

POLICY BRIEF

August 2014

Wie verankert man Digitalpolitik in der Bundesregierung? Zuständigkeiten, Entstehungsprozess und Führungsmodell der digitalen Agenda

von Sebastian Rieger

Mit der „Digitalen Agenda“ hat die Bundesregierung ein Arbeitsprogramm vorgelegt, um die Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft umfassend zu gestalten und voranzutreiben. Das Dokument steht für eine wichtige Weichenstellung: Erstmals zählen der Breitbandausbau, die Vernetzung der Industrie und die Sicherheit digitaler Kommunikation zu Schwerpunkten der deutschen Regierungspolitik. Zudem wurde die Digitalisierung zu einer Querschnittsaufgabe der Bundesregierung erklärt. Vierzehn Fachressorts haben mit Unterstützung ihrer nachgeordneten Behörden begonnen, erste Maßnahmen und Gesetze zu entwerfen. Verantwortlich für die ressortübergreifende Koordination und Führung sind das Wirtschafts-, Innen- und Verkehrsressort (das sogenannte 3er-Modell).

Der langfristige Erfolg der Digitalen Agenda hängt maßgeblich davon ab, wie das Regierungsprogramm koordiniert und umgesetzt wird. Denn die Handlungsfelder der Digitalpolitik erstrecken sich weitflächig über die traditionellen Arbeitsgebiete der einzelnen Ministerien und sorgen häufig für Überschneidungen der Verantwortungsbereiche. Der Koordinierungsaufwand einer ressortübergreifenden Digitalpolitik ist damit enorm. Ehrgeizige Ziele, wie die massenhafte Verbreitung von Verschlüsselungsverfahren, können nur erreicht werden, wenn Maßnahmen über Ressortgrenzen hinweg geplant werden. Mit Blick auf den besonderen Querschnittscharakter der Digitalpolitik und den systembedingten Wettbewerb zwischen den Ressorts stellt sich die Frage, ob das derzeitige Führungsmodell der drei Ministerien geeignet ist, um das digitale Regierungsprogramm koordiniert und wirkungsvoll umzusetzen.

Die Entstehungsgeschichte der Digitalen Agenda und die Aufteilung der Zuständigkeiten lassen am langfristigen Erfolg des 3er-Modells zweifeln. Die bisherige Ausarbeitung des digitalen Regierungsprogramms war deutlich von der getrennten Arbeitswei-

se der Ressorts geprägt. Die Verantwortung für digitale Fragen ist dabei häufig über viele Ministerien verstreut und erschwert eine Koordination zwischen den Ressorts. Darüber hinaus war bereits zu Beginn der Digitalen Agenda ein Wettbewerb zwischen den Bundesministerien und Kernressorts erkennbar. Dieser droht sich mit der zunehmenden politischen Bedeutung der Digitalisierung weiter zu verschärfen. Um die ressortübergreifende Arbeit in der Digitalpolitik verstärkt zu fördern, sollte daher eine Abkehr vom Modell der drei Ministerien in Erwägung gezogen werden. Das Bundeskanzleramt könnte die Koordinierungsaufgabe der digitalen Agenda übernehmen und die Zusammenarbeit der Ressorts aktiv fördern. Zusätzlich könnte ein im Bundeskanzleramt angesiedelter Staatsminister bei Konflikten zwischen den Ressorts vermitteln und die Umsetzung der Digitalpolitik vorantreiben.

Dieser Policy Brief zur Digitalen Agenda der Bundesregierung gliedert sich in vier Teile. Teil eins und zwei beschreiben die Vorgeschichte der Digitalpolitik auf Bundesebene sowie den Entstehungsprozess des Regierungsprogramms. Teil drei enthält einen Überblick zu den digitalen Zuständigkeiten der einzelnen Bundesministerien. Der vierte Teil analysiert die Herausforderungen der Digitalpolitik auf Bundesebene und im fünften Teil wird eine Koordination der Digitalen Agenda durch das Bundeskanzleramt diskutiert.

Diese Analyse basiert auf Hintergrundgesprächen mit Beamten der Bundesministerien, Vertretern des Bundestages, Mitarbeitern aus Interessensverbänden, Unternehmen und mit Fachjournalisten sowie auf eigenen Recherchen. Für den Inhalt der Analyse ist der Autor allein verantwortlich.

* Der Autor dankt seinen Interviewpartnern für die umfangreichen Gespräche und hilfreichen Diskussionen. Zudem bedankt sich der Autor bei Ben Scott, Stefan Heumann und Jan-Peter Kleinhans für Ihre kritische Anmerkungen und einen hilfreichen Gedankenaustausch.

I. Die Anfänge der Digitalisierungspolitik in Deutschland

Das Internet und die Entwicklung moderner Kommunikations- und Informationstechnologien führten in Deutschland politisch lange ein Schattendasein. Innerhalb von Regierung und Verwaltung galt die Digitalisierung primär als ein technisches Thema und fiel damit häufig in den Zuständigkeitsbereich der IT-Abteilungen. Mit dem schnellen Wachstum der Internet-Wirtschaft, der zunehmenden Bedeutung sozialer Medien für die freie Meinungsäußerung sowie neuen Formen von Kriminalität und Sicherheitsbedrohungen entstand mit der Zeit ein neues politisches Handlungsfeld, das weit über die Zuständigkeiten der IT-Abteilungen hinaus reichte. Mit dem Unterausschuss ‚Neue Medien‘ und der Enquete-Kommission ‚Internet und digitale Gesellschaft‘ beschäftigte sich der deutsche Bundestag erstmals intensiv mit der sogenannten Netzpolitik. Von 2010 bis 2013 erarbeitete die Internet-Enquete einen umfangreichen Überblick über die politischen Herausforderungen der Digitalisierung. Zu den abschließenden Kernforderungen der beteiligten Parlamentarier zählte neben der Schaffung eines eigenen Bundestags-Ausschusses auch die ressortübergreifende Koordination und Steuerung netzpolitischer Vorhaben in der Bundesregierung.¹

Mit den Koalitionsverhandlungen im Winter 2013 hatte die Netzpolitik – wenn auch mit Verspätung – endgültig die Bundespolitik erreicht. Während den Koalitionsgesprächen zwischen CDU, CSU und SPD erarbeitete erstmals eine eigene Verhandlungsgruppe ein umfassendes Regierungsprogramm, um die Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft politisch zu gestalten. Ziel einer „Digitalen Agenda“ sollte es sein, in Zusammenarbeit aller Ministerien die Schwerpunkte einer nationalen Digitalisierungspolitik festzulegen.

