

ANALYSEN UND STUDIEN

Digitalisierungsstrategien bundesdeutscher Länder

Eine Bestandsaufnahme ihrer Entwicklung und Implementierung

AutorInnen

Katharina Brunner, bidt

Andreas Jäger, bidt

Thomas Hess, Institut für Wirtschaftsinformatik und Neue Medien an der
Ludwig-Maximilians-Universität und bidt

Ursula Münch, Akademie für Politische Bildung Tutzing

Herausgeber

bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation
www.bidt.digital

Impressum

bidt Analysen und Studien Nr. 4

Die vom bidt veröffentlichten Analysen und Studien geben die Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder; sie spiegeln nicht die Haltung des Instituts als Ganzes wider.

bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation

Gabelsbergerstraße 4
80333 München
www.bidt.digital

Koordination

Margret Hornsteiner, Nicola Holzapfel
Dialog bidt
dialog@bidt.digital

Gestaltung

made in – Design und Strategieberatung
www.madein.io

Veröffentlichung: September 2020
ISSN-Nummer: 2701-2379
DOI: 10.35067/xypq-kn63

Das bidt veröffentlicht als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften seine Werke unter der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft empfohlenen Lizenz Creative Commons CC BY:

→ <https://badw.de/badw-digital.html>

© 2020 bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation

Das Bayerische Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) trägt als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften dazu bei, die Entwicklungen und Herausforderungen der digitalen Transformation besser zu verstehen. Damit liefert es die Grundlagen, um die digitale Zukunft der Gesellschaft verantwortungsvoll und gemeinwohlorientiert zu gestalten.

Das Projekt „Digitale Transformationsstrategien der bundes-deutschen Länder“ liefert einen systematischen Vergleich unterschiedlicher Herangehensweisen an die Digitalpolitik. Es steht unter der fachlichen Leitung von Professorin Ursula Münch, Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing, und Professor Thomas Hess, Direktor des Instituts für Wirtschaftsinformatik und Neue Medien an der LMU sowie Mitglied im bidt-Direktorium, und verbindet damit interdisziplinäre Perspektiven aus Politikwissenschaft und Wirtschaftsinformatik.

Die AutorInnen

Katharina Brunner ist wissenschaftliche Referentin am bidt.
E-Mail: katharina.brunner@bidt.digital

Andreas Jager ist wissenschaftlicher Referent am bidt.
E-Mail: andreas.jager@bidt.digital

Prof. Thomas Hess ist Direktor des Instituts für Wirtschaftsinformatik und Neue Medien an der Ludwig-Maximilians-Universität sowie Mitglied im bidt-Direktorium.
E-Mail: thess@bwl.lmu.de

Prof. Ursula Münch ist Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing.
E-Mail: u.muench@apb-tutzing.de

Abstract

Die Gestaltung der digitalen Transformation stellt die Politik vor große Herausforderungen. Als vielseitiges Querschnittsthema durchdringt sie alle Politikfelder und lässt sich nicht reibungslos in die bestehenden politischen und administrativen Strukturen einordnen. Als Antwort auf diese Gestaltungsaufgabe haben sich seit 2015 zunächst im Bund und nach und nach auch in den Ländern Digitalisierungsstrategien als Governance-Instrumente etabliert. Die vorliegende Studie richtet ihren Blick auf die Ebene der Länder und untersucht anhand von Fallstudien in Kombination mit einer qualitativen Dokumentenanalyse, wie der digitale Wandel politisch gesteuert werden kann. Im Fokus steht dabei zum einen die Frage, wie der Strategiebildungsprozess strukturell eingebettet ist. Zum anderen liegt das Forschungsinteresse darauf, wie die in den Strategien festgelegten Maßnahmen gesteuert und umgesetzt werden können.

Die Studienergebnisse zeigen, dass im Prozess der Entstehung von Digitalisierungsstrategien großer Wert auf die Integration unterschiedlicher Perspektiven aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gelegt wird, wobei die Entwicklung durch eine zentrale Koordinierungsinstanz gesteuert und der Prozess von der obersten politischen Führungsebene initiiert und mitgetragen wird. Mit Blick auf die Implementierung von Digitalisierungsstrategien lässt sich herausstellen, dass strukturelle und prozessuale Anpassungen notwendig sind, um das Projektmanagement im politisch-administrativen Bereich weiter auszubauen und an die Dynamik digitaler Wandlungsprozesse anzupassen. Insbesondere das Monitoring ist in Politik und Verwaltung nur sehr unterentwickelt und bleibt weit hinter in der Wirtschaft verbreiteten Ansätzen zurück.

The shaping of the digital transformation poses major challenges for policymakers. As a versatile cross-cutting issue, it affects all policy fields and cannot be smoothly integrated into existing political and administrative structures. In response to this task, digitisation strategies have been established as governance instruments since 2015, initially at national level and gradually also in the federal states. The study focuses on the federal state level and uses case studies in combination with a qualitative document analysis to examine how digital change can be managed politically. On the one hand, the focus is on the question of how the strategy-building process is structurally embedded. On the other hand, the research interest focuses on the question of how the actions defined in the strategies can be controlled and implemented.

The results of the study show that in the development of digitisation strategies, much attention is paid to the integration of different perspectives from politics, business, science, and civil society. The development is coordinated by a central steering committee and the process is initiated and supported by the highest political level. With regard to strategy implementation, it can be emphasized that structural and procedural adjustments are necessary to further develop project management in the political-administrative sphere and to adapt it to the dynamics of digital change processes. Monitoring in particular is still very underdeveloped in politics and administration and remains behind that of the economy in depth and scope.

Inhalt

1	Das Wichtigste in Kürze	6
2	Einleitung	9
3	Politische Strategiebildung in Zeiten der digitalen Transformation	11
3.1	Digitalisierung als politisches Handlungsfeld	11
3.2	Strategien als Instrument der politischen Steuerung	12
3.3	Die Rolle der Länder und föderativer Strukturen	14
4	Anlage und Durchführung der Studie	16
4.1	Problemstellung und Forschungsfragen	16
4.2	Methodische Anmerkungen	17
5	Bestandsaufnahme veröffentlichter Digitalisierungsstrategien	21
5.1	Formale Entstehung	21
5.2	Thematische Schwerpunkte	24
5.3	Diskussion	28
6	Strategieentwicklung zwischen Koordination, Kooperation und Konsultation	30
6.1	Fallbeispiel Hamburg	30
6.2	Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen	32
6.3	Fallbeispiel Baden-Württemberg	34
6.4	Diskussion	36
7	Strategieimplementierung zwischen Zuständigkeiten, Monitoring und Fachstrategien	41
7.1	Ministerielle Zuordnung und zentrale Verantwortlichkeiten	41
7.2	Mittelvergabe und Monitoring	42
7.3	Bedeutung von Fachstrategien und Programmen	44
7.4	Diskussion	46
8	Zusammenfassung und Ausblick	51
9	Literaturverzeichnis	54
	Anhang	58
	Anmerkungen	60

1 Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag zur Beantwortung der Frage, wie die digitale Transformation politisch gestaltet werden kann. Im Zentrum stehen die veröffentlichten ressort- und themenübergreifenden Digitalisierungsstrategien der bundesdeutschen Länder. Auf Basis von Fallstudien und einer Dokumentenanalyse wird untersucht, welche Handlungsmuster und Governance-Strukturen bei der (Weiter-)Entwicklung von Digitalisierungsstrategien zu beobachten sind und wie geplante Digitalisierungsinitiativen im Sinne der landesweiten Digitalisierungsstrategie gesteuert und umgesetzt werden können.

Mit der „Digitalen Agenda“ des Bundes wurde 2015 in Deutschland erstmals eine Digitalisierungsstrategie veröffentlicht, die einen breiten Gestaltungsanspruch hat. Seitdem haben sich auch in den Ländern nach und nach Digitalisierungsstrategien als Governance-Instrumente zur Steuerung des Querschnittsthemas Digitalisierung etabliert. Sie sind eine Antwort auf die Herausforderung, die Dynamik und Komplexität des Themas innerhalb bestehender politischer Strukturen und Prozesse abzubilden. So bündeln integrative Strategien die in den Ministerien verteilten digitalpolitischen Zuständigkeiten sowie zusätzliche externe Expertise und dienen als instruktives Leitdokument zur systematischen und planvollen Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen im Sinne zuvor festgelegter strategischer Ziele.

Zentrale Ergebnisse im Überblick

Die betrachteten Fallstudien zeigen hinsichtlich der Entstehung von Digitalisierungsstrategien wesentliche Gemeinsamkeiten. Ein charakteristisches Element ist die ressortübergreifende Kollaboration, die von einer zentralen Koordinierungseinheit im Rahmen eines strukturierten Prozesses gesteuert wird. Die in der Privatwirtschaft in den letzten Jahren etablierte Rolle des Chief Digital Officers (CDO) hält mittlerweile auch Einzug in den öffentlichen Sektor. Diese Funktion ergänzt damit die in der Politik seit vielen Jahren etablierte Rolle des Chief Information Officers (CIO), der lediglich für den technischen Teilbereich der Digitalisierung zuständig ist, um eine notwendige übergreifende Perspektive auf digitale Transformationsprozesse.

Ein wesentlicher Fokus der Strategieentwicklung liegt darauf, die übergeordneten strategischen Ziele und die zu deren Umsetzung notwendigen Maßnahmen jenseits üblicher Hierarchien und Ressortverantwortlichkeiten zu erarbeiten. Dabei soll zudem sichergestellt werden, dass das in den Ministerien vorhandene Fachwissen bei der Strategieentwicklung berücksichtigt wird. Nicht übersehen werden darf dabei, dass die Einbindung von Personal aus verschiedenen Ministerien eine gesteigerte Identifikation der jeweiligen Behörden mit den zu erarbeitenden Zielen und Maßnahmen erzeugt. Das wirkt sich nicht nur positiv auf die nachfolgende Phase der Implementierung aus. Sondern es verbessert auch die Möglichkeit, dass ergänzende Fachstrategien in Einklang mit der Digitalisierungsstrategie erarbeitet und umgesetzt werden.

Neben der Einbindung unterschiedlicher Perspektiven aus der politischen Sphäre ist auch die Integration externen Fachwissens eine wichtige Komponente im Entstehungsprozess von Digitalisierungsstrategien. So ließen mehrere Länder über analoge und digitale Konsulta-

tionsverfahren zusätzliche Meinungsbilder und Expertise aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in den Strategiebildungsprozess einfließen. Auf diese Weise konnten wertvolle Einsichten aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen generiert werden. Die Anzahl und Diversität der einbezogenen Sichtweisen ist zudem ein Anhaltspunkt dafür, wie ernst Digitalisierung seitens der Politik als komplexes und vielfältiges Querschnittsthema genommen wird.

Darüber hinaus ist das politische Commitment auf der obersten politischen Führungsebene ein wesentlicher Faktor für die Verbindlichkeit und politische Strahlkraft der Strategie. Digitalisierungsstrategien sind zumeist als Vorhaben in den Regierungsprogrammen festgeschrieben und haben allein dadurch hohes politisches Gewicht. Nach ihrer Erstellung werden die Papiere im Kabinett beschlossen und können als politische Absichtserklärungen bzw. Selbstverpflichtungen der jeweiligen Regierungen aufgefasst werden, was ihren Stellenwert zusätzlich unterstreicht.

Bei der Implementierung von Digitalisierungsstrategien rückt die Frage in den Vordergrund, welche institutionellen und prozessualen Strukturen dazu beitragen, dass die formulierten übergeordneten Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen im Sinne der Strategie umgesetzt werden.

Zentrale Bedeutung hat die institutionelle Verankerung: In den meisten Ländern liegt diese bei einem Digitalressort, das an ein bestehendes Ministerium angegliedert ist. Zusätzlich stimmen sich Regierungen häufig in Digitalkabinetten bzw. Kabinettsausschüssen für Digitalisierung auf oberster Ebene ab. Eigenständige Digitalministerien stellen in den deutschen Ländern bislang noch Ausnahmen dar. Vorherrschend ist eine dezentrale Verteilung von Kompetenzen auf einzelne Fachressorts mit einem vorrangig zuständigen Ministerium (zumeist Wirtschaftsministerium oder Staatskanzlei).

Entscheidender als die institutionelle Zuordnung per se sind klare, nach außen sichtbare Verantwortlichkeiten. Koordinierungsstellen brauchen die nötige politische Entscheidungsmacht, um digitalpolitische Interessen – auch gegen etwaige Widerstände anderer Ressorts – durchsetzen zu können. Dabei können eigene Digitalisierungshaushalte digitalpolitische Entscheidungskompetenz stärken.

Zur gezielten Steuerung der Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen ist ein Überblick über bestehende und geplante Digitalisierungsprojekte notwendig. Nur auf diese Weise können mögliche Synergien und Schnittstellen identifiziert und Projekte in Einklang mit den strategischen Zielen effizient umgesetzt werden. Ein kontinuierliches Monitoring und danach ausgerichtete Abstimmungs- und Korrekturprozesse sind in den Ländern jedoch noch sehr unterentwickelt und beschränken sich meist auf Bewertungen, denen keine quantifizierbaren Messkriterien zugrunde liegen.

Die Studienergebnisse machen deutlich, dass es weitreichender prozessualer Anpassungen bedarf, um das Projektmanagement im politisch-administrativen Bereich weiter auszubauen. Die Priorisierung von Maßnahmen über finanzielle Steuerungsarrangements in Kombination mit einem entsprechenden digitalpolitischen Projektmanagement kann ein wichtiger Schritt dafür sein. Dies ermöglicht kohärente Finanzierungsentscheidungen über Ressortgrenzen hinweg und eine abgestimmte und zielgerichtete Steuerung von Digitalisierungsvorhaben.

Die dadurch geschaffene Kontroll- und Übersichtsfunktion kann somit als ein Kernstück zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategien in den Ländern aufgefasst werden.

Eine integrative Digitalisierungsstrategie braucht einen Unterbau aus Fachstrategien und Investitionsprogrammen. Ob eine Strategie als Klammer- und Leitdokument eine Orientierungsfunktion für weiterführende Überlegungen in Ministerien, Behörden oder Kommunen bietet, hängt davon ab, inwiefern sie Freiräume für subsidiäre funktionale und operative Teilstrategien lässt und im politisch-administrativen Bereich als handlungsleitend akzeptiert ist.

„Ohne Strategie die Chancen der Digitalisierung zu nutzen ist ein Zufallstreffer.“

Ein Interviewpartner aus Nordrhein-Westfalen

2 Einleitung

Die Digitalisierung ist eine der treibenden Kräfte tief greifender gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Veränderungen. Kaum ein Lebensbereich existiert, der nicht den weitreichenden Folgen des digitalen Wandels ausgesetzt ist. Dieser alle gesellschaftlichen Sphären durchdringende Charakter zwingt die Politik, die digitale Transformation aktiv zu gestalten. Einer deutschlandweiten repräsentativen Umfrage zufolge sind „90 Prozent der Bevölkerung überzeugt, dass Digitalkompetenz für die Politik außerordentlich wichtig ist, insbesondere eine fundierte Einschätzung, was auf politischer Ebene im Zusammenhang mit den digitalen Transformationsprozessen unternommen werden muss“ (European Center for Digital Competitiveness 2020, 9). Eine entsprechende Einschätzung zu entwickeln erfordert die Integration von Perspektiven und Kompetenzen verschiedenster politischer und gesellschaftlicher Akteure. Die herkömmlichen, vom Ressortprinzip geprägten Strukturen stoßen dabei an ihre Grenzen. Als eine Antwort darauf wurden seit 2015 Digitalisierungsstrategien als Governance-Instrumente in Bund und Ländern eingeführt.

Eine ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie orchestriert das Zusammenspiel der in den Ministerien verteilten digitalpolitischen Fachexpertisen im Rahmen eines planvollen systematischen Vorgehens und dient der Koordinierung, Priorisierung und Implementierung von zuvor definierten abstrakten Zielen. Damit beschreibt sie den Weg, mit welchen inhaltlichen Maßnahmen und über welche prozessualen Strukturen diese Ziele erreicht werden sollen, und bestimmt Verantwortlichkeiten.

Im deutschen Föderalismus kommt den Ländern als „Modernisierungsagenturen“ (Härtel 2017, 220) bei der politischen Gestaltung der digitalen Transformation eine zentrale Bedeutung zu. Sie dienen als Experimentierräume für innovative Lösungen im Zusammenhang mit den vielfältigen Aufgaben der Digitalisierung und ermöglichen ein Vorgehen, das regionalen bzw. landesspezifischen Gegebenheiten angepasst ist. Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen daher die veröffentlichten Digitalisierungsstrategien der bundesdeutschen Länder, die sich durch einen themen- und ressortübergreifenden Gestaltungsanspruch auszeichnen.

Das forschungsleitende Erkenntnisinteresse besteht darin zu analysieren, wie der digitale Wandel von politischer Seite wirksam gestaltet werden kann. Auf Basis qualitativer Einzelfallstudien wird empirisch untersucht, wie der Strategiebildungsprozess strukturell eingebettet ist: Welches Ministerium ist federführend zuständig? Welche Akteure sind an der Ausarbeitung der Strategie beteiligt? Zudem untersucht die Studie die Rolle von Digitalisierungsstrategien bei der Priorisierung und Implementierung und richtet den Blick auf Strukturen und Prozesse, die geeignet sind, die Verbindlichkeit einer Strategie zu erhöhen und Digitalisierungsvorhaben in Einklang mit den übergeordneten Zielen umzusetzen.

Die vorliegende Studie besteht aus sieben Teilen: Das nachfolgende Kapitel betrachtet aus einer grundlegenden Perspektive funktionale Aspekte von politischen Digitalisierungsstrategien und thematisiert die Rolle der deutschen Länder in der digitalen Transformation (Kapitel 3). Aus diesen Vorüberlegungen werden schließlich die zentralen Forschungsfragen der Studie abgeleitet und das methodische Vorgehen beschrieben (Kapitel 4). Anschließend werden zunächst die formale Entstehung der veröffentlichten Strategiepapiere dargestellt sowie deren zentralen thematischen Schwerpunkte erläutert (Kapitel 5). Kapitel 6 zeichnet den Strategieentwicklungsprozess anhand ausgewählter Fallbeispiele nach und trägt in Verbindung mit Kapitel 5 zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage bei. Kapitel 7 befasst sich mit den Praktiken der Priorisierung und Implementierung von Digitalisierungsvorhaben und dient der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage. Im abschließenden Teil der Studie wird ein Fazit gezogen und ein kurzer Ausblick gegeben (Kapitel 8).

