

Ist ein Digitalministerium erforderlich? Ein Blick auf internationale Erfahrungen

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Tim Hildebrandt, Hertie School, Berlin

Die Covid-19-Pandemie hat die Versäumnisse in der Digitalisierung von Staat und Verwaltung drastisch offengelegt, sodass mittlerweile ein breiter politischer Konsens besteht, dass Verwaltungsdigitalisierung in der neuen Legislaturperiode eine deutliche Beschleunigung erfahren muss. Die politische Diskussion im Vorfeld der Bundestagswahl dreht sich dabei vielfach um die „D-Frage“: ein mögliches neues Digitalministerium. Kaum ein Thema beschäftigt Politik und Verwaltung im Moment mehr, wenn es um die schleppende Digitalisierung in Deutschland geht. Um das Für und Wider eines Digitalministeriums besser einzuschätzen, haben wir den Blick ins Ausland gerichtet. Mehr als 30 Staaten – zum Teil Vorreiter in der Digitalisierung – haben wir uns angeschaut und untersucht, wo das Thema dort innerhalb der Zentralverwaltung verankert ist.

Kontroverse Meinungen rund um ein mögliches Digitalministerium

Die FDP hat das Digitalministerium bereits 2019 zum Kern ihres digitalpolitischen Programmes für die Bundestagswahl gemacht¹ und im Wahlprogramm von CDU-Kanzlerkandidat Armin Laschet findet sich die Forderung nach einem Digitalministerium als erster Punkt². SPD und Grüne stehen der Idee eines Digitalministeriums deutlich kritischer gegenüber, der Meinungsbildungsprozess ist allerdings noch nicht abgeschlossen. So wird bezweifelt, dass angesichts der Notwendigkeit, Digitalisierung als Querschnittsthema in allen Ressorts zu verankern, ein Digitalministerium der richtige Weg sei. Auch würde der Aufbau eines solchen Ministeriums mit handlungsfähigen Strukturen, Kompetenzen, Infrastrukturen und Ressourcen zu lange dauern.

Ähnliche Kritik kommt von Verwaltungsexperten des Netzwerks NExT e.V.³: Ent-

scheidend sei die Frage, wie ein solches Ministerium konkret ausgestaltet werden könnte und unter welchen Voraussetzungen es überhaupt in der Lage wäre, die hohen Erwartungen zu erfüllen. Eine alternative Perspektive zum Digitalministerium in Form eines breiter angelegten Zukunftsministeriums wurde daher kürzlich von der Digitalstaatsministerin Dorothee Bär in die Diskussion eingebracht.⁴

Welche Governance-Strukturen sind international verbreitet?

Angesichts der polarisierten Diskussion möchte der vorliegende Beitrag eine Perspektive in den Vordergrund stellen, die in der bisherigen Diskussion nur unzureichend beleuchtet wurde. Wir wollen die Frage eines Digitalministeriums aus einer international vergleichenden Sicht beantworten: Inwieweit haben sich andere Länder für ein Digitalministerium entschieden? Und welche Lösungen für die Digital Governance auf zentralstaatlicher Ebene finden sich bei den Spitzenreitern der Verwaltungsdigitalisierung?

Untersuchungsgegenstand sind 33 Länder, darunter alle 28 Nationen im Digital Economy and Society Index (kurz: DESI) der Europäischen Kommissionen (alle EU-Mitgliedstaaten plus Großbritannien) sowie fünf weitere außereuropäische Länder, die beim UN E-Government Ranking 2020⁵ eine Spitzenposition in Bezug auf den Entwicklungsstand der Verwaltungsdigitalisierung einnehmen: Australien, Neuseeland, Singapur, Südkorea und die USA.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen systematischen Überblick der Ergebnisse unserer Recherche. Sie veranschaulicht, welches Ministerium aktuell für Digitalisierung zuständig ist, und zeigt, ob und welche nachgeordnete Behörde bzw. Agentur die Umsetzungskompetenz für Digitalisierung bündelt. Zudem wird die Position des Landes im jeweils aktuellsten DESI Sub-Index „Digitale öffentliche Dienste“⁶ und dem UN E-Government Survey (beide aus dem Jahr 2020) abgebildet.

