



**NRW** | School of Governance  
www.nrwschool.de

**accenture**

# **Digitalland Deutschland – Blick nach außen, Fokus nach vorn**

Thesen für eine erfolgreiche Governance  
der Digitalisierung in Deutschland



# Executive Summary

---

## **Trotz ambitionierter Zielsetzungen und zahlreicher digitalpolitischer Initiativen besteht großer Verbesserungsbedarf bei der Digitalisierung in Deutschland.**

In der vergangenen Legislaturperiode hat sich die Bundesregierung umfassende Digitalisierungsziele gesteckt und diese mit einer Vielzahl an Projekten verfolgt. Der Digitalisierungsindex der Europäischen Kommission quittiert Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten jedoch nur einen durchschnittlichen Erfolg. Vor allem bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung hinkt Deutschland hinterher.

## **Eine organisatorische Neuaufstellung soll der deutschen Digitalisierung Schub verleihen, über die Ausgestaltung der Lösung herrscht jedoch Uneinigkeit.**

Im politischen Diskurs besteht Konsens darüber, dass Deutschlands Digitalisierung neue Impulse benötigt. Das Herzstück der aktuellen Debatte um organisatorische Reformen bildet das Für und Wider der Gründung eines Digitalministeriums, welches als Projektionsfläche verschiedener digitalpolitischer Ziele dient. Hierbei kommen grundlegende Fragen der funktionalen und organisatorischen Ausgestaltung einer erfolgreichen Digitalisierungs-Governance jedoch zu kurz.

## **Die digitalen Spitzenreiter Europas weisen unterschiedliche Governance-Strukturen auf, verfügen jedoch alle über eine Schaltstelle, bei der die Fäden der Digitalisierung zusammenlaufen.**

Die Studie liefert eine indikative Analyse grundlegender Governance-Strukturen europäischer Partnerländer, die in der Digitalisierung besonders fortschrittlich sind. Keines der drei untersuchten Länder – Finnland, Irland und die Niederlande – verfügt über ein Digitalministerium. Dennoch existiert in allen drei Modellen eine wirkungsstarke Schaltstelle, die die Akteurslandschaft und ihr Zusammenspiel prägt. Finnlands Top-down-Ansatz setzt auf Führung durch sein Finanzministerium.

In Irland wird die gesamte Akteurslandschaft von einem zentral positionierten Government CIO koordiniert. Das niederländische Modell wird von bottom-up agierenden Implementierungsagenturen definiert. Eine derartige Schaltstelle existiert in Deutschland nicht.

## **Über alle Fallstudien hinweg zeigen sich fünf Faktoren, die den jeweiligen Governance-Modellen zum Erfolg verhelfen.**

Alle betrachteten organisatorischen Schaltstellen besitzen starke Mandate, die ihnen umfassende Gestaltungsspielräume zusichern. Weiterhin stützt sich ihre Arbeit auf eindeutige, ebenenübergreifende Zusammenarbeitsmodelle. Sie verfügen über eine umfassende personelle Ausstattung und bedarfsspezifische Kompetenzen. Eindeutige Budgetverantwortung und zielgerichtete Mittelverwendung ermöglichen fokussierte Steuerung. Zu guter Letzt werden durch gezielte Formate zum Wissensaustausch Synergien für gemeinsamen Fortschritt geschaffen.

## **Der vorliegende Debattenbeitrag erweitert die aktuelle Diskussion und liefert Impulse für die Weiterentwicklung der Digitalisierungs-Governance in Deutschland.**

Ergänzend zu der bisherigen Diskussion rund um die Weiterentwicklung digitalpolitischer Ziele fokussiert diese Studie die organisatorischen Grundlagen erfolgreicher Digitalisierungs-Governance. Die gewonnen Erkenntnisse sollen den weiteren Diskurs anreichern und fundierte Anregungen für die organisatorische Neuaufstellung liefern. Um den spezifischen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik gerecht zu werden, sind gewiss Übersetzungsleistungen erforderlich. Die Vielfältigkeit der europäischen Erfolgsmodelle macht jedoch klar: Es gibt Lösungen.



<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Digitalpolitik in Deutschland</b>	<b>6</b>
Rückschau auf die vergangene Legislaturperiode: Im Digitalland angekommen?	6
Das digitale Deutschland im europäischen Vergleich: Mittelfeld statt Spitzenreiter	8
Diskussion um Lösungswege: Digitalministerium – Jein!	9
Unser Ziel: Eine breitere Debatte über Digitalisierungs-Governance	10
<b>Europäische Erfolgsmodelle: Viele Wege führen ans Ziel</b>	<b>11</b>
Methodik und Analyseansatz	12
<b>Deutschland:</b> Dezentralisierung auf allen Ebenen	14
<b>Finnland:</b> Starke Führung auf der Policy-Ebene	16
<b>Irland:</b> Koordinierender Durchgriff des Government CIO	20
<b>Niederlande:</b> Fokussierte Gestaltung durch zentrale Implementierung	24
<b>Fünf Impulse für gelungene Digitalisierungs-Governance</b>	<b>28</b>
<b>Kontakt</b>	<b>32</b>
<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>34</b>

# Vorwort

Digitalisierung ist für die deutsche Politik kein neues Thema – in seinem letzten Bundestagswahlkampf im Jahr 1998 suchte bereits Helmut Kohl die Auffahrt zur Datenautobahn. Doch der digitale Durchbruch und eine konsequente Umsetzung sind hierzulande ausgeblieben. Mehr als zwanzig Jahre später bedurfte es einer weltumspannenden Pandemie, um die Notwendigkeit einer digitalen Runderneuerung für Politik und Gesellschaft aufzuzeigen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass erst ein analoges Virus der digitalen Politik auf die Sprünge hilft.

Gesundheit, Bildung, Klima, Energie, Wirtschaft, Internationales – Digitalisierung ist ein Querschnittsthema und mit anderen Politikbereichen eng verflochten. Kurz vor der Bundestagswahl 2021 ist klar, dass die Neugestaltung der Digitalpolitik eine Schlüsselrolle im Prozess der Regierungsbildung einnehmen wird.

Was ist für Deutschland der richtige Weg in die digitale Zukunft? Mit der vorliegenden Studie verbinden die NRW School of Governance und Accenture ihre Expertise aus politikwissenschaftlicher Forschung und verwaltungsspezifischer Beratungskompetenz. Uns eint das Interesse, wichtige Veränderungsprozesse zu verstehen und aktiv zu begleiten.

Die plakative Frage nach dem Für und Wider eines Digitalministeriums dominiert die aktuelle Debatte rund um Lösungsideen für ein digitales Deutschland und eine leistungsstarke Verwaltung. Wir gehen über diese Frage hinaus und legen den Fokus auf die zugrundeliegenden Strukturen einer erfolgreichen Digitalisierungs-Governance. Dazu unternimmt unsere gemeinsame Studie eine indikative Analyse erfolgreicher Digitalisierungsmodelle aus europäischen Partnerländern und überträgt Impulse in die laufende Debatte in Deutschland. Sie soll ein Startpunkt für den weiteren Dialog und Austausch sein, zu dem wir alle Stakeholder:innen einladen möchten.



**Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte**  
Direktor der NRW School of  
Governance



**Corinna Krezer**  
Geschäftsführerin,  
Leiterin Öffentliche Verwaltung  
und Gesundheitswesen Accenture

# Digitalpolitik in Deutschland

Rückschau auf die  
vergangene Legislaturperiode:  
Im Digitalland angekommen?



## „Ich nehme diese Herausforderung sehr, sehr ernst“<sup>1</sup>

– so beschrieb Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel während des World Economic Forum im Januar 2018 ihre Sichtweise auf den Handlungsbedarf im Bereich der Digitalisierung in Deutschland. Im kurze Zeit später vereinbarten Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD steckten sich die Regierungsparteien im Hinblick auf die Digitalisierung ambitionierte Ziele. Bereits in der Präambel stellt dieser in Aussicht, man werde die „Chancen der Digitalisierung nutzen“.

Im weiteren Verlauf wird deklariert: „Wir wollen unser Land in allen Bereichen zu einem starken Digitalland entwickeln.“ Unter diese Vorgabe fallen mehrere Detailziele, unter anderem eine Infrastruktur von „Weltklasse“, die Vermittlung digitaler Kompetenzen und die Modernisierung der Verwaltung.<sup>2</sup> Zur Erreichung dieser Ziele hat die Bundesregierung seither ein breites Spektrum an Initiativen ins Leben gerufen.

Im Bereich der digitalen Infrastruktur finden sich Projekte wie die 2018 vom zuständigen Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer vorgestellte Funkloch-App<sup>3</sup> zur Erweiterung der Breitbandmessung oder das Graue-Flecken-Förderprogramm<sup>4</sup> zur Unterstützung des Breitbandausbaus.

Digitale Kompetenzen sollen durch den 2019 verabschiedeten „Digitalpakt Schule“<sup>5</sup> gestärkt werden, genauso wie durch die kürzlich von Bundesbildungsministerin Anja Karliczek veröffentlichte App „StadtLand-DatenFluss“<sup>6</sup>, die den Umgang mit Daten lehren soll. Und auch in der Entwicklung einer digitalen Verwaltung finden sich beispielhafte Maßnahmen. Vor dem Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes (OZG) startete bereits 2018 ein Testbetrieb des Verwaltungsportals des Bundes.<sup>7</sup> Das Bundesinnenministerium arbeitet zudem an der Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen durch die Entwicklung und Einführung der E-Akte.<sup>8</sup>

Begleitet werden diese Maßnahmen von Grundsatzpapieren und Strategien mit verschiedenen Schwerpunktsetzungen aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Repräsentativ hierfür steht die KI-Strategie des Bundes. Diese wurde in ihren Grundzügen bereits in den Koalitionsverhandlungen diskutiert, dann bis November 2018 strategisch ausformuliert und anschließend unter Zuweisung von Finanzmitteln in die Ressortlandschaft zur Umsetzung gegeben. Das Ergebnis war eine vergleichsweise zügige und flächendeckende Ressortdurchdringung mit KI-Initiativen.<sup>9</sup>

Der digitale Handlungsbedarf wurde erkannt. Vielfältige Initiativen wurden angestoßen. Zugleich ist festzustellen, dass weiterhin zahlreiche komplexe Herausforderungen zu bewältigen sind.

## Das digitale Deutschland im europäischen Vergleich: Mittelfeld statt Spitzenreiter

Wie erfolgreich war die Entwicklung Richtung „Digital-land“ in den letzten Jahren wirklich? Eine quantitative Antwort gibt der Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (Digital Economy and Society Index, DESI) der Europäischen Kommission.<sup>i</sup> In der aktuellen DESI Studie<sup>ii</sup> belegt Deutschland den 12. Platz<sup>iii</sup> und liegt damit im europäischen Mittelfeld.<sup>10</sup>

Deutschlands mäßige Platzierung im Länderranking resultiert vor allem aus deutlichen Schwächen in einem Bereich, in dem der Einfluss staatlichen Handelns am größten ist: der digitalen Verwaltung. Auf der Suche nach den Ursachen dieses Ergebnisses zeigt ein kurzer Blick in die politische Debatte, dass je nach Stakeholder:in und Problemlage unterschiedliche Verantwortliche identifiziert werden:

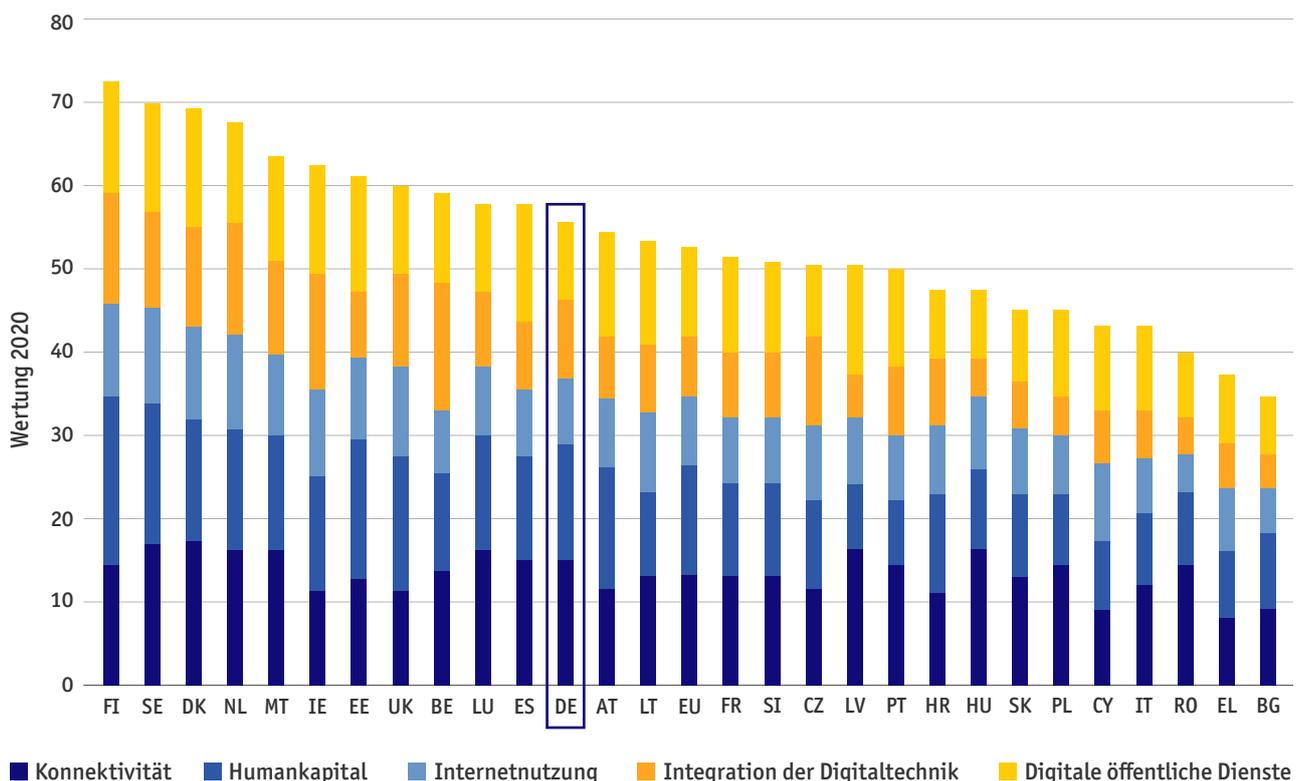
Im Hinblick auf die politische Führungsebene bzw. Policy-Ebene wird anhand der Vorstellung der Corona-Warn-App durch gleich vier Bundesministerien eine Zersplitterung der Digitalisierungsverantwortung deutlich. Achim Berg, Präsident des IT-Verbandes Bitkom, bewertet dies als „einen Verzicht auf Führung und klar zuordenbare Verantwortung“.<sup>11</sup>

Ein „Koordinations- und Organisationsversagen der öffentlichen Hand“ attestiert der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung des Bildungswesens. Die Erfahrungen der Covid-19-Pandemie hätten den Bedarf „länderübergreifender Rahmensetzungen und Standards“ der Digitalisierung verdeutlicht.<sup>12</sup>

Probleme im Bereich der Implementierung werden vor allem im Kontext der schleppenden Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) bescheinigt. In seinem aktuellen Bericht hält der Normenkontrollrat fest, dass die Implementierung des OZG-Leistungskatalogs „vor allem von der Ressourcenlage und den Umsetzungsstrukturen in den Entwicklungsgemeinschaften“ abhängen wird und attestiert diesbezüglich „Engpässe“ und damit verbundene „Projektrisiken“.<sup>13</sup> Der Chief Information Officer (CIO) des Bundes, Dr. Markus Richter, pflichtet dem bei und stellte im Hinblick auf die Verfügbarkeit bereits vorhandener Lösungen kürzlich fest: „Wir haben große Handlungsbedarfe bei der Skalierung.“<sup>14</sup>

All diese Punkte weisen darauf hin, dass große Digitalisierungsprobleme zwar gesehen, aber unterschiedlich verortet und bewertet werden.