3 Politische Strategiebildung in Zeiten der digitalen Transformation

Der digitale Wandel eröffnet zahlreiche neue Handlungs- und Gestaltungsfelder für Individuen und institutionelle Akteure. Dies betrifft längst nicht nur Unternehmen, die wettbewerbsfähig bleiben müssen (Hess et al. 2016, 123). Auch für die Politik stellt es eine große Herausforderung dar, den digitalen Wandel, der sich in seiner Dynamik nicht an Legislaturperioden hält und kein absehbares Ende hat, in die herkömmlichen Strukturen politischer Governance zu integrieren und ihn aktiv mitzugestalten. Als Antwort auf diese Aufgabe haben eine Vielzahl von Ländern auf internationaler und nationaler Ebene eigene Digitalisierungsstrategien entwickelt.

Im Folgenden wird zunächst der Bedeutungszuwachs digitalpolitischer Themen in Deutschland kurz skizziert. Danach konzentrieren sich die Ausführungen in Kapitel 3.2 auf den Stellenwert von Digitalisierungsstrategien als Instrumente zur politischen Gestaltung der digitalen Transformation. Kapitel 3.3 befasst sich dann mit der Ebene, die im Weiteren im Fokus steht: die bundesdeutschen Länder und deren Rolle in der digitalen Transformation.

3.1 Digitalisierung als politisches Handlungsfeld

Traditionell beschreibt Digitalisierung die (Teil-)Automatisierung von Aufgaben und Prozessen, die zuvor von Menschen erledigt wurden. Diese spezielle Form der Automatisierung über Informationstechnologien beschränkte sich zunächst auf wiederkehrende, einfach strukturierte Aufgaben und kann mittlerweile durch technologische Weiterentwicklungen zunehmend auf komplexere Aufgabenbereiche ausgedehnt werden (Hess 2019b). Im Unternehmenskontext „wird Digitalisierung häufig – etwas breiter – mit der Einführung digitaler Technologien [...] und als Treiber der digitalen Transformation gleichgesetzt“ (Hess 2019b). Die digitale Transformation habe die Anpassung an sich verändernde Marktbedingungen und Wertschöpfungsprozesse zur Folge sowie die Schaffung von Managementstrukturen zur Einschätzung von Chancen und Risiken der fortschreitenden Digitalisierung.

In der öffentlichen Diskussion wird mit dem Begriff der Digitalisierung sehr allgemein ein tief greifender Wandel assoziiert, der als zentrale Ursache für Transformationsprozesse in allen gesellschaftlichen Bereichen angesehen wird. Spätestens seit der Jahrtausendwende avancierte Digitalisierung und die darauf aufbauende digitale Transformation zu einer gesellschaftliche wie politische Kontexte übergreifenden Kraft und somit auch zu einem wichtigen politischen Handlungsfeld (Jacob/Thiel 2017, 7).

Ausgehend von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die sich zunächst noch jenseits einer breiten Öffentlichkeit um Themen wie Datenschutz, freies Internet und Bürgerrechte formierten, wurden unter dem Schlagwort Netzpolitik seit Mitte der 2000er-Jahre deren zentrale Forderungen auch zum Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen (Hösl/Kniep 2020; Hofmann/Kniep 2018). Prominente Beispiele sind dabei die Debatte um geplante Netzsperrungen durch das Zugangserschwerungsgesetz („Zensursula“) oder zu Fragen des Datenschutzes, die aufkamen, als der öffentliche Raum für den Dienst Google Street View aufgenommen wurde (Hösl/Reiberg 2016, 316).

Institutionell niedergeschlagen haben sich diese netzpolitischen Auseinandersetzungen schließlich in der Einsetzung der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ auf Beschluss des Deutschen Bundestages im März 2010 (Deutscher Bundestag 2010). Einer der zentralen Empfehlungen der Kommission, das Themenfeld Netzpolitik strukturell durch einen Ausschuss fest im Parlament zu verankern, wurde 2014 entsprochen, indem der ständige Ausschuss „Digitale Agenda“ durch alle im Bundestag vertretenen Fraktionen eingesetzt wurde (Deutscher Bundestag 2013; Deutscher Bundestag 2014). Im August desselben Jahres wurde mit der gleichnamigen Strategie der Bundesregierung ein Papier vorgestellt, das erstmalig ressortübergreifend zentrale digitalpolitische Themen- und Gestaltungsfelder für Deutschland aufgreift und die „Grundsätze der Digitalpolitik“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie et al. 2014) der Bundesregierung darlegt;¹ mittlerweile ist dieses Papier fünfmal aktualisiert worden.

3.2 Strategien als Instrument der politischen Steuerung

Die Formulierung einer umfassenden Digitalisierungsstrategie stellt den Versuch dar, „das komplexe und vieldeutige Phänomen ‚Digitalisierung‘ durch Planung politisch bearbeitbar zu machen“ (Helmer 2020, 12). Diese Planung erfordert die Festlegung von langfristigen Zielen und damit verbundenen Handlungsweisen sowie die Zuweisung der für die Umsetzung dieser Ziele erforderlichen Ressourcen (Chandler 2003 [1962], 13). Die Formulierung von Zielen ist dabei ein zentrales Element im Entstehungsprozess der Strategie und geht der eigentlichen Strategieentwicklung logisch voraus. Erst ihre Festlegung ermöglicht ein darauf abgestimmtes strategisches Vorgehen in Form inhaltlicher Maßnahmen und struktureller Vorgaben (Verantwortlichkeiten, Prozesse). Als Kernstück wird dann dieser Weg im Strategiepapier dokumentiert (Hess 2019a).

Politische Digitalisierungsstrategien können in Anlehnung an Casado-Asensio und Steurer (2014, 440–442) als integrative Strategien aufgefasst werden: „Policy documents that aim to (re-)construct a cross-sectoral policy domain with a number of (long-term) key principles, values and policy objectives“ (440). Sie erfüllen dabei drei idealtypische Funktionen und fungieren als:

1. Leitdokumente zur Festlegung von Zielen und Maßnahmen
2. Management- und Governance-Instrumente
3. Mittel der politischen Kommunikation und des Aufbaus von spezifischen Kapazitäten

Als handlungsleitende Grundsatzdokumente dienen Digitalisierungsstrategien der **Festlegung von Zielen und Maßnahmen** zur Lösung komplexer ressortübergreifender Aufgaben. Die Bestimmung der konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der übergeordneten Ziele und die dafür nötigen Handlungsschritte erfolgen entweder in der Strategie selbst oder über ergänzende politische Programme, Fach- oder regionale Strategien.

Es geht bei einer Strategie folglich nicht darum, „einen Masterplan politischen Vorgehens im Sinne eines fertigen Handlungsprogramms [vorzulegen], das sich durch übertriebene Rationalitäts-, Geschlossenheits- und Wirkungsannahmen auszeichnet“ (Raschke/Tils 2007, 19). Dies kann eine Digitalisierungsstrategie aufgrund der Dynamik und Komplexität ihres Regelungsbereichs keinesfalls leisten. Sie kann jedoch grundsätzliche Prinzipien, Handlungsfelder

und verbindliche Rahmenbedingungen für weiterführende strategische Prozesse vorgeben und dabei die vielfältigen Stränge und bereits existierende funktionale und operationale Teilstrategien unter einer gemeinsamen Perspektive bündeln, um so ihrer Ausrichtung als integrative Strategie gerecht zu werden. Dabei kann es hilfreich sein, übergreifende Ziele und/oder eine Vision zu formulieren, um ein gemeinsames Verständnis zu fördern, die Dringlichkeit des Wandels zu betonen sowie „die nötige Unterstützung und Bereitschaft für anschließende Maßnahmen im Zuge dieser Vision zu schaffen“ (Hess 2019a, 191). Dies setzt voraus, dass die formulierten Ziele, Leitlinien und geplanten Maßnahmen auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Anforderungen zugeschnitten sind und sich auf vorhandene Schwachstellen und Stärken beziehen.

Die zweite Funktion einer integrativen Strategie ist die eines **Management- und Governance-Instruments**. Die wesentliche Anforderung besteht darin, sowohl horizontal über Ressortgrenzen als auch vertikal über unterschiedliche Regierungsebenen hinweg die Integration verschiedener Interessen und Zielsetzungen zu ermöglichen. Um mit technologischen Entwicklungen und ihren Folgen Schritt zu halten, bedarf es dazu zyklischer Abstimmungs- und Korrekturprozesse auf Basis eines kontinuierlichen Monitorings mit begleitender Berichterstattung (Casado-Asensio/Steuerer 2014, 441). Die Voraussetzungen dafür können über entsprechende institutionelle Festlegungen von Verantwortlichkeiten und die Bildung neuer Rollen und Prozessabläufe geschaffen werden. So findet in Anlehnung an Praktiken der Privatwirtschaft in den letzten Jahren die Rolle des Chief Digital Officers (CDO) Einzug in den öffentlichen Sektor. Dessen Funktion besteht meistens darin, die digitale Transformation einer Organisation mit all ihren Aspekten in den Blick zu nehmen und die Strategieentwicklung und -umsetzung aktiv voranzutreiben (Horlacher/Hess 2016, 5134). Ein CDO ergänzt damit die in der Politik seit vielen Jahren etablierte Rolle des Chief Information Officers (CIO), der mit der IT-Infrastruktur und IT-Prozessen lediglich für den technischen, wenn auch sehr zentralen Teilbereich der Digitalisierung zuständig ist (Beck et al. 2017, 42).

Im Zusammenhang mit der Institutionalisierung von Digitalpolitik wird regelmäßig über ein eigenständiges Digitalministerium diskutiert (Bundesverband Deutsche Startups e.V. 2020; Neuerer 2019; Becker et al. 2020). Hunnius et al. (2017) vergleichen in ihrer Studie Modelle der politischen Steuerung und kommen zu dem Schluss, dass sowohl ein eigenes Ministerium als auch eine Staatsministerin bzw. ein Staatsminister im Bundeskanzleramt mit umfangreichen Kompetenzen als zentrale Koordinationsinstanz des Querschnittsthemas geeignet sein können. Beide Modelle weisen Vor- und Nachteile auf, wobei neben strukturellen Merkmalen insbesondere die Ausgestaltung der Kollaborations- und Steuerungsprozesse entscheidende Faktoren darstellen (Hunnius et al. 2017, 35). Eine zentrale Herausforderung bestehe darin, „das richtige Maß von Koordination und Unterstützung“ zu finden und nicht „jegliche Digitalisierungskompetenzen aus den Ressorts [herauszulösen]“ (Hunnius et al. 2017, 4). Sie betonen, dass ein Kabinettsausschuss für Digitalisierung ein hilfreiches Instrument für die ressortübergreifende Koordination darstellen kann, idealerweise ergänzt durch einen federführenden Ausschuss für Digitalisierung im Parlament.

Drittens sind **Digitalisierungsstrategien Mittel der politischen Kommunikation und des Aufbaus von Kapazitäten**. Die schriftliche Fixierung eines strategischen Plans zur Gestaltung des digitalen Wandels erzeugt nach außen eine gewisse Verbindlichkeit und soll öffentlichkeitswirksam seinen Stellenwert demonstrieren. Die Sichtbarmachung von Handlungsfeldern und Priorisierungen kann zudem dazu beitragen, politische Absichten transparenter und

vorhersehbarer zu machen, und ermöglicht, „dass sich interessierte und direkt betroffene Akteure von sich aus über das Vorgehen der Länder informieren und sich gegebenenfalls in den Prozess einbringen können“ (Hölle 2017, 327 f.). Zudem werden im Zuge der Strategieentwicklung wichtige Kapazitäten in Form einer spezifischen Wissensbasis sowie ressort- und sektorenübergreifender Netzwerke aufgebaut, die nicht nur die Formulierung, sondern auch die spätere Umsetzung politischer Maßnahmen erleichtern können (Casado-Asensio/Steurer 2014, 441).

Integrative Strategien zur digitalen Transformation sind das Ergebnis kollektiver, ressortübergreifender Aushandlungsprozesse unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure. Betrachtet man Strategiebildung „als Wechselspiel zwischen einem dynamischen Umfeld und bürokratischer Eigendynamik [...], wobei eine Führungsinstanz zwischen beiden vermittelt“, kommt dabei der Frage der Koordination eine herausragende Bedeutung zu (Mintzberg 1978, 934). Kapitel 5 bis 7 widmen sich intensiv dieser zentralen Anforderung.

3.3 Die Rolle der Länder und föderativer Strukturen

Das Vorliegen diverser Strategiepapiere in den Ländern lässt sich im Wesentlichen mit dem gestiegenen Handlungs- und Erwartungsdruck begründen, den fortschreitenden digitalen Wandel von politischer Seite aktiv mitzugestalten (Hunnius et al. 2017, 15; Härtel 2019, 7 f.). Gleichzeitig kann dies als Ausdruck eines föderalen Wettbewerbs zwischen den Ländern interpretiert werden, denn der Wettbewerbscharakter ist ein wesentliches Element des föderativen Systems und dient als „Stimulanz [und] Ansporn für Leistungen und Ermöglichung von Lernen über Erfolg und Best Practice“ (Härtel 2017, 218).

Härtel (2017, 203) weist darauf hin, dass es über die „Digitale Agenda“ der Bundesregierung hinaus einer ergänzenden dezentralen politischen Zielsetzung auf Landesebene bedarf. Denn nur mittels spezifischer landesweiter Digitalisierungsstrategien können die unterschiedlichen strukturellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen adäquat abgebildet werden. Weitgehend unklar ist dabei die Frage, welche Rolle die Digitalisierungsstrategie des Bundes auf Landesebene spielt. So kommen die veröffentlichten Strategiepapiere auf Landesebene überwiegend ohne konkrete Bezugnahme auf die „Digitale Agenda“ aus, was auch mit dem Umstand zusammenhängen mag, dass diese als „kaum integrierter und wenig strategischer Aufschlag zur Digitalpolitik“ (Helmer 2020, 30) eine Anknüpfung erschwert.

Mit Blick auf das Zusammenspiel zwischen Land und Kommune zeigt sich in den Strategiepapieren der Länder, dass man über die finanzielle Förderung möglicher Vorbildprojekte, andere Kommunen zur Nachahmung oder Nachnutzung entwickelter Softwarelösungen anregen möchte. Ein Hemmschuh für weiterführende Fördermöglichkeiten stellt die kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG dar, die den Gemeinden das Recht einräumt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Andererseits sind die Kommunen als Verwaltungsträger im dreistufigen Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik den Ländern zugeordnet. Diese sind grundsätzlich für den Vollzug von Bundesgesetzen und -aufgaben verantwortlich, wobei der Großteil dieses Aufgabenspektrums von den Kommunen abgedeckt wird (Hanesch 2011, 13).

Am Beispiel der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), das Bund, Länder und Kommunen bis Ende 2022 verpflichtet, einen Großteil ihrer Leistungen über Onlineportale auch digital anzubieten (Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138)), lässt sich die föderative Arbeitsteilung im deutschen Mehrebenensystem im Kontext der digitalen Transformation veranschaulichen.

Ein Großteil der 575 Leistungen fällt in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Das „Digitalisierungsprogramm Föderal“ gestaltet die Planung und Umsetzung arbeitsteilig. Eine zentrale Stellung nimmt dabei der IT-Planungsrat als Steuerungsgremium zwischen Bund, Ländern und Kommunen ein, der seit Jahresbeginn 2020 durch die Föderale IT-Kooperation (FITKO) als operative Einheit bei der Umsetzung des OZG unterstützt wird. Gemeinsam mit dem Bundesinnenministerium ist die FITKO für das Programmmanagement zuständig. Alle OZG-Leistungen sind 14 Themenfeldern zugeordnet, für die ein Bundesministerium und ein Land die Federführung für die Planungsphase übernommen haben. Bei der Umsetzung arbeiten dann die federführenden Instanzen zusammen mit Expertinnen und Experten aus Kommunen, den OZG-Koordinatorinnen und -Koordinatoren jedes Landes, IT-Dienstleistern der Länder und Kommunen sowie weiteren Akteuren aus Bund und Ländern daran, dass etwa Führerscheine oder das Elterngeld bis Ende 2022 flächendeckend online beantragt werden können (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020).

Der IT-Planungsrat ist seit seiner Gründung 2010 ein zentrales Gremium in der Bund-Länder-Kommunen-Zusammenarbeit. Die Themen beschränken sich jedoch vor allem auf technisch-infrastrukturelle Fragen und die Steuerung von E-Government-Projekten. Darüber hinausgehende Digitalisierungsthemen werden dort nicht behandelt. Ein etabliertes Gremium zum fachlichen Austausch über themenübergreifende Fragen der Digitalisierung gibt es in Deutschland bisher nicht. Im Herbst 2019 trafen sich jedoch erstmalig auf Initiative von Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein die in Bund und Ländern für Digitalisierung zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren sowie Staatssekretärinnen und -sekretäre in Frankfurt, um über zentrale Themen im Kontext der Digitalisierung zu beraten. Die auch als Gipfeltreffen der „D17“ bezeichnete Konferenz ist ein erster Schritt zum Aufbau einer Art Fachministerkonferenz für Digitalisierung. Losgelöst davon finden weniger formalisiert und unter Ausschluss der Öffentlichkeit Arbeitstreffen der digitalpolitischen Koordinatorinnen und Koordinatoren statt (Landesregierung Brandenburg 2019).

4 Anlage und Durchführung der Studie

Das Forschungsdesign dieser Studie kombiniert eine Dokumentenanalyse mit einer Fallstudienlogik. Das Ziel der Dokumentenanalyse ist es, einen Überblick über die in den Digitalisierungsstrategien aller Länder enthaltenen Handlungsfelder zu geben sowie den Hintergrund ihrer Entstehung (politischer Auftrag, Federführung, Art der Verabschiedung) zu beschreiben. Zudem bilden Interviews mit Expertinnen und Experten in ausgewählten Ländern eine wichtige empirische Grundlage. Das spiegelt sich im Aufbau der Studie wider: Die Ausführungen in Kapitel 5 basieren auf der Dokumentenanalyse. Kapitel 6 stellt den Entstehungsprozess von Digitalisierungsstrategien auf Länderebene anhand dreier Fallstudien detailliert dar. In Kapitel 7 werden vorhandene Praktiken zur Implementierung strategischer Ziele beschrieben, ebenfalls auf Basis von Fallbeispielen. Diese Zweiteilung zwischen Entstehungsgeschichte der Strategie und ihrer anschließenden Implementierung wird durch die Forschungsfragen dieser Studie aufgegriffen, die nachfolgend aus der Problemstellung hergeleitet werden.