¹ Abschlussbericht der Enquete-Kommission Internet und Digitale Gesellschaft <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712550.pdf>

Neben der Verhandlung von Maßnahmen und Zielen stellte sich in den Koalitionsverhandlungen auch die Frage nach der politischen Führung und Koordination der netzpolitischen Vorhaben der neuen Bundesregierung. Drei verschiedene Modelle, die dem Querschnittscharakter des neuen Politikfelds gerecht werden sollten, wurden im Rahmen dieser Debatte diskutiert. Am weitreichendsten war dabei die Forderung nach einem „Internetministerium“, das über eigenes Budget, Personal und Zuständigkeiten verfügen sollte. Der Plan des Internetministeriums setzte eine umfangreiche Reorganisation der Bundesverwaltung voraus, bei der Mitarbeiter aus anderen Ministerien abgezogen und zusammengeführt würden. Ein weiteres Modell sah die Koordinierung der Digitalpolitik durch das Kanzleramt vor – etwa mit Hilfe eines zuständigen Staatsministers oder Bundesbeauftragten. Das dritte Modell basierte auf drei „starken Staatssekretären“² und einer Bündelung der Verantwortlichkeiten in drei Kernressorts.

II. Die Entwicklung der digitalen Agenda

Mit Abschluss der Koalitionsverhandlungen einigte sich die Bundesregierung auf ein Führungsmodell, bei dem drei Ressorts – das Wirtschafts-, Innen- und Verkehrsministerium – die Federführung für die Ausarbeitung der Digitalen Agenda übernahmen.

Die drei Kernressorts – vor allem aber das BMWi und BMI³ – sollten Richtungsentscheidungen treffen und bei der Abstimmung mit anderen Ministerien deutliche Schwerpunkte setzen. Zugleich setzte diese unerprobte Dreierkonstellation ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft zwischen den Ministerien voraus. Dafür bot das Modell aber zwei

² <http://www.dieterjanecek.de/de/article/58.mut-zur-debatte-vitako-round-table-mit-bundestagsabgeordneten.html>

³ Innerhalb des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur begann Anfang der Legislatur der Neuaufbau der Abteilung „Digitale Gesellschaft“

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

wichtige Vorteile. Erstens zählten vor allem BMWi und BMI zu den Ministerien, die bereits viele Zuständigkeiten und personelle Ressourcen – etwa im Bereich der IT- oder Kommunikationspolitik – in ihren Häusern und nachgeordneten Behörden bündelten. Zweitens bot die Dreierkonstellation eine Chance, alle an der Regierung beteiligten Parteien in die Grundsteinlegung einer nationalen „Digitalisierungspolitik“ einzubinden.

Anfang März 2014 kündigten die drei Minister der Kernressorts die Eckpunkte der Digitalen Agenda an. Festgelegt wurden sieben Schwerpunktbereiche („Handlungsfelder“) für eine zukünftige Digitalpolitik.

- I. Digitale Infrastrukturen
- II. Digitale Wirtschaft und digitales Arbeiten
- III. Innovativer Staat
- IV. Digitale Lebenswelten in der Gesellschaft gestalten
- V. Bildung, Forschung, Wissenschaft, Kultur und Medien
- VI. Sicherheit, Schutz und Vertrauen für Gesellschaft und Wirtschaft
- VII. Europäische und Internationale Dimension der Digitalen Agenda

*Stand: Ressortabgestimmter Entwurf der Digitalen Agenda vom 28. Juli 2014

Ein erster ressortabgestimmter Entwurf lag Ende Juli 2014 vor. Die Ausarbeitung des Dokuments begann dabei innerhalb der einzelnen Bundesministerien. In einem ersten Schritt waren alle Referate aufgefordert, Maßnahmen für eine Digitale Agenda zusammenzutragen und vorzuschlagen. Diese wurden dann auf Referatebene gesammelt, ausgewählt und zur weiteren Abstimmung hochgereicht. Nachdem innerhalb

eines Ministeriums eine priorisierte Auswahl getroffen war, begann die Abstimmung und Ausarbeitung zwischen den Ressorts auf Ebene der Abteilungsleiter und Staatssekretäre. Eine weitere Bearbeitung erfolgte auch durch die betroffenen Spiegelreferate des Bundeskanzleramts. Jedes Ministerium ernannte darüber hinaus einen für die Digitale Agenda zuständigen Ansprechpartner, der die Arbeit aller beteiligten Referate überblickte und koordinierte. Einzelne Ministerien bildeten zudem Arbeitsgruppen, die sich thematisch an den vorgestellten Handlungsfeldern orientierten.

Insgesamt entstand mit der Digitalen Agenda vor allem eine Bestandsaufnahme der netzpolitischen Vorhaben und aktuellen Aufgaben innerhalb der jeweiligen Bundesministerien. Die Inhalte des Arbeitsprogramms wurden größtenteils in einem für die Bundesverwaltung üblichen Bottom-up-Verfahren entwickelt, bei dem die Fachebene – zum Teil ohne Bezug zu sachverwandten Referaten anderer Ministerien – Maßnahmen aus der eigenen Ressortlogik entwickelte. Diese spezialisierte Arbeitsweise ist eine wesentliche Stärke der Bundesverwaltung. Allerdings erschwerte sie die Entwicklung ressortumspannender Maßnahmen. So fehlen in der Digitalen Agenda etwa ressortübergreifende Konzepte zu Fragen der IT-Sicherheitspolitik in der Post-Snowden-Ära, der technologischen Wettbewerbsfähigkeit oder dem Umgang mit geistigem Eigentum.

Dennoch gelang mit der Digitalen Agenda ein wichtiger Schritt vorwärts. Die Bundesregierung hatte erstmals sieben ressortübergreifende Handlungsfelder für eine nationale Digitalisierungspolitik definiert. Damit war ein erster Rahmen geschaffen, um zukünftig auf Bundesebene ministeriumsübergreifend neue politische Programme und Regulierungskonzepte zu entwickeln. Gleichzeitig wurde mit der Digitalen Agenda eine Reorganisation innerhalb einzelner Bundesministerien angestoßen. Einzelne Ressorts haben begonnen, spezialisierte Referate aufzubauen und zusammenzuführen.

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

ren. Allerdings bleiben die Zuständigkeiten und personellen Kompetenzen über eine Vielzahl von Bundesministerien verstreut, wie im folgende Abschnitt deutlich wird.

III. Die digitalen Zuständigkeiten in der Bundesregierung

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Mit der Neuorganisation der Bundesministerien im Dezember 2013 wechselten die Zuständigkeiten für den Breitbandausbau aus dem BMWi in das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Die Gestaltung der zukünftigen Kommunikations- und Datennetze liegt seitdem im Aufgabenbereich von zwei Ministerien. Das BMWi behielt einen Großteil der Zuständigkeiten für die allgemeine Telekommunikationspolitik. Verantwortlich hierfür sind vor allem die fünf Referate der Unterabteilung VI A: Sie überblicken den Bereich des Telekommunikationsgesetzes (TKG) – ein zentrales Regelwerk für den Wettbewerb auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt. Zu den weiteren Aufgaben zählt etwa die Umsetzung der Netzneutralität, die Verantwortung für europäische und internationale IKT-Politik sowie der Schutz kritischer Kommunikationsnetze⁴ (Referat VI A 5). Unterstützung erhält das BMWi dabei durch die Bundesnetzagentur (BNetzA), die viele wettbewerbsrechtliche, technische und sicherheitspolitische Regulierungsaufgaben übernimmt. Allerdings teilen sich BMWi und BMVI auch innerhalb der Bundesbehörde Zuständigkeiten. Noch hat sich nicht herausgestellt, wie sich diese Arbeitsteilung zwischen beiden Ministerien in der Praxis entwickelt. Der Umfang und die Notwendigkeit gegenseitiger Kooperation und Absprache sind allerdings nach Einschätzung vieler Interviewpartner gestiegen.