### 1: Länderranking nach DESI 2020



## Diskussion um Lösungswege: Digitalministerium – Ja!

Wie im Folgenden gezeigt wird, herrscht in der Ursachenforschung Einigkeit darüber, dass Verbesserungsbedarf besteht und dass insbesondere eine Reform der staatlichen Governance-Strukturen ungenutzte Potenziale für die Stärkung des Digitalisierungsfortschritts erschließen kann. Hierbei wird die politische Debatte vielfach auf das Für und Wider der Gründung eines Digitalministeriums verengt. Bemerkenswert ist die Verschiedenartigkeit der Vorschläge, wie die Digitalisierung in Deutschland besser organisiert werden kann.

Wirtschaft und Verbände sind sich in ihrer Zustimmung zu einem Digitalministerium grundlegend einig, verbinden diese aber mit unterschiedlichen Forderungen zu seiner Ausgestaltung. Der Digitalverband Bitkom fordert etwa ein Digitalministerium, das die Initiativen des Bundes zentralisiert. Wichtig für das neue Ressort sei eine Übertragung von Kompetenzen und Mitteln aus anderen Ministerien sowie eine klare Federführungs- und Koordinierungsrolle bei Digitalisierungsbemühungen.<sup>15</sup> Dieses Superministerium soll außerdem politische Führung durch eine „entscheidungsfreudige Persönlichkeit“ an der Spitze liefern.<sup>16</sup> Die Unternehmerin und Digital-Expertin Verena Pausder plädiert dagegen für ein Ministerium nach Start-up-Manier mit externen Führungskräften aus der Industrie und einer starken Umsetzungsabteilung.<sup>17</sup>

In Beiträgen von Denkfabriken und Fachexpert:innen ist der Nutzen eines Digitalministeriums hingegen umstritten. Einerseits könne ein Digitalministerium die Rahmenbedingungen schaffen, um eine Zentralisierung der Digitalisierungsbestrebungen zu erreichen – so etwa das Expertennetzwerk NExT e. V.<sup>18</sup> Andererseits kritisiert Dr. Stefan Heumann von der Stiftung Neue Verantwortung die Idee eines Digitalministeriums als eine Scheinlösung, die strukturelle Herausforderungen, wie mangelnde personelle und intellektuelle Offenheit in der Bundesverwaltung, nicht adressiere. Ein neues Ressort würde außerdem nicht die notwendige Zentralisierung von Entscheidungsprozessen schaffen, insbesondere nicht im Zusammenwirken von EU-Kompetenzen und deutschem Föderalismus.<sup>19</sup>

Als Alternativen zu einem möglichen Digitalministerium werden verschiedene Agenturansätze vorgeschlagen und diskutiert, etwa vom CIO des Bundes Dr. Markus Richter oder von Prof. Dr. Michael Hüther vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln.<sup>20</sup> Grundgedanke ist dabei, dass eine Agentur nicht in Konkurrenz zu anderen Ressorts steht, Projekte effizienter umgesetzt und Synergien durch Koordination besser genutzt werden könnten. Richter warnt darüber hinaus: „Man muss aufpassen, dass man in der neuen Legislaturperiode nicht alles neu erfinden will.“<sup>21</sup>

Die Vorsitzende des Digitalrats, Dr. Katrin Suder, sieht den Einsatz von Agenturen ebenfalls positiv. Mit Blick auf ein mögliches Digitalministerium befürwortet sie eine Bündelung von Aufgaben, verweist aber insbesondere auf die Notwendigkeit, grundlegende Strukturen der Digitalisierungs-Governance zu ändern. Dabei nennt sie explizit das Ressortprinzip, das für Digitalisierungsprojekte zugunsten einer Doppelstruktur aus Digitalministerium und Fachministerien aufgelöst werden solle.<sup>22</sup>

Unter Berücksichtigung dieser Forderungen und im Rahmen der Bundestagswahl 2021 positionieren sich auch die Parteien zur organisatorischen Neuaufstellung der Digitalpolitik.<sup>iv</sup>

CDU und CSU kündigen in ihrem gemeinsamen Programm zur Bundestagswahl 2021 eine „digitale Transformationsoffensive“ an, die von einem Ministerium für digitale Innovation und Transformation vorangetrieben werden soll. Das neue Ressort soll vor allem die Koordination der Digitalpolitik verbessern und unter Nutzung des Ministerialrangs durch digitalpolitische Gesetzesinitiativen auf einen zukunftsorientierten Rechtsrahmen hinwirken. Vielfach deckt sich dieser Plan mit den Vorschlägen der FDP. Sie möchte die digitale Transformation ebenfalls durch ein Ministerium federführend begleiten und koordinieren.<sup>24 25</sup>

Wie Bündnis 90/Die Grünen sieht auch SPD-Kanzlerkandidat und Finanzminister Olaf Scholz das Kanzleramt als richtigen Ort für die Ansiedlung einer Digitalisierungseinheit beziehungsweise einer:s CIO. Laut Scholz würde damit die Verantwortung als „Chefsache“ beim Bundeskanzleramt liegen und zugleich eine institutionalisierte und effizientere Koordinierung erreicht.<sup>26 27</sup>

Die aktuelle Debatte um Reformvorschläge dreht sich vor allem um digitalpolitische Ziele. Es geht um Innovationskraft, dazu passende Gesetze, schnellere Umsetzung von Initiativen und insbesondere um spürbar bessere Endergebnisse. Darüber hinaus werden verschiedene organisatorische Aspekte einer Neuaufstellung der Digitalisierungs-Governance angerissen. Diese reichen von stärkerer Führung über effizientere Koordination bis hin zu besserer personeller und finanzieller Ressourcenausstattung. Weitreichende Uneinigkeit herrscht jedoch mit Blick auf die konkrete organisatorische Ausgestaltung – sowohl hinsichtlich der Form als auch der Verortung. Die Vorschläge bewegen sich von der Policy-Ebene mit einem alles kontrollierenden Superministerium bis zur Optimierung der Implementierung durch eine Digitalagentur.

Insgesamt wird deutlich, dass die diskutierten Lösungsansätze einen Flickenteppich ergeben. Es mangelt an grundlegenden Konzepten zur institutionellen Ausgestaltung, die als tragfähige Basis einer erfolgreichen Digitalisierungs-Governance dienen können. Diese Grundlage braucht es jedoch, um die Digitalisierung schnell und nachhaltig voranzubringen.

## Unser Ziel: Eine breitere Debatte über Digitalisierungs-Governance

Wie vorstehend skizziert, ist der Diskurs über geeignete Formen der Neuaufstellung der Digitalisierungs-Governance lebendig. Die nachfolgende Analyse will einen produktiven Debattenbeitrag leisten, indem sie den Blick über das Für und Wider eines Digitalministeriums hinaus lenkt. Sie rückt die organisatorische Dimension der staatlichen Digitalpolitik in den Fokus.

Die zentrale Erkenntnis der vorliegenden Studie ist: Erfolgreiche Governance-Strukturen weisen eine singuläre organisatorische Schaltstelle auf, an der die Fäden zusammenlaufen. Diese Schaltstelle – über die Deutschland aktuell nicht verfügt – muss jedoch nicht zwangsläufig ein Digitalministerium sein.

Basis dieser Erkenntnis ist eine vergleichende Analyse der Digitalisierungs-Governance ausgewählter europäischer Länder, die im Vergleich zu Deutschland in der Gesamtwertung sowohl einen höheren Digitalisierungsgrad als auch einen schnelleren Digitalisierungsfortschritt aufweisen. Aufbau und Funktionsweise der jeweiligen Strukturen werden im folgenden Kapitel indikativ untersucht und Thesen für die weitere Diskussion in Deutschland extrahiert.



# Europäische Erfolgsmodelle:

Viele Wege führen ans Ziel

## Methodik und Analyseansatz

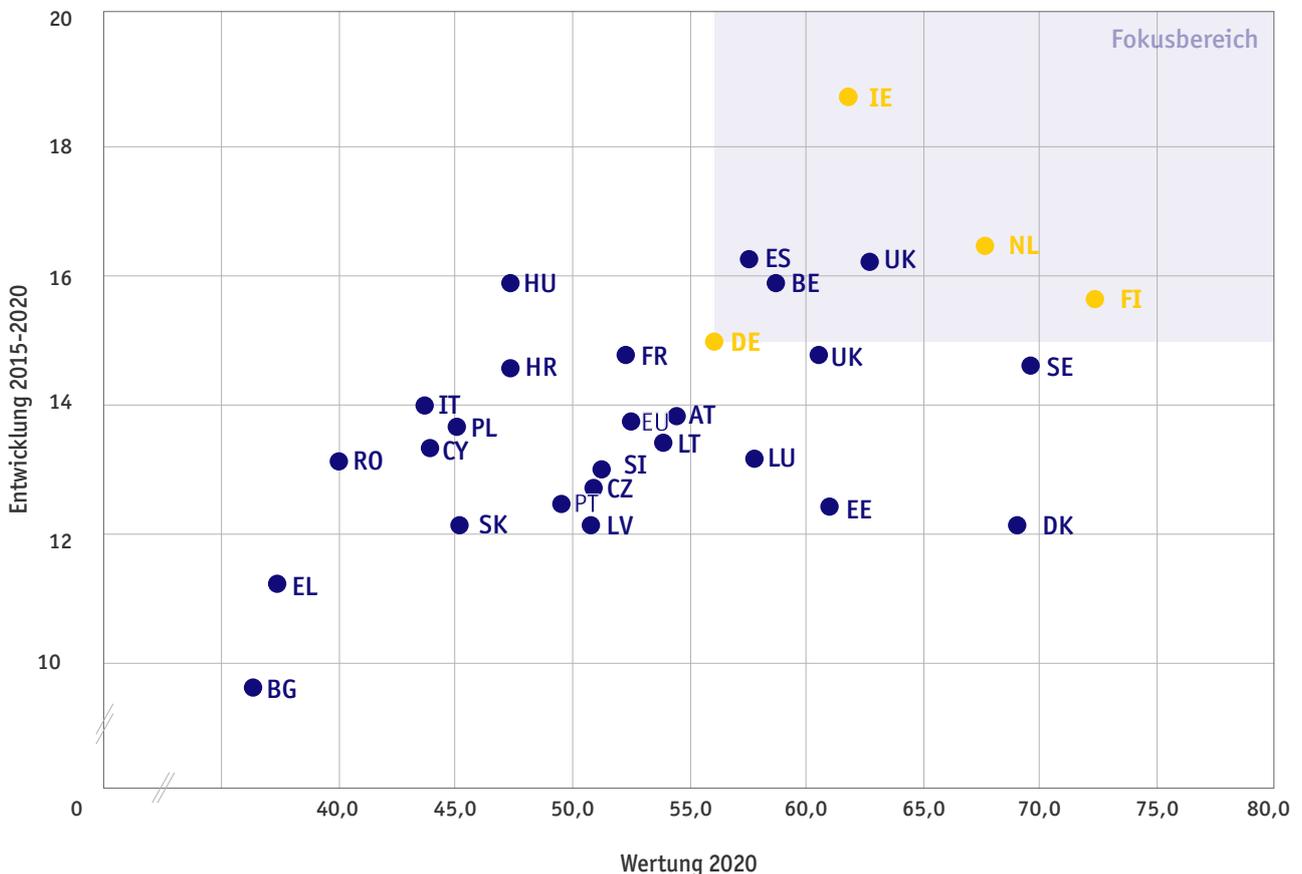
Diese Studie folgt der Annahme, dass eine leistungsstarke staatliche Governance-Struktur ein entscheidender Faktor für erfolgreiche Digitalisierung ist. Um diesbezüglich Best Practices zu identifizieren, richtet die Studie einen Blick auf die Governance-Modelle in Ländern mit großem Digitalisierungserfolg.

Eine geeignete Länderauswahl liefert der seit 2015 jährlich erscheinende Digital Economy and Society Index (DESI) der Europäischen Kommission. Zum einen evaluiert dieser den Stand der Digitalisierung in den EU-Mitgliedsstaaten. Dies gewährleistet eine Vergleichbarkeit der Fallstudien, da die Länder einen gemeinsamen rechtlichen und regulatorischen Rahmen mit Deutschland teilen. Zum anderen nutzt der DESI ein umfassendes und gleichermaßen einfaches Indikatorenset, um den Digitalisierungsstand der betrachteten Länder zu bemessen.