4.1 Problemstellung und Forschungsfragen

Die politische Gestaltung des digitalen Wandels stellt aufgrund seiner hohen Komplexität und Dynamik eine strukturelle und prozessuale Herausforderung dar. Das Thema durchdringt alle Politikfelder und lässt sich nicht reibungslos in die bestehenden politischen und administrativen Strukturen einordnen. Denn um zu einer ressortübergreifenden Transformationsstrategie zu gelangen, braucht es auf politischer Ebene das Zusammenspiel zwischen den Fachministerien und der Staatskanzlei sowie externe Expertise. Dieser übergreifenden Kollaboration steht jedoch das Ressortprinzip entgegen: „Sie zu überwinden ist sehr mühsam und zeitaufwändig. Nur bei unzweifelhaften und überragenden politischen Prioritäten wird die Ressorthoheit beiseitegeschoben“ (Schallbruch 2018, 148). Daneben hemmt häufig auch die stark hierarchisch geprägte Ablauforganisation eine effiziente Zusammenarbeit (Beck et al. 2017, 32).

Zentral ist deshalb die Art und Weise, wie eine Landesregierung bzw. das zuständige Ministerium den notwendigen kollektiven Aushandlungsprozess zur Strategiebildung über Ressortgrenzen hinweg koordiniert. Diesem Entstehungsprozess kommt in dieser Hinsicht eine äußerst wichtige Funktion zu, sowohl was die inhaltlich-qualitative Ausgestaltung der Strategie betrifft, als auch bezüglich der Strahlkraft des Dokuments und seines Verbindlichkeitscharakters. Aus diesen Überlegungen leitet sich die erste Forschungsfrage dieser Studie ab:

Welche Handlungsmuster und Governance-Strukturen zeigen sich bei der Entstehung und Weiterentwicklung einer Digitalisierungsstrategie?

Die oben angeführten idealtypischen Funktionen implizieren, dass integrative Strategien, im vorliegenden Fall die Digitalisierungsstrategien der Länder, weitaus mehr darstellen als bloße Strategiepapiere oder politische Instrumente. Vielmehr sollen sie umfassende Regierungsprozesse zur Gestaltung der digitalen Transformation in Gang setzen und diese

im Sinne zyklischer, reflexiver Abstimmungs- und Steuerungsprozesse kontinuierlich begleiten (Casado-Asensio/Steurer 2014, 441). Aus diesem Grund liegt ein weiterer Schwerpunkt dieser Studie auf der Implementation der Strategie, woraus sich die folgende zweite Forschungsfrage ergibt:

Wie können Digitalisierungsvorhaben im Sinne der landesweiten Digitalisierungsstrategie gesteuert und umgesetzt werden?

Entscheidend ist vor diesem Hintergrund die institutionelle Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten, wie etwa durch Ressortzuschnitte oder neue Rollen. Zudem beeinflussen prozessuale Steuerungsmaßnahmen die Priorisierung und das Monitoring sowie das Zusammenspiel der übergreifenden Digitalisierungsstrategie mit ressortspezifischen Fachstrategien und anderweitigen politischen Programmen.

4.2 Methodische Anmerkungen

Im Folgenden werden das methodische Vorgehen bei der Dokumentenanalyse und der Durchführung und Auswertung der Interviews beschrieben sowie die methodischen Einschränkungen der Studie offengelegt.

Dokumentenanalyse

Der erste Forschungsschritt bestand darin, Länder zu identifizieren, die eine ressort- und themenübergreifende Digitalisierungsstrategie veröffentlicht haben. Zum Untersuchungszeitpunkt traf dies auf 13 der 16 Länder zu. Die Auswertung dieser Dokumente diente der Identifizierung von zentralen Handlungsfeldern sowie funktionaler Elemente, etwa einer Vision oder strategischer Ziele (siehe Kapitel 5.2).

Eine wichtige Quelle, um die formalen Hintergründe bei der Entstehung der Strategie nachzeichnen zu können, war die Datenbank des Parlamentsspiegels, in der die Drucksachen aller Landesparlamente zentral gesammelt werden. Auf Basis thematisch passender, vom Parlamentsspiegel vergebener Schlagworte sowie individuell festgelegter Suchbegriffe wurde eine Liste potenziell relevanter Dokumente zusammengestellt.² Diese Drucksachen wie Anträge, Anfragen oder Plenarprotokolle wurden systematisch geprüft und strukturiert erfasst. Sie bilden gemeinsam mit ergänzenden offiziellen Dokumenten wie Kabinettsberichten, Organigrammen von Ministerien und Staatskanzleien, Pressemitteilungen, Zeitungsartikeln und – sofern verfügbar – internen Dokumenten die Grundlage für die Bestandsaufnahme in Kapitel 5.1.

Diese Sekundärdatenanalyse ist zudem in die Fallstudien eingeflossen und lieferte wertvolle Impulse, insbesondere zu Themen, die durch die Interviews nicht vollständig abgedeckt werden konnten. Gleichzeitig dienten die Dokumente als Vorbereitung für die Experteninterviews. Anhand ihrer Analyse waren gezielte Nachfragen möglich und konnten unnötige Fragen vermieden werden (Baur/Blasius 2014, 572).

Fallanalyse

Sechs deutsche Länder werden im Rahmen von Einzelfallanalysen näher betrachtet. Die Fallauswahl erfolgte iterativ in mehreren Schritten. Eine notwendige Bedingung war die bereits erfolgte Veröffentlichung einer Digitalisierungsstrategie. Um die Bandbreite variierender landesspezifischer Rahmenbedingungen im Sample abzubilden, orientierte sich der Auswahlprozess an unterschiedlichen Kriterien. Es sollten ein Stadtstaat sowie kleinere und größere Flächenländer vertreten sein. Zudem sollten sowohl Länder, die durch den ländlichen Raum geprägt sind, als auch Länder, die sich eher durch urbane Ballungszentren auszeichnen, enthalten sein. Jenseits dieser strukturellen Kriterien war die Auswahl der Länder durch die Analyse der Strategiepapiere und digitalpolitische Besonderheiten motiviert. Hamburg, Bayern und Hessen heben sich dadurch hervor, dass sie bereits sehr früh Digitalisierungsstrategien veröffentlichten. Bayern und Hessen haben darüber hinaus, wenn auch in unterschiedlicher organisatorischer Verankerung, ein Digitalministerium geschaffen.

Vor diesem Hintergrund wurden zunächst Bayern, Hamburg, und Hessen für eine Fallstudie ausgewählt. Bei der Entscheidung, welche weiteren Länder genauer untersucht werden sollen, wurden Erkenntnisse und konkrete Hinweise aus den Experteninterviews sowie der Dokumentenanalyse berücksichtigt. Im zweiten Schritt wurden Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Brandenburg in das Studiensample aufgenommen. Der für die Interviews verwendete Leitfaden setzt sich aus Fragen zu den vier Themenfeldern (1) Entstehungsprozess der Digitalisierungsstrategie, (2) Monitoring der Umsetzung von Maßnahmen, (3) Stellenwert und Verbindlichkeit von Strategiepapieren sowie (4) Koordination und Kooperation in Bezug auf Digitalisierungsvorhaben im Allgemeinen zusammen. Der Einsatz eines Leitfadens gewährleistet die Vergleichbarkeit der Daten, wobei er lediglich zur Orientierung dient und sicherstellen soll, dass für die Fragestellung wesentliche Themen nicht übergangen werden und dennoch das narrative Potenzial und der offene Charakter qualitativer Forschung erhalten bleiben (Bohnsack et al. 2011, 114). Der Begriff Leitfadeninterview bezieht sich somit auf Aspekte der Interviewführung, während sich das Experteninterview über die spezielle Auswahl und den Status der Befragten definiert (Baur/Blasius 2014, 559). Bogner und Menz (2009, 73 f.) stellen für den Begriff des Experten im forschungsmethodischen Zusammenhang folgende Definition bereit, an der sich die Auswahl der Expertinnen und Experten der vorliegenden Studie orientiert:

„Der Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf ein spezifisches Handlungsfeld bezieht, in dem er in relevanter Weise agiert (etwa in einem bestimmten organisationalen oder seinem professionellen Tätigkeitsbereich). Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- und Handlungswissen auf.“

Für die Auswahl als Expertin bzw. Experte galt die Teilnahme an dem zu untersuchenden Strategiebildungsprozess als notwendige Bedingung. Somit kamen nur Personen infrage, die einen exklusiven Wissensvorsprung besitzen, der auf Erfahrungen beruht und nicht jedem zugänglich ist. Insgesamt wurden im Zeitraum zwischen Februar und Juli 2020 29 Expertinnen und Experten interviewt. Die Dauer der Interviews lag bei etwa 45 bis 60 Minuten. Coronabedingt wurden fast alle Interviews telefonisch oder per Videokonferenz geführt.

Die Befragten rekrutieren sich hauptsächlich aus Ministerien und öffentlicher Verwaltung. Speziell auf die Fallstudien beziehen sich 17 Interviews. Daneben konnten politische BeraterInnen und ExpertenInnen aus dem deutschsprachigen Raum als Beobachtende und Teilnehmende an Strategiebildungsprozessen wertvolle Einblicke geben. Die Kontaktaufnahme zu potenziellen Interviewpartnerinnen und -partnern erfolgte per E-Mail. Sofern diese Informationen öffentlich zugänglich waren, beispielsweise über das Organigramm der verantwortlichen Behörde, wurden die Personen direkt angeschrieben oder alternativ die Pressestelle kontaktiert. Insbesondere bei den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern ist die Anzahl der infrage kommenden Expertinnen und Experten aufgrund der oben formulierten Voraussetzungen sehr eingeschränkt. Um deren Teilnahmebereitschaft an der Studie und damit die Qualität des Samples zu erhöhen sowie eine möglichst vertrauliche Gesprächsatmosphäre zu fördern, in der auch sensiblere Informationen ausgetauscht werden können, wurde von einer Aufzeichnung des Interviews abgesehen und den Interviewpartnerinnen und -partnern zudem Anonymität zugesichert. Denn „[g]erade bei BehördenmitarbeiterInnen ist nach eigenen Erfahrungen die Interviewbereitschaft höher, wenn die Interviewten nicht befürchten müssen, dass ihnen eine unglückliche Formulierung zum Vorwurf gemacht werden kann – sei es in der Öffentlichkeit oder von Vorgesetzten“ (Vogel/Funck 2017, 9).

Direkt im Anschluss wurden paraphrasierende Ergebnisprotokolle angefertigt, die die Inhalte strukturiert zusammenfassen und „verstreute Textfragmente zu kohärenten Einheiten organisier[en]“ (Vogel/Funck 2017, 5). Bereits während des Interviews, an dem stets zwei Forschende teilnahmen, wurden die Kernaussagen notiert und besonders prägnante Formulierungen und Aussagen wortwörtlich übertragen. Dabei waren Gesprächsführung und Protokollführung in zwei Rollen aufgeteilt, in denen sich die Forschenden bei jedem Interview abwechselten. Notizen und Erinnerungen der gesprächsführenden Person wurden unmittelbar nach dem Interview ebenfalls erfasst. Beide Protokolle wurden schließlich im Ergebnisprotokoll zusammengeführt, wobei dieses von beiden Forschenden diskutiert und etwaige missverständliche Passagen klar formuliert wurden.

Methodische Einschränkungen

Abschließend soll an dieser Stelle auf Limitationen der Studie eingegangen werden, die Einfluss auf die Güte der qualitativen Ergebnisse haben können. Mit Blick auf die Interviews mit Expertinnen und Experten fällt die oben angeführte geringe Grundgesamtheit ins Gewicht – in einzelnen Ländern standen lediglich zwei Personen als Gesprächspartnerin bzw. -partner zur Verfügung. Wenngleich diese Personen aufgrund ihrer Position und Rolle im Entwicklungsprozess fundierte und weitreichende Informationen für die Fallstudien liefern konnten, fallen Einschränkungen infolge mangelnder Erinnerungsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft stärker ins Gewicht als in Ländern, in denen mehr Personen zur Verfügung standen. Zudem war den Gesprächspartnerinnen und -partnern bewusst, dass mehrere Länder im Rahmen der Studie betrachtet werden. Angesichts der politischen Relevanz des Themas können Verzerrungen durch erwünschtes Antwortverhalten daher nicht ausgeschlossen werden.

Mithilfe der ergänzenden Dokumentenanalyse ist es möglich, diese etwaigen Verzerrungen bis zu einem gewissen Grad auszugleichen. Allerdings muss in Bezug auf die Selektivität der Daten darauf hingewiesen werden, dass die Länder öffentlich zugängliche Informationen

und damit die Transparenz politischen Handelns sehr unterschiedlich handhaben, wodurch systematische Abbildungsverzerrungen auftreten können (Salheiser 2014, 817). Raschke/Tils (2007, 16) weisen in diesem Zusammenhang auf die grundsätzliche Herausforderung der politischen Strategieanalyse hin, dass „die strategische Praxis zu Arkanpolitik und Intransparenz [neigt]“. So erschwerten unzureichende Informationen möglicherweise ein umfassenderes Bild zu zeichnen, was „einer grundsätzlichen Befassung mit strategischen Fragen jedoch nicht im Wege stehe“.

Ein zentraler Anspruch dieser Studie besteht darin, Handlungsmuster und Governance-Strukturen des Strategieentwicklungsprozesses zu identifizieren und den Einfluss von Digitalisierungsstrategien auf die Priorisierung und Implementation von Digitalisierungsvorhaben exemplarisch zu untersuchen. Aufgrund des explorativ-qualitativen Charakters der Studie sind die Ergebnisse nicht generalisierbar. Dennoch können sie wichtige Hinweise und Orientierungspunkte hinsichtlich der politischen Gestaltungsfähigkeit im Kontext der digitalen Transformation liefern und als Grundlage für weitere systematische Forschung in diesem Bereich dienen.

5 Bestandsaufnahme veröffentlichter Digitalisierungsstrategien

Diese Studie konzentriert sich auf die veröffentlichten Digitalisierungsstrategien der deutschen Länder, die sich durch eine ressortübergreifende Herangehensweise an das Querschnittsthema Digitalisierung auszeichnen. Das folgende Kapitel 5.1 gibt eine Übersicht über die grundlegenden formalen Aspekte der Strategiebildung in diesen Ländern wie den politischen Hintergrund, die Art der Verabschiedung und die Federführung. In Kapitel 5.2 werden thematische Schwerpunkte skizziert, um einen Einblick in das breite inhaltliche Spektrum der Digitalisierungsstrategien zu ermöglichen. In Kapitel 5.3 werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse diskutiert.

5.1 Formale Entstehung

Bis Ende Juni 2020 hatten 13 der 16 Länder integrative Digitalisierungsstrategien veröffentlicht (siehe Anhang A). Im Saarland und in Berlin sind diese Papiere in Arbeit, auch Bremen hat bislang keine ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie veröffentlicht (Landtag des Saarlandes 2020, 6; Netzpolitik.org 2019; Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa 2020). Hamburg legte als erstes Land im Februar 2015 eine Strategie mit dem Titel „Digitale Stadt“ (Freie und Hansestadt Hamburg – Senatskanzlei 2015) vor. Der Stadtstaat war damit Vorreiter unter den Ländern, bevor im Sommer 2015 Bayern als erstes Flächenland mit der „Zukunftsstrategie Bayern Digital“ (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie 2015) folgte und in den folgenden fünf Jahren 16 weitere Strategiepapiere zur Digitalisierung publiziert wurden (siehe Abbildung 1, S. 22).

Diese insgesamt 17 Strategien aus 13 Ländern teilen sich auf in Erstveröffentlichungen und Fortschreibungen, die in der Mehrzahl in den Jahren 2018 und 2019 veröffentlicht wurden. Hamburg, Sachsen und Thüringen haben ihre Digitalisierungsstrategie bereits überarbeitet. Während die beiden ostdeutschen Länder lediglich aktualisierten, veröffentlichte der Stadtstaat sogar eine vollständig neue Version seiner Strategie. Andere Länder wie etwa Hessen arbeiten aktuell ebenfalls an einer Weiterentwicklung ihrer Strategie (Behörden Spiegel 2020). Aufgrund der hohen Dynamik des Themas betonen die meisten Strategiepapiere die Notwendigkeit, die darin formulierten Ziele und Maßnahmen kontinuierlich weiterzuentwickeln. Für die nachfolgenden Ausführungen dient die zuletzt veröffentlichte Digitalisierungsstrategie als Referenz.