Das BMWi verantwortet neben der Kommunikationspolitik als federführendes Ressort auch die Unterstützung von jungen Unternehmen und Startups als Teil einer allgemeinen Wirtschaftspolitik. Allerdings handelt es sich innerhalb des Ministeriums um ein Querschnittsthema. Beteiligt sind sowohl einzelne Referate der Abteilung „Mittelstandspolitik“ (VII) als auch das Grundsatzreferat „Informationsgesellschaft und IT-Wirtschaft“ (VI B 1). Die Aufgabenverteilung ist jeweils davon abhängig, ob beispielsweise Förderinstrumente oder die Unterstützung von Gründermessen betroffen sind. Im Grundsatzreferat VI B 1 wird zudem die Beratungs- und Dialogplattform „Junge Digitale Wirtschaft“ koordiniert. Parallel zu den Plänen des BMWi kündigte das BMVI im März 2014 ein eigenes Förderprogramm für junge Unternehmer über 100 Millionen Euro⁵ an.

„Industrie 4.0“ und „Netze der Zukunft“ gelten als weitere Aufgabenfelder der digitalen Wirtschaftspolitik. Im Mittelpunkt steht vor allem eine Förderpolitik von Forschungs- und Entwicklungsprojekten, die als digitale „Zukunftsthemen“⁶ für die deutsche Wirtschaft und insbesondere den deutschen Mittelstand identifiziert wurden. Zu den Forschungsschwerpunkten zählen energieeffiziente Informations- und Kommunikationstechnologien, intelligente Produktionstechnologien und Big Data-Anwendungen. Viele dieser Themen betreffen das Referat „Entwicklung konvergenter IT“ (VI B 3). Bei der Förderung sicherer Cloud-Anwendungen (Programm „Trusted Cloud“) ist zusätzlich das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) beteiligt. Allerdings ist hier die Aufgabenverteilung oft nicht klar zu erkennen. BMBF und BMWi unterstützen parallel verschiedene Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im Bereich der

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

4 Der Schutz kritischer Infrastrukturen wird neben dem BMWi auch durch das BMI thematisch abgedeckt.

5 <http://www.tagesschau.de/inland/netzallianz102.html>

6 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publicationen/entwicklung-konvergenter-ikt,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Digitalisierung von Industrie und Wirtschaft.

Zu Fragen der IT-Sicherheit kündigte das BMWi mit dem Regierungswechsel eine aktivere Rolle an. Ziele sind eine höhere Datensicherheit insbesondere in kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie die Förderung des deutschen Herstellermarktes von IT-Sicherheitsprodukten.⁷ Für den Bereich der IT-Sicherheitspolitik forderte die Staatssekretärin Brigitte Zypries eine engere Zusammenarbeit zwischen BMWi, BMI und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)⁸. Allerdings ist unklar, welche Aufgabenverteilung etwa bei der Bekämpfung von Cyberspionage, der Förderung von Verschlüsselungstechniken oder dem Schutz von Kommunikationsinfrastrukturen geplant ist.

Das BMWi ist nach eigenen Angaben das federführende Ressort für Fragen der Internet Governance. Es vertritt die Bundesrepublik und andere Bundesministerien in den internationalen Foren und Entscheidungsgremien zur Verwaltung und zukünftigen Gestaltung des Netzes. Innerhalb des Referats „Internationale IKT- und Postpolitik“ (VI A 4) waren 2013 hierfür zwei Mitarbeiter zuständig⁹.

Bundesministerium des Innern (BMI)

Als zuständiges Ministerium für die öffentliche Sicherheit gilt das Bundesministerium des Innern auch als „politischer Meinungsführer“ in der deutschen Cyber-Sicherheitspolitik.¹⁰ Die Regierungsarbeit begann innerhalb des Hauses mit einer Neuordnung der

Zuständigkeiten für die Bekämpfung von Cyberkriminalität, Cyberspionage und Cybersabotage. Dazu richtete das BMI im Juni 2014 zwei neue Unterabteilungen oder „Stäbe“ mit unterschiedlichen Schwerpunkten ein. Im Stab „IT- und Cybersicherheit; sichere Informationstechnik“ verantworten vier Referate schwerpunktmäßig den Bereich der „präventiven, technik-gestaltenden Seite“¹¹ der Cybersicherheitspolitik. Hierzu zählen auch die Sicherung der Bundesverwaltung (Referat IT II 3) sowie der Schutz kritischer Infrastrukturen (Referat IT II 2). Der Stab ist organisatorisch dem IT-Beauftragten und IT-Direktor des Bundes zugeordnet. Der zweite Stab „Cybersicherheit im Bereich der Polizeien und des Verfassungsschutzes“ fällt in den Arbeitsbereich der öffentlichen Sicherheitsbehörden und umfasst die Strafverfolgung und Spionageabwehr im Netz. Bisher wurde für die Reorganisation der Cyber-Sicherheitspolitik im BMI kein zusätzliches Personal eingestellt. Bestehende Referate wurden entweder aufgelöst oder Mitarbeiter aus anderen Referaten abgezogen.¹²

Außerhalb des BMI sind eine Reihe von Behörden an der operativen Cyber-Sicherheitspolitik beteiligt. Das BSI, der Verfassungsschutz, das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe unterstehen dabei dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums. Das BMI besitzt damit im Vergleich zu anderen Bundesministerien indirekt über den größten Pool von IT-Spezialisten.¹³ Er soll laut dem ressortabgestimmten Entwurf der Digitalen Agenda noch weiter vergrößert werden.