### Er basiert auf fünf Untersuchungsdimensionen:

- 1. Konnektivität**  
(u. a. Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Breitbandinfrastruktur)
- 2. Humankapital**  
(u. a. Niveau digitaler Kompetenzen sowie den Anteil an IKT-Fachkräften in der Bevölkerung)
- 3. Internetnutzung**  
(u. a. die Internetaffinität der Bevölkerung im privaten Nutzungsumfeld)
- 4. Integration der Digitaltechnik**  
(u. a. Ausbreitung digitaler Geschäftsmodelle sowie Nutzung moderner Technologien in Unternehmen)
- 5. Digitale öffentliche Dienste**  
(u. a. Verfügbarkeit und Umfang von E-Government-Diensten).<sup>28</sup>

## 2: Qualifizierung Fallstudien nach DESI 2020



Der Logik des DESI folgend konzentriert sich die vorliegende Studie auf drei Länder, die im Vergleich zu Deutschland in der Gesamtwertung sowohl einen höheren Digitalisierungsgrad als auch einen schnelleren Digitalisierungsfortschritt aufweisen: Finnland, Irland und die Niederlande (siehe Fokusbereich in der nachfolgenden Abbildung). Während Finnland absolut gesehen EU-Primus der Digitalisierung ist, hat Irland in den letzten Jahren stark aufgeholt und die größte Transformationsfähigkeit gezeigt. Die Niederlande sind eine Mischung aus den beiden Top-Performern der jeweiligen Dimension.

Die nachfolgenden Fallbetrachtungen folgen einem einheitlichen Aufbau. Zunächst werden die Struktur der jeweiligen Digitalisierungs-Governance auf nationaler Ebene und das markante organisatorische Merkmal des Organisationsgefüges skizziert.<sup>v</sup> Dabei wird entlang des Rahmenwerks der Digital Public Administration Factsheets der EU zwischen der Policy-Ebene, der Koordinationsebene und der Implementierungsebene unterschieden.<sup>vi 29</sup>

Die Policy-Ebene umfasst dabei die Verwaltungseinheiten mit Richtlinienkompetenz, die die Ausgestaltung der digitalen Agenda sowie die Entwicklung übergreifender Strategien und Ziele verantworten. Auf der Koordinations-ebene werden Organisationseinheiten verortet, deren Aufgabenspektrum die Bereiche Vernetzung, Kontrolle und Steuerung umfassen. Die Implementierungsebene umfasst daran anschließend Verwaltungsorganisationen, die für die Entwicklung und den Betrieb von IKT-Lösungen zuständig sind.<sup>30</sup>

Je Länderfallstudie wird in einem Folgeschritt die jeweils prägende Organisationseinheit in ihrer Funktionsweise modellhaft beschrieben, ihr Wirken anhand einer beispielhaften Erfolgsgeschichte verdeutlicht und Lessons Learned für die übergreifende Diskussion abgeleitet.

Als Referenzpunkt für die drei Fallstudien wird ein kurzer Einblick in die digitale Governance-Struktur in Deutschland vorweggestellt.

---

# Deutschland

## Dezentralisierung auf allen Ebenen

**Die digitalen Governance-Strukturen auf Bundesebene sind durch Komplexität und Dezentralisierung geprägt. Auf allen Analyseebenen gibt es eine Vielzahl beteiligter Akteure mit unterschiedlichen Verortungen in der Behördenlandschaft.**<sup>vii 31</sup>

Auf der Policy-Ebene agiert die Staatsministerin für Digitales mit organisatorischer Aufhängung im Bundeskanzleramt. Nach eigenen Angaben besteht ihre Hauptaufgabe darin, im Hinblick auf die Digitalisierungsaktivitäten „eine einheitliche Linie der Bundesregierung zu erarbeiten“.<sup>32</sup> Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat trägt die Federführung für die Themen Digitale Gesellschaft, E-Government sowie IT- und Cybersicherheit. Diesem Ressort zugeordnet ist der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik bzw. CIO des Bundes. Er ist zentraler Ansprechpartner in übergreifenden IT-Fragen und verantwortet die operative Steuerung der Informationstechnik und Digitalisierung der Bundesverwaltung.<sup>33</sup> In seinen Geschäftsbereich fallen die Abteilungen Digitale Gesellschaft und Informationstechnik (DG), Digitale Verwaltung und Steuerung OZG (DV) sowie Cyber- und Informationssicherheit (CI).<sup>viii</sup> Weiterhin findet sich auf der Policy-Ebene der IT-Rat, das zentrale politisch-strategische Gremium für übergreifende Themen der Digitalisierung der Bundesverwaltung.<sup>34</sup>

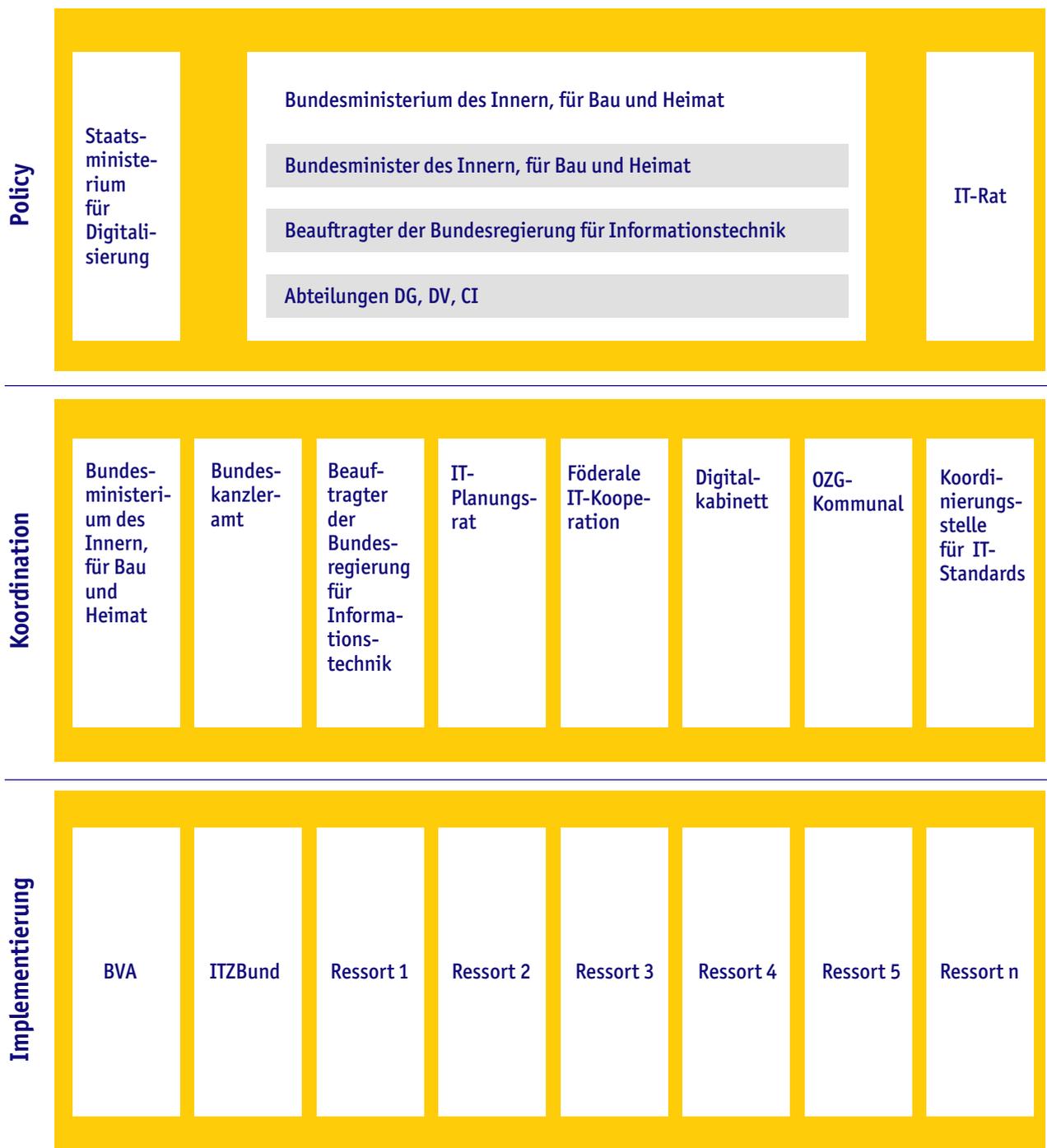
Auf der Koordinationsebene existiert eine breite Akteurs- und Gremienlandschaft, die in Teilen mit den Akteur:innen der Policy-Ebene zusammenfällt. Das Digitalkabinett – bestehend aus der Bundeskanzlerin, allen Bundesminister:innen sowie der Staatsministerin für Digitales und der Staatsministerin für Kultur und

Medien – fungiert als Steuerungsgremium für digitalpolitische Fragen auf höchster politischer Ebene.<sup>35</sup> Der IT-Planungsrat verantwortet die Bund-Länder-Koordination<sup>36</sup> und wird dabei operativ durch die Förderale IT-Kooperation (FITKO)<sup>37</sup> unterstützt. Weitere Gremien befassen sich mit verschiedenen vertikalen und horizontalen Koordinationsaspekten.

Im Bereich der Implementierung agiert das Bundesverwaltungsamt als Dienstleistungsbehörde im E-Government-Bereich.<sup>38</sup> Weiterhin tragen die Fachministerien inklusive ihrer Geschäftsbereiche die individuelle Verantwortung für die Umsetzung ressortspezifischer Digitalisierungsvorhaben.

Auf allen Ebenen existiert somit eine Vielzahl an Akteur:innen und Akteursarten – vom beratenden Gremium bis zur umsetzenden Behörde. Dabei wird auch klar: auf keiner Ebene ist die Verantwortung oder der Gestaltungsauftrag gebündelt – es herrscht Dezentralisierung auf allen Ebenen. Solch ein dezentrales Organisationsgefüge mit parallel gewachsenen Strukturelementen und inhaltlichen Redundanzen ist eine typische Ausgangslage für die Reifung eines querschnittlichen Politikfeldes wie der Digitalpolitik.<sup>39</sup> Dies macht die Frage nach den nächsten Schritten hin zu einer institutionellen Konsolidierung jedoch umso drängender.<sup>ix 40</sup> Unterstützen kann hierbei insbesondere der Abgleich mit erfolgreichen Lösungsansätzen in anderen Staaten.

Nationale Akteure der Digitalisierung in Deutschland gemäß  
Digital Public Administration Factsheet der EU



# Finnland

## Starke Führung auf der Policy-Ebene

Entgegen der weitreichenden Dezentralisierung im deutschen Modell weist die finnische Digitalisierungs-Governance eine starke Akteurskonzentration auf der Policy Ebene auf. Die finnische Digitalverwaltung entwickelt sich pyramidenartig von einer zentralisierten Spitze hin zu einer spezialisierten, dezentralen Umsetzung.

Auf der Policy-Ebene nimmt das Finanzministerium eine führende Position ein. Es verfügt über eine eigene Abteilung für Digitalisierung und verantwortet die Digitalpolitik der Regierung.<sup>x 41</sup> Die IKT-Infrastruktur wird demgegenüber vom Ministry of Transport and Communications verantwortet. Unterhalb der Policy-Ebene existieren spezialisierte Koordinationseinheiten, die insbesondere die Sicherheit der digitalen Infrastruktur sicherstellen. Die letztliche Implementierung von Digitalisierungsvorhaben ist dann bei den jeweiligen Fachministerien oder anderen (beispielsweise lokalen) Behörden angesiedelt.<sup>xi 42</sup>

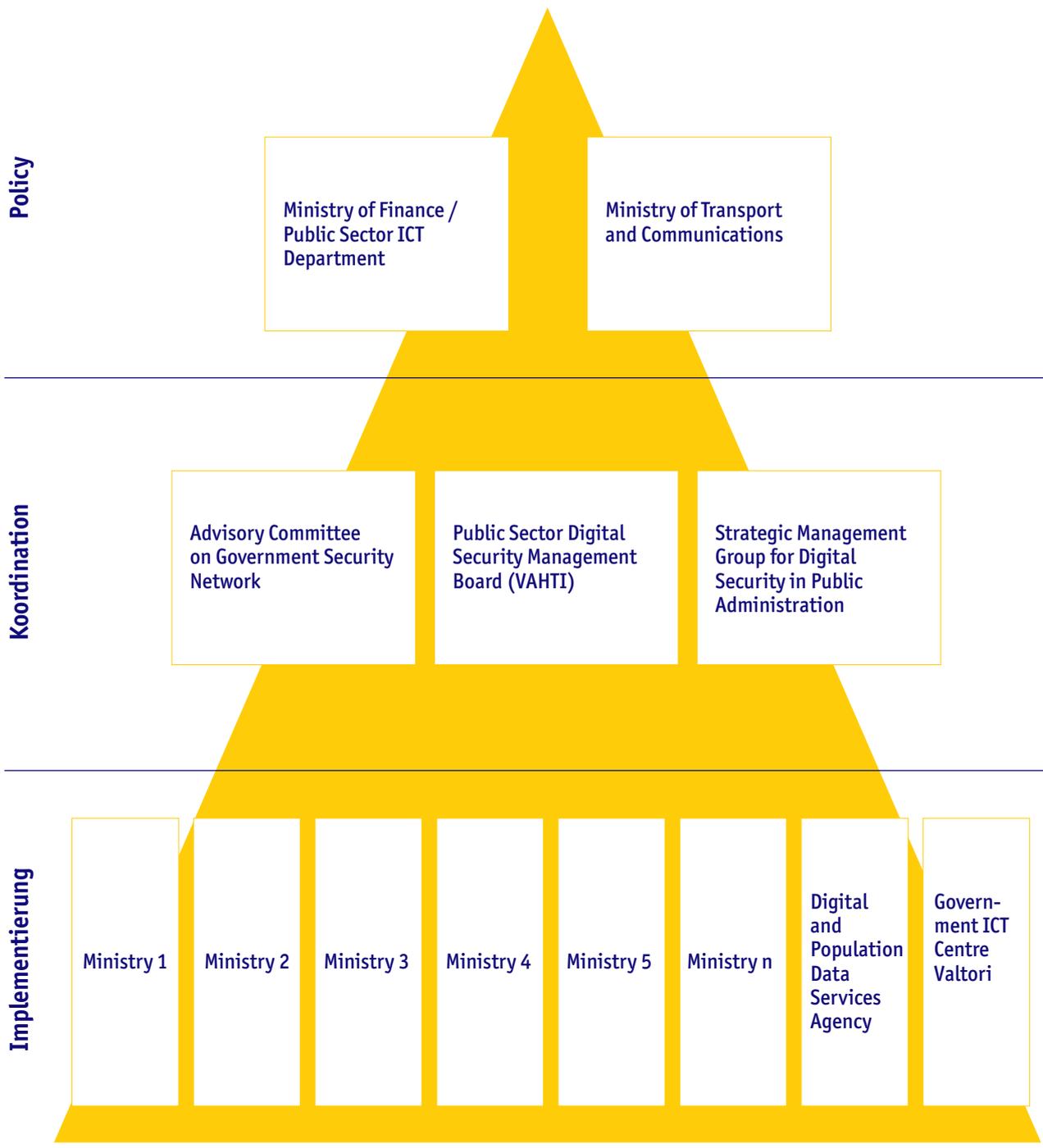
Aufgrund seiner zentralen Rolle in der finnischen Digitalpolitik gebührt insbesondere dem Finanzministerium nähere Aufmerksamkeit. Operativ ist innerhalb des Ministeriums die Ministerin für lokale Angelegenheiten (Minister for Local Government) für Digitalisierungsprojekte zuständig, die der zentralen IKT-Abteilung vorsteht.<sup>43</sup> Weitere Führungskraft ist die oder der Ständige Sekretär:in. Diese Person ist verbeamtet, kann für gewöhnlich einen längeren Aufstieg innerhalb des Ministeriums aufweisen und verbleibt auch über Regierungswechsel hinweg im Amt.<sup>xii 44</sup>