1 FDP Bundestagsfraktion (2021): Smart Germany: Deutschland braucht ein Update, unter: www.fdpbt.de

2 #teamLaschetSpahnCDU (2021): #Impulse2021 – Für ein innovatives und lebenswertes Deutschland, unter: <https://armin-laschet.de/wp-content/uploads/2021/01/impulse2021-teamlaschet-spahn.pdf>

3 NExT e.V. (2021): Diskussionspapier – Digitalministerium im Bund: 100-Tage-Aufbauplan, S. 2

4 Bär, D./Müller-Lietzkow, J. (2021): Der langgehegte Traum vom Digitalministerium, 7.4.2021, unter: www.faz.net

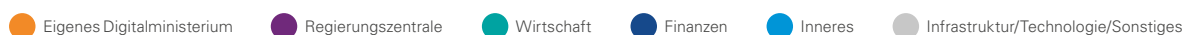
5 Vereinte Nationen (2020): UN E-Government Survey 2020, unter: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

6 Europäische Kommission (2020): Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Digital Public Services, unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020>

Tabelle 1: Verankerung von Digitalisierung im Regierungssystem und Digitalisierungsfortschritt im internationalen Vergleich

Land	Digitalisierungsfortschritt		Regierungseinheit mit Digitalisierungskompetenz	Zentrale Umsetzungsbehörde für Digitalisierung
	EU DESI Digitale öffentliche Dienste	UN E-Government Survey		
Europäische Länder				
Estland	1	3	 Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation	e-Estonia
Spanien	2	17	 Ministerium für Wirtschaft und Digitale Transformation	–
Dänemark	3	1	 Finanzministerium	Agency for Digitisation
Finnland	4	4	 Finanzministerium	Digital and Population Data Services Agency
Lettland	5	49	 Ministerium für Umwelt und Regionalentwicklung	–
Litauen	6	20	 Ministerium für Wirtschaft und Innovation	–
Niederlande	7	10	 Ministerium für Inneres und Königsbeziehungen	Agency for Government Shared Services for ICT
Österreich	8	15	 Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort	Digitalisierungsagentur und Bundesrechenzentrum
Irland	9	27	 Ministerium für öffentliche Ausgaben und Reform	–
Schweden	10	6	 Ministerium für Infrastruktur	Agency for Digital Government
Malta	11	22	 Ministerium für Wirtschaft und Industrie	Malta Information Technology Agency
Frankreich	12	19	 Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (mit Digitalminister)	Agence du Numérique
Portugal	13	35	 Ministerium für Wirtschaft und Digitale Transformation	Administrative Modernisation Agency
Luxemburg	14	33	 Ministerium für Digitalisierung (seit 2018)	Government IT Centre
Belgien	15	41	 Staatssekretär für Digitalisierung und Generaldirektion für Digitale Transformation beim Premierminister	Agentur für Verwaltungsvereinfachung
Slowenien	16	23	 Ministerium für öffentliche Verwaltung	–
Großbritannien	17	7	 Regierungsbüro (Cabinet Office)	Government Digital Services
Zypern	18	18	 Finanzministerium (Verwaltungsdigitalisierung) und Vizeministerium für Forschung, Innovation und Digitalpolitik	–
Italien	19	37	 Minister für Technologische Innovation und Digitale Transformation (ohne Portfolio, dem Premierminister zugeordnet)	Digital Transformation Team and Agency for Digital Italy
Polen	20	24	 Ministerium für Digitale Angelegenheiten (seit 2011)	–
Deutschland	21	25	 Bundesministerium des Innern (Verwaltungsdigitalisierung) und Bundeskanzleramt (Digitalpolitik)	Bundesverwaltungsamt (BVA), ITZBund (BMF) und DigitalService-4Germany (Bundeskanzleramt)
Tschechien	22	39	 Innenministerium	–
Bulgarien	23	44	 Ministerium für Transport, Informationstechnologie und Kommunikation	State E-government Agency
Ungarn	24	52	 Innenministerium (zusätzliche Kompetenzen bei Ministerium für Innovation und Technologie)	–
Slowakei	25	48	 Büro des Vize-Premierministers	National Agency for Network and Electronic Services
Kroatien	26	51	 Ministerium für öffentliche Verwaltung	Zentrales Büro für die Entwicklung der Digitalen Gesellschaft
Griechenland	27	42	 Ministerium für Digitalisierung (seit 2019)	Information Society SA
Rumänien	28	55	 Ministerium für Forschung, Innovation und Digitalisierung	Authority for the Digitalization of Romania
Außereuropäische Länder				
Südkorea	–	2	 Ministerium für Inneres und Sicherheit (für Verwaltungsdigitalisierung) sowie Ministerium für Wissenschaft und ICT	–
Australien	–	5	 Minister für Verwaltungsleistungen (kein eigenes Ministerium)	Digital Transformation Agency
Neuseeland	–	8	 Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Beschäftigung	Digital Government Partnership
USA	–	9	 The White House / Executive Office of the President (EOP)	U.S. General Services Administration (GSA) und U.S. Digital Service
Singapur	–	11	 Ministerium für Kommunikation und Information zur Digitalwirtschaft (seit 2012); Büro des Premierministers, Abteilung Smart Nation and Digital Government Office (SNDGO)	Government Digital Services, Government Technology Agency of Singapore (GovTech)