Neben der Cyber-Sicherheitspolitik hat das BMI eine Führungsaufgabe bei der Gestaltung des Datenschutzes in der digitalen

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

7 http://www.wiso-net.de/webcgi?START=A20&T_FORMAT=5&DOKM=737606_HST_O&TREFFER_NR=1&WID=39632-5110204-82728_2

8 „Es wird deutlich mehr Behörden“ Behörden Spiegel Heft 03/2014

9 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/124/1712480.pdf>

10 Kullik, Jakob: Vernetzte (Un-)Sicherheit? Eine politisch-rechtliche Analyse der deutschen Cybersicherheitspolitik, Hamburg 2014. Verlag Dr. Kovac, Band 7 der Reihe „Chemnitzer Schriften zur europäischen und internationalen Politik“, ISBN 978-3830076490, S. 101

11 „Meldung: BMI richtet Cyber-Abwehr-Abteilung ein“ Behörden Spiegel Heft 07/2014

12 <http://www.welt.de/politik/deutschland/article129048735/Ich-bin-selbst-Soldatenkind-und-offtumgezogen.html>

13 Kullik, Jakob: S. 102

Welt. Gemeint sind damit vor allem Regeln, die den Umgang mit persönlichen Daten durch Unternehmen und staatliche Stellen betreffen. Innerhalb der Abteilung Staats- und Verwaltungsrecht ist das Referat V II 4 für das Datenschutzrecht auf Bundes- und EU-Ebene verantwortlich. In den Zuständigkeitsbereich fällt unter anderem das Bundesdatenschutzgesetz, die Mitarbeit an der aktuellen europäischen Datenschutzreform oder die Neuregelung zur Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzbeauftragten. Zum Aufgabenfeld der acht Mitarbeiter des Referats zählen zudem aktuelle regulatorische Fragen im Bereich Big Data. Eine häufige Absprache findet innerhalb des Ministeriums beispielsweise mit dem Referat ÖS I 3 statt, das datenschutzrechtliche Aspekte der Polizei- und Sicherheitsgesetzgebung bearbeitet. Die Federführung für die „Vorratsdatenspeicherung“¹⁴ liegt dagegen beim BMJV. Darüber hinaus entwickelt das BMJV auch Regelungen zum „digitalen Verbraucherschutz“, die wiederum den Schutz von persönlichen Daten betreffen.

Neben der Cybersicherheit ist das BMI auch das federführende Ressort für die IT- und E-Government-Politik des Bundes. Verantwortlich für die Entwicklung und ressortübergreifende Koordination von IT- und E-Government-Projekten ist die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und Staatssekretärin Cornelia Rogall-Grothe. Die Bundesbeauftragte ist gleichzeitig Vorsitzende des IT-Planungsrats, einem wichtigen Gremium für die föderale Zusammenarbeit bei IT- und E-Government-Projekten. Mit dem Vorsitz im IT-Rat hat sie zusätzlich die Aufgabe, die IT-Beschaffung, über die jedes Bundesministerium einzeln entscheidet, ressortübergreifend abzustimmen und zu steuern. Die E-Government- und IT-Politik wird inhaltlich von verschiedenen Fachreferaten aus zwei Abteilungen (IT & O) betreut.

14 http://www.bmjv.de/DE/Ministerium/Abteilungen/Rechtspflege/StrafverfahrenErmittlungsverfahrenZwangsmaßnahmen/_node.html

Verantwortlich für die Strategie und Weiterentwicklung von Open Data und Open Government auf Bundes- und Landesebene ist das Referat O1 (Abteilung „Verwaltungsmodernisierung“). Die insgesamt zwei Mitarbeiter¹⁵ werben bei Bundesbehörden, Ländern und Kommunen für die Bereitstellung öffentlicher Daten und koordinieren das Open Data Portal „GovData“. Zusätzlich betreuen sie Studien und internationale Abkommen.

Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI)

Dem Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur wurde mit dem Antritt der großen Koalition eine Schlüsselrolle bei der politischen Gestaltung des digitalen Wandels zugesprochen. Im Gegensatz zum Innen- und Wirtschaftsministerium begann das BMVI nach dem Regierungswechsel mit einem personellen und organisatorischen Neuaufbau. Das Ziel war, eine neue Abteilung innerhalb des Ministeriums zu bilden und insbesondere im Bereich des Netzausbaus Kompetenzen aufzubauen. Das notwendige Personal wurde hierfür zu Teilen aus dem BMWi abgezogen. Gleichzeitig begann innerhalb und außerhalb des Ministeriums die Suche nach zusätzlichen Mitarbeitern. Dieser Prozess ist bisher noch nicht abgeschlossen und könnte nach Einschätzung einiger Verwaltungsbeamter insgesamt bis zu einem Jahr andauern.

Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin erhielt das BMVI die federführende Zuständigkeit für den flächendeckenden Breitbandausbau. Damit ist vor allem die Förderung des physischen Ausbaus von Glasfaserkabeln und DSL-Kupferleitungen gemeint. Zur Breitband-Politik des BMVI gehört darüber hinaus der Ausbau schneller Mobilfunknetze. Das Ministerium ist daher auch für die Verwaltung und Versteigerung von Funkfrequenzen verantwortlich. Mit

15 <http://www.government2020.de/blog/?p=1400> und Expertengespräch

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

dem Zuständigkeitswechsel beim Netzausbau erhält das BMVI zudem die Aufsicht über Teile der Bundesnetzagentur. Die allgemeine Regulierung im Bereich der Telekommunikation sowie ein Großteil des Telekommunikationsrechts bleibt dagegen eine Aufgabe des BMWi.

Zuständig für den Netzausbau ist die Abteilung „Digitale Gesellschaft“. Sie setzt sich aus zwei Bereichen zusammen. Eine Unterabteilung (DG 2) soll mit insgesamt acht Referaten die Digitalisierung in unterschiedlichen Verkehrssystemen wie etwa dem Straßen- oder Luftverkehr abdecken¹⁶. Auch ein eigenes Referat für „automatisiertes Fahren“ gehört dazu. Die zweite Unterabteilung „Digitale Gesellschaft und Infrastruktur“ (DG 1) ist mit sechs Referaten primär auf den Netzausbau ausgerichtet. Obwohl bestehende Referate bereits ganz oder teilweise aus dem BMWi übernommen wurden, bleiben bisher noch viele Stellen unbesetzt.

Für den direkten Dialog mit Telekommunikationsanbietern, Netzbetreibern und Interessenverbänden der Branche setzte der Bundesverkehrsminister die „Netzallianz Digitales Deutschland“ ein. Die Gesprächsplattform soll dazu dienen, den Breitbandausbau durch Absprache mit den wichtigsten Marktteilnehmern zu beschleunigen. Die Netzallianz steht zudem für den Versuch der Bundesregierung, Unternehmen des deutschen Telekommunikationsmarkts für eine finanzielle Beteiligung am Netzausbau zu gewinnen.

Als einziges der drei federführenden Ressorts der digitalen Agenda befindet sich das BMVI in der günstigen Ausgangssituation, mit dem organisatorischem Neuaufbau innerhalb des Hauses eine ganze Abteilung auf den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien auszurichten zu können. Gleichzeitig bedeutet dies eine Herausforderung. Das Ministerium muss neben der Übernahme von Mitarbeitern aus dem BMWi

eine Vielzahl von offenen Stellen neu besetzen. Eine weitere Hürde stellt die Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium bei der Gestaltung des Breitbandausbaus.

Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)

Mit der neu gewonnenen Zuständigkeit für den Verbraucherschutz vergrößerte sich auch das Arbeitsgebiet des Ministeriums im digitalen Bereich. In einem neuen Referat „Verbraucherpolitik in der Informationsgesellschaft“ (V A2) beschäftigen sich seit Beginn der neuen Legislatur fünf Mitarbeiter schwerpunktmäßig mit dem Schutz von Konsumenten im Netz. Hierzu gehören beispielsweise Fragen der kommerziellen Verwertung von Nutzerdaten oder die Aufklärung über Konsumentenrechte in der digitalen Welt. Das Thema Netzneutralität wird dort ebenfalls aus verbraucherrechtlicher Sicht behandelt, obwohl es größtenteils im Aufgabenbereich des Referats für Telekommunikations- und Wirtschaftsrecht (III B 3) liegt. Weil Datenschutz auch als Verbraucherschutz gelten kann, besitzt das BMJV gegenüber der Federführung des BMI Gestaltungsspielraum. Ein Beispiel ist die Arbeit des Referats „BGB“ (I B 3) an einem neuen „Verbandsklagerecht“, mit dem Verbraucherverbände bei Datenschutzverstößen im Namen von Verbrauchern rechtliche Schritte gegen Unternehmen einleiten könnten. Zuständig für das klassische Datenschutzrecht ist das gleichnamige Referat IV A 5, das die Arbeit des BMI zudem auf EU-Ebene begleitet. Federführend verantwortlich ist das BMJV dagegen beim deutschen Urheberrecht und dessen Anpassung an das digitale Zeitalter. Das Referat 3 B 3 für „Urheber- und Verlagsrecht“ vertritt ebenfalls die Bundesregierung bei Fragen des geistigen Eigentums im europäischen Rat.

Laut Aussagen der Interviewpartner existiert innerhalb der Führungsebene des BMJV ein großes Interesse an der politischen Gestaltung der Digitalisierung und der Förderung

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

¹⁶ Organigramm BMVI Stand 20. Juni 2014

von Verbraucherrechten im Netz. Allerdings macht der Querschnittscharakter der digitalen Verbraucherpolitik eines deutlich: Die Reichweite des BMJV ist maßgeblich von den Positionen des Wirtschaftsministeriums (Federführung Netzneutralität) und des Innenministeriums (Federführung Datenschutz) abhängig.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung kündigte im Frühjahr 2014 eine Führungsrolle bei der politischen Gestaltung der Digitalisierung in Wissenschaft, Bildung und Forschung an.¹⁷ Die Forschungs- und Innovationspolitik wird dafür schwerpunktmäßig auf die Förderung im Bereich IT-Sicherheit, Veränderung der Arbeitswelt und Big Data ausgerichtet. Besondere Bedeutung haben zudem Cloud-Technologien und die Digitalisierung der Industrieproduktion („Industrie 4.0“). Zuständig für die Forschungsförderung in der digitalen Welt ist vor allem die Abteilung „Schlüsseltechnologien“.

Ein weiteres Handlungsfeld ist der Einsatz digitaler Technologien im Bildungssektor. Das BMBF kündigte dazu eine Strategie „Digitales Lernen“ an, die gemeinsam mit den Ländern umgesetzt werden soll. Darüber hinaus ist das Ministerium für den digitalen Wandel im Wissenschaftssystem zuständig. Das BMBF strebt einen verbesserten Zugang zu Forschungspublikationen und Daten (Open Access) und den Ausbau von Informationsinfrastrukturen an.

Bei der Forschungs- und Entwicklungsförderung digitaler Schlüsseltechnologien wird deutlich, dass abhängig vom jeweiligen Fachgebiet Überschneidungen mit anderen

Bundesministerien entstehen. Neben dem BMI als verantwortliches Ministerium für die IT-Sicherheitspolitik ist auch das BMWi ein wichtiger Abstimmungspartner. So besitzt das Wirtschaftsministerium insbesondere bei neuen Diensten, Technologien und Infrastrukturen häufig eigene Förderprojekte und Technologieprogramme.

Auswärtiges Amt (AA)

Cyber-Sicherheit, der Ausbau und die Verwaltung des Internets sowie der Schutz von Grundrechten in der digitalen Welt sind politische Herausforderungen, die ein hohes Maß an internationaler Abstimmung und Kooperation erfordern. Der Fokus des Auswärtigen Amtes liegt bisher vor allem auf einer stärkeren Beteiligung Deutschlands bei internationalen Verhandlungs- und Diskussionsprozessen zu den Grundprinzipien des Netzes. Dafür engagiert sich das Ministerium in Formaten wie dem Internet Governance Forum (IGF), dem WSIS-Nachfolgeprozess, der ITU oder bei internationalen Konferenzen wie der NETmundial. Das Auswärtige Amt ist zudem für völkerrechtliche Fragen zuständig und steht damit vor der Aufgabe, die Entwicklung internationaler Regeln und Verhaltensnormen für den Schutz der Privatsphäre und Meinungsfreiheit im Netz voranzutreiben.

Neben dem Sonderbeauftragten für Cyber-Außenpolitik besitzt das Auswärtige Amt einen eigenen Koordinierungsstab, der mit drei Mitarbeitern die Arbeit der bis zu 14 beteiligten Fach-Referate¹⁸ des Hauses bündelt und koordiniert. Der Querschnittscharakter der Cyber-Außenpolitik führt dabei zu einer Vielzahl von Aufgabenüberschneidungen mit anderen Bundesministerien mit internationalen Arbeitsgebieten. Unter der Federführung des BMWi ist das Auswärtige Amt an internationalen Reform-Diskussionen der In-

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

¹⁷ Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Prof. Dr. Johanna Wanka, anlässlich der Eröffnung des Wissenschaftsjahres 2014, 19.2.2014, http://www.bmbf.de/pub/reden/O219_Wissenschaftsjahr-Eroeffnung.pdf

¹⁸ Schriftliche Aufzeichnungen des Berichterstatters des 5. Internet Governance Forum Deutschland <https://docs.google.com/document/d/1Fqt8rNCPH7RsFAFLJfNG6q7C6U1SMYCz9wLtxH1rRE4/edit?pli=1>

ternet Governance beteiligt. Im Bereich der Cyber-Sicherheit, eine Kernzuständigkeit des BMI, unterstützt das AA die zwischenstaatliche und internationale Zusammenarbeit bei der Cyber-Abwehr. Weitere Überschneidungen existieren beispielsweise mit dem BMWi bei der Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

Die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung durch den Einsatz digitaler Technologien liegt in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Gesundheit. Im Vordergrund steht die Aufgabe, den Ausbau einer flächendeckenden digitalen Infrastruktur im Gesundheitssystem voranzutreiben. Das Ziel ist, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Ärzten, Krankenhäusern und Krankenversicherungen zu verbessern und so die Qualität der medizinischen Versorgung zu erhöhen. Zwei der wichtigsten Projekte sind dabei die elektronische Gesundheitskarte und die Förderung allgemeiner technischer Standards im Gesundheitssektor.