Die breiten politischen Leitlinien der Digitalpolitik werden auf Policy-Ebene darüber hinaus durch das Regierungsprogramm geprägt. So wurde bereits ab 1995 die Nutzung digitaler Technologien von der Regierung als Ziel festgeschrieben<sup>45</sup> und beispielsweise im Regierungsprogramm 2015 die umfassende Digitalisierung öffentlicher Dienste innerhalb von zehn Jahren angekündigt. Das Programm legt klare Schritte und Projekte dar, die zur Erreichung übergeordneter Digitalziele notwendig sind. So wird explizit festgehalten, dass der Informationsaustausch innerhalb des öffentlichen Sektors dahingehend verbessert werden soll, dass die gleichen Informationen nur einmal abgefragt werden müssen (Once Only). Neben der reinen Zielvorgabe nennt das Programm auch noch Fristen und erste Meilensteine.<sup>46</sup>

In der finnischen Praxis werden demnach die generellen digitalen Policy-Ziele wie auch konkrete Digitalprojekte auf höchster politischer Ebene abgestimmt und priorisiert. Das Finanzministerium schafft auf politischer wie administrativer Ebene die Rahmenbedingungen für die Umsetzung, die dann auf fachliche oder lokale Ebene delegiert und nachgehalten werden. Klare Arbeitsaufträge und untergeordnete Ziele im Regierungsprogramm machen Fortschritte verfolgbar. Dies erzeugt Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht und politisches Ownership.

Durch die prominente Rolle von Karrierebeamt:innen bleiben Netzwerke auf höchstem Level auch über Legislaturperioden hinweg erhalten – sowohl innerhalb als auch außerhalb der Administration. Außerdem führt solche Kontinuität zu hohem Vertrauen der Bevölkerung in die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung,<sup>47</sup> die von der finnischen Regierung als wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Digitalisierung betrachtet wird.<sup>48</sup>

Nationale Akteure der Digitalisierung in Finnland gemäß Digital Public Administration Factsheet der EU



# Finnland

---

Das Wirken dieser Strukturen wird ersichtlich am Beispiel des im finnischen Regierungsprogramm festgeschriebenen und von höchster Ebene gesteuerten Ausbaus der digitalen öffentlichen Dienste. So entschied Finnland zu Beginn der 2010er-Jahre, den Erfahrungen des Nachbarlands Estland zu folgen, das als Vorreiter digitaler öffentlicher Dienste gilt. Zentrales Element dieser Kooperation war eine Adaption des estnischen X-Road-Systems, das eine technologische und regulatorische Grundlage für die Bereitstellung umfassender und effizienter digitaler Verwaltungsleistungen für Bürger:innen ermöglicht. Das X-Road-Ökosystem umfasst darüber hinaus die Rahmenbedingungen und Sicherheitsstandards der Digitalisierung des öffentlichen Sektors.<sup>49</sup>

In einem ersten offiziellen Schritt vereinbarten beide Länder 2013 bei einem Spitzentreffen der Premierminister eine enge Kooperation bei der Entwicklung einer gemeinsamen technischen Infrastruktur zum Datenaustausch und zur Entwicklung digitaler Services. 2016 wurde darüber hinaus auf Ebene der Premierminister die bilaterale Umsetzung konkreter Anwendungsprojekte vereinbart.<sup>50</sup> Die Vorarbeiten für die erste Adaption von X-Road wurden dem finnischen Finanzministerium aufgetragen, welches darüber hinaus zahlreiche Pilotprojekte organisierte.<sup>51</sup> So wurden Melde- und Unternehmensregister genauso wie Sozialversicherungsdaten Teil des automatischen Datenaustauschs auf Basis von X-Road.<sup>52</sup> Der Austausch von Patient:innendaten und medizinischen Rezepten wurde ebenfalls im Zuge dieser Kooperation umgesetzt.<sup>53</sup>

Weitere Projekte, beispielsweise zum Austausch von Steuerdaten, existieren in Planungsstufen.<sup>54</sup> Ab 2017 wurde die Weiterentwicklung der X-Road-Umgebung an das neu gegründete multinationale Nordic Institute for Interoperability Solutions übertragen. In der weiteren Ausgestaltung behielt das Finanzministerium im Hinblick auf Fristen und Projektfortschritte eine steuernde Rolle inne, während die operative Umsetzung durch Implementierungseinheiten erfolgte.<sup>55</sup>

Die Übernahme erprobter Lösungen zur digitalen Modernisierung der Verwaltung hat greifbaren Mehrwert für die finnischen Bürger:innen geschaffen. Dabei ist zu erkennen, dass die zugrundeliegenden Initiativen von zentraler Stelle initiiert und hinsichtlich des Implementierungsfortschritts überwacht wurden. Die Regierungsspitze hat wegweisende Entscheidungen bezüglich technologischer Pfadabhängigkeiten und priorisierter Projekte getroffen. Die umsetzenden Ebenen konnten sich an diesen Entscheidungen orientieren und wurden vom Finanzministerium weiter koordiniert und unterstützt. Gleichzeitig wurde das Fachwissen von lokalen und spezialisierten Behörden bei der Implementierung genutzt. So hat dieses pyramidenartige Governance-System die Kapazitäten, um auch große Digitalisierungsprojekte kohärent umzusetzen.

## Welche Lehren lassen sich aus diesem Governance-Modell ziehen?

### 1) Klare Richtungsvorgaben für einen gemeinsamen Weg

Technische und organisatorische Richtungsentscheidungen der Digitalisierung werden im finnischen System zentral und auf höchster Ebene getroffen. Die Fachministerien und untergeordneten Behörden orientieren sich an diesen Entscheidungen und können sich auf deren Umsetzung fokussieren.

### 2) Personelle Kontinuität stärkt langfristige Projekte

Das finnische Finanzministerium weist durch die Rolle des oder der Ständigen Sekretär:in ein hohes Maß an Kontinuität in der Führungsebene auf. Diese Nutzung von Personalressourcen über Legislaturperioden hinaus sichert Netzwerke und Know-how.

### 3) Von Erfolgen anderer lernen

Finnland hat mit dem estnischen X-Road-System eine erprobte Lösung für digitale Bürger:innendienste adaptiert und hat sich anschließend an der Weiterentwicklung beteiligt. Dadurch konnte Finnland auf den Erfahrungen anderer aufbauen, Aufwände reduzieren, aber auch eigene Präferenzen einbringen.

## Koordinierender Durchgriff des Government CIO

Bei der Betrachtung der digitalen Governance-Strukturen Irlands zeigt sich ebenfalls ein im Vergleich zu Deutschland deutlich fokussierter institutioneller Aufbau.

Die Akteurslandschaft ordnet sich der Form einer Sanduhr ähnlich um die Koordinationsebene und das dort positionierte einflussreiche Office of the Government Chief Information Officer (OGCIO). Auf der übergeordneten Policy-Ebene wird der digitale Themenkomplex durch das Department of Public Expenditure and Reform verantwortet. Die Verantwortung für die Implementierung von Digitalisierungsvorhaben wird dezentral durch die einzelnen Ressorts getragen.<sup>56</sup>

Aufgrund seiner markanten Funktion als zentrales Scharnier steht die Rolle des koordinierenden OGCIO nachfolgend im Mittelpunkt der Betrachtung. Das OGCIO weist einen umfassenden Verantwortungsbereich und viele organisatorische Schnittstellen auf. Zum einen hat es einen starken Einfluss auf die Policy-Ebene und begleitet die Leitung des Departments of Public Expenditure and Reform bei der Entwicklung grundlegender Strategien der Digitalisierung.<sup>xiii</sup> Der CIO als Leiter des OGCIO gibt hierzu inhaltlichen Input an den übergeordneten Minister sowie den Staatssekretär und unterstützt Verwaltungseinheiten des eigenen Hauses sowie anderer Ressorts bei Grundsatzfragen mit Digitalisierungsbezug. Eine inhaltliche Führungsrolle trägt das OGCIO bei der Entwicklung von IKT-Leitlinien, wie beispielsweise im Bereich Cloud Computing. Zudem begleitet das OGCIO die Implementierung von Gesetzen, Strategien und Initiativen durch die fachliche Unterstützung konkreter Digitalisierungsvorhaben.<sup>xiv</sup> Die Verantwortung für die operative Umsetzung verbleibt dabei jedoch stets bei den jeweiligen Fachressorts.<sup>57</sup>

Als Teil der Koordinationsverantwortung hat das OGCIO die Budgethoheit über sämtliche Ausgaben des öffentlichen Sektors im Bereich Digitalisierung und IT.

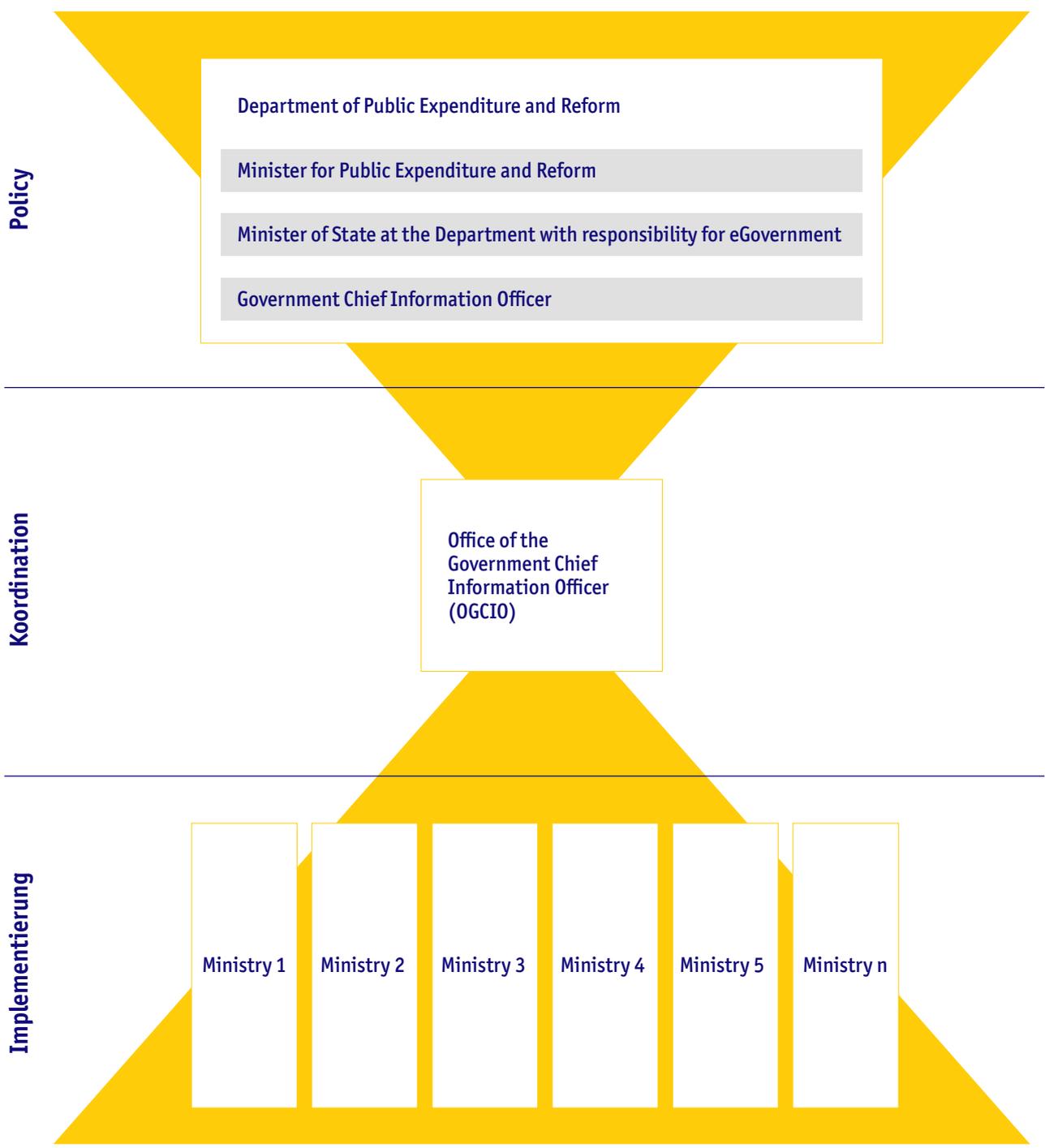
Außerdem ist das OGCIO verantwortlich für die Genehmigung und das Monitoring von Digitalisierungsinitiativen, die von öffentlichen Einrichtungen vorgeschlagen werden. So stellt es sicher, dass diese mit der strategischen Ausrichtung der Regierungspolitik übereinstimmen.

