Datenschutzregeln bei Unternehmen verantwortlich und haben Regelverstöße gegen die Konzerne anzuzeigen und das Recht durchzusetzen. Die magere Bilanz hierbei liegt aber nicht allein an der Zersplitterung von Kompetenzen über 16 Landesbehörden. Vor dem Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung im Mai 2018 entzogen sich Konzerne wie Facebook und Google auch immer wieder erfolgreich dem Zugriff deutscher Aufsichtsbehörden durch die, auch von deutschen Gerichten bestätigte, Zuständigkeit der Datenschutzbehörden Irlands, wo viele der großen US-Tech-Unternehmen ihre Europazentrale eingerichtet haben.

Bei der Durchsetzung des Datenschutzes ist schon lange klar, dass dies am besten auf europäischer Ebene gelingen kann. Denn nur so lässt sich verhindern, dass die Konzerne sich gezielt Standorte in der EU suchen, wo es an Ressourcen oder Willen zu einer effektiven Aufsicht fehlt. Die europäische Datenschutz-Grundverordnung hat zwar zu einer Vereinheitlichung der Regeln in der gesamten EU geführt. Für die Durchsetzung bleiben aber die Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten zuständig. Das heißt, dass in Deutschland weiterhin 16 Landesdatenschutzbehörden parallel Personalressourcen und Expertise aufbauen und sich in der Regelauslegung und

13 Siehe hierzu auch den Beitrag von Matthias C. Kettemann in diesem Band.

-anwendung abstimmen müssen. Das ist gerade bei komplizierten rechtlichen und technischen Fragen ein großer Nachteil. Schließlich funktionieren Facebook oder Google für eine Nutzerin in Baden-Württemberg genauso wie für einen Nutzer in Hamburg. Eine starke nationale Aufsichtsbehörde könnte die Ressourcen viel besser bündeln und sich so auch viel schneller und effektiver in oftmals sehr komplexe Datenverarbeitungsvorgänge einarbeiten. Zusätzlich würden der Koordinierungsaufwand und die Komplexität sinken, wenn es sowohl für die Politik in Deutschland als auch die EU eine zentrale Ansprechpartnerin für Datenschutzfragen gäbe.¹⁴

Wer reguliert die Plattformen?

Mit der Veränderung des Medienkonsums hin zu digitalen Angeboten sind die globalen Internetplattformen mittlerweile auch in der Verbreitung von medialen Inhalten zu mächtigen Gatekeepern aufgestiegen. Die Zuständigkeit der Länder für Medienpolitik ist derweil beibehalten worden. Der 1991 zwischen den Ländern ausgehandelte Rundfunkstaatsvertrag deckt schon seit vielen Jahren wichtige Bereiche der Mediennutzung nicht mehr ab, da Rundfunk, Fernsehen und Printmedien kontinuierlich an Bedeutung verloren beziehungsweise sich ins Internet verlagert haben. Nach einem langwierigen Prozess wurde 2020 ein neuer Medienstaatsvertrag geschlossen, der die Regulierungslücken im digitalen Bereich schließen soll. Es ist aber schon jetzt abzusehen, dass die Aufteilung der Zuständigkeit über 16 Landesmedienanstalten einer effektiven Durchsetzung und Weiterentwicklung des Regelwerks im Wege stehen wird.¹⁵ Auch hier wäre eine Bündelung der Ressourcen dringend notwendig, um besser mit der Macht, Komplexität und Dynamik der großen Internetplattformen umgehen zu können. Mit der Regulierung der Internetplattformen durch den Digital Service Act und den Digital Market Act spielt die EU auch in der Medienregulierung eine immer wichtigere Rolle.

Datenschutz und Plattformregulierung sind nur zwei prominente Beispiele. Generell wird die Bedeutung der EU bei digitalpolitischen Regulierungsfragen weiter wachsen, sei es beim Einsatz von künstlicher Intelligenz oder bei Versuchen zur effektiveren Besteuerung der Digitalkonzerne. Nur so

14 Vgl. <https://www.golem.de/news/wirtschaftsminister-landesdatenschuetzer-sollen-kontrolle-ueber-firmen-verlieren-2006-148872.html>

15 Vgl. <https://netzpolitik.org/2020/medienstaatsvertrag-der-lange-kampf-gegen-desinformation/>

lässt sich die Vision eines einheitlichen europäischen digitalen Binnenmarkts verwirklichen. In der Praxis hat das in Deutschland dazu geführt, dass zum Zusammenspiel von Bund und Ländern die EU als weitere Regulierungsebene hinzugekommen ist. Der damit verbundene Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand ist riesig. Zusätzlich verhindert die Zersplitterung eine Zusammenführung von Ressourcen, um den Regulierungsherausforderungen besser begegnen zu können.