Das Thema eHealth gehört zum Aufgabenbereich der Referatsgruppe „Telematik“. Sie ist der Grundsatzabteilung im Ministerium zugeordnet und besteht aus drei Referaten. Das Referat GT 1 ist zuständig für Grundsatzfragen der Telematik sowie die Entwicklung eines zukünftigen eHealth-Gesetzes. Weitere Aufgaben betreffen etwa den Schutz von Patientendaten. Das Referat GT 2 ist vor allem für rechtliche Fragen verantwortlich. Hierzu zählen Regelungen, die den Betrieb technischer Infrastrukturen betreffen. Referat GT 3 betreut die technische Standardisierung auf nationaler und EU-Ebene.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Mit Beginn der Legislatur erklärte das BMFSFJ die gesellschaftspolitische Gestaltung

der Digitalisierung zu einem besonderen Aufgabenfeld des Ministeriums. Seitdem ist eine eigene Projektgruppe „Digitale Gesellschaft“ mit insgesamt drei Referaten für die Themenbereiche Medienkompetenz, digitale Teilhabe, digitale Arbeitsformen und Jugendschutz zuständig. Darüber hinaus hat das Bundesministerium angekündigt, innerhalb der Projektgruppe eine eigene „Digitale Agenda für Familien“ zu entwickeln¹⁹. Diese soll einen gesellschaftspolitischen Beitrag zur digitalen Agenda der Bundesregierung leisten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

Als zuständiges Ministerium für Arbeitsmarktpolitik, soziale Sicherungssysteme, Arbeitsrecht und berufliche Aus- und Weiterbildung hat das BMAS die Verantwortung für den Themenbereich „Arbeit in der digitalen Welt gestalten“. Geplante Schwerpunkte sind in einem eigenen Unterkapitel der Digitalen Agenda beschrieben und umfassen unter anderem die Sicherung von IT-Fachkräften, digitale Arbeitsformen, den Arbeitsschutz bei neuen Arbeitsmodellen wie dem Crowdfunding sowie die Anpassung der Sozialsysteme. Ein zuständiges Referat der Grundsatzabteilung (I a 6) koordiniert die Arbeit verschiedener Referate innerhalb des Hauses.

Weitere Ressorts der Bundesregierung

Zu den Zuständigkeiten der weiteren Bundesressorts im digitalen Bereich lagen bisher nur wenige Informationen vor. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat in der digitalen Agenda eine Reihe von Maßnahmen angekündigt und wird voraussichtlich weitere Vorschläge für den IKT-Einsatz in der Entwicklungszusammenarbeit vorlegen. Dagegen ist die Rolle des Bundesministeriums für Verteidigung bei Fragen der Cyber-

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

¹⁹ „Ministerium für gesellschaftliche Modernisierung“ Behörden Spiegel Heft 07/2014

Sicherheit bisher nicht genau erkennbar. Ungeklärt bleibt auch, wie das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft oder das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit organisatorisch und personell auf Fragen der Digitalisierung reagieren.

IV. Herausforderungen einer Digitalpolitik auf Bundesebene

Am 20. August endet ein erster Testlauf der Digitalpolitik auf Bundesebene. Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda ein Regierungsprogramm erarbeitet und inhaltliche Schwerpunkte vorgestellt. Damit ist ein ressortübergreifender Arbeits- und Abstimmungsprozess abgeschlossen, bei dem erstmals drei Ministerien parallel die Führung übernahmen. Allerdings zeigt der bisherige Entwicklungsprozess deutlich, dass die Bundesregierung bei der Umsetzung einer langfristigen, ressortübergreifenden Digitalpolitik vor einer Reihe großer Herausforderungen steht.

Starke Streuung von Kompetenzen und Zuständigkeiten

Durch den besonderen Querschnittscharakter der Digitalpolitik sind die Zuständigkeiten und personellen Kompetenzen für zentrale Handlungsfelder oft über mehrere Bundesministerien verstreut. So liegt die politische Gestaltung digitaler Infrastrukturen derzeit in der Verantwortung von zwei Bundesministerien. Während das BMVI die Aufgabe besitzt, den physischen Breitbandausbau zu fördern, gestaltet das BMWi größtenteils die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Nutzung der Netze. Zudem teilen sich beide Ministerien Zuständigkeiten für einzelne Bereiche der Bundesnetzagentur. Die Federführung für Fragen der Netzneutralität liegt dagegen ausschließlich beim BMWi.

Auch die Cyber-Sicherheitspolitik wird durch verschiedene Ministerien gestaltet. Zuständig für die Bekämpfung von Cyberkriminalität, Cyberspionage und Cybersabotage ist hauptsächlich das Bundesinnenministerium. Daneben hat auch das BMWi eine aktivere Rolle angekündigt, um die IT-Sicherheit in der deutschen Wirtschaft zu fördern und den Herstellermarkt von IT-Sicherheitsprodukten zu stärken. Weitere beteiligte Akteure sind das Bildungs- und Forschungsministerium sowie das Auswärtige Amt.

Die Forschungs- und Innovationspolitik im Bereich Industrie 4.0 und Big Data wird neben dem BMBF auch durch das Bundeswirtschaftsministerium bestimmt. Beide Ressorts kooperieren in einzelnen Projekten, besitzen jedoch gleichzeitig eigene Fördertöpfe. Für Regelungen im Umgang mit geistigem Eigentum ist vor allem das Bundesjustizministerium zuständig. Das BMJV verantwortet federführend die Reform des Urheberrechts, wobei das BMBF, das BMWi und die Kulturstaatsministerin zu weiteren wichtigen Akteuren zählen.

Nicht nur zwischen den Ressorts, sondern auch innerhalb der Ministerien verteilen sich Zuständigkeiten für spezielle Themenbereiche auf verschiedene Referate und Abteilungen. Ein Beispiel dafür ist die Förderung von Start-Ups, die innerhalb des BMWi sowohl durch Referate der Mittelstandspolitik als auch in der Abteilung IT- und Kommunikationspolitik bearbeitet wird.

Insgesamt erzeugt der starke Querschnittscharakter der Digitalpolitik auf Bundesebene einen hohen Koordinationsaufwand innerhalb und zwischen den Ressorts. Einzelne Handlungsfelder wie der Breitbandausbau oder die Sicherheit digitaler Kommunikation umfassen jeweils unterschiedliche Ressortzuständigkeiten, so dass die Entwicklung wirksamer politischer Programme und Regulierungskonzepte maßgeblich von der Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien abhängt.

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

Mangelnde inhaltliche Abstimmung und Kooperation

Der Arbeitsprozess der Digitalen Agenda hat deutlich gezeigt, dass eine koordinierte Entwicklung von Maßnahmen zwischen den verschiedenen Ressorts eine zentrale Herausforderung der Digitalpolitik darstellt. Die inhaltliche Gestaltung des Regierungsprogramms vollzog sich größtenteils innerhalb der einzelnen Bundesministerien. Bei der Abstimmung zwischen Ministerien stand vor allem die Verhandlung ausgewählter Maßnahmen und Richtungsentscheidungen zum Ende des Prozesses im Vordergrund. Laut mehrerer Interviewpartner fand ein intensiver Austausch der Fachebene zwischen den Bundesministerien häufig nicht statt. Hinzu kam das Problem, dass es für einzelne Referate bereits vor Entwicklung der Digitalen Agenda schwierig war, zuständige Ansprechpartner in anderen Häusern ausfindig zu machen.