Alle relevanten Verwaltungsorganisationen müssen auf diese Weise bereits in ihren Planungsprozessen die Compliance ihrer Digitalisierungsvorhaben mit bestehenden Policy-Vorgaben sicherstellen. Hierfür gibt es seitens öffentlicher Einrichtungen dedizierte Verbindungspersonen, die vom OGCIO individuelle Genehmigungen zu Vorhaben im Bereich der digitalen Transformation einholen müssen. Unabhängig vom IKT-Budget einer Behörde sind alle Vorhaben meldepflichtig, die außerhalb des Fokus existierender Strategien des Department of Public Expenditure and Reform liegen.<sup>58</sup> Weiterhin ist das OGCIO für die Durchführung eines begleitenden Peer-Review-Prozesses verantwortlich, bei dem besonders große oder komplexe IKT-Projekte an zentralen Entscheidungspunkten einer unabhängigen inhaltlichen Prüfung unterzogen werden.<sup>59</sup>

Ein Beispiel für das konkrete Wirken des OGCIO als starke Koordinationseinheit mit Scharnierfunktion zeigt sich an der irischen Public Service ICT Strategy (IKT-Strategie für den öffentlichen Sektor). Sie bildet ein Rahmenwerk für die Erreichung größerer Effizienz bei der Bereitstellung und Administration von IKT in der öffentlichen Verwaltung.<sup>60</sup>

Während die Entwicklung der Policy-Inhalte formal in der Leitungsebene des Department of Public Expenditure and Reform verortet wurde, übernahm das OGCIO im Erstellungsprozess sowohl die Begleitung der inhaltlichen Ausgestaltung als auch die Koordination mit anderen Verwaltungseinheiten. Die inhaltliche Unterstützung erfolgte insbesondere in der Ausarbeitung der fachlichen Schwerpunktsetzung. Die Koordination anderer Akteure fokussierte die Sicherstellung der inhaltlichen Anschlussfähigkeit der IKT-Strategie an bereits existierende Initiativen.<sup>61</sup>

Nationale Akteure der Digitalisierung in Irland gemäß  
Digital Public Administration Factsheet der EU



# Irland

---

Die anschließende Implementierung wurde ebenfalls umfassend durch das OGCIO unterstützt. Repräsentativ dafür steht der Aufbau der sogenannten Build-to-Share (BTS) Initiative. Während vor der Einführung der IKT-Strategie viele Behörden trotz vergleichbarer Anwendungsfälle individuelle IT-Lösungen nutzten, führte die BTS-Initiative unter Federführung des OGCIO eine zentrale Bereitstellung von IT-Produkten und Services ein. Diese umfassten unter anderem eine Government Cloud, ein gemeinsames Datacenter und das übergreifende Regierungsportal.<sup>62</sup>

Abseits dieser ebenenübergreifenden Aktivitäten zeigt sich die Koordinationsfunktion des OGCIO in vielfältiger Weise. So sieht die IKT-Strategie für den öffentlichen Sektor vor, dass das OGCIO die gesamte Rollout-Planung übergreifender E-Government-Dienste übernimmt und den jeweiligen Umsetzungsstand überwacht. Im Bereich der IT-Infrastruktur stärkt das OGCIO die Anwendung moderner Technologien, indem es die Umsetzung einer übergreifenden Government Cloud pilotiert und auf die Beendigung des Betriebs lokaler Lösungen auf kommunaler Ebene hinwirkt.<sup>63</sup>

Im Ergebnis zeigt sich, dass die irische Digitalisierungs-Governance um eine mächtige Koordinationseinheit herum aufgebaut ist, die über weitreichende Kontroll- und Steuerungsfunktionen verfügt. Über die Koordinationsebene hinaus gibt das OGCIO Impulse für die inhaltliche Grundlagenarbeit auf der Policy-Ebene und unterstützt die operative Umsetzung auf der Implementierungsebene. Das OGCIO steht im Zentrum der digitalen Governance-Struktur und fungiert als wirkungsmächtiger Ankerpunkt für die Erbringung moderner Verwaltungsleistungen in Irland.

## Welche Lehren lassen sich aus diesem Governance-Modell ziehen?

### 1) Übergreifender Einfluss auf Strategie und Umsetzung

Das OGCIO koordiniert vorrangig, wirkt aber auch unmittelbar auf die Planungen der Policy-Ebene sowie die letztliche Implementierung von Digitalvorhaben ein. So wird das OGCIO zum zentralen Ansprechpartner und Übersetzer, der sichergestellt, dass strategische Richtungsentscheidungen umsetzbar sind und wechselseitig Implementierungserfahrungen in die Grundlagenarbeit einfließen.

### 2) Umfassender Gesamtblick als Basis von Steuerung und Fachexpertise

Neben der prominenten Positionierung im Organisationsgefüge verfügt das OGCIO über entscheidende Schnittstellen zu den zentralen Digitalisierungs- und Zusammenarbeitsprozessen. So gewinnt es die für die Koordination notwendige Übersicht über die Vorhabenlandschaft und kann zudem als zentraler Wissensvermittler in alle Bereiche unterstützend hineinwirken.

### 3) Budgetverantwortung mit strategischem Durchgriff

Die Koordinationsrolle ist gewichtig. Neben den weitreichenden Unterstützungsleistungen, die das OGCIO bietet, verfügt es über massive Eingriffsrechte bei der Budgetverteilung. Daher hat es eine Funktion mit Gestaltungsmacht und ebenenübergreifendem Durchgriff, um die Konsistenz der Strategieumsetzung zu gewährleisten.

# Niederlande

## Fokussierte Gestaltung durch zentrale Implementierung

**Auch die Betrachtung der niederländischen Governance im Digitalbereich zeigt eine markante Struktur mit einer auffälligen Tendenz zur Organisationskonzentration – im Kontrast zu Finnland und Irland allerdings auf der Implementierungsebene.**

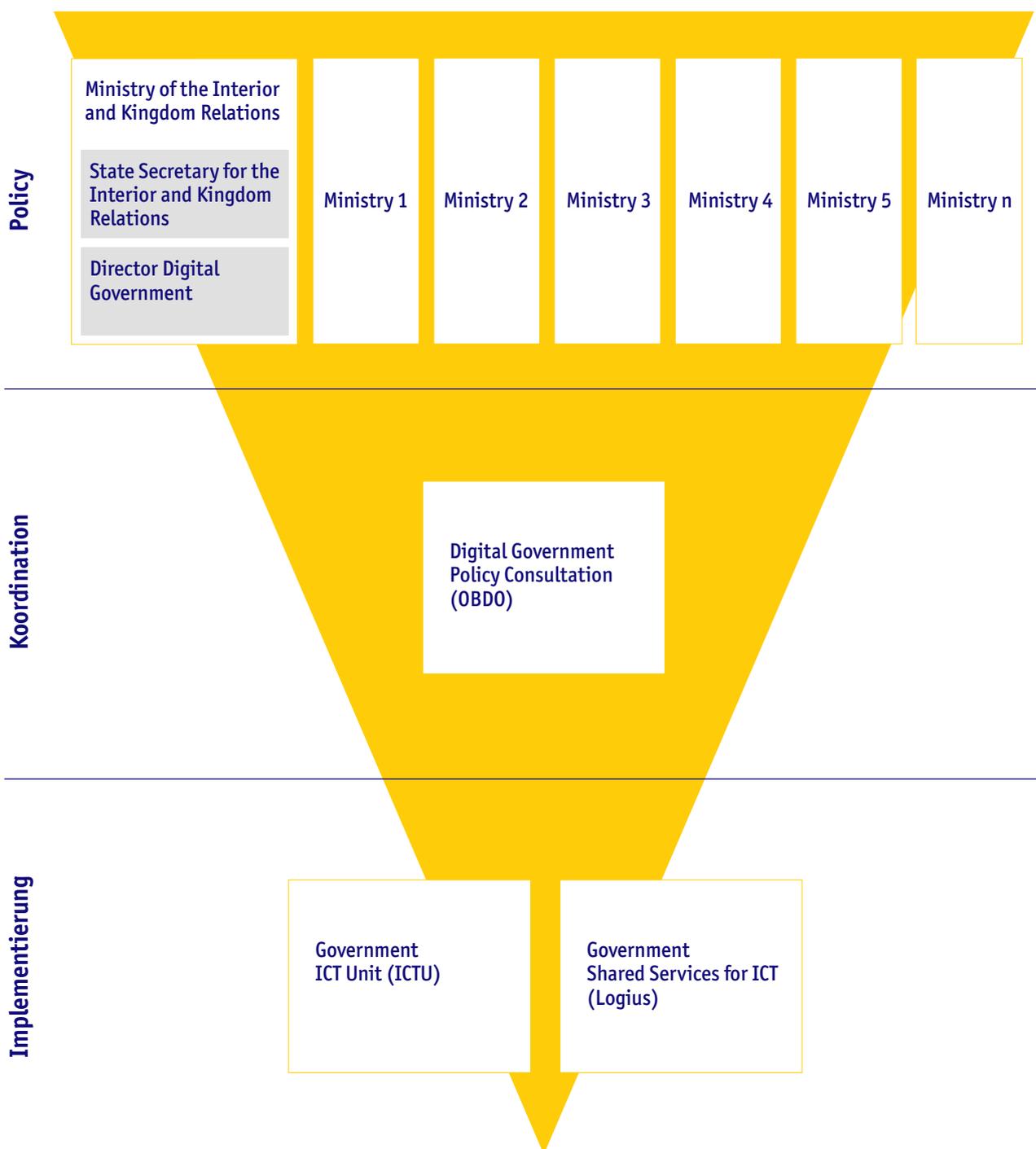
Auf der Policy-Ebene findet sich zunächst eine Vielzahl an beteiligten Akteuren. Besondere Relevanz besitzt hierbei das Ministry of the Interior and Kingdom Relations, das in der Ressortlandschaft die Gesamtverantwortung für das Thema Digitalisierung trägt. Darüber hinaus verantworten alle weiteren Fachministerien ebenfalls auf Policy-Ebene die konkrete Ausgestaltung der Digitalisierung ihrer jeweiligen Geschäftsbereiche. Auf der Koordinationsebene operiert die Digital Government Policy Consultation (OBDO) als zentrale Einheit mit vorrangig beratender Funktion. Auf der Implementierungsebene existiert schließlich im Vergleich zu den anderen betrachteten Länderfallstudien eine Akteurskonzentration mit lediglich zwei Umsetzungsorganisationen: die Government ICT Unit (ICTU) und die Agentur Government Shared Services for ICT (Logius).

Aufgrund dieser besonderen Konzentration im Bereich der Implementierung verdienen diese beiden Akteure nachfolgend besondere Betrachtung. Beide Organisationen wurden auf Initiative des Ministry of the Interior and Kingdom Relations gegründet: die ICTU wurde 2001 als non-profit Regierungsstiftung geschaffen, Logius 2006 als unabhängige Agentur ins Leben gerufen. Beide Organisationen sind der Aufsicht des Ministry of the Interior and Kingdom Relations unterstellt, befinden sich aber aufgrund ihrer besonderen Organisationsformen außerhalb der klassischen Behördenlandschaft. In ihrer Leistungserbringung stehen sie allen niederländischen Verwaltungseinrichtungen und -ebenen als zentrale Implementierungsorganisationen zur Verfügung.<sup>64</sup>

Die ICTU versteht sich hierbei als unabhängige Beratungs- und Projektmanagementorganisation. Ihr Ziel ist die Unterstützung der Regierung bei der Schließung des „Digitalen Deltas“<sup>65</sup> durch die Entwicklung und operative Einführung behördenübergreifender digitaler Services.<sup>66</sup> Das Leistungsspektrum reicht von der fachlichen Bedarfsanalyse über Softwareentwicklung bis zur Wirkungsmessung.<sup>67</sup> Zur Sicherstellung eines mit der Policy-Ebene kohärenten Handelns erfolgt die Leistungserbringung ausschließlich auf Basis konkreter Projektbeauftragungen und nie aus Eigeninitiative heraus. Umsetzungsdauer wie -budget sind im Vorfeld fest definiert.<sup>68</sup> Im Rahmen der Projektimplementierung setzt die ICTU nach eigenen Angaben auf interdisziplinäre Expert:innenteams, Nutzer:innenzentrierung, Transparenz und eine Ausgewogenheit zwischen Innovation und Umsetzbarkeit. Design Thinking ist dabei methodischer Grundsatz.<sup>69</sup> Mitarbeitende können festangestellt sein oder im Rahmen eines Secondments ICTU-Projekte unterstützen, über das externe Expertise oder spezifisches Know-how flexibel eingeholt werden können.<sup>70</sup> Neben der konkreten Projektumsetzung verfolgt die ICTU durch eine öffentliche Wissenskommunikation das Ziel, zur Beschleunigung der Digitalisierung beizutragen, beispielsweise durch die Publikation von Leitfäden im Bereich der Softwareentwicklung.<sup>71</sup>

Logius fokussiert sich dagegen auf die (Weiter-)Entwicklung, Bereitstellung und Ausbreitung technischer Lösungen und IKT-Infrastruktur. Im Herz der Leistungserbringung steht dabei das sogenannte Production House, das als Digitalfabrik unter anderem Produkte aus den Kategorien Authentifizierung, Datenaustausch und Plattformen anbietet und weiterentwickelt. Im Rahmen seiner Arbeit greift Logius auf agile Entwicklungsmethoden zurück. Die Ergebnisse werden der Behördenlandschaft anschließend teilweise über Pay-per-use-Modelle angeboten.<sup>72</sup> Um die Einführung und Nutzung der Leistungen zu begleiten, gibt es spezielle Organisationseinheiten mit Fokus auf Strategie- und Organisationsentwicklung.