Neu ist nicht immer besser

Der Ausbau von EU-Kompetenzen bei gleichzeitigem Beharren auf föderalen Strukturen schwächt Deutschlands Fähigkeiten für eine effektivere und dynamischere Regulierung und Aufsicht über digitale Märkte und Plattformen. Hier zeigt sich wieder die generelle Tendenz in der Politik, neue Strukturen, Institutionen und Kompetenzen zu schaffen, aber nur selten Bestehendes anzutasten oder infrage zu stellen. Denn auch auf nationaler Ebene haben wir es mit einem wachsenden Geflecht an überlappenden und oft auch miteinander konkurrierenden Institutionen zu tun. So entsteht über Jahrzehnte ein immer komplexeres Geflecht an Institutionen und Zuständigkeiten, das politische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit untergräbt. Auch hier brauchen wir zuvorderst Mut, dieses Problem offen auszusprechen. Es ist einfacher und konfliktvermeidend, Neues zu fordern anstatt Bestehendes infrage zu stellen. Beides sollte aber zusammengehören wie die zwei Seiten einer Medaille.

Die Frage nach der Komplexität der Governance-Strukturen in der Digitalpolitik betrifft nicht nur das Zusammenspiel und die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen EU, Bund und Ländern. Hier müssten wir uns endlich ehrlich eingestehen, dass die in vielen Bereichen sinnvolle Forderung nach stärkeren EU-Kompetenzen mit einer Anpassung und Bündelung von Kompetenzen auf nationaler Ebene einhergehen muss. Diese Komplexitätsfalle stellt sich aber auch für die nationale Digitalpolitik insgesamt. Auch hier sehen wir die Tendenz, neue Organisationen und Kompetenzen zu schaffen und dabei die Frage nach der Kohärenz des großen Ganzen aus den Augen zu verlieren. Auch hier gilt, dass jede Diskussion über die Schaffung neuer Institutionen und Kompetenzen mit der Frage nach der Verschlinkung und Vereinfachung von Zuständigkeiten und Entscheidungsprozessen und der Verbesserung ressortübergreifender Zusammenarbeit verknüpft werden sollte.

4. Fazit: Wenn schon Digitalministerium, dann als Treiber der Transformation unseres Staatswesens

Es ist viel zu tun, damit digitalpolitische Ambitionen endlich erfolgreich umgesetzt werden. Hierfür brauchen wir ein neues Leitbild für staatliches Handeln. In der politischen Debatte wird die Frage leider sehr verkürzt dargestellt. Anstatt über ein neues Wertesystem für unsere politischen Institutionen zu diskutieren, geht es in Berlin vor allem um Ressortzuschnitte. Die Frage, ob wir ein Digitalministerium bekommen und welche Kompetenzen es erhalten soll, ist aber nicht die entscheidende. Ein Digitalministerium kann hilfreich sein. Aber nur als ein Teil einer viel umfassenderen Reformagenda. Strukturen und Arbeitsprozesse in Ministerien, öffentlicher Verwaltung und Behörden – der Maschinenraum für die Umsetzung unserer digitalpolitischen Ideen – muss dringend auf den Prüfstand. So schaffen wir die Voraussetzungen, dringend benötigte Expertise zur Gestaltung des digitalen Wandels in staatlichen Institutionen massiv auszubauen. Hierfür braucht es eine neue Führungs- und Lernkultur und eine Öffnung nach außen. Wir müssen auch endlich einen Weg aus der Komplexitätsfalle finden. Das geht nur mit einer ehrlichen Diskussion über die Weiterentwicklung des Föderalismus und mit dem Anspruch, nicht nur Neues zu schaffen, sondern auch Bestehendes weiterzuentwickeln, Expertise zu bündeln und Entscheidungswege zu vereinfachen.

Die Fragmentierung von Zuständigkeiten und die hohe Komplexität der Herausforderungen führen dazu, dass wir uns im Kleinklein verlieren. Es braucht daher in der Regierung einen Ort, wo neue Ansätze der Öffnung, der Beteiligung und Einbindung externer Expertise und der Verschlinkung von Verwaltungsprozessen entwickelt und ausprobiert werden können. Es braucht einen Ort, der als Impulsgeber und Treiber für die Transformation von Regierung und Verwaltung hin zum lernenden Staat fungiert. Und es braucht einen Ort, wo wir aufs große Ganze schauen und uns Gedanken machen, wie wir Governance-Strukturen und Zuständigkeiten am besten weiterentwickeln und reformieren, um der Komplexitätsfalle zu entkommen. Dieser Ort kann gerne Digitalministerium heißen. Wenn das am Ende aber nicht mehr bedeutet, als dass Zuständigkeiten, Abteilungen und Referate auf Organigrammen hin und her geschoben werden, dann werden wir pünktlich zur Bundestagswahl 2025 wieder diskutieren, warum es nicht läuft mit der Digitalpolitik in Deutschland.