Politischer Auftrag

Ein wichtiger Eckpunkt der formalen Entstehung von Digitalisierungsstrategien ist der politische Auftrag. In acht der 13 Länder war die Strategie ein Vorhaben, das sich die jeweiligen Regierungen in ihren Koalitionsverträgen selbst zur Aufgabe machten. Bemerkenswerte Ausnahmen zu diesem Vorgehen bilden Brandenburg und Hamburg. In Brandenburg motivierte ein Landtagsantrag der damaligen Regierungsfaktionen SPD und Linke zusammen mit der

Digitalisierungsstrategien der Länder

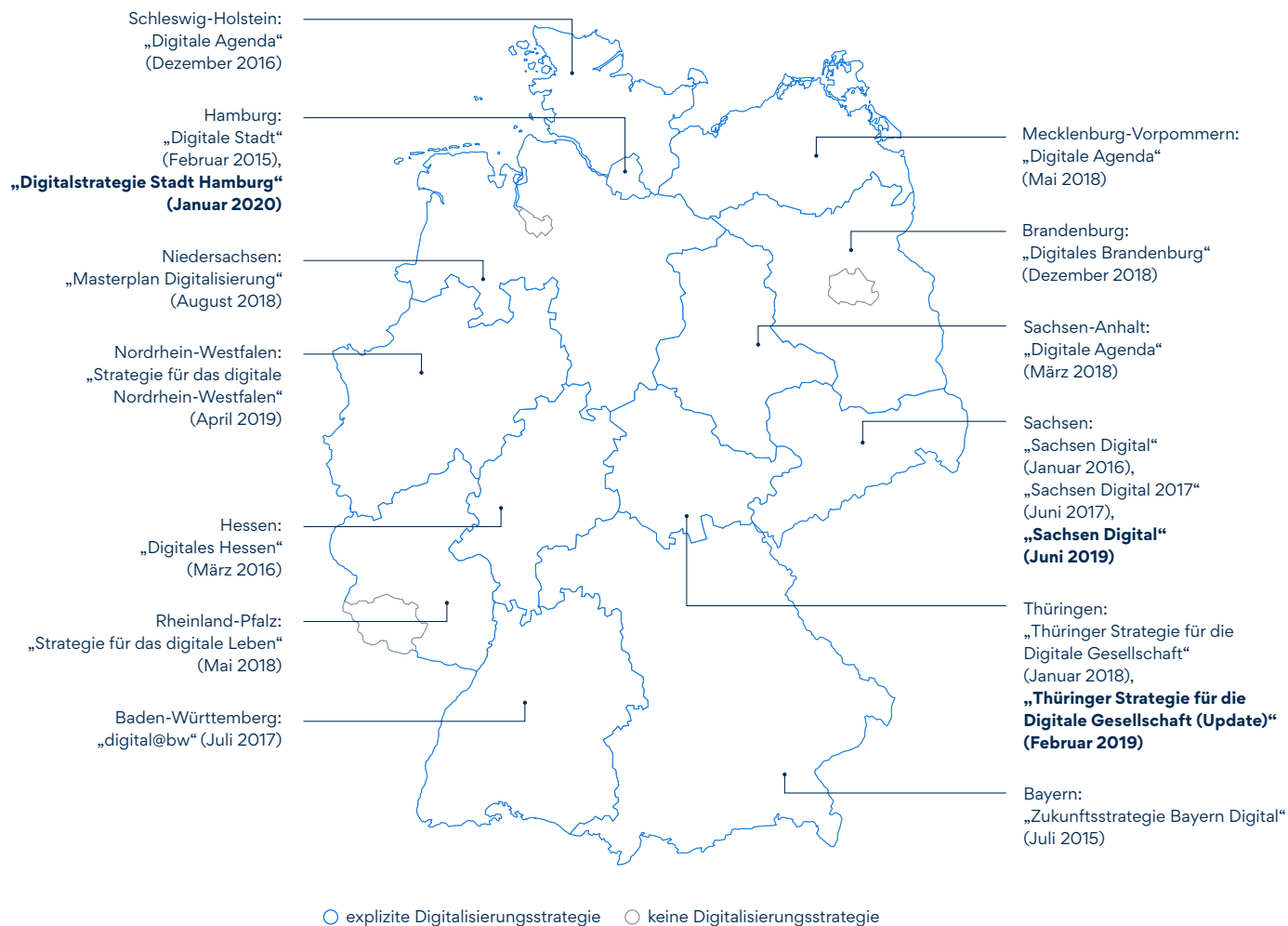


Abbildung 1: Die 17 bisher veröffentlichten Strategiepapiere in den Ländern. Hervorgehoben ist jeweils die zuletzt publizierte Strategie.

oppositionellen CDU-Fraktion die Erstellung einer Digitalisierungsstrategie (Landtag Brandenburg 2016). In Hamburg ist die Arbeit an Digitalisierungsstrategien ein zentraler Aufgabenbereich des 2018 neu gegründeten „Amts für IT und Digitalisierung“. Dessen Rolle wird in Kapitel 6 und 7 noch genauer thematisiert.

Federführung

Wichtig für die Wirksamkeit, den Einfluss und Stellenwert von Digitalisierungsstrategien ist der Entstehungsort in der jeweiligen Landesregierung. Es gibt die Staatskanzlei- sowie die Ministeriumsvariante. In sechs der 13 Länder mit eigener Digitalisierungsstrategie war die Federführung im Wirtschaftsministerium angesiedelt, in fünf weiteren in der Staatskanzlei. Aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung gegenüber Ministerien scheinen Staatskanzleien für eine ressortübergreifende koordinierende Aufgabe besonders geeignet.

Land	Federführung bei der Strategieentwicklung	Ministerielle Verantwortung
Baden-Württemberg	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration
Bayern	Staatskanzlei	Staatsministerium für Digitales
Brandenburg	Staatskanzlei	Staatskanzlei
Hamburg	Senatskanzlei	Senatskanzlei
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung
Niedersachsen	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
Nordrhein-Westfalen	Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie	Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
Rheinland-Pfalz	Staatskanzlei	Staatskanzlei
Sachsen	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
Schleswig-Holstein	Staatskanzlei	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Thüringen	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft

Tabelle 1: Federführung bei der Strategieentwicklung und ministerielle Verantwortlichkeit zum Stand 19.08.2020.

Bayern und Hessen sind bis dato die einzigen Länder mit einem Digitalministerium. Aufgrund des Entstehungszeitpunkts der Papiere vor den letzten Landtagswahlen waren beide nach der Regierungsbildung neu geschaffenen Ressorts nicht an der Erstellung der Strategie beteiligt, auch die Errichtung der Ministerien wird in den Papieren nicht thematisiert. In Schleswig-Holstein ist die vorrangige Zuständigkeit für Digitalpolitik nach der Wahl von der Staatskanzlei in ein Fachministerium gewechselt (siehe Tabelle 1, S. 23).

Zusätzlich zum Zuschnitt der Ministerien werden in sogenannten Digital- oder Digitalisierungskabinetten bzw. Kabinettsausschüssen die digitalpolitischen Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts gebündelt und gemeinsame Entscheidungen vorbereitet und koordiniert. Dieses ressortübergreifende Gremium auf höchster Ebene nutzen beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein oder Thüringen.

Verabschiedung

Neben dem politischen Auftrag ermöglicht die Art und Weise, wie eine Digitalisierungsstrategie verabschiedet und der Öffentlichkeit präsentiert wird, eine Einschätzung ihres politischen Stellenwerts. Alle Strategien wurden vom Kabinett verabschiedet und können als politische Absichtserklärungen bzw. Selbstverpflichtungen der jeweiligen Regierungen aufgefasst werden. In den Ländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wurde die Publikation zum Anlass für eine Regierungserklärung genommen.

5.2 Thematische Schwerpunkte

Um die inhaltliche Breite der Digitalisierungsstrategien abbilden zu können, wurden sie darauf hin untersucht, welche Themenbereiche sie behandeln. Dabei erfolgte eine Abstufung danach, ob das betreffende Handlungsfeld einen eigenen Schwerpunkt bildet, was sich zumeist bereits in der Gliederung der Strategie widerspiegelt, oder eine untergeordnete Rolle spielt, aber dennoch als eigenes Handlungsfeld hervortritt. Davon abzugrenzen sind Themen, die lediglich erwähnt werden, jedoch keinen eigenen Gestaltungsanspruch erkennen lassen (siehe Abbildung 2, S. 25)³.

Aus diesem Zwischenschritt wurden schließlich zentrale Handlungsfelder abgeleitet, die über alle Strategiepapiere hinweg eine hohe Bedeutung aufweisen und deren inhaltlichen Aspekte im Folgenden kurz zusammengefasst werden. Dabei handelt es sich um die Bereiche digitale Infrastruktur, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Kultur, digitale Daseinsvorsorge und Verwaltung sowie IT-Sicherheit und Datenschutz.

Digitale Infrastruktur

Der Ausbau des Breitband- und Mobilfunknetzes ist die technische Grundvoraussetzung für alle weiteren Digitalisierungsvorhaben, besonders im ländlichen Raum, wo fehlendes schnelles Internet ein Standortnachteil ist. Der Netzausbau obliegt den privaten Telekommunikationsanbietern. Nur dort, wo es für Unternehmen nicht wirtschaftlich ist, kann der Staat

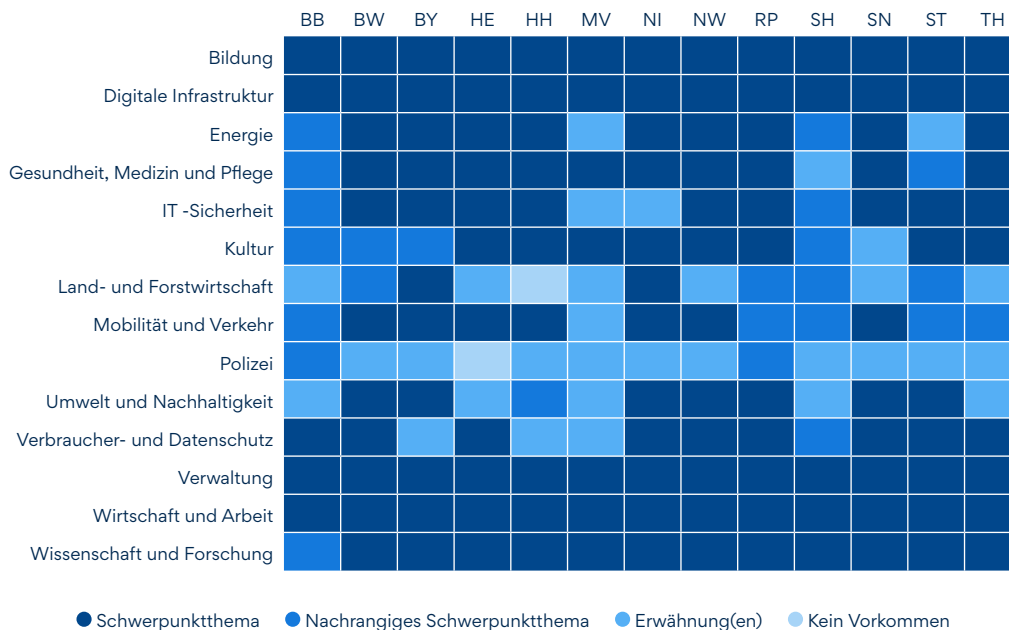


Abbildung 2: Überblick über Handlungsfelder und ihre Bedeutung in den Digitalisierungsstrategien.

mit Fördermitteln eingreifen. Diese Finanzierung erfolgt sowohl beim Breitband- als auch beim Mobilfunkausbau vorwiegend über Programme des Bundes, die zum Teil durch Landesmittel aufgestockt werden (Beispiele: Bayern, Brandenburg, Sachsen). Die Zeitplanungen richten sich überwiegend an denen der Bundesregierung aus, die bis 2021 Schulen, Gewerbegebiete und Krankenhäuser an schnelles Internet anschließen und bis 2025 flächendeckend Gigabit-Netze ausbauen will (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017). Parallel starten die ersten Pilotprojekte für den 5G-Netzausbau. Der neue Mobilfunkstandard gilt als Schlüsseltechnologie, um Projekte in den Handlungsfeldern umsetzen zu können. Strategisches Ziel sind sogenannte konvergente Netze, die in der Lage sind, einerseits den Austausch von kleineren Datenmengen in Echtzeit, andererseits das weniger zeitkritische Streaming von großen Datenmengen zu ermöglichen.

Wirtschaft

Die Wirtschaftsförderung hat eine herausragende Stellung in allen Strategien. Im Mittelpunkt stehen die Stärkung des Wirtschaftsstandortes und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, indem die Potenziale von Technologien für bestehende Unternehmen genutzt und neue Geschäftsmodelle entwickelt werden sollen. Als vordringliche Aufgabe gilt übergreifend die Unterstützung von kleineren und mittleren Unternehmen. Beratungsangebote und finanzielle Förderungen sollen diesen Firmen helfen, die Chancen der digitalen Transformation zu nutzen.

Die Maßnahmen der Technologieförderung in Wissenschaft und Forschung (z. B. Künstliche Intelligenz, Robotik, Internet of Things, Quantencomputer und Blockchain-Technologie) dienen dem Zweck, sich mittel- bis langfristig neue Wertschöpfungsbereiche zu erschließen und entsprechende Standortvorteile aufzubauen. Diese Initiativen, bei denen ein enger Kon-

nex zwischen Wirtschafts- und Forschungspolitik sichtbar wird, laufen häufig unter Bezeichnungen wie Hubs, Cluster oder Kompetenzzentren. Zudem engagieren sich einige Länder durch ihre Landesbanken als Risikokapitalgeber für Start-ups und digitale Leuchtturmprojekte.

Wissenschaft und Forschung

Die Bereiche Forschung und Wissenschaft werden als elementar für das Voranbringen technologischer Entwicklungen und Innovationen angesehen. Zu diesem Zweck sollen zukunftsweisende Technologiebereiche wie Maschinelles Lernen und Künstliche Intelligenz (KI) oder additive Fertigung (3-D-Druck) und Robotik an universitären und außeruniversitären Einrichtungen gefördert werden. Gründungszentren sollen etwa den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten.

Bildung und Kultur

Im Bereich der Bildung sind alle Digitalisierungsstrategien vom Beschluss der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt“ von Ende 2017 geprägt. Dieser sieht vor, bis 2021 allen Schülerinnen und Schülern eine digitale Lernumgebung und Internetzugang zur Verfügung zu stellen und ihnen die erforderlichen „Kompetenzen für die digitale Welt“ zu vermitteln (Kultusministerkonferenz 2017). Die finanziellen Mittel „zum Aufbau digitaler Bildungsinfrastrukturen“ wie WLAN an Schulen, mobile Geräte, digitale Tafeln oder Schul-Clouds stellt der Bund über den „Digitalpakt Schule“ bereit. Möglich wurde das durch eine Grundgesetzänderung 2019, um die föderale Selbstständigkeit der Länder mit einer Finanzierung durch den Bund zu kombinieren. Die Länder kümmern sich dabei um die Einhaltung der Förder Richtlinien der antragstellenden Bildungseinrichtungen sowie um die Umsetzung der pädagogischen Konzepte und die Weiterbildung der Lehrkräfte (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2020).

Im Bereich Kunst und Kultur sehen die Strategiepapiere die weitere Digitalisierung von Museen, Bibliotheken und Archiven vor. Das beinhaltet den Aufbau der technischen Infrastruktur, die Massendigitalisierung von Kulturgütern sowie deren Zugänglichkeit.

Digitale Daseinsvorsorge

In den Digitalisierungsstrategien wird die Daseinsvorsorge, also die Bereitstellung grundlegender Leistungen durch den Staat, häufig durch das Adjektiv digital funktional erweitert. Unter die digitale Daseinsvorsorge fallen Bereiche wie Mobilität, Energie oder Gesundheit. Gemeinsam ist diesen Themen, dass das Land nur mittelbar dafür verantwortlich ist. Ausführende Gebietskörperschaften sind meist Gemeinden und Landkreise. Um sie bei diesen Aufgaben zu unterstützen, haben sich einige Länder dazu entschlossen, neue Organisationen zu gründen.

Im Bereich der Mobilität geht es häufig um eine vernetzte Verkehrsplanung. Für Bürgerinnen und Bürger steht die intermodale (Kombination mehrerer Verkehrsmittel unterschiedlicher Träger) und multimodale Verkehrsnutzung (nahtloses Kombinieren verschiedener Verkehrs-

mittel) im Mittelpunkt, wozu beispielsweise Echtzeit-Fahrplaninformationen und landesweite E-Ticketsysteme eingeführt werden sollen. Voraussetzung dafür ist die Nutzung der Verwaltungsdaten des Landes und der Kommunen, gerade auch im Bereich von Geoinformationssystemen und kommunalen Unternehmen. Konkrete Projekte im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge firmieren häufig unter dem Schlagwort „Smart City“, „Smart Region“ oder „Digitales Dorf“.

Auch das Gesundheits- und Pflegewesen wird in den Digitalstrategien angesprochen; vor allem in Flächenländern geht es um eine lückenlose Versorgung, die mithilfe von telemedizinischen Verfahren sichergestellt werden soll. Die dafür notwendige Telematik-Infrastruktur und elektronische Gesundheitskarte regelt vorwiegend der Bund, die Länder ergänzen diese mit der Förderung im Bereich E-Health.

Im Energiesektor soll die Digitalisierung dabei helfen, den Anteil der erneuerbaren Energie und die Energieeffizienz zu steigern. Eines der zentralen Schlagwörter ist „Smart Grids“: Durch „intelligente“ Stromnetze können Erzeugung, Speicherung und Verbrauch aufeinander abgestimmt werden, um die schwankende Stromerzeugung durch regenerative Energie auszugleichen. Die Länder unterstützen Kommunen, Unternehmen und wissenschaftliche Einrichtungen dabei durch Modellprojekte und Förderprogramme.

Digitale Verwaltung

Nachdem alle Länder das sogenannte Onlinezugangsgesetz (OZG) umsetzen müssen, das sie bis Ende 2022 verpflichtet, 575 Verwaltungsleistungen digital zur Verfügung zu stellen, ähneln sich die Maßnahmen und Zeitpläne in den Strategien (Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138)). In engem Zusammenhang damit steht die EU-Anforderung des sogenannten Once-Only-Prinzips, wonach Stammdaten wie Wohnort oder Geburtstag nur noch ein einziges Mal erfasst werden und nicht bei jedem Antrag erneut angegeben werden müssen. Notwendig dafür ist eine Modernisierung der mehr als 200 deutschen Register (McKinsey & Company, Inc. 2017). Zudem sind rechtliche Hürden aus dem Weg zu schaffen, um einen automatisierten Datenaustausch zwischen Behörden zu ermöglichen.

Manche Strategien stoßen auch darüber hinausgehende Themen an, wie Open Data und Open Government, bei denen neben wirtschaftlichen Aspekten auch die Motivation eine Rolle spielt, staatliches Handeln transparenter zu machen. Ein weiterer großer Bereich ist die Justiz, deren Systeme und Prozesse im Zuge der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs sowie der elektronischen Prozess- und Verfahrensakte unabhängig von anderen Verwaltungsleistungen digitalisiert werden müssen (Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013).

Wie alle anderen Organisationen trifft die digitale Transformation auch die Verwaltung nicht nur in technischer Hinsicht, sondern erfordert auch Veränderungen in Prozessabläufen und Personalentwicklung. Einige Strategien setzen sich daher auch mit den Themen Kulturwandel und digitale Kompetenzen der Mitarbeitenden auseinander.

IT-Sicherheit und Datenschutz

IT-Sicherheit und Datenschutz stellen als Bereiche der Informationssicherheit sehr grundlegende Themen dar, die sämtliche digitalpolitischen Handlungsfelder betreffen. Die IT- bzw. Cybersicherheit wird aufgrund ihrer gesellschaftlich und wirtschaftlich großen Bedeutung in den Strategien hervorgehoben. Zur Unterstützung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen sollen Beratungsangebote und Förderprogramme etabliert werden, um das IT-Sicherheitsniveau der Unternehmen signifikant zu erhöhen und die Risiken durch Cyberkriminalität zu verringern. Zu deren Bekämpfung sollen zudem Ressourcen an die Polizei fließen. Weitere wichtige Zielgruppen sind die Betreiber kritischer Infrastrukturen und Behörden.