Akteure der Digitalisierung in den Niederlanden gemäß  
Digital Public Administration Factsheet der EU



# Niederlande

---

Darüber hinaus entwickelt Logius gemeinsame Standards, die die Kommunikation und Interoperabilität im Hinblick auf E-Government-Dienste vereinfachen.<sup>73</sup> Zur Institutionalisierung des Behördenaustauschs gibt es darüber hinaus einen Programmrat, der die Kund:innen von Logius vertritt und gleichermaßen OBDO berät.<sup>74</sup>

Die Kollaboration der beiden Implementierungsorganisationen ICTU und Logius wird über ein gemeinsames Abkommen aus dem Jahr 2011 definiert. Dieses Abkommen stellt sicher, dass beide Organisationen bereits in der frühen Phase von Digitalisierungsprojekten engmaschig zusammenarbeiten und fördert somit die Kompatibilität und Skalierbarkeit entwickelter Lösungen.<sup>75</sup>

Ein gutes Beispiel für das gemeinschaftliche Wirken der beiden Implementierungsorganisationen ist der Service DigiD. DigiD ist eine digitale Authentifizierungslösung, die Verwaltungseinrichtungen und öffentlichen Unternehmen eine verifizierte Interaktion mit Bürger:innen ermöglicht. Sie steht seit 2005 allen niederländischen Bürger:innen und Verwaltungseinrichtungen zur Verfügung.<sup>76</sup> Anwendungsfälle reichen von der Steuererklärung bis zur Krankenkassenmeldung oder der Registrierung bei der regionalen Wasserversorgung.<sup>77</sup> In 2020 zählte der Dienst 18 Millionen inländische wie ausländische Nutzer:innen und wurde für über 400 Millionen Authentifizierungsvorgänge verwendet.<sup>78</sup>

Die Anwendung wurde nach Beauftragung durch das Ministry of the Interior and Kingdom Relations seitens der ICTU aufgesetzt, der heutige Betrieb wird von Logius verantwortet. Nutzer:innenorientierung und Agilität wurden und werden bei der (Weiter-)Entwicklung als Leitprinzipien verwendet. Das zeigt sich insbesondere an der wiederkehrenden Aufnahme von Nutzer:innenbedürfnissen im Rahmen zweimonatiger Update-Release-Zyklen.<sup>79</sup> Die operative Zusammenarbeit von ICTU und Logius lässt sich unter anderem in der personellen Besetzung des Vorhabens festmachen: Logius-Mitarbeitende waren bereits am initialen Entwicklungsprozess bei der ICTU beteiligt und eine Reihe von ICTU-Mitarbeitenden hat sich dem Übergang zu Logius angeschlossen.<sup>80</sup> Die iterative Weiterentwicklung findet heute unter Einbezug beider Organisationen statt.<sup>81</sup>

Dieser institutionelle Aufsatz erlaubt hohe Umsetzungs- und Reaktionsfähigkeit in Bezug auf neue Richtungsentscheidungen der vorgelagerten Ebenen und damit verbundene neue Anforderungen. Dies zeigt sich beispielhaft an einer Erweiterung des funktionalen Umfangs von DigiD im Jahr 2020. Nachdem Anfang Juli von Staatssekretär Raymond Knops bekannt gegeben wurde, dass DigiD auch für Bürger:innen anderer EU-Staaten zugänglich sein sollte, wurde die neue Anforderung umgehend durch Logius aufgenommen und eine Anpassung des digitalen Service angestoßen. Bereits Ende September war die Anforderung erfüllt, die Funktionalität für alle Nutzungsszenarien freigeschaltet und die erweiterte Anwendung ausgerollt.<sup>82 83</sup>

Es zeigt sich in den Niederlanden eine konzentrierte Implementierungsebene, die sich durch klare Aufteilung von Verantwortlichkeiten, enge Kooperation und hohe Flexibilität auszeichnet. ICTU und Logius setzen Anforderungen der Policy-Ebene gemeinschaftlich um, indem in kurzer Zeit innovative Services entworfen und verlässlich bereitgestellt werden. Sie nutzen dabei innovative Methoden, flexible Ressourcen und ein Arbeitsumfeld, das über klare behördliche Schnittstellen verfügt, zugleich aber viele organisatorische Freiheitsgrade bereithält.

## Welche Lehren lassen sich aus diesem Governance-Modell ziehen?

### 1) Klare Ziele bei großem Umsetzungsspielraum

ICTU und Logius agieren auf Basis klarer Umsetzungsaufträge aus der Policy- und Koordinationsebene. Aufgrund ihrer organisatorischen Ansiedlung außerhalb der klassischen Verwaltungsstruktur können sie jedoch in der Ausgestaltung ihrer Aufträge Handlungsspielräume erschließen. Das vereinfacht beispielsweise das Ausprobieren und Anwenden neuer Arbeitsweisen und den flexibleren Einbezug externer Fachkräfte.

### 2) Übersichtliche IT-Landschaft statt Wildwuchs

Die beiden Implementierungsorganisationen sind Dienstleister der gesamten Behördenlandschaft. Durch die Zusammenführung der Umsetzung von Digitalvorhaben in wenige Organisationen werden zunehmende Skalenerträge ausgeschöpft, Wissen sowie Erfahrungen gebündelt und vor allem Anschlussfähigkeit und Interoperabilität der entwickelten Angebote sichergestellt.

### 3) Hohe Serviceorientierung bei der Unterstützung von Behörden

Trotz der engen Verbindung zum Innenministerium stehen beide Organisationen der gesamten Behördenlandschaft und deren Ökosystem zur Verfügung. Eine Nutzung ihrer angebotenen Services ist dabei optional und die Finanzierung der Arbeit erfolgt über Projektbeauftragungen oder Pay-per-use-Modelle. Das verlangt ICTU und Logius eine starke Serviceorientierung ab, ohne von Profitdruck getrieben zu sein.

# Fünf Impulse für gelungene Digitalisierungs- Governance



---

Eine zentrale Schaltstelle, an der die Fäden zusammenlaufen – das ist die Gemeinsamkeit der digitalen Spitzenreiter Europas im Vergleich zu Deutschland. Diese Schaltstelle ist in keinem der betrachteten Governance-Modelle – Finnland, Irland und die Niederlande – ein Digitalministerium. Vielmehr lassen sich über alle Fallstudien und über die jeweils skizzierten individuellen Lessons Learned hinweg fünf grundlegende Governance-Elemente festhalten, die den betrachteten Organisationseinheiten zum Erfolg verhelfen.

## 1. Starke Mandate für richtungsweisende Gestaltung

Eine ganzheitliche Digitalisierung verlangt umfassende Abstimmung und die enge Einbindung beteiligter Stakeholder:innen. Das darf jedoch nicht mit der Aufweichung richtungsweisender Führungsverantwortung einhergehen. Deshalb sind starke Mandate unerlässlich, die Verantwortung und Gestaltungshoheit eindeutig zuweisen.

Alle betrachteten Organisationseinheiten haben einen starken Auftrag, welcher sie zur (alleinigen) Gestaltung der Digitalisierung auf ihrer jeweiligen Ebene ermächtigt. In Finnland ist das Finanzministerium generell einflussreich und hat zudem die demokratische Legitimation, um seinen Digitalisierungsauftrag mit der nötigen Autorität zu untermauern. In Irland verfügt das Office of the Government CIO (OGCIO) neben seinem eindeutigen Koordinationsauftrag über weitreichende Kontroll- und Steuerungshebel. In den Niederlanden haben die Government ICT Unit (ICTU) und Logius die Rücken- deckung mächtiger Ministerien.

## 2. Klare Zusammenarbeitsmodelle zur Stärkung von Kooperation

Es ist sachgemäß, dass das Thema Digitalisierung netzwerkförmig in der Behördenlandschaft bearbeitet wird. Dies darf jedoch nicht diffus erfolgen, sondern muss stringent koordiniert werden. Deshalb müssen Kollaborations- und Kommunikationswege eindeutig definiert sein.

In allen Fallstudien weisen die zentralen Digitalisierungseinheiten klare Schnittstellen zu über- oder nachgeordneten Behörden auf. In Finnland kann das Finanzministerium gemeinsam mit Fachministerien Digitalisierungsprojekte vorantreiben beziehungsweise die richtigen Adressat:innen für Projekte auf nachgelagerten Ebenen bestimmen, in der Umsetzung unterstützen wie auch kontrollieren. In Irland hat das OGCIO aufgrund seiner operativen Tätigkeiten institutionalisierte Schnittstellen sowohl zur Policy-Ebene als auch in die Implementierung hinein. In den Niederlanden sind die Agenturen zwar unabhängig, haben aber klare Beauftragungswege, enge Verbindungen zum Innenministerium und ein gemeinsames Beratungsgremium.

## 3. Die richtigen Kompetenzen an der richtigen Stelle

Großaufgaben wie die Digitalisierung erfordern viel (Wo)manpower und ein breites Kompetenzspektrum. Hierbei zählt jedoch Qualität statt Quantität. Darum müssen die richtigen Personalressourcen aufgebaut und bedarfsorientiert eingesetzt werden.

Jedes der betrachteten Länder hat eigene Ansätze, um fachliche Expertise in den eigenen Digitalisierungsprozess einfließen zu lassen. In Finnland überwacht eine leistungsstarke und fachlich fokussierte Abteilung des Finanzministeriums die Digitalisierung. Bis in die Spitze des Ministeriums hinein ist dabei personelle Kontinuität gesichert. Das OGCIO in Irland ist eine umfassend besetzte Behörde, deren Mitarbeitende Managementkompetenz und Technologie-Know-how vereinen. In den Niederlanden können ICTU und Logius als Einheiten außerhalb der klassischen Behördenlandschaft nach Bedarf Personalressourcen anwerben und externe Fachexpert:innen in ihre Projekte einbringen.

## 4. Eindeutige Budgetverantwortung für strategische Fokussierung

Mammutaufgaben wie die Digitalisierung benötigen umfassende Budgets und klar geregelte Budgethoheit für eine strategisch ausgerichtete Mittelzuteilung. Gerade komplexe Digital- bzw. IT-Projekte erfordern zudem hinreichende und von vornherein einzuplanende budgetäre Flexibilität, um auf sich weiterentwickelnde Anforderungen oder gar eintretende Misserfolge reagieren zu können. Diese Flexibilität kann jedoch nur auf inhaltlich fundierter und projektspezifischer Budgetkontrolle durch die verantwortlichen Organisationseinheiten basieren.

Die Analyse der Fallstudien zeigt die entscheidende Bedeutung finanzieller Ressourcen und deren Zuteilung. In Finnland verfügt das Finanzministerium in Personalunion über Finanz- wie auch Digitalfragen und kann somit die finanzielle Ausgestaltung der Digitalpolitik aus einer Hand planen. Das OGCIO in Irland hat direkten Zugriff auf die Budgets sämtlicher Digitalvorhaben und verknüpft schlagkräftige finanzielle Kontrollmechanismen mit fachlich fundierter inhaltlicher Fortschrittsprüfung. In den Niederlanden haben ICTU und Logius klare, projektbasierte Finanzierungsstrukturen und gewinnen so langfristige Planungssicherheit auch für komplexe und zeitintensive Implementierungsprojekte.

## 5. Gezielte Nutzung von Synergien für gemeinsamen Fortschritt

Digitalisierung ist keine einmalige Aktion. Sie ist ein langwieriger Prozess, der von fortwährendem Wandel geprägt ist. Anstatt das Rad täglich neu zu erfinden und damit wichtige Kapazitäten zu binden, müssen gezielte Formate des Austausches und gemeinschaftlichen Lernens etabliert werden. Gerade aufgrund des Querschnittscharakters des Politikfeldes Digitalisierung und des enormen Einflusses des digitalen Wandels in sämtlichen Lebensbereichen ist Kollaboration nicht verhandelbar, sondern ein absolutes Muss. Hierzu müssen gerade in traditionell vertikal organisierten Verwaltungen bewusst Brücken geschlagen werden, um gemeinschaftlich Synergien zu nutzen. So kann einerseits von bereits gemachten Erfahrungen profitiert werden, andererseits können bereits erzielte Ergebnisse in der Fläche nutzbar gemacht werden.

Alle analysierten Fallstudien zeigen, dass durch gezielten Wissensaustausch erhebliche Synergien gewonnen werden. In Finnland wurden durch internationale Kooperationen ausländische Best Practices übernommen und auf nationale Bedürfnisse hin ausgerichtet.

In Irland agiert das OGCIO gegenüber der gesamten Behördenlandschaft nicht nur als Kontrollinstanz und ebenenübergreifendes Sprachrohr, sondern auch als Vermittler:in erfolgreicher Lösungen. In den Niederlanden fungieren die beiden Implementierungsorganisationen als Multiplikatoren von Fachwissen und bewährten Technologien und fördern somit die Interoperabilität entstehender digitaler Dienste.

## Mit Offenheit und Mut zu einer starken Digitalisierungs-Governance

Die Debatte um die Gründung eines Digitalministeriums als Lösung für einen schnellen Digitalisierungserfolg in Deutschland ist ein guter Startpunkt für die weitere Diskussion. Sie bleibt aber rein symbolisch, wenn nicht auch die konkrete funktionale Ausgestaltung möglicher organisatorischer Neuerungen mitgedacht wird. Punktuell werden wichtige Forderungen zum organisatorischen Modell einer Digitalisierungseinheit – ob als Ministerium oder als Agentur – gestellt. Jedoch fokussiert sich ein Großteil der Diskussion auf das WAS und nicht auf das WIE der Digitalisierungs-Governance.