Quelle: Eigene Darstellung



Eine Bestandsaufnahme der internationalen Digital-Governance-Architekturen auf zentralstaatlicher Ebene zeigt die Vielfalt beobachtbarer Modelle. Es fällt vor allem auf, dass Digitalministerien nur selten vorhanden sind. Sie finden sich lediglich in Polen (weltweit das am längsten bestehende Digitalministerium seit 2011⁷), Luxemburg und Griechenland sowie in Singapur. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass alle drei europäischen Länder mit eigenen Digitalministerien lediglich hintere Plätze in den internationalen Digitalisierungsrankings einnehmen.

Vorreiter der Digitalisierung verankern das Thema in starken Ministerien

Die vier europäischen Top-Länder mit der am weitesten fortgeschrittenen Digitalisierung Estland, Spanien, Dänemark und Finnland setzen auf eine andere institutionelle Verankerung von Digitalisierung. Während in Dänemark und Finnland das Finanzministerium für Digitalisierung zuständig ist, haben Estland und Spanien das Thema Digitalisierung in den bereits bestehenden Wirtschaftsministerien integriert. Zentral für den Erfolg dieser Länder ist, dass sie neben der Verankerung der Digitalisierung in einem traditionell starken Ministerium umfassende Umsetzungskapazitäten dafür aufgebaut haben – entweder in Form eigener Agenturen (vergleiche Tabelle 1, letzte Spalte) oder – wie in Spanien – im Ministerium selbst.

Auch bei den außereuropäischen Spitzenreitern variieren die Governance-Architekturen erheblich. In Südkorea ist die Verwaltungsdigitalisierung genauso wie in Deutschland im Innenministerium verankert. Es ist dort allerdings ergänzt um ein starkes Ministerium für Wissenschaft und IKT, das zuständig ist für die gesellschaftliche digitale Transformation. Dagegen ist die Digitalisierung in Australien und in den USA bei der zentralen Regierungsstelle verankert; in Neuseeland ist sie ähnlich wie in Estland und Spanien im Wirtschaftsministerium angesiedelt.

Steuerung durch Regierungszentrale am gängigsten

Die Kategorisierung der institutionellen Verankerung von Digitalisierung in den 33 untersuchten Ländern ergibt folgende Situation: Bis auf Griechenland, Luxemburg, Polen und Singapur verfügen die übrigen 29 Länder über kein reines Digitalministerium. Unter diesen am verbreitetsten ist die Verankerung in der Regierungszentrale bzw. einem Ministerium für öffentliche Verwaltung. Diese Variante findet sich bei zehn der betrachteten Länder (Australien, Belgien, Deutschland, Kroatien, Italien, Slowakei, Slowenien, Großbritannien, USA, Singapur).