Die starke Führungsrolle von BMWi, BMI und BMVI hatte darüber hinaus zur Folge, dass sich einzelne Ministerien außerhalb des Führungskreises nur schwer in die inhaltliche Gestaltung einbringen konnten. Als Beispiele nannten mehrere Interviewpartner das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Problematisch war zudem, dass weder der neu eingesetzte Bundestagsausschuss „Digitale Agenda“ noch die Bundesländer ausreichend eingebunden waren.

Zunehmender Wettbewerb zwischen den Bundesministerien und Kernressorts

Mit der Digitalen Agenda nahm auch der Wettbewerb zwischen den Bundesministerien zu. Als prominentes Beispiel gilt der Datenschutz, bei dem traditionell das BMI federführend zuständig ist. Gleichzeitig besitzt auch das BMJV zu Teilen ein Mitspracherecht. Laut übereinstimmender Meinung verschiedener Interviewpartner hat sich der

Wettbewerb um den Einfluss auf Themen der Datenschutzpolitik zwischen den beiden Häusern seit Beginn der neuen Legislaturperiode weiter verstärkt und die Zusammenarbeit erschwert. Ähnliche Wettbewerbssituationen können mit der zunehmenden politischen Bedeutung der Digitalisierung vermehrt auftreten.

Der Wettbewerb findet zudem zwischen den Kernressorts der Digitalen Agenda statt. Die Unterstützung junger Unternehmen und Start-Ups zählte bisher ausschließlich zu den Aufgaben des Bundeswirtschaftsministeriums. Mit der Unterstützung des Beirats „Junge Digitale Wirtschaft“ entwickelte das BMWi Maßnahmen, um deutsche Startups zu stärken. Parallel dazu kündigte auch das BMVI ein eigenes Förderprogramm an, um Jungunternehmer mit über 100 Millionen Euro zu fördern.²⁰

Neben dem themenbezogenen Wettbewerb fördert die Besetzung der drei Ministerposten zusätzlich parteipolitischen Wettbewerb und erschwert so gemeinsame Richtungsentscheidungen von BMWi, BMI und BMVI.

Unklare Entscheidungsstrukturen

Mit der Federführung durch drei Bundesministerien bleibt bisher unklar, wie Richtungsentscheidungen der Digitalpolitik zwischen den Kernressorts getroffen werden. Alle drei Ministerien teilen sich Zuständigkeiten in verschiedenen Handlungsfeldern der Digitalen Agenda und sind auf eine enge, gegenseitige Kooperation angewiesen. Ohne klare Verantwortlichkeiten für einzelne Digitalisierungsthemen besteht die Gefahr, dass Lösungskonzepte eher ausgehandelt als kooperativ erarbeitet werden. Unklar bleibt auch, wie die Einbindung der elf verbleibenden Bundesministerien geregelt ist. Insbesondere bei Fragen der Arbeitsmarktpolitik, der Bildungspolitik oder des Verbraucherschutzes kommt den Bundesministerien au-

²⁰ <http://www.tagesschau.de/inland/netzallianz102.html>

Berhalb des Führungskreises eine zentrale Rolle zu.

V. Fazit und Diskussion eines alternativen Führungsmodells

Die Digitalpolitik ist in der Bundespolitik angekommen und steht damit vor den bekannten Herausforderungen des deutschen Regierungssystems. Das Ressortprinzip, nachdem alle Ministerien im Rahmen ihrer thematischen Zuständigkeiten eigenständig handeln, erschwert grundsätzlich die Koordination und Ausarbeitung politischer Programme mit Querschnittscharakter. Darüber hinaus herrscht durch die Konkurrenz der Regierungsparteien ein natürlicher Wettbewerb um zentrale politische Themen. Die Digitale Agenda war und ist davon nicht ausgenommen.

Dennoch stellt die Digitalpolitik die Bundesregierung vor eine besondere Herausforderung. Die Sicherheit digitaler Kommunikation oder der Übergang in eine vernetzte und automatisierte Industrie sind politische Handlungsfelder, die die Abgrenzungen der traditionellen Arbeitsgebiete der Ministerien erstrecken und eine intensive Absprache und Koordination der Verwaltung voraussetzen. Gleichzeitig zeigen politische Programme und Regulierungsansätze für die digitale Welt besonders dann Wirkung, wenn sie ressortumfassend entwickelt und koordiniert werden. Um etwa „Verschlüsselungs-Standort Nr. 1“ zu werden, kann eine Kombination aus Instrumenten verschiedener Politikfelder notwendig sein. Möglich wäre beispielsweise eine Bündelung von neuen Industriestandards, einer abgestimmten IT-Beschaffung, erweiterten Datenschutzregelungen und flankierenden, verbraucherpolitischen Maßnahmen. Ähnliches gilt für die Förderung der Technologie-Kompetenz von Arbeitskräften oder für die Regulierung von Online-Unternehmen und -Märkten.

All dies setzt neben einer intensiven, fachlichen Kooperation die entschiedene Bünde-

lung und Koordination der Regierungsarbeit voraus – eine Forderung, die auch während den Koalitionsverhandlungen durch die Ministerialverwaltung selbst vorgetragen wurde.²¹ Da mit der Digitalen Agenda die Weichen²² für eine langfristige politische Gestaltung der Digitalisierung gestellt werden sollen, sind in dieser Anfangsphase klare Richtungsentscheidungen und die Formulierung messbarer Ziele von zentraler Bedeutung.

Herausforderungen des bestehenden Führungsmodells

Die Bundesregierung kann die bisherigen Erfahrungen nutzen, um die Wirkung ihrer Digitalpolitik zukünftig zu steigern. Dafür sollte sie organisatorisch stärker auf den ausgeprägten Querschnittscharakter der Digitalpolitik und die – bei der Agenda-Entwicklung deutlich zu Tage getretene – Ressortlogik eingehen. Dies würde zunächst erfordern, dass bestehende Modell der Federführung durch drei Ministerien anzupassen.

Eine Anpassung des 3er-Modells ist notwendig, weil erstens die Möglichkeit besteht, dass der Wettbewerb zwischen den drei Kernressorts weiter zunimmt und die Kooperation langfristig erschwert wird. Jedes der drei Ministerien hat das Anliegen, die eigenen Ressort-Interessen in den sich zum Teil überlappenden Aufgabenfeldern durchzusetzen. Hinzu kommt, dass die Ministerposten durch drei verschiedene Parteien besetzt sind und parteipolitische Rivalitäten den Wettbewerb zwischen den Häusern weiter verschärfen. Zweitens hat die Ausarbeitung der Digitalen Agenda gezeigt, dass die drei Kernressorts maßgeblich die inhaltliche Entwicklung der Digitalen Agenda bestimmen. Zwar ermöglicht dies eine gewisse thematische Schwerpunktsetzung in der politischen

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

²¹ <http://www.zeit.de/2013/48/infografik-internetministerium>

²² <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> S. 102

Gestaltung. Jedoch besteht gleichzeitig die Gefahr, dass andere Ministerien und damit zentrale Themenfelder außerhalb des Führungskreises unzureichend eingebunden werden.

