

eGovernment

C O M P U T I N G

 Nr. 4/2015
 23. März 2015

Brauchen wir eine Agentur „Digitales Deutschland“?

Wie eGovernment an Tempo zulegen kann

An der Gesetzeslage liegt es jedenfalls nicht, wenn die **Umsetzung** von eGovernment in Deutschland noch nicht so weit ist, wie sie eigentlich sein könnte. Dabei gäbe es genug **Möglichkeiten**, die Schlagzahl bei der Umsetzung zu erhöhen.

In den letzten Jahren sind in Deutschland bahnbrechende Gesetze in diesem Bereich erlassen worden. Die Änderungen reichen von der Änderung des Grundgesetzes in Art. 91 mit der Verbesserung der Bund-Länder-Kooperation über das Personalausweisgesetz mit der Einführung der elektronischen Identität (eID) bis zum eGovernment-Gesetz mit der Einführung von eAkte und ersetzendem Scannen – um nur einige zu nennen. All diese Gesetze sind geeignet, die Verwaltungsarbeit in der Bundesverwaltung und – durch synchrone Landesgesetzgebung – auch in den Landesverwaltungen effektiver und servicefreundlicher zu gestalten, kurz: eGovernment Realität werden zu lassen.

Dennoch nur Mittelfeld

Dennoch bescheinigt die EU-Kommission mit ihrem „eGovernment Benchmark Report 2014“ Deutschland im europäischen Vergleich nur einen Platz im Mittelfeld. Deutschland findet sich dort auf der dritten von vier Bewertungsstufen, deutlich hinter den Spitzenreitern Malta und Österreich. Beim Kriterium „Nutzerorientierung“ ist Deutschland gerade einmal durch-

schnittlich, in den Kriterien „Transparenz“ und „grenzüberschreitende Mobilität“ mäßig. Dem Benchmark zufolge sind auch die „Schlüsselkomponenten für eGovernment (eID, eDocuments, Authentic Sources, eSafe, Single-Sign On)“ nur „mäßig“ entwickelt. Deutschland erscheint in einem für die Zukunftsgestaltung so entscheidenden Politikfeld wie eGovernment bislang eher als Nachzügler denn als Vorbild.

Digitale Agenda und Digitale Verwaltung

Dabei gäbe es Möglichkeiten, die Umsetzung von eGovernment in Deutschland zu beschleunigen. Die Verantwortlichen in der Politik haben einige Hebel in der Hand, um den Weg zu einer Umstrukturierung der Verwaltung zu ebnen. Der eine Hebel sind weitere gesetzliche Regelungen und eine Optimierung der Steuerung des Verwaltungsumbaus. Der andere besteht darin, den Initiativen „Digitale Agenda 2014-2017“ und „Digitale Verwaltung 2020“ durch eine optimierte Steuerung zum Erfolg zu verhelfen.

Die Umsetzung eines eGovernment-Ansatzes wird aber noch zu großen Teilen

durch ressortspezifische Einzellösungen, eine unzureichende ressort- und behördenübergreifende Zusammenarbeit und einen fehlenden Gesamtansatz gehemmt. Auch stellt sich die Frage, ob Ministerien überhaupt die geeigneten Institutionen sind, um solche Programme operativ zu steuern. Sind sie doch, zumindest was ihre Führungsstruktur angeht, immer der Logik der Legislaturperiode und damit den Partei-Interessen ausgesetzt.

Der Arbeitsebene bleibt zu wenig Spielraum, abseits von politischen Konjunkturen Programme zu steuern. Zudem gehört das Management von Initiativen nicht zu den hoheitlichen Aufgaben eines Ministeriums und auch nicht zu seinen Kernkompetenzen. Wenn die Umsetzung im Vordergrund steht, sind besser geeignete Organisationen gefordert. Auf der Tagesordnung stünde also ein Paradigmenwechsel in der gesamten Bundesverwaltung.

Neues Steuerungsmodell

Die Anforderungen an das Steuerungsmodell für die Digitale Agenda und die Digitale Verwaltung 2020 sowie für Folge-Initiativen auf dem Feld der Digitalisierungspolitik sind im Grunde klar. Die Zeitperspektive sollte an den inhaltlichen Notwendigkeiten ausgerichtet sein, und die operative Programm- und Projektsteuerung sollte in die Hand teilautonomer Institutionen gelegt werden. Solche Institutionen könnten die politischen Ziele umsetzen und sich dabei an den strategischen Maßgaben einer ressortübergreifenden strategischen Steuerung durch die politischen Entscheidungsträger in einer Bund-Länder-Koordination orientieren. Welches Maß an Eigenständigkeit sie dafür benötigen, ist zwischen den Beteiligten auszuhandeln und dann im Errichtungsgesetz niederzulegen. Solche alterna-

tiven Steuerungsformen haben sich in Deutschland und anderswo durchaus bewährt. Seit den neunziger Jahren arbeiten teilautonome Agencies in den angelsächsischen Ländern und in Skandinavien an der Umsetzung von Programmen. Ein herausragendes Positivbeispiel für ressortübergreifende Zusammenarbeit in Deutschland liefert etwa der Standard XMeld. Er dient, auf Basis der Novellierung des Meldewesens und nach Konsens der Innenministerkonferenz von Bund und Ländern, zur Regelung der elektronischen Ab- und Ummeldung für Personen bei Wohnungswechsel.