Durch die Sicherstellung der rechtskonformen Speicherung und Verarbeitung von Informationen soll das Vertrauen in digitale Angebote und Dienstleistungen gefördert werden, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung von Bürgerservices der Verwaltung. Zu diesem Zweck sollen Stellen für IT-Sicherheitsexpertinnen und -experten in den Ministerien und Rechenzentren der Landesverwaltung aufgebaut werden. Zudem soll durch die Schaffung von „Lernlaboren“ und Kompetenzzentren sowie den Ausbau von entsprechenden Forschungsschwerpunkten an Hochschulinstituten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen IT-Sicherheit und Datenschutz nachhaltig gestärkt werden.

Datenschutz wird als Wert hochgehalten, gesetzgeberische Kompetenzen liegen dabei aber in erster Linie auf europäischer und nationaler Ebene (vgl. Datenschutzgrundverordnung). Im Vordergrund stehen Fragen der selbstbestimmten Datennutzung. Verstärkt rücken auch ethische und rechtliche Fragen in Bezug auf KI und autonome Systeme in den Vordergrund.

5.3 Diskussion

Formale Entstehung

Die veröffentlichten Strategiepapiere unterscheiden sich erheblich, was Umfang, Aufmachung und Abstraktionsniveau anbelangt. In den meisten Dokumenten gehen übergreifende Überlegungen zur digitalen Transformation und konkrete Maßnahmen der Landesregierungen Hand in Hand. Zwei Länder (Sachsen, Schleswig-Holstein) haben dagegen ihren Strategien separate Maßnahmenkataloge zur Seite gestellt. Sachsen publizierte die Maßnahmen in der ersten Version des Dokuments 2016 als Anhang (Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 26.1.2016) und aktualisiert diesen jährlich unabhängig von der Strategie. Schleswig-Holstein hat die „Digitale Agenda“ und die Maßnahmen getrennt: Ende 2016 erschien die Strategie (Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein 2016), das dazugehörige Digitalisierungsprogramm (Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein 2018) mit den konkreten Umsetzungsmaßnahmen eineinhalb Jahre später.

Jenseits konkreter Maßnahmen finden sich nur vereinzelt weitere funktionale Elemente klassischer Strategiepapiere. Eine Vision enthalten lediglich die Dokumente aus Nordrhein-Westfalen und Thüringen, übergreifende Thesen mit ähnlicher Wirkung weist das Papier aus Brandenburg auf. Leitlinien oder strategische Ziele sind zudem klar formuliert in den Strategien aus Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Darüber hinaus wer-

den in allen Strategien Handlungsfelder und konkrete Beschreibungen von Projekten und Förderprogrammen entweder an Politikfeldern entlang oder als Schwerpunkt- bzw. Querschnittsthemen betrachtet.

Eine Verankerung im Regierungsprogramm schreibt dem Thema hohe politische Verbindlichkeit zu. Denn auch wenn die Rechtsnatur und Verbindlichkeit von Koalitionsverträgen umstritten ist, so kann dennoch konstatiert werden, dass sie schon aufgrund politischer Erwägungen eine faktische Wirksamkeit entfalten, da die Koalitionspartner sehr darauf bedacht sein werden, sich nicht dem Vorwurf der politischen Unzuverlässigkeit auszusetzen (Georgii 2009).

Es fällt auf, dass sich fast alle Regierungen seit 2015 in ihren Koalitionsvereinbarungen zu einer Digitalisierungsstrategie äußerten. Hieraus kann gefolgert werden, dass ein Umdenken bei den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern auch auf Länderebene stattgefunden hat und nun versucht wird, das Querschnittsthema Digitalisierung im Rahmen eines strategischen, integrativen Vorgehens politisch zu gestalten.

Handlungsfelder

Ungeachtet der vorhandenen Handlungs- und Gestaltungsspielräume zeigt sich anhand der in den Digitalisierungsstrategien angeführten Themenfelder unter den Ländern eine deutliche Kohärenz. Der Fokus liegt dabei auf jenen Bereichen, in denen die Länder über Gesetzgebungs-, aber auch Verwaltungskompetenzen verfügen. Darunter fallen die innere Verwaltung, Bildung, Kultur, innere Sicherheit, aber auch die regionale Wirtschaftspolitik. Vor diesem Hintergrund ist es verwunderlich, dass das Thema Polizei als Bereich der inneren Sicherheit häufig nur eine nachgeordnete Rolle spielt bzw. nur am Rande erwähnt wird. Auch wird den Themenfeldern Land- und Forstwirtschaft – abgesehen von den Strategien in Bayern und Niedersachsen – vergleichsweise wenig Raum gewidmet. Zudem hat der Ausbau der digitalen Infrastruktur in ländlich geprägten Flächenländern eine hohe Priorität. Zusammen mit dem 5G-Ausbau, der auch in Stadtstaaten anläuft, ist er die erforderliche Bedingung für die Maßnahmen in anderen Themenbereichen.

Erkennbar sind regionale Forschungsschwerpunkte, zum Beispiel der Fokus bei Ländern mit einer starken Automobilbranche wie Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen auf additive Fertigung und autonomes Fahren. Sachsen will sich weiter auf den Bereich der Mikroelektronik spezialisieren, Baden-Württemberg und Bayern wollen sich bei KI noch stärker positionieren.

Die Aspekte zur Verwaltungsmodernisierung in den Digitalisierungsstrategien folgt dem Grundsatz, dass sich die Verwaltung stärker auf ihre Nutzerinnen und Nutzer, die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ausrichten muss. Obwohl gerade Unternehmensgründerinnen und -gründer bürokratische Hürden beklagen, befassen sich die Digitalisierungsstrategien kaum mit den Verwaltungskontakten von Unternehmen (Nationaler Normenkontrollrat 2019, 2).

6 Strategieentwicklung zwischen Koordination, Kooperation und Konsultation

Die politische Gestaltung der Digitalisierung als übergreifendes Querschnittsthema, allen voran die Entwicklung von politischen Strategiepapieren zur digitalen Transformation, setzt das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure voraus. So bedarf es zum einen der horizontalen Abstimmung zwischen den Fachministerien bzw. zwischen Ministerien und Staatskanzlei, zum anderen der Abstimmung innerhalb eines Hauses entlang vertikaler hierarchischer Strukturen. Überdies ist es in vielen Fällen erforderlich, zusätzlich Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Interessengruppen und externes Wissen von Expertinnen und Experten in den Strategiebildungsprozess einzubeziehen. Ein solch kollektiver Haushandlungsprozess geht mit spezifischen Anforderungen hinsichtlich der Koordination, Kollaboration und Konsultation einher, um die Integration relevanter interner und externer Stakeholder zu gewährleisten.

Im Folgenden wird der Prozess der Strategiebildung in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ausführlich beschrieben. Diese drei Länder unterscheiden sich in Bezug auf die gewählten Vorgehensweisen: Hamburg zeichnet sich durch einen sehr strukturierten und eng von Beraterinnen und Beratern begleiteten Entwicklungsprozess aus, der in mehreren Fachbehörden parallel ablief, in Nordrhein-Westfalen legte man Wert auf die öffentliche Diskussion eines Entwurfs und Baden-Württemberg tritt dadurch hervor, dass die operative Verantwortung einer koordinierenden Stabsstelle unter der Leitung des CIO/CDO des Landes übertragen wurde. Die dabei hervortretenden Governance-Strukturen und Handlungsmuster werden anschließend gegenübergestellt und diskutiert.

6.1 Fallbeispiel Hamburg

Die Strategieentwicklung in Hamburg lässt sich als zweistufiges, konzertiertes Bottom-up-Verfahren beschreiben. Die erste Stufe bildet die Entwicklung behördenspezifischer Fachstrategien. Die Fachbehörden erhielten den politischen Auftrag, innerhalb von drei bis sechs Monaten eine Strategie zur Digitalisierung für ihr Haus auszuarbeiten (HH2). Auf der zweiten Stufe steht die übergreifende gesamtstädtische Strategie, die aus diesen dezentral erstellten, fachlich fokussierten Teilstrategien abgeleitet wurde.

Etwa ein Jahr vor der Publikation von Hamburgs zweitem Strategiepapier „Digitalstrategie für Hamburg 2020“ (Freie und Hansestadt Hamburg – Senatskanzlei Amt für IT und Digitalisierung 2020) hatten die damals amtierenden Staatsrätinnen und Staatsräte zentrale Leitlinien zur digitalen Transformation Hamburgs formuliert und sich darauf verständigt, dass alle Behörden eigene Fachstrategien erstellen. Der „vordringliche Ansatzpunkt“ des zentral aus der Staatskanzlei koordinierten, zum Teil auch durchgeführten und finanzierten Strategieentwicklungsprozesses waren Teilstrategien aller Fachbehörden (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 08.01.2019). Oberstes Ziel sei es gewesen, einen Überblick über bestehende Digitalisierungsprojekte zu bekommen und so Redundanzen zu vermeiden (HH5). Eine übergreifende Dachstrategie war zunächst nicht geplant.

Ein zentraler Akteur bei der Erstellung der Digitalisierungsstrategie war das 2018 geschaffene Amt für IT und Digitalisierung (ITD) in der Senatskanzlei. Dessen Amtschef nimmt die Funktion eines CDO für Hamburg und damit eine ressortübergreifende Perspektive für den Themenbereich Digitalisierung ein: „Viele haben damals empfunden, dass die digitale Perspektive einen Push über die Fachlichkeit hinaus braucht“ (HH4). Diese neue Behörde mit ihren mehr als 100 Mitarbeitenden war es, die die Entwicklung der neuen Digitalisierungsstrategie für Hamburg koordinierte.

Um eine gewisse Einheitlichkeit in Aufbau, Inhalt und Zeitablauf zu gewährleisten, gab das ITD den Fachbehörden ein methodisches Modell zur Strategieentwicklung, das ITD-Rahmenwerk, vor und stellte ihnen eine persönliche Ansprechpartnerin bzw. einen Ansprechpartner aus seinen Reihen zur Seite. Zudem stand, finanziert durch die Senatskanzlei, jeder Behörde für den vorgegebenen Erarbeitungszeitraum eine externe Beraterin bzw. ein externer Berater des öffentlichen IT-Dienstleisters Dataport zur Verfügung. Diese Person hat in den Fachbehörden die Strategieerstellung begleitet und vorangetrieben (HH4). Vor allem diese methodische Unterstützung und Expertise wurde in der Zusammenarbeit rückblickend als positiv bewertet, zumal die Fachbehörden aufgrund fehlender Kapazitäten sehr stark ausgelastet gewesen seien und diesen „intensiven Prozess“ (HH2) ohne externe Unterstützung, insbesondere mit Blick auf die bis dato kaum etablierten Arbeitsmethoden, nicht ohne Weiteres hätten umsetzen können.

Das ITD-Rahmenwerk hatte einen großen Anteil daran, dass die verschiedenen Strategien der Ressorts effizient erarbeitet werden konnten. Als „das Hauptinstrument für die Unterstützung bei der Erstellung digitaler Teilstrategien“ soll es ein strukturiertes Vorgehen ermöglichen und den Strategiebildungsprozess durch die Bereitstellung unterschiedlicher Methoden und Werkzeuge anleiten (Amt für IT und Digitalisierung 2018). Wenngleich mehrere Interviewpartnerinnen und -partner den kurzen Zeitraum von sechs Monaten als zu kurz einstufen, konnte durch die Vorgabe eines konkreten Zeitrahmens sowie der inhaltlich-prozessualen Phasen des Entwicklungsprozesses erreicht werden, dass sämtliche Fachstrategien in der vorgegebenen Zeit abgeschlossen wurden und von Beginn des Prozesses an Klarheit über die zu erfüllenden Erwartungen des ITD herrschte. Mit Blick auf die Orientierungs- und Strukturierungsfunktion hoben die am Prozess unmittelbar beteiligten Interviewpartnerinnen und -partner das Rahmenwerk daher positiv hervor. Kritisiert wurde von einer Interviewpartnerin jedoch, dass keine digitale Reifegrad-Analyse im Entwicklungsprozess vorgegeben war (HH1).

Die verantwortlichen „Digitalteams“ in den jeweiligen Häusern, die meist aus vier bis fünf Personen bestanden, orientierten sich bei der Erstellung der Strategie an drei im Rahmenwerk vorgegebenen Handlungsdimensionen, auf die jede Teilstrategie inhaltlich Bezug nehmen sollte: digitale Räume, digitale Verwaltung und digitale Transformation (Amt für IT und Digitalisierung 2018). Mit dem Konzept der digitalen Räume bricht Hamburg die traditionellen politischen Handlungsfelder auf – und damit auch das Ressortprinzip. Die Intention sei es, sich an der Realität der Menschen zu orientieren und Silodenken sowie Bereichsegoismen entgegenzuwirken. So sagte einer der Interviewpartner zum Thema Mobilität: „Bei Fragen wie ‚Wie kommt jemand am schnellsten von A nach B?‘ ist man schnell aus dem Ressortdenken raus“ (HH5). Der notwendige und auch aktiv geförderte Austausch zwischen den Häusern stellt ein wichtiges prozessuales Element dar. So habe das Denken in digitalen Räumen und damit über Ressortgrenzen hinaus „einen gewaltigen Schub für die Zusammen-

arbeit“ bedeutet und wurde von vielen Beteiligten als „durchweg positiv erlebt“ (HH2). Dieses Vorgehen werde mittlerweile auch von anfänglichen Skeptikerinnen und Skeptikern geschätzt (HH5).

Entgegen der ursprünglichen Intention, lediglich Fachstrategien anzufertigen, wurde im Laufe des Prozesses dennoch eine übergreifende Strategie erstellt. Zum einen forderten dies die nach Orientierung suchenden Behörden, mit dem Argument, dass das Querschnittsthema Digitalisierung einer ressortübergreifenden Perspektive bedarf. Zum anderen gab es politischen Druck, die behördlichen Teilstrategien in einem Dokument zusammenzuführen (HH4). Denn im Februar 2020 standen Bürgerschaftswahlen an und der rot-grüne Senat wollte die Digitalisierungsstrategie vorher veröffentlichen. Das hatte zur Folge, dass die Teilstrategien und die gesamtstädtische Strategie nicht zeitlich nacheinander, sondern parallel entstanden. Das wird als zentrales Problem geschildert, denn dadurch verlor der gesamte Prozess „an Stimmigkeit“ und es sei in der Gesamtstrategie ein Sammelsurium von Ideen entstanden (HH2). Es war ein Umschwung zu beobachten: Zuerst sei das Vorgehen agil und iterativ gewesen, später dann eher ein herkömmlicher Verwaltungsprozess. „Die Senatsdrucksache per se ist dann entstanden, wie Strategiepapiere in der Politik entstehen: Mehr Schreibarbeit, weniger Workshop-Charakter“ (HH4). Ungeachtet dessen sei es jedoch von großem Wert gewesen, dass die Fachbehörden diesen Prozess durchlaufen und sich damit über einen längeren Zeitraum intensiv mit den für sie relevanten Fragen der digitalen Transformation auseinandergesetzt haben (HH4). Die Digitalstrategie soll künftig alle zwei bis drei Jahre aktualisiert werden und ebenfalls den strukturierten Entwicklungsprozess der Teilstrategien durchlaufen (HH2).

6.2 Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen legte man bei der Strategieentwicklung großen Wert auf interministerielle Zusammenarbeit sowie die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern und Stakeholdern aus Wirtschaft, Wissenschaft und sonstigen Verbänden. Deutlich wird dies an einer Entwurfsfassung des Strategiepapiers, das sowohl im Parlament als auch in analogen und digitalen Beteiligungsformaten als Diskussionsgrundlage diente.

Zu Beginn standen sich zwei gegenläufige Aspekte gegenüber: Zum einen langwierige Prozesse und Abstimmungen zwischen den Ministerien und zum anderen das politische Versprechen, schnell Resultate zu liefern und dabei Interessensverbände und Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Das Ergebnis war ein zweistufiger Prozess. Zuerst entstand ein Entwurf der Strategie: „Damit hat man schnell was vorliegen, auf das man sich geeinigt hat. Es gibt also eine gewisse Klarheit, wo es hingehen soll. Dann nimmt man sich aber noch mal explizit Zeit, das zu optimieren“ (NRW2). Die interviewte Person bezeichnet dieses Vorgehen als „dynamisch“; es passe zu einem so schnelllebigen Thema wie der Digitalisierung: „Die Strategie muss ein ‚living document‘ sein, das man permanent weiterentwickelt. Man kann doch in der Digitalisierung nicht heute die Entscheidung treffen, was in fünf Jahren die wichtigen Ziele sind“ (NRW2).

Die Federführung oblag dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie. Das FDP-geführte Haus in der Regierung zusammen mit der CDU sieht sich als digitaler Vorreiter in Nordrhein-Westfalen, die Digitalisierung ist nach eigenen Angaben das

große Thema von Minister Andreas Pinkwart (Rothenberg 2019), die Leitung der Strategiebildung aus seinem Haus heraus sei „ausdrücklicher Wunsch des Ministers“ gewesen (NRW2).

Die operative Arbeit startete ein halbes Jahr später, Anfang 2018, in einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) aller Ressorts. Zu Beginn gab es Sorgen, dass die Strategie eine reine Wirtschaftsstrategie werden könnte. Es habe sich jedoch herausgestellt, dass das Wirtschaftsministerium auf Augenhöhe mit den anderen Ressorts kooperierte (NRW1).