Dabei haben wir gute Nachrichten: Es gibt eine Lösung für die Ausgestaltung digitalpolitischer Governance-Strukturen in Deutschland – und sogar viele davon. Unsere europäischen Partnerländer zeigen uns, dass eine zentrale Schaltstelle für das Vorantreiben von Digitalisierungsprojekten Erfolg verspricht. Dabei scheint es weniger wichtig, ob diese Schaltstelle die Digitalpolitik von oben herab bestimmt, ob sie eher zwischen Policy-Ebene und Implementierungsebene koordiniert oder sie sich über die Umsetzung definiert. Unsere Analyse verdeutlicht, dass es wichtiger ist, dass eine Digitalisierungseinheit ein klares Mandat besitzt, definierte Schnittstellen zu anderen Ebenen aufweist, über eine bedarfsspezifische Personalausstattung wie umfassende Budgetverantwortung verfügt und gemeinsames Lernen forciert. Für die konkrete Ausgestaltung steht eine breite Palette an Impulsen und Lösungen zur Verfügung.

Die erarbeiteten Erkenntnisse lassen sich vergleichsweise leicht auf prägnante Schlagworte herunterbrechen – die Umsetzung in der Praxis wird deutlich schwieriger. Auch hat eine unmittelbare Übertragbarkeit der präsentierten europäischen Erfolgsmodelle auf die Ressortlandschaft der kommenden Bundesregierung in Deutschland Grenzen. Trotzdem sollten wir uns nicht hinter dem Argument der nationalen Besonderheiten und insbesondere der vielbeschworenen Komplexität des deutschen Föderalismus verstecken. Deutschland ist anders – alle anderen Länder jedoch auch. Die Spannweite der gezeigten Lösungsansätze ist eine Einladung zur Inspiration und Aufnahme von Impulsen: Das Design von Governance-Strukturen, die zur spezifischen Situation Deutschlands passen und die Digitalisierung der Gesellschaft erfolgreich vorantreiben, ist möglich.

# Autor:innen



**Prof. Dr. Christoph Bieber**  
NRW School of Governance  
Christoph.Bieber@uni-due.de



**Prof. Dr. Svenja Falk**  
Accenture  
Svenja.Falk@accenture.com



**Prof. Dr. Andreas Blätte**  
NRW School of Governance  
Andreas.Blaette@uni-due.de



**Sophie Evers**  
Accenture  
Sophie.Evers@accenture.com



**Stefan Rolwing**  
Accenture  
Stefan.Rolwing@accenture.com



**Dr. Nils Beier**  
Accenture  
Nils.Beier@accenture.com

## Contributors

Dr. Christopher Sampson, Dr. Frederik Traut, Dr. Carolin Hühlein-Worthmann, Felipe Hinrichsen, Lisa Debo, Markus Hoffmann, Christopher Stephan und Boris von Chlebowski.



**September 2021**

## **Redaktion / Wissenschaftliche Leitung**

### **Dr. Kristina Weissenbach**

Tel. +49 (0) 203 / 379 – 3742  
kristina.weissenbach@uni-due.de

### **Sekretariat**

#### **Lina-Marie Zirwes**

Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2018  
lina-marie.zirwes@uni-due.de

## **Herausgeber (V.i.S.d.P.)**

### **Univ. Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte**

#### **Redaktionsanschrift**

Redaktion Regierungsforschung.de  
NRW School of Governance  
Institut für Politikwissenschaft  
Lotharstraße 53  
47057 Duisburg  
redaktion@regierungsforschung.de

## **Please cite as**

Bieber, Christoph et al. (2021): Digitalland Deutschland – Blick nach außen, Fokus nach vorn, Thesen für eine erfolgreiche Governance der Digitalisierung in Deutschland, published on: [regierungsforschung.de](http://regierungsforschung.de)

# Quellenverzeichnis

- <sup>1</sup> Merkel, A. (2018). Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim Jahrestreffen des World Economic Forum am 24. Januar 2018 in Davos. Zugriff am 19. Juli 2021. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-799516>.
- <sup>2</sup> CDU, CSU & SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018. Zugriff am 21. Juli 2021. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.
- <sup>3</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2018). Funkloch-App der Bundesnetzagentur gestartet. Zugriff am 23. Juli 2021. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2018/085-scheuer-funkloch-app.html>.
- <sup>4</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2021). Die Breitbandförderung des Bundes. Zugriff am 23. Juli 2021. <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandfoerderung/breitbandfoerderung.html>.
- <sup>5</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021). Digitalpaktschule.de. Zugriff am 22. Juli 2021. <https://www.digitalpaktschule.de/>.
- <sup>6</sup> Bundesregierung (2021a). Digitale Kompetenzen aller Altersgruppen stärken. Zugriff am 22. Juli 2021. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/initiative-digitale-bildung-1860856>
- <sup>7</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021a). Das Verwaltungsportal des Bundes. Zugriff am 22. Juli 2021. [https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-infrastruktur/verwaltungsportal/verwaltungsportal\\_bund-node.html](https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-infrastruktur/verwaltungsportal/verwaltungsportal_bund-node.html).
- <sup>8</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021b). E-Akte Bund. Zugriff am 22. Juli 2021. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmoernisierung/e-akte/e-akte-node.html>.
- <sup>9</sup> Goldmann, A. & Bieber, C. (2021). KI-Governance – Künstliche Intelligenz als Gegenstand politischer Steuerung. Zugriff am 2. August 2021. [https://www.cais.nrw/wp-94fa4-content/uploads/CAIS\\_Report/Goldmann\\_Bieber-2021-Kuenstliche-Intelligenz-als-Gegenstand-politischer-Steuerung.pdf](https://www.cais.nrw/wp-94fa4-content/uploads/CAIS_Report/Goldmann_Bieber-2021-Kuenstliche-Intelligenz-als-Gegenstand-politischer-Steuerung.pdf).
- <sup>10</sup> Europäische Kommission (2020a). Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2020 – Deutschland. Zugriff am 23. Juli 2021. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=66943](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66943).
- <sup>11</sup> Neuerer D. (2020). „Damit hätten wir die Corona-App noch schneller umsetzen können“. Zugriff am 27. Juli 2021. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/debatte-digitalministerium-damit-haetten-wir-die-corona-app-noch-schneller-umsetzen-koennen/25956464.html>.
- <sup>12</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise. Zugriff am 27. Juli 2021. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- <sup>13</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2021). Monitor Digitale Verwaltung #5. Zugriff am 23. Juli 2021. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/126f3a69dab50326a94e33a885ed927f/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-data.pdf?download=1>.
- <sup>14</sup> Punz, M. (2021). Markus Richter: „Ich will Hyperscaler nicht verbieten“ (Interview mit Markus Richter). Zugriff am 2. August 2021. [https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/markus-richter-ich-will-hyperscaler-nicht-verbieten?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=pmd\\_c4f7a71bb59b74fe518997170e7e61c0607f05ae-1628580458-0-gqNtZGzNAmKjcnBszQuO](https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/markus-richter-ich-will-hyperscaler-nicht-verbieten?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_c4f7a71bb59b74fe518997170e7e61c0607f05ae-1628580458-0-gqNtZGzNAmKjcnBszQuO).
- <sup>15</sup> Bitkom e.V. (2021). Bitkom-Positionen zur Bundestagswahl 2021. Zugriff am 18. August 2021. <https://www.bitkom.org/Bundestagswahl-2021>.
- <sup>16</sup> Neuerer, D. & Schwarz, D. (2021). Bitkom-Präsident will „entscheidungsfreudigen“ Digitalminister im Bund. Zugriff am 27. Juli 2021. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-bitkom-praesident-will-entscheidungsfreudigen-digitalminister-im-bund/27279740.html?ticket=ST-4169581-tV0zGydDasYf2hSv3oUw-ap2>.
- <sup>17</sup> Pausder, V. (2021). Es ist Zeit für ein Digitalministerium. Zugriff am 9. August 2021. <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-es-ist-zeit-fuer-ein-digitalministerium/27485394.html?ticket=ST-3836646-xYwI03fCkHeRsUCaWub-ap2>.
- <sup>18</sup> NExT e.V. (2021). Digitalministerium im Bund. Zugriff am 27. Juli 2021. [https://assets.website-files.com/5ea4da2d27484ba34faa7528/608eb3dca03af8fe37a1ba87\\_NExT%20Diskussionspapier%20-%20Digitalministerium%20-%20Stand%20210501%20-%20CC-BY-4.0.pdf](https://assets.website-files.com/5ea4da2d27484ba34faa7528/608eb3dca03af8fe37a1ba87_NExT%20Diskussionspapier%20-%20Digitalministerium%20-%20Stand%20210501%20-%20CC-BY-4.0.pdf).
- <sup>19</sup> Heumann, S. (2021). Scheinlösung Digitalministerium. Zugriff am 27. Juli 2021. [https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/210317\\_scheinlosung\\_digitalministerium.pdf](https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/210317_scheinlosung_digitalministerium.pdf).
- <sup>20</sup> Hüther, M. (2021). Diese fünf Dinge braucht es, damit unsere Verwaltung digitaler wird. Zugriff am 9. August 2021. [https://www.t-online.de/finanzen/news/unternehmen-verbraucher/id\\_90590210/iw-chef-huether-diese-fuenf-dinge-braucht-es-damit-die-verwaltung-digitaler-wird.html](https://www.t-online.de/finanzen/news/unternehmen-verbraucher/id_90590210/iw-chef-huether-diese-fuenf-dinge-braucht-es-damit-die-verwaltung-digitaler-wird.html).

- <sup>21</sup> Punz, M. (2021). Markus Richter: „Ich will Hyperscaler nicht verbieten“ (Interview mit Markus Richter). Zugriff am 02. August 2021. [https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/markus-richter-ich-will-hyperscaler-nicht-verbieten?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=pmd\\_c4f7a71bb59b74fe518997170e7e61c0607f05ae-1628580458-0-gqNtZGzNAmKjcnBszQuO](https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/markus-richter-ich-will-hyperscaler-nicht-verbieten?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_c4f7a71bb59b74fe518997170e7e61c0607f05ae-1628580458-0-gqNtZGzNAmKjcnBszQuO).
- <sup>22</sup> Schröder, M. (2021). Katrin Suder: „Wir waren zu weit weg von der Umsetzung“ (Interview mit Katrin Suder). Zugriff am 18. August 2021. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/katrin-suder-wir-waren-zu-weit-weg-von-der-umsetzung>.
- <sup>23</sup> CDU & CSU (2021). Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Zugriff am 11. August 2021. <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.
- <sup>24</sup> FDP (2021a). Nie gab es mehr zu tun. Zugriff am 11. August 2021. [https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP\\_Programm\\_Bundestagswahl2021\\_1.pdf](https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf).
- <sup>25</sup> FDP (2021b). Deutschland braucht endlich ein Digitalministerium. Zugriff am 11. August 2021. <https://www.fdp.de/deutschland-braucht-endlich-ein-digitalministerium>.
- <sup>26</sup> Kersting, S. (2021). Grünen-Chef Habeck: „Deutschland ist stark unterdigitalisiert“. Zugriff am 11. August 2021. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/handelsblatt-govtech-gipfel-gruenen-chef-habeck-deutschland-ist-stark-unterdigitalisiert/27272764.html>.
- <sup>27</sup> Greive, M. & Hilderbrand, J. (2021). „Es geht nur als Chefsache“: Scholz will sich persönlich um Digitalisierung kümmern. Zugriff am 11. August 2021. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/handelsblatt-govtech-gipfel-es-geht-nur-als-chefsache-scholz-will-sich-persoenlich-um-digitalisierung-kuemmern/27274520.html?ticket=ST-1331506-RSTMuZcJIUSL4HaOrmYV-ap5>.
- <sup>28</sup> Europäische Kommission (2020b). Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Thematic chapters. Zugriff am 02. August 2021. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=67086](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=67086).
- <sup>29</sup> Europäische Kommission (2020c). Digital Public Administration Factsheets 2020. Zugriff am 2. August 2021. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2020>.
- <sup>30</sup> Europäische Kommission (2021). Digital Public Administration Factsheets. Zugriff am 2. August 2021. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets>.
- <sup>31</sup> Europäische Kommission (2020d). Digital Public Administration factsheet 2020 – Germany. Zugriff am 2. August 2021. [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Public\\_Administration\\_Factsheets\\_Germany\\_vFINAL.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_Germany_vFINAL.pdf).
- <sup>32</sup> Lange, S. (2020). Was macht eigentlich Dorothee Bär?. Zugriff am 25. Juli 2021. <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Digitalisierung-Was-macht-eigentlich-Dorothee-Baer-id58792616.html>.
- <sup>33</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020). Beauftragter für Informationstechnik. Zugriff am 25. Juli 2021. [https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Lebenslaeufe/DE/lebenslauf\\_bfit/beauftragter\\_fuer\\_informationstechnik.html](https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Lebenslaeufe/DE/lebenslauf_bfit/beauftragter_fuer_informationstechnik.html).
- <sup>34</sup> Bundesregierung (2021b). Der IT-Rat. Zugriff am 26. Juli 2021. <https://www.digital-made-in.de/dmide/der-it-rat-1793860>.
- <sup>35</sup> Bundesregierung (2021c). Fragen und Antworten zum Digitalkabinett – Digitalisierung betrifft alle Bereiche. Zugriff am 26. Juli 2021. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/digital-kabinett-1763446>.
- <sup>36</sup> IT-Planungsrat (2021). Über den IT-Planungsrat. Zugriff am 26. Juli 2021. <https://www.it-planungsrat.de/>.
- <sup>37</sup> FITKO (2021). Wer wir sind. Zugriff am 26. Juli 2021. [https://www.fitko.de/Start#dsarticle\\_5045183](https://www.fitko.de/Start#dsarticle_5045183).
- <sup>38</sup> Bundesverwaltungsamt (2021). BVA.digital. Zugriff am 26. Juli 2021. [https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Digitalisierung/digitalisierung\\_node.html](https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Digitalisierung/digitalisierung_node.html).
- <sup>39</sup> Blätte, A. (2015). Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder: Skizze einer typologischen Theorie. Zugriff am 24. August 2021. <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/19112>.
- <sup>40</sup> Böcher, M. & Töller, A. (2012). Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. [https://www.researchgate.net/publication/328563436\\_Reifung\\_als\\_taugliches\\_Konzept\\_zur\\_Konzeptualisierung\\_langfristigen\\_Wandels\\_von\\_Politikfeldern\\_Uberlegungen\\_anhand\\_des\\_Politikfeldes\\_Umweltpolitik](https://www.researchgate.net/publication/328563436_Reifung_als_taugliches_Konzept_zur_Konzeptualisierung_langfristigen_Wandels_von_Politikfeldern_Uberlegungen_anhand_des_Politikfeldes_Umweltpolitik).
- <sup>41</sup> Finnish Ministry of Finance (2021a). Jarkko Levasma appointed as Government CIO. Zugriff am 3. August 2021. <https://vm.fi/en/-/jarkko-levasma-appointed-as-government-cio>.
- <sup>42</sup> Europäische Kommission (2020e). Digital Public Administration factsheet 2020 – Finland. Zugriff am 2. August 2021. [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Public\\_Administration\\_Factsheets\\_Finland\\_vFINAL.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_Finland_vFINAL.pdf).