Eine stärkere Koordinierung der Digitalen Agenda durch das Bundeskanzleramt?

Eine Anpassung des bestehenden Führungsmodells könnte dabei helfen, die Fragmentierung der digitalen Kompetenzen auszugleichen und Kooperationen zwischen den Ministerien zu stärken. Dafür würde zunächst die gemeinsame Verantwortlichkeit der drei Kernressorts aufgelöst und die Digitale Agenda zu einer Gesamtaufgabe der Bundesregierung erklärt. Das Bundeskanzleramt (BKAm) würde mit einem zuständigen Staatsminister und einer eigenen Geschäftsstelle eine zentrale Rolle bei der Koordinierung der Digitalen Agenda einnehmen und in Ausnahmefällen steuernd eingreifen.

1. Der Staatsminister hätte – je nach politischer oder regulatorischer Zielsetzung – die Aufgabe, Expertise aus verschiedenen Ressorts zu mobilisieren und in spezialisierten Arbeitsgruppen unter Vorsitz des BKAm zusammenzubringen. Die sieben Handlungsfelder der Digitalen Agenda könnten hierfür den Rahmen bieten. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre, digitale Ansprechpartner für alle Ressorts zu benennen²³ und einen themenbezogenen Abstimmungs- und Arbeitsmechanismus zu etablieren.
2. Der Staatsminister hätte zudem die Aufgabe, Vorhaben der einzelnen Ressorts zu bündeln. Dabei würde die Geschäftsstelle bei Vorschlägen der Ressorts überprüfen, wie die Wirkung durch eine Bündelung oder Kombination mit

Vorhaben anderer Ministerien verstärkt werden könnte.

3. Das Bundeskanzleramt könnte die Arbeit der Ministerien in den verschiedenen Handlungsfeldern analysieren und regelmäßige Berichte über die Fortschritte der digitalen Agenda veröffentlichen.
4. Der Staatsminister müsste über ein Instrument verfügen, um bei Streitfällen zwischen den Ressorts einzugreifen oder Richtungsentscheidungen zu beeinflussen.

Eine Koordinierung der Digitalen Agenda durch das Bundeskanzleramt birgt eine Reihe möglicher Probleme. Die zentrale Herausforderung besteht in der Besetzung des Staatsministers selbst. Um Einzelvorhaben zu bündeln oder bei Konflikten zwischen Ressorts zu vermitteln, benötigt der Staatsminister politische Durchsetzungskraft. Abgesehen von Komplikationen bei der Besetzung des Postens innerhalb einer Koalitionsregierung würde der Erfolg einer „digitalen Regierungseinheit“ auch davon abhängen, ob das Modell längerfristig Bestand hätte. Darüber hinaus wäre die Geschäftsstelle auf zusätzliches Personal angewiesen, das – wie das bereits vorhandene Personal im Bundeskanzleramt – einerseits Expertise im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien besitzt und andererseits mit der Verwaltungsarbeit auf Bundesebene vertraut ist.

Trotz bestehender Schwächen besitzt das Modell „Kanzleramt“ deutliche Vorteile gegenüber der Federführung durch drei Ministerien und könnte dabei helfen, die Digitalpolitik auf Bundesebene ressortübergreifend zu koordinieren und voranzubringen. Ein Internetministerium als Einzelakteur steht insgesamt für ein Idealmodell, scheint aber kurz- bis mittelfristig nicht realisierbar. Dafür müssten Zuständigkeiten, Personal und Budget in einem umfangrei-

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

²³ Mitarbeiter, die in ihren jeweiligen Häusern die Digitale Agenda koordiniert haben, besitzen bereits einen guten Überblick über die Zuständigkeiten der eigenen Ressorts und könnten diese Aufgabe übernehmen.

chen Maß aus mehreren Bundesministerien herausgelöst werden. Dies gilt mit Blick auf die schwierige und langwierige Aufgabentrennung zwischen BMWi und BMI bisher als unwahrscheinlich. Mit der Auflösung des 3er-Modells und der Ernennung eines Staatsministers könnte der Wettbewerb zwischen den Ressorts abgeschwächt und eine langfristige Einbindung aller Ministerien gefördert werden. Ein Ziel wäre dabei auch, das wichtige Finanzministerium gezielter in die Digitalpolitik einzubinden. Gleichzeitig würde die Stärke des Bundeskanzleramts als ressortumfassende, koordinierende Einheit genutzt, um die weit verstreuten Kompetenzen in den Ministerien zu vernetzen und zu bündeln. Das Modell des Staatsministers mit einer eigenen Geschäftsstelle ist nicht neu und könnte durch die Analyse bekannter Schwächen optimiert und angepasst werden. Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung existieren in Ansätzen bereits. Einen ersten Anknüpfungspunkt bietet das „Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ der Regierung Merkel (2005).²⁴

Mit der weiteren Ausgestaltung der Digitalen Agenda legt Deutschland die Grundlage für eine wettbewerbsfähige Industrie und zukünftige Innovationen in Staat und Gesellschaft. Ihre erfolgreiche Weiterentwicklung und Umsetzung hängt von einem Organisationsmodell ab, dass ressortübergreifendes Denken und Handeln aktiv fördert.

Sebastian Rieger
Researcher
stiftung neue verantwortung

²⁴ Bastian Jantz & Sylvia Veit: „Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt; Das Beispiel Bürokratieabbau“ http://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/ls-verwaltung/assets/3_Dateien_Mitarbeiter/Veit/Jantz_Veit_2009_Steuerung_von_Querschnittspolitik_durch_das_Bundeskanzleramt.pdf (2011)

POLICY BRIEF

Wie verankert man Digitalpolitik in der Bundesregierung?
Zuständigkeiten, Entstehungsprozess und Führungsmodell der digitalen Agenda

Sebastian Rieger ist Researcher bei der stiftung neue verantwortung und beschäftigt sich im Programm Europäische Digitale Agenda unter anderem mit der Digitalisierung als Handlungsfeld deutscher Regierungspolitik. Zuvor war er als Autor für das Vodafone Institut für Gesellschaft und Kommunikation in Berlin tätig. Sebastian Rieger studierte Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und arbeitete im Bereich der strategischen Markenkommunikation für verschiedene Kommunikationsagenturen.

srieger@stiftung-nv.de

Impressum

stiftung neue verantwortung e. V.
Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin
T. +49 30 81 45 03 78 80
F. +49 30 81 45 03 78 97
www.stiftung-nv.de
info@stiftung-nv.de

Gestaltung:
Pentagram Design, Berlin

Schlusslektorat:
Wera Mohns Patten
Franziska Wiese

Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-NC-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-NC-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“, „Nicht-Kommerziell“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