Die erste Aufgabe der IMAG bestand darin, Handlungsziele aus einer in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Studie zum Status quo in Nordrhein-Westfalen abzuleiten (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH 2018). Im Anschluss erarbeiteten Unterarbeitsgruppen (UAGs) oder andere bereits bestehende Gruppen Vorschläge zur Entwurfsfassung. Als sinnvoll erwies sich nach Angaben der Befragten ein Projektmanagement mit klaren, auch digitalen Strukturen, wie etwa eine Plattform zum Austausch von Dokumenten, und kurze Fristen, in denen die einzelnen Ministerien Abstimmungen herbeiführen mussten. Herausgehoben wurde die Besetzung der AGs: „Manchmal hat man auch Glück: Zu einer bestimmten Zeit sind Leute zusammengekommen, die Lust hatten und sich die Bälle zugespielt haben“ (NRW1). Zu dieser konstruktiven Atmosphäre dürfte auch beigetragen haben, dass bei der Besetzung des etwa 20-köpfigen Gremiums keine Hierarchieebenen vorgegeben waren und sich die Entsendung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den zwölf Häusern ausschließlich an inhaltlich-fachlichen Kriterien orientierte. Die Organisation in der IMAG bewertete eine interviewte Person als Erfolg: „Sie war für den vorgelagerten Abstimmungsprozess sehr hilfreich“ (NRW2). Auch Wirtschaftsminister Pinkwart sprach die Zusammenarbeit in seiner Parlamentsrede zur Veröffentlichung der Strategie an: „Das ist alles andere als selbstverständlich und freut uns in der Landesregierung sehr“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2019b, 8). Durch den beteiligungsorientierten Prozess sei es gelungen, „dass die Strategie nicht nur ein Papier zum Abheften ist, sondern ein übergeordnetes Leitdokument“ (NRW1).

Als Basis für den öffentlichen Partizipationsprozess diente eine Erstfassung des Papiers, die Minister Pinkwart im Juli 2018 an den Ausschuss für Digitalisierung und Innovation übermittelte. Feedback zu dem Entwurf gab es aus drei Richtungen: einem Landtagsantrag der CDU, einer Online-Beteiligungsplattform und Veranstaltungen.

Das öffentliche und allen zugängliche Partizipationsportal war in der politischen Kommunikation vor allem an interessierte Bürgerinnen und Bürger gerichtet, um deren Erwartungen und Bedürfnisse in Bezug auf Digitalisierungsthemen abzufragen. Zielgruppen waren zudem Interessensverbände, Unternehmen und andere Institutionen. So reichten die zur Verfügung stehenden Formen der Beteiligung von eher niederschweligen Angeboten, wie einer Kommentarfunktion, bis hin zur Möglichkeit eigenständige Stellungnahmen abzugeben (NRW3). Insgesamt nahmen im Zeitraum von sechs Wochen 1400 Personen teil, ein Viertel der Stellungnahmen kamen von Einzelpersonen, drei Viertel waren mit Organisationen assoziiert (Landtag Nordrhein-Westfalen 2019a). Diesen vergleichsweise geringen Anteil der Bürgerbeteiligung kritisierte die Opposition im Landtag (Landtag Nordrhein-Westfalen 2019a), eine interviewte Person verteidigte die grundsätzliche Offenheit jedoch als Wert an sich: „Die geringe Anzahl disqualifiziert den Beteiligungsprozess nicht per se. Qualität steht vor Quantität“ (NRW3). Konkreten Einfluss hatte die Onlinebefragung dahingehend, dass dem Strategiepapier aufgrund der Rückmeldungen nachträglich eine Vision und konkrete Ziele

hinzugefügt wurden (NRW3). Eine weitere Rückmeldung floss im September 2018 über das Parlament ein, als die Regierungsfractionen in einem Antrag darauf drängten, weitere Schnittstellen-Themen aufzunehmen (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018, 1). Im November 2018 fand der analoge Teil des Beteiligungsprozesses statt, die sogenannte Digitalkonferenz. Die 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren vor allem Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen, die sich etwa in Themenforen austauschten. Die Dokumentationen aller Beteiligungsformate wurde in die Ministerien zurückgespielt und online veröffentlicht (Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2020). Das gesammelte Feedback fand Eingang in die letzte Phase des Strategieentwicklungsprozesses, bis Anfang April 2019 das Papier im Landtag vorgestellt wurde.

6.3 Fallbeispiel Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde als eine der ersten Aktivitäten der neuen Regierung im Juni 2016 die Stabsstelle „Digitalisierung“ eingerichtet und mit der Ausarbeitung einer Digitalisierungsstrategie beauftragt. Diese war im neu zugeschnittenen Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration angesiedelt und als Stabsstelle zunächst nicht in die klassische Hierarchie der Ministerialverwaltung eingebunden. In der Vorgängerregierung hatte es seit 2015 im Staatsministerium lediglich eine Geschäftsstelle für Digitalisierung gegeben, die die Digitalisierungsprojekte der Ministerien koordinierte. In der neuen Regierung, in der weiterhin die Grünen mit Winfried Kretschmann den Ministerpräsidenten stellen, jedoch anstelle der SPD eine Koalition mit der CDU bilden, erfuhr das Thema Digitalisierung durch die nominelle Zuordnung zu einem Ministerium somit eine deutliche Aufwertung.

Hintergrund für die Einrichtung einer Stabsstelle war der Wunsch des mit der Koordination der Strategie betrauten CIO/CDO des Landes, die Entwicklung der Digitalisierungsstrategie im Rahmen „eines ministeriellen Startups [...] mit handverlesenen jungen und hochmotivierten Beamten konstruktiv“ umzusetzen (BW1/BW2). Obgleich die Stabsstelle in der Ministerialhierarchie nur schwer einzuordnen gewesen sei, habe sie eine Durchschlagskraft entwickeln können, „die sie in der klassischen Struktur nie erreichen würde“. Die Stabsstelle setzte sich zusammen aus zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus unterschiedlichen Behörden mit verschiedenen Erfahrungshintergründen und Positionen. Im Rahmen einer „flexiblen Organisationsform“ wie der Stabsstelle sei dies „viel einfacher zu organisieren“ gewesen. Auf diese Weise hätte man auch keine neuen „Zuständigkeitsregeln“ innerhalb der Organisation etablieren müssen und konnte „arbeiten wie agile Teams“. Zudem war zu diesem Zeitpunkt ungewiss, wie sich das Thema politisch weiterentwickeln würde: „Warum sollen wir eine Abteilung installieren, wenn wir gar nicht wissen, wo wir eigentlich hinwollen?“ (BW1/BW2).

In seiner Regierungserklärung im Rahmen der Veröffentlichung der Digitalisierungsstrategie betonte der verantwortliche Minister für Digitalisierung Thomas Strobl (CDU) den hohen Stellenwert des Themas für die amtierende Landesregierung:

„Mit Herrn Ministerpräsident Kretschmann bin ich mir einig: Die Gestaltung des digitalen Wandels gehört zu den zentralen Schwerpunkten der Landesregierung. [...] Unter dem Schlagwort ‚digital@bw‘ haben wir gleich nach der Amtsübernahme mit Hochdruck die Arbeit aufgenommen. Das Ziel: eine landesweite und ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie“ (Landtag von Baden-Württemberg 2017, 2210).

Der zunächst verfolgte Ansatz, die entwickelten Teilstrategien der elf Ressorts zu einer Strategie zusammenzufügen, wurde von beiden Politikern abgelehnt. Der politische Auftrag habe darin bestanden, möglichst viele Perspektiven in den Strategiebildungsprozess einzubinden. Die Strategie sollte sich auf sechs Schwerpunkte beschränken, ohne Vorgabe von Themen. Als entscheidender Erfolgsfaktor wird hervorgehoben, dass eine Milliarde Euro an Haushaltsmitteln für die nächsten zwei Jahre in Aussicht gestellt wurde, wenn es gelingen sollte, dass sich alle Ressorts auf eine Strategie einigen. Der finanzielle Anreiz habe dabei geholfen, Differenzen zwischen grün- und CDU-geführten Ministerien aufzulösen (BW1/BW2).

Nachdem sich die Ressorts auf die zentralen Themenschwerpunkte und einen ersten Entwurf der Digitalisierungsstrategie geeinigt hatten, bestand der nächste Schritt darin, weitere relevante Stakeholder in den Prozess zu integrieren. Diesbezüglich waren alle Ressorts angehalten, Runde Tische oder andere Netzwerkformate zu initiieren. Im Rahmen der Runden Tische zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten, wie etwa Open Data, Mobilität oder Digitale Verwaltung, sollte Akteurinnen und Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Möglichkeit gegeben werden, sich intensiv zu den spezifischen Themen auszutauschen und die jeweiligen Ansprüche und Rahmenbedingungen zu erörtern. Die Ergebnisse, wie Protokolle, Grundsatzpapiere oder Handlungsempfehlungen, wurden auf dem „Beteiligungsportal Baden-Württemberg“ veröffentlicht (Beteiligungsportal Baden-Württemberg 2020). Über dieses Onlineportal konnten sich zudem interessierte Bürgerinnen und Bürger direkt am Strategiebildungsprozess beteiligen und etwa Vorschläge und Konzepte kommentieren. Insgesamt brachten sich über diese analogen und digitalen Beteiligungsformate etwa 1000 Personen in den Strategiebildungsprozess ein. Die aus diesem von der Stabsstelle im Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration koordinierten Prozess hervorgegangene Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ wurde schließlich ein Jahr nach deren Einrichtung im Juli 2017 vom Kabinett verabschiedet und im Rahmen einer Regierungserklärung präsentiert (Landtag von Baden-Württemberg 2017).

Ein weiteres Jahr später wurde im August 2018 im Innenministerium schließlich die Abteilung „Digitalisierung“ gegründet und damit in klassischer Weise organisatorisch im Ministerium verankert. Die Abteilung ist größtenteils aus der Stabsstelle für Digitalisierung hervorgegangen, ergänzt durch zusätzliche Themen wie etwa die Breitbandförderung. Sie unterstützt die Ressorts bei ihren Aktivitäten im Bereich Digitalisierung und ist dem CIO/CDO des Landes unterstellt. Dieser nimmt als CIO und CDO in Personalunion eine Schlüsselfunktion im Bereich Digitalisierung des Landes ein, indem er unterschiedliche Steuerungsobjekte von der klassischen IT-Architektur bis hin zur digitalen Transformation von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft insgesamt organisiert (Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg 2020).

6.4 Diskussion

Die vorgestellten Fallstudien offenbaren unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Entwicklung der Strategien (siehe Tabelle 2). Mit Blick auf die erste Forschungsfrage der Studie lassen sich daraus zentrale Handlungsmuster und Governance-Strukturen ableiten.

	Baden-Württemberg	Hamburg	Nordrhein-Westfalen
Koordination	Federführung: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration	Federführung: Senatskanzlei	Federführung: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
	Operative Führung: CIO/CDO des Landes koordiniert 10-köpfige Stabsstelle	Operative Führung: Amt für IT und Digitalisierung (ITD) in der Senatskanzlei mit CDO als AmtschefIn (ca. 100 MitarbeiterInnen)	Operative Führung: ca. 20-köpfige interministerielle Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller Ressorts
Kollaboration	Stabsstelle aus MitarbeiterInnen unterschiedlicher Bereiche und Hierarchieebenen	Bildung von „Digitalteams“ in Fachressorts zur Erarbeitung von Teilstrategien unter Mit- arbeit externer BeraterInnen	Ausarbeitung einer Entwurfs- fassung der Strategie in Unter- arbeitsgruppen
	Wenig hierarchisches und agiles Verfahren: Vorgabe von sechs Themenfeldern; keine Ableitung der Digitalisierungsstrategie aus Fachstrategien	Bottom-up-Verfahren: Zusammenführung der Fachstrategien zu einer Dachstrategie	Zweistufiges Verfahren: Anpassung des Strategie- entwurfs nach Abschluss der Konsultationsverfahren
Konsultation	Durchführung von Runden Tischen und ähnlicher Netzwerktreffen in Verant- wortung der Ressorts	Einbindung der Perspektiven relevanter Stakeholder wurden durch die Fachressorts organi- siert und in die Fachstrategien integriert	Online-Beteiligungsplattform für unterschiedliche Zielgruppen: Beteiligung über verschiedene Formate (Kommentierung, Abgabe eigener Vorschläge) (Beteiligung ca. 1400 Personen)
	Veröffentlichung der Ergebnisse aus den Veranstaltungen auf einer Onlineplattform mit Möglichkeit zur Kommentierung (Beteiligung ca. 1000 Personen)		Durchführung einer Digital- konferenz mit ca. 500 Personen
Besonderheit	CIO- und CDO-Funktion in Personalunion	ITD-Rahmenwerk als instruktives Element des Prozessmanagements	Beauftragung einer wissenschaft- lichen Studie zur Feststellung des Status quo der Digitalisierung
	Stabsstelle als flexible Organisationsform	Bereitstellung externer BeraterInnen im Entstehungs- prozess	Hohes Gewicht auf Partizipations- formaten mit Unterstützung durch externe BeraterInnen

Tabelle 2: Übersicht der Strategieentwicklung in den Fallstudien.

Die folgenden Ausführungen richten die Aufmerksamkeit auf wesentliche Faktoren der Prozessgestaltung und die tragende Rolle des Projektmanagements bei der Erstellung von ressortübergreifenden Digitalisierungsstrategien.

Zentrale Koordinierungseinheit

Auch wenn die politische Verantwortung in den betrachteten Ländern unterschiedlich verteilt ist, so handelt es sich in allen drei Fällen bei der Erarbeitung der Strategie um einen strukturierten Prozess mit zentraler Koordinierungseinheit, der von der obersten politischen Führungsebene initiiert und mitgetragen wurde. In Baden-Württemberg lag die operative Führung des Entwicklungsprozesses bei einer eigens eingerichteten Stabsstelle. Diese flexible Organisationsform weist den Vorteil auf, dass Aufgabenfelder jenseits üblicher Hierarchien und Ressortverantwortlichkeiten bearbeitet werden können. Durch die temporäre Erweiterung der klassischen ministerialen Linienorganisation können zur Strategieentwicklung vorhandene Kompetenzen innerhalb der eigenen Organisation zentral gebündelt und etwaige Auseinandersetzungen zwischen Abteilungen und Referaten umgangen werden. Einen anderen Weg der Steuerung hat Hamburg gewählt. Mit der Gründung des ITD wurde eine zentrale Instanz im Organisationsbereich der Senatskanzlei etabliert, die für die Koordination und Abstimmung zwischen den Ressorts durch Spiegelreferate verantwortlich ist. Dabei fungiert der Amtschef in der Rolle des CDO, dem bei der Strategiebildung die zentrale Funktion zukommt, unterschiedliche Fachexpertisen aus den Ressorts unter einer einheitlichen Perspektive zusammenzuführen. Diese Funktion existiert ebenfalls in Baden-Württemberg mit der Besonderheit, dass hier der CDO ebenfalls die Rolle des CIO innehat und so als Schnittstelle die Digitalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung bündelt, mit dem entscheidenden Vorteil, dass potenziell hemmende Abstimmungsprobleme zwischen diesen ineinandergreifenden Aufgabengebieten im Vorhinein unterbunden werden. Mit der späteren Einrichtung einer eigenen Abteilung wurden eine klare Zuständigkeit für die Koordination digitalpolitischer Aufgabenfelder festgelegt und Kompetenzen in den Ministerien aufgebaut. Durch die Einbindung in die organisatorischen Strukturen der Ministerialverwaltung und die Festschreibung im Organigramm werden zudem Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner nach außen leichter sichtbar.

Interministerielle Zusammenarbeit und politische Verbindlichkeit

Die Fallbeispiele zeigen deutlich, dass die ressortübergreifende Zusammenarbeit ein wichtiges Element im Strategiebildungsprozess darstellt. Die wesentlichen Abstimmungsprozesse erfolgten im Rahmen interministerieller Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller Ressorts. Ein zentrales verbindendes Vorgehen war darüber hinaus die Orientierung an Querschnittsthemen, an denen mehrere Ressorts arbeiteten und gemeinsam Lösungen entwickelten. Auf diese Weise wurde der fachliche ressortübergreifende Austausch zwischen den beteiligten Ministerien forciert und nachhaltig gestärkt. Zudem stellte man sicher, dass das Fachwissen der unterschiedlichen Ressorts im Strategieentwicklungsprozess berücksichtigt wurde. Durch die Einbindung von Personal aus verschiedenen Ministerien lassen sich die Identifikation mit den erarbeiteten Zielen sowie ihre Verbindlichkeit erhöhen. Zudem resultieren daraus nicht nur positive Effekte auf die nachfolgende Phase der Operationalisierung, sondern auch die Möglichkeit, dass ergänzende Fachstrategien in Einklang mit der Digitalisierungsstrategie erarbeitet und umgesetzt werden. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner gehen rückblickend so weit, dem Erarbeitungsprozess mehr Gewicht beizumessen als den konkreten Inhalten: „Der Erfolg war nicht das Papier, sondern der Prozess zur Erstellung und damit der Austausch zwischen den Stakeholdern und der Ideenreichtum“ (BB1).

In den untersuchten Ländern orientierte sich die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen weniger an klassischen Hierarchien als an inhaltlicher Expertise. Bei der Einrichtung der Stabsstelle in Baden-Württemberg und der Besetzung der IMAG in Nordrhein-Westfalen konzentrierte man sich darauf, motivierte und qualifizierte Personen zu finden, die sich der Strategiebildung widmen würden. Auch die verantwortlichen Digitalteams in den Hamburger Fachressorts wurden anhand inhaltlicher Kompetenzen für diese Aufgabe ausgewählt. Eine derartige Ausrichtung an der fachlich-inhaltlichen Expertise erscheint den befragten Expertinnen und Experten als vorteilhaft für die Ausgestaltung der Strategie: Während die Einbeziehung unterschiedlicher Hierarchieebenen mit Blick auf die Qualität der Ergebnisse eher von Vorteil zu sein scheint, kann es unter zeitlichen Aspekten ein Nachteil sein, wenn das Hauptaugenmerk auf die Qualifikation statt auf die Hierarchieebene gelegt wird. Verfügen die Beteiligten nicht über die formalen Entscheidungsvoraussetzungen, verzögern sich Entscheidungsprozesse. Daher sollte im Vorfeld von Abstimmungstreffen sichergestellt werden, dass die beteiligten Personen notwendige Entscheidungen im Namen ihres Ressorts mittragen können. Das wiederum setzt voraus, dass innerhalb des eigenen Hauses die dafür notwendigen Absprachen stattgefunden haben und man sich auf eine grundsätzliche Linie verständigt hat.

Neben der persönlichen Einsatzbereitschaft ist die politische Verbindlichkeit von entscheidender Bedeutung für eine politische Strategie. Sie wird durch die Motivation zur Strategiebildung, ihrem Beschluss und der politischen Kommunikation greifbar. Wie bereits in Kapitel 5 dargestellt, sind die Digitalisierungsstrategien der Länder zumeist in den Regierungsprogrammen verankert, wodurch ihnen bereits hoher politischer Stellenwert beigemessen werden kann. Die politische Strahlkraft des Dokumentes ist zudem davon beeinflusst, ob die Regierung die Strategiebildung öffentlich unterstützt und vorantreibt. Die offensive politische Kommunikation etwa durch eine Regierungserklärung (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein), eine Parlamentsdebatte (Nordrhein-Westfalen) oder eine über die Veröffentlichung hinausgehende, kontinuierliche Informationskampagne (u. a. Brandenburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) kann den Selbstverpflichtungscharakter der Digitalisierungsstrategie öffentlichkeitswirksam erhöhen.