# Quellenverzeichnis

- <sup>43</sup> Finnish Ministry of Finance (2021b). Ministers. Zugriff am 3. August 2021. <https://vm.fi/en/ministers>.
- <sup>44</sup> Financial Supervisory Authority Finland (2021). Martti Hetemäki. Zugriff am 6. August 2021. <https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/organisation-and-tasks/martti-hetemaki/>.
- <sup>45</sup> OECD (n.d.). Finland. Zugriff am 5. August 2021. <https://www.oecd.org/digital/ieconomy/2004573.pdf>.
- <sup>46</sup> Prime Minister's Office Finland (2015). Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government. Zugriff am 3. August 2021. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_EN\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac/Ratkaisujen+Suomi\\_EN\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf).
- <sup>47</sup> OECD (2021). Drivers of Trust in Public Institutions in Finland. Zugriff am 5. August 2021. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/drivers-of-trust-in-public-institutions-in-finland\\_52600c9e-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/drivers-of-trust-in-public-institutions-in-finland_52600c9e-en).
- <sup>48</sup> Ritchie, R. (2020). Lessons from a pioneer in government digital transformation. Zugriff am 6. August 2021. <https://www.i-cio.com/strategy/digitalization/item/lessons-from-a-pioneer-in-government-digital-transformation>.
- <sup>49</sup> E-Estonia (2021). X-Road. Zugriff am 7. August 2021. <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>.
- <sup>50</sup> Bhunia, P. (2018). Estonia and Finland connect their data exchange layers for seamless cross-border data transfer. Zugriff am 6. August 2021. <https://opengovasia.com/estonia-and-finland-connect-their-data-exchange-layers-for-seamless-cross-border-data-transfer/>.
- <sup>51</sup> Sirviö, V. (2019). Estonia and Finland – Digital forerunners in cross-border cooperation. Zugriff am 6. August 2021. <https://www.niis.org/blog/2019/10/2/estonia-and-finland-digital-forerunners-in-cross-border-cooperation>.
- <sup>52</sup> E-Estonia (2019). First EU citizens using ePrescriptions in other EU country. Zugriff am 6. August 2021. <https://e-estonia.com/first-eu-citizens-using-eprescriptions-in-other-eu-country/>.
- <sup>53</sup> E-Estonia (2016). Estonia and Finland to start sharing patient data. And that's just the start!. Zugriff am 6. August 2021. <https://e-estonia.com/estonia-and-finland-to-start-sharing-patient-data-and-thats-just-the-start/>.
- <sup>54</sup> X-Road (2021). Case Study: Estonia and Finland heading towards real-time data exchange on taxation. Zugriff am 6. August 2021. <https://x-road.global/case-study-tax-boards>.
- <sup>55</sup> Sirviö, V. (2019). Estonia and Finland – Digital forerunners in cross-border cooperation. Zugriff am 6. August 2021. <https://www.niis.org/blog/2019/10/2/estonia-and-finland-digital-forerunners-in-cross-border-cooperation>.
- <sup>56</sup> Europäische Kommission (2020f). Digital Public Administration factsheet 2020 – Ireland. Zugriff am 9. August 2021. [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Public\\_Administration\\_Factsheets\\_Ireland\\_vFINAL.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_Ireland_vFINAL.pdf).
- <sup>57</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2020). Incoming Minister of State's Brief on eGovernment and Public Procurement. Zugriff am 11. August 2021. <https://assets.gov.ie/81540/19d5e9d4-03c5-449b-baa7-1081c621579f.pdf>.
- <sup>58</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2016). Arrangements for Digital and ICT-related Expenditure in the Civil and Public Service. Zugriff am 12. August 2021. <https://circulars.gov.ie/pdf/circular/per/2016/02.pdf>.
- <sup>59</sup> Office of the Government Chief Information Officer (2021a). Digital Oversight. Zugriff am 12. August 2021. <https://ogcio.gov.ie/policy/oversight-and-approval/>.
- <sup>60</sup> Office of the Government Chief Information Officer (2021b). Strategies – Public Service ICT Strategy. Zugriff am 12. August 2021. <https://ogcio.gov.ie/policy/strategies/#public%20service%20ict%20strategy>.
- <sup>61</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2015a). Public Service ICT Strategy. Zugriff am 13. August 2021. <https://www.gov.ie/en/publication/0814f-public-service-ict-strategy/>.
- <sup>62</sup> Office of the Government Chief Information Officer (2021c). Build To Share. Zugriff am 13. August 2021. <https://ogcio.gov.ie/policy/build-to-share/>.
- <sup>63</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2015b). Public Service ICT Strategy 18 Step Action Plan. Zugriff am 13. August 2021. <https://www.gov.ie/en/publication/65143-public-service-ict-strategy-18-step-action-plan/>.
- <sup>64</sup> Europäische Kommission (2020g). Digital Public Administration factsheet 2020 – The Netherlands. Zugriff am 16. August 2021. [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Public\\_Administration\\_Factsheets\\_Netherlands\\_vFINAL.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_Netherlands_vFINAL.pdf).
- <sup>65</sup> Staten-Generaal (2000). Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU. Zugriff am 17. August 2021. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27510-1.html>.
- <sup>66</sup> ICTU (2021a). About us. Zugriff am 17. August 2021. <https://www.ictu.nl/about-us>.
- <sup>67</sup> ICTU (2021b). Dienstenoverzicht. Zugriff am 17. August 2021. <https://www.ictu.nl/sites/default/files/images/DiDien/ICTU%20Dienstenoverzicht%20in%20twee%20compacte%20visuals.pdf>.
- <sup>68</sup> Staten-Generaal (2000). Oprichting ICT-implementatie-organisatie Stichting ICTU. Zugriff am 17. August 2021. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27510-1.html>.

<sup>69</sup> ICTU (2021c). How we operate. Zugriff am 17. August 2021. <https://www.ictu.nl/about-us/how-we-operate>.

<sup>70</sup> ICTU (2021d). Werken bij & voor. Zugriff am 17. August 2021. <https://www.ictu.nl/werken-bij-voor>.

<sup>71</sup> ICTU (2019). Whitepaper Kwaliteitsaanpak ICTU Softwareontwikkeling. Zugriff am 17. August 2021. <https://www.ictu.nl/publicaties/whitepaper-kwaliteitsaanpak-ictu-softwareontwikkeling>.

<sup>72</sup> Logius (2021a). Zakendoen met Logius. Zugriff am 18. August 2021. <https://www.logius.nl/onze-organisatie/zakendoen-met-logius>.

<sup>73</sup> Logius (2021b). Organisatiestructuur. Zugriff am 18. August 2021. <https://www.logius.nl/onze-organisatie/over-logius/organisatiestructuur>.

<sup>74</sup> Logius (2021c). About Logius. Zugriff am 18. August 2021. <https://www.logius.nl/english>.

<sup>75</sup> Beelen, Willem (2012). Ictu en Logius: niet alles doen, maar focus. Zugriff am 19. August 2021. <https://www.computable.nl/artikel/expertverslag/infrastructuur/4594803/4573232/ictu-en-logius-niet-alles-doen-maar-focus.html>.

<sup>76</sup> DigiD (2005). DigiD voor alle burgers beschikbaar. Zugriff am 19. August 2021. <https://web.archive.org/web/20050507212403/http://www.digid.nl/nieuws/nieuwsberichten/article/1/33/>.

<sup>77</sup> Logius (2021d). DigiD: hoe werkt het?. Zugriff am 19. August 2021. <https://www.logius.nl/diensten/digid/hoe-werkt-het>.

<sup>78</sup> Digitale Overheid (2021). Meer gebruik van DigiD in 2020. Zugriff am 19. August 2021. <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/meer-gebruik-van-digid-in-2020/>.

<sup>79</sup> Logius (2021e). DigiD update. Zugriff am 19. August 2021. <https://www.logius.nl/diensten/digid/update>.

<sup>80</sup> Beelen, Willem (2012). Ictu en Logius: niet alles doen, maar focus. Zugriff am 19. August 2021. <https://www.computable.nl/artikel/expertverslag/infrastructuur/4594803/4573232/ictu-en-logius-niet-alles-doen-maar-focus.html>.

<sup>81</sup> ICTU (2021e). Programma- en projectmanagement. Zugriff am 19. August 2021. <https://www.ictu.nl/programma-en-projectmanagement>.

<sup>82</sup> Maastricht University (2020). DigiD transcending borders: Frontier workers now able to apply for DigiD. Zugriff am 20. August 2021. <https://www.maastrichtuniversity.nl/news/item-digid-borders-frontier-workers-now-able-to-apply-digid>.

<sup>83</sup> Digitale Overheid (2020). Grensarbeiders krijgen voortaan ook DigiD. Zugriff am 20. August 2021. <https://www.digitale-overheid.nl/nieuws/grensarbeiders-krijgen-voortaan-ook-digid/>.

<sup>i</sup> Eine detaillierte Erläuterung der Untersuchungsdimensionen des DESI erfolgt zu Beginn von Kapitel 2.

<sup>ii</sup> Ergebnisse des DESI 2020 basieren auf Daten aus dem Jahr 2019 und bewerten den Status der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft vor der Covid-19-Pandemie.

<sup>iii</sup> Der Vergleich beinhaltet das Vereinigte Königreich, das zum Zeitpunkt der letzten Datenerhebung noch Teil der EU war.

<sup>iv</sup> Hier werden nur Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU, FDP und SPD betrachtet. Diese Parteien werden aller Voraussicht nach die Bildung einer kommenden Regierungskoalition maßgeblich bestimmen.

<sup>v</sup> Die vorliegende Studie fokussiert die jeweils nationale Ebene. Föderale Strukturen sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

<sup>vi</sup> Die Betrachtungen des jeweiligen organisatorischen Aufbaus übernehmen die Informationen aus den Digital Public Administration Factsheets der EU aus dem Jahr 2020. Diese basieren auf den Informationszulieferungen ausgewählter Verwaltungseinheiten aus den einzelnen Ländern und werden vom National Interoperability Framework Observatory (NIFO) veröffentlicht.

<sup>vii</sup> Der IT-Planungsrat verantwortet für Deutschland die Zusammenarbeit mit dem NIFO.

<sup>viii</sup> Im EU Factsheet wird lediglich die Abteilung DG als Policy-Akteurin genannt. Weiterhin wurde das ITZBund in der Darstellung ergänzt.

<sup>ix</sup> Solch einen Prozess zeigen Böcher & Töller (2012) beispielsweise in der Entwicklung des Feldes Umweltpolitik auf.

<sup>x</sup> Dort ist auch der Government CIO angesiedelt, der auch die verschiedenen Digitalisierungsinitiativen über Körperschaften hinweg koordiniert und somit ebenenübergreifend agiert.

<sup>xi</sup> Diese Aufzählung basiert auf dem Digital Public Administration Factsheet der Europäischen Kommission für Finnland, demnach werden einzelne Koordinationsaufgaben (beispielsweise die Sicherstellung von Kompatibilität von Systemen) weiterhin vom Finanzministerium ausgeführt.

<sup>xii</sup> Der ehemalige Ständige Sekretär Martti Hetemäki diente beispielsweise von 2013 bis 2020 unter fünf verschiedenen Regierungen und sieben Finanzminister:innen.

<sup>xiii</sup> Hierfür stehen beispielhaft die Public Service ICT Strategy (2015), die eGovernment Strategy (2017-2020) oder die Public Service Data Strategy (2019-2023).

<sup>xiv</sup> Beispiele hierfür sind organisatorische Maßnahmen wie der Aufbau einer Data Governance Unit, aber auch die Koordination der Entwicklung digitaler Services wie einer App zur Kontaktnachverfolgung bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie.

# Über uns

Die **NRW School of Governance** ist eine Professional School an der Universität Duisburg-Essen. Am Institut für Politikwissenschaft verortet, stellt sie seit 2006 eine Initiative zur Exzellenzförderung in Nordrhein-Westfalen dar. Als Professional School ist sie durch Joint Appointments interdisziplinär aufgestellt. Modernes Gestaltungswissen bietet die Governance School als Antwort auf die Transformation von Staatlichkeit. Das gilt symbolisch verdichtet für die politischen Räume: Ruhrgebiet, Düsseldorf, Berlin und Brüssel. Die Erkenntnis, wie wichtig die Verbindung von Theorie und Praxis, das Zusammenwirken von wissenschaftlicher Expertise und praxisorientierten Elementen sind, schlägt sich in Forschung, Lehre und Wissenstransfer nieder.

**Accenture** ist ein weltweit führendes Beratungsunternehmen mit umfassender Erfahrung und spezialisierten Fähigkeiten in mehr als 40 Branchen und allen Unternehmensfunktionen. Mit über 600.000 Mitarbeitenden treiben wir Innovationen voran, um die Art und Weise, wie die Welt lebt und arbeitet zu verbessern. Unsere Expert:innen für den Public Sector begleiten die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung und unterstützen unseren Kund:innen auf dem Weg in die digitale Zukunft – von der Strategie bis zur Umsetzung.