Die Agentur „Digitales Deutschland“

Die Vorteile, die solch eine Agentur „Digitales Deutschland“ mit sich brächte, sind kaum bestreitbar. Die Rechtsgrundlage für deren Errichtung bildet die Verankerung im föderalen System nach Art. 91c GG, der die verbindliche IT-Koordinierung zwischen Bund und Ländern regelt, und auf Bundesebene besteht sie in Art. 65 GG, der die Ressort-Hoheit durch das Kanzlerprinzip und das Kollegialprinzip beschränkt. Auch wenn die genaue Form noch zu bestimmen bleibt: Es wäre sinnvoll, die Agentur „Digitales Deutschland“ mit dem IT-Planungsrat, der durch einen Staatsvertrag in Umsetzung des Art. 91c GG entstanden ist, zu verknüpfen.

Damit ist die neue Agentur im Wesentlichen ein Bund-Länder-Organ und nicht allein Teil der Bundesverwaltung. Aufgabe dieser Agentur wäre die Steuerung eines Programms „Digitales Deutschland“ mit Initiativen zur fokussierten Fortentwicklung unter anderem von eGovernment und elektronischer Verwaltung. Dazu gehören Gemeinschaftsportale, Multikanalprojekte, Identitätsmanagement, Wissensmanagement und vieles mehr – auf allen Ebenen des föderalen Systems.

Kontrolle durch den IT-Planungsrat

Eine solche Agentur sollte zwar strukturell disaggregiert, also kein Teil eines

Ministeriums sein, aber doch der Kontrolle der Politik, hier des IT-Planungsrats von Bund und Ländern, unterliegend. Wichtig wäre weiter, dass die Agentur für Kontinuität außerhalb der Logik von Legislaturperioden sorgt, ein relativ kohärentes Zuständigkeitsfeld besitzt und die notwendige Verfügungsgewalt hinsichtlich Budgetverwendung, Personalauswahl und Programmsteuerung hat. Steuerungsmedium wäre ein Kontrakt, der zwischen dem Management der Agentur und den zuständigen politischen Entscheidungsträgern geschlossen würde. In diesem Kontrakt müssten Leistungen und Ergebnisse fixiert werden, nicht jedoch der Weg dorthin. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müsste der Agentur ein noch zu bezifferndes Budget zur Verfügung stehen.

Einerseits ermöglichte ein solcher Kontrakt, mit der dort niedergelegten Festlegung der Ziele und ihrer Erfüllung über das kommende Jahr, eine Vorabsteuerung durch den IT-Planungsrat. Der Kontrakt bände die Agentur an die übergreifenden politischen Ziele. Andererseits würde der Kontrakt der Agentur im Rahmen der vertraglichen Abmachungen weite Spielräume eröffnen, was Zuständigkeiten, Politikinhalt, Ressourcen, Outputs und Leistungsziele angeht. Die Ex-Post-Kontrolle gegenüber dem Hoheitsträger erfolgt über Berichte zum einen an interessierte Institutionen – also an Parlament, Ministerien, Rechnungshöfe –, aber auch an die Bürger und die allgemeine Öffentlichkeit. Gleichzeitig geht es im Kontrakt aber auch darum, die interne Steuerung und das Management und die Kommunikation innerhalb und zwischen Agenturen, Behörden und IT-Planungsrat zu unterstützen.

Bessere Steuerbarkeit, bessere Ergebnisse

Anders als politisch Verantwortliche es häufig befürchten, stellt ein Konstrukt, wie es hier grob skizziert wurde, eine Win-Win-Konstellation dar. Denn es erhöht die Steuerbarkeit von dezentralen Institutionen – eben durch die Kontraktsteuerung und die damit einhergehenden intensiven Verhandlungen

über Ziele, Leistungen und Erwartungen. Grundlage der Zusammenarbeit müsste eine Roadmap mit vereinbarten Leistungen und politischen Zielen sowie einer prinzipiell verbindlichen Zeitperspektive für die Arbeit an Themen und Projekten sein, die priorisiert platziert würden. Die Abstimmung würde zwischen Bund und Ländern erfolgen. Die operative Umsetzung ist dann Aufgabe der ausgelagerten Agentur.

Politische Zielkriterien

Dieses Verfahren führt zu einer „stärkeren Berücksichtigung politischer Vorgaben durch die Behörden bei einer gleichzeitigen Erweiterung der operativen Handlungsspielräume“, wie sie etwa der Politologe Tobias Bach 2012 in der Politischen Vierteljahresschrift gefordert hat – nachdem „die politische Kontrolle der Öffentlichen Verwaltung durch zunehmende Spezialisierung, Professionalisierung und Fragmentierung weitgehend verloren gegangen ist“, wie der Sozialforscher und Politikwissenschaftler Frieder Naschold schon 1998 konstatierte. Konsequenterweise bestehen die Zielkriterien nicht allein in Effizienz und Leistungssteigerung, vielmehr entsprechen sie der Einbettung in das politische Institutionengefüge: Kriterien sind darum Qualität, Responsivität gegenüber Erwartungen der Stakeholder und Orientierung am Gemeinwohl.

eGovernment realisieren

Es gilt, in Deutschland sofort mit einer Diskussion zu beginnen, wie eine Gestaltungspolitik für ein digitales Deutschland aussehen kann und welcher Steuerungsmodus dafür ideal wäre. Die hier skizzierte Agentur „Digitales Deutschland“ – in der Umsetzung eigenständig, aber in ihren Zielen von Bund und Ländern gesteuert – könnte sich als Königsweg zur Verwirklichung von eGovernment erweisen.

Der Autor:

Dr. Helmut Drüke, Senior
Consultant, Cassini Consulting