Bausteine der Strategieentwicklung

In Kapitel 3 wurde festgestellt, dass die Ausrichtung der Strategie an den jeweiligen Stärken und Schwächen des Landes deren spätere Umsetzung für bestimmte Politikfelder oder auf kommunaler Ebene erhöhen kann. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass Nordrhein-Westfalen im Vorfeld der Strategieentwicklung eine externe, wissenschaftliche Bestandsaufnahme erstellen ließ, um den Status quo der Digitalisierung zu ermitteln. Dieser naheliegende Schritt spielte in den meisten anderen Ländern – zumindest der Außenkommunikation und parlamentarischen Dokumentation nach zu urteilen – keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Dabei macht erst die Kenntnis des Ist-Zustands eine Zielvorstellung des Soll-Zustands und Festlegung von Meilensteinen auf dem Weg dorthin möglich: „Eine Strategie beginnt immer mit einer Zahl“, heißt es dazu von einer Expertin (SE9). Gleiches gilt für die Vision der Strategie: Von der Möglichkeit, das gemeinsame Verständnis der übergreifenden Zielsetzungen zu stärken und die Bereitschaft zu fördern, diese aktiv zu unterstützen, wurde in den bisher veröffentlichten Digitalisierungsstrategien noch kaum Gebrauch gemacht.

Hinsichtlich zu erwartender Abstimmungsprobleme und Kompetenzklärungen zwischen den Ressorts zeigt sich am Beispiel Baden-Württembergs, dass über die Schaffung finanzieller Anreize eine schnelle Einigung auch bei strittigen Themen herbeigeführt werden kann. Darüber hinaus befördern klar strukturierte Prozesse mit verbindlichen zeitlichen Fristen, unterstützt durch effizienzsteigernde und digitale Arbeitsweisen, die Strategieentwicklung. So konnten in Nordrhein-Westfalen monatliche Abstimmungstreffen und kurze Bearbeitungsphasen sowie die Verwendung digitaler Werkzeuge den Entstehungsprozess der Strategie positiv beeinflussen. In Hamburg bewährte sich das ITD-Rahmenwerk als strukturierendes und instruktives Element des Prozessmanagements. Die auch zeitliche Festlegung von inhaltlich-prozessualen Phasen wurde vor allem von den Beteiligten ohne nennenswerte Erfahrungen in der Strategiebildung als nützlich eingeschätzt. Die Entscheidung der Staatskanzlei, finanzielle Mittel bereitzustellen, um den Strategiebildungsprozess durch externe Beraterinnen und Berater zu begleiten, beschleunigte die zügige Entwicklung der Strategiepapiere durch die Fachressorts. Insbesondere die methodischen Anleitungen und die Durchführung von Workshops stellten für die Behörden wichtige Angebote dar, um etwaige Kompetenzlücken bei den beteiligten Personen zu schließen. Auch weitere Länder griffen auf die Expertise politischer Beraterinnen und Berater zurück. So ließ sich das Land Schleswig-Holstein von dem Beratungsunternehmen Capgemini anleiten und die Berliner Senatsverwaltung beauftragte die Beratungsfirma E&Y (Landesregierung Schleswig-Holstein 2016; Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe 2018).

Offen bleibt, ob sich moderne, agile Arbeitsweisen tatsächlich in den administrativ-politischen Strukturen etablieren lassen und mittelfristig digitale Kompetenzen in den eigenen Reihen aufgebaut werden können. Denn gerade das Thema Digitalisierung verlangt aufgrund seiner Eigendynamik eine hohe Anpassungsfähigkeit vonseiten der Politik und der nachgeordneten Verwaltung. Wer den digitalen Wandel aktiv (politisch) gestalten will, ist auf Strukturen angewiesen, in denen schnelles rechtsstaatskonformes Handeln möglich ist. Die Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie kann dafür eine wichtige Voraussetzung sein.

Partizipation und Teilhabe

Abgesehen von der Rolle externer Beraterinnen und Berater zeigen sich mit Blick auf den Konsultationsprozess weitere bedeutende externe Einflüsse auf den Strategiebildungsprozess. So legte Nordrhein-Westfalen großen Wert auf ein öffentliches Beteiligungsverfahren im Rahmen der Strategieentwicklung. Im Fokus stand die Online-Beteiligungsplattform, über die neben interessierten Bürgerinnen und Bürgern auch weiteren Stakeholdern die Möglichkeit geboten wurde, Ideen, Vorschläge und Stellungnahmen einzubringen und die erste Entwurfsfassung der Digitalisierungsstrategie zu kommentieren. Auch in Baden-Württemberg gab es einen öffentlichen Online-Partizipationsprozess, dort konnte man die Digitalisierungsstrategie jedoch nicht direkt kommentieren, sondern lediglich die Ergebnisse der an ihrem Entstehungsprozess beteiligten Runden Tische. Bei Letzteren handelt es sich um eher klassische analoge Partizipationsformate, die von den einzelnen Ressorts selbstverantwortlich durchgeführt wurden. Ein ähnliches Vorgehen lässt sich in Hamburg beobachten. Hier waren die Fachressorts angehalten, die für sie relevanten Stakeholder aktiv in die Entwicklung der Teilstrategien einzubinden. Hamburg hat jedoch auf eine öffentliche Bürgerbeteiligung verzichtet.

Diese Beispiele zeigen, dass in allen drei Ländern zusätzliche Meinungsbilder und Expertise aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in den Strategiebildungsprozess eingeflossen sind. In welchem Ausmaß diese Impulse in die Strategie Eingang gefunden haben, bleibt offen. Interviewpartnerinnen und -partner aus mehreren Ländern betonten jedoch, dass die Ergebnisse aus den analogen und digitalen Beteiligungsplattformen sehr ernst genommen wurden. So wurde in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Rückmeldungen entschieden, dass die Digitalisierungsstrategie eine übergeordnete Vision enthalten müsse. Nicht zu übersehen ist aber, dass Beteiligungsverfahren zwar eine wichtige zusätzliche Komponente des Entstehungsprozesses darstellen können, da hierdurch wertvolle Einsichten aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen aufgenommen werden können. Etwaige Versäumnisse in der internen Prozessgestaltung können externe Beteiligungsformate nicht kompensieren.

Die zentrale Bedeutung eines tragenden Projektmanagements bei der Erstellung der Digitalisierungsstrategie ist offensichtlich. Durch die Integration unterschiedlicher Perspektiven im Laufe des Entstehungsprozesses kann nicht nur über den Grad ihrer Verbindlichkeit entschieden werden, sondern es können auch wichtige Weichen für die spätere Realisierung der Strategie gestellt werden.

7 Strategieimplementierung zwischen Zuständigkeiten, Monitoring und Fachstrategien

Eine ausformulierte Digitalisierungsstrategie ist nur der erste Schritt auf dem Weg zu einer planvollen digitalpolitischen Gestaltung der digitalen Transformation. Eine wichtige Grundlage, um die Strategie und die mit ihr verknüpften Zielsetzungen auch umzusetzen, sind Governance- und Management-Praktiken; sie schaffen dafür die institutionellen und prozessualen Voraussetzungen. Nachfolgend wird beschrieben, unter welchen strukturellen Konstellationen Digitalpolitik in den Ländern betrieben wird (Kapitel 7.1) und welche prozessualen Praktiken der Mittelvergabe und des Projektmanagements verwendet werden (Kapitel 7.2). Kapitel 7.3 befasst sich mit der Rolle von ergänzenden politischen Programmen, Fach- oder regionalen Strategien. Anschließend werden die vorgestellten Ergebnisse diskutiert (Kapitel 7.4).

7.1 Ministerielle Zuordnung und zentrale Verantwortlichkeiten

In neun der 16 Landesregierungen existiert ein Ministerium, bei dem bereits aus der Denomination die Verantwortlichkeit für Digitalisierungsthemen hervorgeht (Tabelle 1, S. 23). In weiteren vier Ländern ist diese koordinierende Verantwortlichkeit in Staatskanzleien verortet. Nur Bayern und Hessen haben eigene Digitalministerien, die sich jedoch in ihrer Ausgestaltung und ihren Zuständigkeiten deutlich unterscheiden.

In Bayern ist das Staatsministerium für Digitales seit der Regierungsbildung aus CSU und Freien Wählern im November 2018 ein eigenständiges Ministerium. Das bundesweit erste Digitalisierungsministerium verstehe sich als „Think Tank und Schrittmacher der Digitalisierung“ und garantiere durch das Mitspracherecht der Ministerin im Kabinett, dass die „Digitalperspektive“ an oberster Stelle politisch verankert ist (BY2). Zuvor war das Thema in der Staatskanzlei verortet, mit dem Nachteil eines deutlich kleineren Personalstamms von zwölf bis 14 Stellen. Im Ministerium arbeiteten im Februar 2020 hingegen etwa 100 Personen in vier Abteilungen, die wesentliche Themenbereiche im Kontext der digitalen Transformation wie digitale Verwaltung, Koordination digitalpolitischer Aktivitäten und strategische Aspekte der Digitalisierung und Innovationsförderung umfassen. Inhaltliche Zuständigkeiten bestanden anfangs im Voranbringen innovativer Technologien wie Blockchain sowie der Film- und Gamesförderung (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2020a). Zum Jahresbeginn 2020 wurden die Kompetenzen erweitert und Ministerin Judith Gerlach, die seit Beginn ihrer Amtszeit Bayern als CIO im IT-Planungsrat vertrat, koordiniert nun auch das größte Projekt in der digitalen Verwaltung, die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2020b). Klassische Innovations- und Wirtschaftsförderung und der Breitband- sowie Mobilfunkausbau bleiben in Verantwortung des Wirtschafts- bzw. Finanzministeriums (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie 2020; Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat 2020).

Das hessische Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung wurde im Januar 2019 in der Staatskanzlei eingerichtet und hat somit keine eigenständigen Organisationsstrukturen, zum

Beispiel hinsichtlich einer Personalabteilung. Die über 100 Mitarbeiter arbeiten in drei Abteilungen zu Digitalisierungsprojekten, Technologie- und Innovationspolitik und digitaler Infrastruktur sowie zur „Konzeption und Koordination“ in einer Strategieabteilung und einem Bereich, der für die Verwaltungsdigitalisierung zuständig ist (Hessische Staatskanzlei 2020). Das Digitalministerium verfügt über einen eigenen Digitalisierungshaushalt, mit dem strategisch relevante Projekte in den Fachressorts finanziert werden können (siehe Kapitel 7.2) (HE1/H2).

In Anlehnung an die Privatwirtschaft taucht neben dem Titel „Beauftragte(r) für Digitales“ in Landesregierungen und ihrer Ministerialbürokratie vereinzelt die neue Rolle des CDOs auf, dessen konkrete Ausgestaltung und Kompetenzen sich von Land zu Land unterscheiden. An der Konstruktion des Hamburger Amtes für Digitalisierung und IT wird erkennbar, dass Digitalisierung über reinen IT-Angelegenheiten steht: Der CDO steht als Amtschef hierarchisch über dem CIO. Zudem gibt es in den meisten Hamburger Fachbehörden einen CDO; sie sollen laut Digitalisierungsstrategie zukünftig in einem CDO-Kollegium zusammenkommen (Freie und Hansestadt Hamburg – Senatskanzlei Amt für IT und Digitalisierung 2020, 50). Baden-Württemberg hat eine andere CDO-Variante gewählt. Die Aufgaben des CIO wurden nach einem Regierungswechsel auf die des CDO ausgeweitet und beide Rollen werden nun in Personalunion ausgeführt (siehe Kapitel 6.3) (Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg 2020). In Sachsen war in der vorherigen Regierung der Wirtschaftsstaatssekretär als CDO bestimmt, nach der letzten Landtagswahl ist die Rolle nicht wieder vergeben worden (SN1).

Neben der politischen und höheren administrativen Ebene sei es laut Interviewpartnerinnen und -partnern generell wichtig, die operative Ebene in Form ausführender Abteilungen und Referate zu stärken. Dies könne entscheidend zur Realisierung von Digitalisierungsvorhaben innerhalb und außerhalb der Ministerialbürokratie beitragen. Eine oft genannte Forderung sind klare Zuständigkeiten: „Strategien, die nicht sagen, wie sie es machen wollen, kann man gleich weglegen“ (SE6). Es brauche ein Programmmanagement in operativen Einheiten, das sich auch in den Organigrammen der Ministerien direkt niederschlägt. Erst dieser personelle Unterbau mache den Unterschied: „Das Wie ist entscheidend, nicht das Was. Es ist besser, wenn ich lesen kann: ‚Wir werden im Innenministerium einen Kompetenzknoten aufbauen.‘ Dann weiß ich, dass ich darauf warten kann, bis ein Kästchen im Organigramm auftaucht und ich dort anrufen kann“ (SE6).

7.2 Mittelvergabe und Monitoring

Neben den zentralen Verantwortlichkeiten in Regierung und Ministerien sind die Priorisierung durch eine dementsprechende Mittelvergabe und das kontinuierliche Monitoring laufender Projekte wichtige Elemente der Umsetzung und Steuerung von Digitalisierungsvorhaben. Zwei Fallbeispiele werden nachfolgend vorgestellt: Hamburg möchte mit einer Kombination aus einem Fonds und einem Portfoliomanagement eine zentrale Projektsteuerung erreichen. Hessen kann über einen eigenen Haushalt Digitalisierungsvorhaben priorisieren.

Fallbeispiel Hamburg

In Hamburg koordiniert das Amt für IT und Digitalisierung (ITD) zentral die Digitalisierungsvorhaben in den einzelnen Fachbehörden (siehe Kapitel 6.1). Dieses greift dabei auf ein bereits seit mehr als zehn Jahren bestehendes Element zurück: den sogenannten Globalfonds für IT-Projekte. Aktuell beträgt das Volumen etwa 100 Millionen Euro pro Jahr, das ITD entscheidet über die Bewilligungen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019). Zur Priorisierung wird eine Bewertung vorgenommen, die Aspekte wie die Wirkungsbreite, Kosten, Geschwindigkeit und technische Anforderungen der Umsetzung, Verpflichtung durch OZG oder den strategischen Beitrag durch den Grad der Innovation und Nutzerorientierung einbezieht. Die abgeleiteten Empfehlungen zur Förderung bzw. Ablehnung einzelner Projekte dienen als Orientierung, sind jedoch rechtlich nicht bindend und können durch politische Entscheidungen beeinflusst werden (HH5).

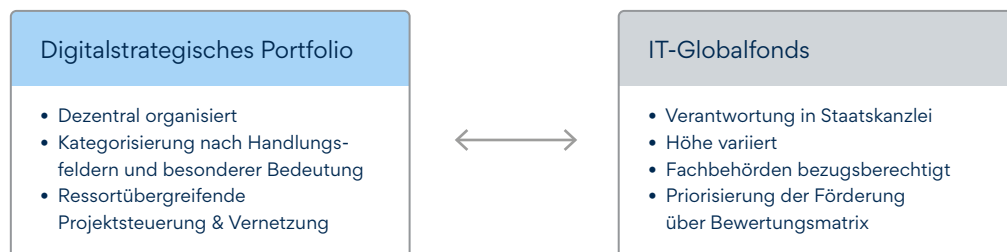


Abbildung 3: Digitalstrategisches Portfolio und Globalfonds als steuernde Elemente.

Eine Software fungiert als eine Art Bindeglied zwischen der Mittelvergabe durch den Globalfonds und dem sogenannten digitalstrategischen Portfolio (DSP). Das DSP ist der Versuch, über das bestehende vierteljährliche Mittelcontrolling hinaus eine qualitative Bewertung der Projekte vorzunehmen, indem jedem Projekt Kriterien entlang der strategischen Leitlinien zugeordnet werden. Ziel ist eine Annäherung an ein analytischeres, stärker strategisch ausgerichtetes Portfolio (HH3). Messbare Erfolgskriterien sind im DSP aus zwei Gründen jedoch nicht vorgesehen: „Quantitative Ziele sind politisch riskant und inhaltlich hochkomplex“ (HH3). Der realistischere Weg sei, dass das digitalstrategische Portfolio mittelfristig eine breitere Datengrundlage bereitstellt, die dann in die weitere Entscheidungsfindung einfließt (HH3). Das DSP ist dabei dezentral organisiert, die Verantwortlichkeit für die Informationspflege liegt in den jeweiligen Fachbehörden. Im ITD wurde eine Stelle geschaffen, die für die Gesamtperspektive zuständig ist und aus diesen Informationen Impulse für die Umsetzung digitalpolitischer Maßnahmen für den Stadtstaat ableiten soll (HH1). Das Portfolio soll sowohl eine zentrale als auch eine dezentrale Sicht auf die Strategieumsetzung ermöglichen. Den Fachbehörden soll der Nutzen über individualisierte Dashboards vermittelt werden, was wiederum ein zusätzlicher Anreiz sein soll, ihre Digitalisierungsinitiativen in das System einzupflegen. Noch sind im DSP lediglich die über den IT-Globalfonds finanzierten Projekte vorgesehen (HH3).

Möglich werden soll durch die Portfolioperspektive auch eine Betrachtung auf der Zeitachse, um Projekte gemeinsam zu planen und mögliche Synergieeffekte auszunutzen. Vor allem bei kommunalen Aufgaben ist dies für Hamburg als Stadtstaat einfacher zu realisieren als für einen Flächenstaat mit einer Vielzahl von untergeordneten und autonom agierenden Kreisen und Gemeinden.

Fallbeispiel Hessen

In Hessen stehen in der laufenden Legislaturperiode ab 2019 bis zu 1,2 Milliarden Euro für Digitalisierungsvorhaben zur Verfügung, die jedoch nur mit Zustimmung der Digitalministerin in Anspruch genommen werden können (Behörden Spiegel 2020, Hessisches Ministerium für Finanzen 2020, 5). Will ein Ministerium die Mittel verwenden, muss es einen Antrag stellen: „Die Häuser können ihre Vorhaben melden und wir gestehen sie ihnen zu oder nicht“ (HE1/HE2). „Bundesweit einmalig“ sei dieses Konstrukt, sagt Kristina Sinemus, Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung (Behörden Spiegel 2020). Aus dem Digitalressort heißt es: „Der Digitalisierungshaushalt verschafft uns gewissen Respekt, man muss mit uns zusammenarbeiten“ (HE1/HE2).