Häufig zu finden ist gerade bei den Vorreitern der Digitalisierung die Variante eines für Wirtschaft und Digitalisierung zuständigen Ministeriums (Österreich, Estland, Spanien, Frankreich, Litauen, Malta, Neuseeland, Portugal). Die drei weiteren Varianten Integration in das Finanzministerium (Zypern, Dänemark, Finnland, Irland), Ministerium für Technologie, Innovation oder Infrastruktur (Bulgarien, Südkorea, Lettland, Rumänien, Schweden) sowie Innenministerium (Tschechien, Deutschland, Ungarn, Südkorea, Niederlande) sind ebenso international etabliert.

Starke Ministerien plus zusätzliche Agenturen als Erfolgsrezept?

Unsere Recherche zeigt klar, dass ein eigenes Digitalisierungsministerium bisher nur selten umgesetzt wurde und dieses Modell vor allem bei Ländern mit geringerem Digitalisierungsfortschritt zu finden ist. Mit Blick auf die internationalen Vorreiter bei der Digitalisierung lassen sich hingegen zwei wesentliche Gemeinsamkeiten feststellen: zum einen die Integration der Digitalisierung in ein traditionell starkes Ministerium (Wirtschaft, Finanzen, Inneres oder Regierungszentrale allgemein) sowie zum anderen die Existenz starker Agenturen für die Umsetzung. Als prominente Beispiele in diesem Feld gelten die skandinavischen Agenturen⁸, e-Estonia in Estland, die britische Government Digital Services oder die Digital Transformation Agency in Aus-

tralien. Diese sind häufig der zuständigen Regierungseinheit unterstellt, können aber, wie in Neuseeland, auch ressortübergreifend aufgestellt sein.

Von internationalen Erfahrungen leiten lassen

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die internationale Verwaltungspraxis nicht erkennen lässt, dass sich ein Digitalministerium positiv auf den Digitalisierungsfortschritt eines Landes auswirkt. Demnach hat die Errichtung eines Digitalministeriums vor allem politische Signalwirkung und Symbolkraft. Die eigentlichen Gründe für die schleppende Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland wie etwa das in der Verfassung verankerte Ressortprinzip werden dadurch allerdings nicht gelöst.

Die letzten Jahre haben verdeutlicht, dass politische Willensbekundungen, Strategien, Gesetze wie das OZG und mittlerweile auch erhebliche budgetäre Mittel nicht ausreichen, um Umsetzungsdefizite anzugehen. Die bestehenden Strukturen, Arbeitsweisen und -prozesse erschweren Veränderungen und Innovationen. Sie stehen vielfach einer ressortübergreifenden und föderalen Zusammenarbeit, aber auch einer stärkeren Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Akteuren entgegen. Im Hinblick auf Digitalisierung ist die bestehende Governance-Architektur sehr komplex und fragmentiert, wie der Normenkontrollrat bereits seit Längerem kritisiert⁹. Darüber hinaus besteht im Hinblick auf Führung, Personalwesen sowie Umsetzungs- und Digitalisierungskapazitäten und -kompetenzen dringender Handlungsbedarf¹⁰.

Die aktuelle Diskussion in Deutschland kann von einem stärkeren Blick auf die internationalen Erfahrungen jenseits des überstrapazierten estnischen Modells profitieren, bevor man zu schnell und dogmatisch auf die Variante eines Digitalministeriums setzt. |

7 Im Jahr 2015 erfolgte die Umbenennung des Ministry of Administration and Digitization in Ministry of Digital Affairs.

8 Dänemark: Agency for Digitisation, Schweden: Agency for Digital Government (DIGG), Norwegen: The Norwegian Digitalisation Agency, Finnland: Digital and Population Data Services Agency

9 Normenkontrollrat (2021): Monitor Digitale Verwaltung #5, 2021, unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>

10 Hammerschmid, G./Hustedt, T. (2020): Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen, unter: www.hertie-school.org und Hammerschmid, G./Räffer, Ch. (2017): Vom Wunsch zur Wirklichkeit: Drei Schritte zur digitalen Verwaltung, 6.12.2017, Magazin für die Soziale Marktwirtschaft, unter: www.trend-zeitschrift.de