Im Vorfeld der regulären Haushaltsgespräche mit dem Finanzministerium finden die Gespräche mit dem Digitalministerium statt. Dabei sitzen drei Parteien am Tisch: das Digital-, das Finanz- und das jeweilige antragstellende Fachministerium. Das Digitalministerium will keine Gespräche auf rein haushälterischer Ebene führen: „Wir wollen auch die Fachleute dort sehen.“ Dass es auch um Fachlichkeit gehe, sei auf relativ hohe Akzeptanz gestoßen. Das Ziel sei es, Digitalisierungsvorhaben zusammen zu denken und zu steuern: „Wir sehen das als Prozess: Wir wollen in eine kooperative Zusammenarbeit mit den Ressorts kommen“ (HE1/HE2). Die bisherigen Erfahrungen hierzu fielen sehr positiv aus. Man habe auf diese Weise viele Parallelen und Synergien zwischen Projekten entdecken können, insbesondere bei technologischen Grundlagen. Das führe dazu, dass die Mittel effizienter eingesetzt werden können und Ergebnisse schneller erreicht werden.

Die Kriterien für eine Finanzierung eines Projektes orientieren sich an folgenden Fragen: Dient es der OZG-Umsetzung? Ist das Projekt Teil des Koalitionsvertrages? Hat es einen Mehrwert nach außen, für Bürgerinnen und Bürger und/oder die Wirtschaft? Ist das Projekt besonders innovativ, weil neue Technologien wie Künstliche Intelligenz oder Blockchain eingesetzt werden?

Durch den Genehmigungsprozess werde es für das Digitalministerium möglich, einen zentralen Überblick über alle finanzierten Projekte aufzubauen. So könne auch „umgesteuert werden“, wenn im Laufe eines Projektes Probleme auftreten und beispielsweise bewilligte Mittel nicht abgerufen werden (HE1/HE2).

7.3 Bedeutung von Fachstrategien und Programmen

Eine wesentliche Funktion von Digitalisierungsstrategien ist es, Maßnahmen festzulegen, um die ihr zugrundeliegenden Ziele umzusetzen. In Kapitel 3 wurde argumentiert, dass die hier betrachteten landesweiten Digitalisierungsstrategien aufgrund der hohen Komplexität und Dynamik ihres Gegenstandsbereiches ein Abstraktionsniveau aufweisen müssen, das einerseits geeignet ist, grundlegende handlungsleitende Impulse zu setzen und zentrale Rahmenbedingungen vorzugeben, aber andererseits genügend Freiräume für die spätere Ausgestaltung konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele einräumt. Zur Realisierung einer Strategie braucht es demnach nachgelagerte Konkretisierungen, etwa in Bezug auf konkrete Technologien (KI, Blockchain) oder spezifische Politikfelder.

Diese Funktion nehmen im Implementationsprozess ergänzende politische Programme, regionale Strategien oder Fachstrategien ein, die die übergeordneten Zielsetzungen mit konkreten Handlungsschritten verbinden und mit den nötigen Ressourcen unterlegen. Empirisch zeigt sich in den bundesdeutschen Ländern, dass die Bedeutung einer übergeordneten Strategie dabei erheblich variiert.

Auf der einen Seite legt etwa Schleswig-Holstein großen Wert auf die Rolle integrativer Gesamtstrategien. So ist die „Digitale Agenda“ Schleswig-Holsteins unter der „Landesentwicklungsstrategie 2030“ angesiedelt, in der die Digitalisierung eine der zentralen strategischen Leitlinien ist (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2016). Demzufolge kann die Digitalisierungsstrategie hier ihrerseits als eine Teilstrategie interpretiert werden, wenngleich sie aufgrund ihres Abstraktionsniveaus ergänzender Konkretisierungen bedarf. Eineinhalb Jahre nach der Veröffentlichung der Digitalisierungsstrategie sowie nach einer Wahl inklusive Regierungswechsel (von Rot-Grün zu Schwarz-Grün) wurde die Strategie schließlich durch ein Digitalisierungsprogramm ergänzt, das der konkreten Umsetzung von Maßnahmen dient.

Auf der anderen Seite steht Bayern, das zwar bereits 2015 eine ressortübergreifende Strategie veröffentlicht hat, seither jedoch versucht, den digitalen Wandel im Rahmen politischer Programme zu steuern. So folgten auf die „Zukunftsstrategie Bayern“ die Investitionsprogramme „Bayern Digital I“ und „Bayern Digital II“. Der im April 2019 veröffentlichte Kabinettsbericht „Strategie Bayern Digital“ ist sehr kurz gehalten und verzichtet auf die Benennung übergeordneter Ziele – das heißt, wesentliche Elemente einer Digitalisierungsstrategie fehlen ihm. Sechs Monate später wurde in einer Regierungserklärung die sogenannte „Hightech Agenda“ vorgestellt, eine technologische Fachstrategie kombiniert mit einer Hochschulreform. Im Februar 2020 folgte ein Masterplan zur OZG-Umsetzung (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2020b). Ein Interviewpartner ordnet dieses Vorgehen so ein: „In Bayern gibt es keinen strukturierten Prozess. Wir agieren sehr handlungsorientiert. In der bayerischen Politik gibt es selten einen großen theoretischen Aufschlag“ (BY3). Das vom Staatsministerium für Digitales in Auftrag gegebene Gutachten zur digitalen Transformation Bayerns empfiehlt hingegen einen „strategische[n] Überbau [...], um kohärente, korrespondierende und sich ergänzende Maßnahmen definieren zu können“ (Deloitte Digital 2019, 4).

7.4 Diskussion

Ministerielle Zuordnung und zentrale Verantwortlichkeiten

Bei der Ausrufung eines Digitalkabinetts, der Gründung eines Digitalministeriums oder auch der Aufnahme des Themas Digitalisierung im Titel eines Ministeriums handelt es sich um Organisationsentscheidungen, die auch auf eine Außenwirkung abzielen. Die Zuständigkeit für die Digitalisierung ist meist mit ein bis zwei anderen Politikfeldern verknüpft, in Schleswig-Holstein sogar mit vier Politikfeldern. Diese Kombinationen sagen noch nichts über den jeweiligen Stellenwert des Themas Digitalisierung aus. Es besteht aber die Gefahr, dass Digitalisierung vornehmlich aus der spezifischen Fachperspektive – sehr häufig der wirtschaftspolitischen – betrachtet wird und andere Aspekte weniger Beachtung finden. Andererseits kann eine „integrative“ Digitalisierungsstrategie solchen Tendenzen entgegenwirken. Voraussetzung dafür ist aber, dass im Entwicklungsprozess der Strategie Impulse aus unterschiedlichen Ressorts wirksam wurden.

Das Alternativmodell verankert die Zuständigkeit für Digitalisierung in der jeweiligen Staatskanzlei. Deren herausgehobene Stellung gegenüber den Fachministerien gewährleistet zwar gute Koordination, häufig fehlen aber die erforderlichen personellen Ressourcen. Ausnahmen bilden Hessen und Hamburg. Dort wurden in der Staats- bzw. Senatskanzlei ein Staatsministerium bzw. ein Amt mit vergleichsweise großen personellen Ressourcen geschaffen. Eine Sonderstellung nimmt Bayern mit einem vollkommen eigenständigen Ministerium ein.

Die Debatte um das Digitalministerium

Ob es eines eigenständigen Digitalministeriums bedarf, um die vielfältigen politischen Aufgaben und Handlungsfelder im Kontext der digitalen Transformation adäquat abdecken zu können, ist in Bund und Ländern umstritten (Bundesverband Deutsche Startups e.V. 2020; CDU 2019). In der Forderung nach einem Digitalministerium kommt die Hoffnung zum Ausdruck, auf diese Weise Kompetenzen und Entscheidungsmacht zu bündeln.

Die Durchschlagskraft eines eigenen Digitalministeriums hängt von seinen Befugnissen ab. Hill (2019) macht darauf aufmerksam, dass in einem Digitalministerium zahlreiche Kompetenzbereiche aus anderen Fachministerien integriert werden müssen. Zudem ist das Querschnittsthema Digitalisierung vom Fachwissen innerhalb der einzelnen Ressorts abhängig. Ein Digitalministerium lehnt deshalb der Großteil der interviewten Expertinnen und Experten ab.

Die Digitalministerien in Bayern und Hessen decken ähnliche inhaltliche Bereiche ab, zumindest was den formal organisatorischen Aufbau der Abteilungen und Referate anbelangt. Allerdings unterscheiden sie sich in ihrer Architektur. So verfügt das Ministerium in Bayern über eine eigenständige Ministerialstruktur, wohingegen das hessische Pendant im Organisationsbereich der Staatskanzlei eingebettet ist. Wie bereits deutlich wurde, sagt dies alleine jedoch nichts über das politische Gewicht aus. Viel entscheidender sind vorhandene rechtliche Hebel, um digitalpolitische Interessen möglichst auch gegen den Widerstand anderer Ressorts durchsetzen zu können. Das hessische Ressort kann mit einem eigenen Haushalt für Digitalisierungsvorhaben arbeiten, der dem Ministerium weitreichende Mitspracherechte bei

geplanten Digitalisierungsinitiativen einräumt. Unabhängig davon stellt aber auch die Zugehörigkeit zum Kabinett/Ministerrat einen gewichtigen Vorteil dar: Auf diese Weise erhält die Digitalperspektive am Kabinetttisch eine eigene Stimme.

Politische Steuerung zwischen zentraler Koordination und dezentralem Fachwissen

In welcher Form ein Regierungschef von der Organisationsgewalt mit Blick auf die Digitalisierung Gebrauch macht, umfasst nur einen Teilaspekt der Problemstellung. Wichtiger erscheint die Frage nach dem optimalen Grad an (De-)Zentralisierung in der politischen Steuerung der digitalen Transformation. In Deutschland ist vor allem eine dezentrale Verteilung der Kompetenzen in den Fachressorts festzustellen. Zum Teil wird diese Aufgabe aus Referaten heraus wahrgenommen (Sachsen), von digitalpolitischen Koordinatorinnen und Koordinatoren (Brandenburg), Beauftragten für Digitales oder von CDOs, einer Rolle, die in den letzten Jahren gelegentlich in Organisationsplänen der Landesregierungen auftaucht. Tatsächlich etabliert wurde diese für die Planung und Steuerung verantwortliche Führungsposition bislang nur in Baden-Württemberg und Hamburg. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, „Treiber, Katalysator und Gesicht nach innen und außen [...] mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive“ zu sein (Hunnius et al. 2017, 13). Um diese Aufgabe mit der nötigen Autorität zu versehen, wird für den CDO der Rang einer Staatssekretärin bzw. eines Staatssekretärs empfohlen (Hunnius et al. 2017, 5). Ungeachtet der jeweiligen Konstruktion ist es die Aufgabe der zentralen Koordinierungsstelle, Synergien und Schnittstellen ressortübergreifend zu erkennen und mittels des dafür notwendigen politischen Gewichts Digitalisierungsvorhaben aktiv voranzutreiben. Wichtig sind jedoch auch ranghohe Ansprechpartnerinnen und -partner in den Fachministerien, um die Präsenz des Themas überall sicherzustellen (SH1).

Die dargestellten politischen Verantwortlichkeiten und institutionellen Arrangements zeigen verschiedene Varianten der Governance von Digitalisierungsvorhaben. Davon ist kein Modell einem anderen eindeutig überlegen. Entscheidend ist die politische Durchschlagskraft. Hinsichtlich der Frage, wie eine politische Steuerung ausgestaltet sein muss, sodass sie die Umsetzung von Vorhaben im Sinne der Digitalisierungsstrategie unterstützt, lassen sich dennoch zwei entscheidende Aspekte ausmachen: ein klares politisches Commitment auf oberster Ebene und eine zentrale, ressortübergreifende Koordinierung der Digitalisierungsvorhaben, idealerweise verbunden mit finanziellen Anreizen.

Digitalhaushalte als rechtliche Hebel und Kontrollmechanismen

Bei der Finanzierung von Projekten stößt Digitalisierung als Querschnittsaufgabe an Haushaltsgrenzen, da sich Haushalte an Ressortzuschnitten orientieren. Hessen und Hamburg nutzen das Instrument der Mittelvergabe, um Digitalisierungsvorhaben im Sinne der Strategie zu priorisieren. Die Ressorts können beim Digitalministerium bzw. dem ITD Gelder beantragen. Hamburg greift bei der Bewertung auf ein Schema zurück, das in Verbindung mit dem digitalstrategischen Portfolio als Monitoring-Instrument dazu beiträgt, Querverbindungen zu erkennen, und dadurch für eine effizientere Verwendung der Mittel sorgt. Eine ähnliche Funktion bieten die Haushaltsgespräche des Digitalministeriums in Hessen, das mit der Mittelvergabe einen starken Hebel der digitalpolitischen Steuerung besitzt. Dies kommt einer

zentralen Forderung Hills (2019) nahe, wonach ein Digitalministerium ähnlich wie ein Finanzministerium mit finanziellen Vetorechten ausgestattet werden sollte.

Die Priorisierung und Entscheidung über Mittelfreigabe kann damit ein Kernstück einer Digitalpolitik in den Ländern sein. Um festzustellen, ob die Finanzierung zu nachhaltiger Veränderung führt, braucht es zusätzlich einen zweiten Baustein: das Monitoring der Maßnahmen.

Monitoring und Berichterstattung

Der Kontrollaspekt wird zwar wiederholt in vielen Strategien angesprochen, erweist sich aber in der Praxis als vergleichsweise rudimentär. Einige der Interviewpartnerinnen und -partner kritisieren das Fehlen von Messkriterien und fordern klare KPIs und Transparenz. „Die Politik macht das nicht, denn damit macht sie sich kontrollierbar“ (SE9). Es werde daher bewusst vermieden, klare Erfolgskriterien einzuführen, oder aber sie seien häufig so definiert, dass die Zielsetzung in jedem Fall erreicht wird, nach der Maxime: „Was ist das Minimum, das wir erreichen können, um trotzdem erfolgreich zu sein?“ (SE1). Aus Hamburg heißt es dazu: „Messkriterien zu formulieren ist schwierig. Wie messe ich den tatsächlichen Beitrag einer smarten Verkehrsführung auf den Klimaschutz? Und auf welcher Datengrundlage?“ (HH3).

Das Ziel einer digitalen Transformationsstrategie ist es, den digitalen Wandel systematisch und zielgerichtet herbeizuführen. Aber wie können Politik und Verwaltung überprüfen, ob die in der Digitalstrategie festgelegten Ziele auch erreicht werden? Wie können zyklische Abstimmungs- und Korrekturprozesse auf Basis eines kontinuierlichen Monitorings in die bestehenden politischen Strukturen integriert werden? Oder bedarf es hierzu gänzlich neuer Strukturen?

Das Monitoring in Politik und Verwaltung bleibt in Tiefe und Umfang hinter dem der Wirtschaft zurück, wo das Wissen über Erfolg und Misserfolg von Projekten und Maßnahmen von entscheidender, gar existenzieller Bedeutung sein kann. Das politisch-administrative System kennt dagegen kein kontinuierliches, datenbasiertes Monitoring. Eine Nachverfolgung, ob die übergeordneten, strategischen Ziele erreicht werden, gibt es kaum: „Stattdessen konzentrieren Politik und Verwaltung den Erhebungsaufwand, insbesondere zu den Effekten von Maßnahmen, auf Zwischen- oder Abschlussevaluationen an bestimmten Stichtagen“ (Thapa/Parycek 2018, 13). Diese klassische Evaluation lässt sich beispielsweise in Sachsen beobachten, wo der veröffentlichte Maßnahmenkatalog zur Digitalisierungsstrategie jedes Jahr überprüft wird. Es gibt eine Aufforderung an alle Ministerien, mithilfe von Formblättern aufzuschlüsseln, welche Maßnahmen erfolgreich waren oder weggefallen sind, welche neu oder in anderen aufgegangen sind. Zusätzlich gibt es einen jährlichen Bericht für das Kabinett (SN1). Auch weitere Länder wie Baden-Württemberg, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen veröffentlichen regelmäßig Berichte. Ein weiterer Bestandteil öffentlicher Kontrolle sind Antworten der Regierung auf Anfragen der Oppositionsfraktionen in den Landesparlamenten zum Stand der Umsetzung und Mittelvergabe. Hamburg dagegen macht mit seinem digitalstrategischen Portfolio erste Versuche hin zu einem Monitoring, das strategische Leitlinien mit konkreten Projekten verbindet.

Ein länderübergreifendes und auch die Bundesebene betreffendes Problem ist das Management von und damit der Überblick über Digitalisierungsvorhaben. „Fast 30 Jahre nach den

Anfängen des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells fehlt es im öffentlichen Dienst immer noch an betriebswirtschaftlichen Kompetenzen im Bereich Planung, Controlling und Projektmanagement, insbesondere bei Digitalisierungsprojekten“ (Beck et al. 2017). Eine interviewte Person stellt dazu zwei strukturelle Probleme fest: Zum einen die Silostruktur im öffentlichen Dienst, in der man übergreifende Projekte nicht gewöhnt sei. Zum anderen ein unterentwickeltes Projektmanagement: „Die Dominanz der Juristen ist ein systemisches Problem erster Ordnung.“ Dadurch würde Wissen im Bereich der Prozesssteuerung fehlen (SE9).

Digitalisierung als Parameter in der Gesetzgebung

Ein weiterer Steuerungsmodus, um Digitalisierungsstrategien umzusetzen, ist die Gesetzgebung. Gegenwärtig hemmt der rechtliche Rahmen die Digitalisierung in der Verwaltung z. B. durch Formvorschriften wie Unterschriftserfordernisse oder Papiernachweise (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 4). Im Rahmen der OZG-Umsetzung werden aktuell viele der bestehenden Regelungen zumindest bei Bürgerservices auf den Prüfstand gestellt, etwa bei den Familienleistungen (Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Familienleistungen vom 24.04.2020). Darüber hinaus gibt es Forderungen und Initiativen, Aspekte der Digitalisierung stärker in Gesetzgebungsverfahren einzubinden und neue Regelungen a priori einem Digital- und „Vollzugscheck“ zu unterziehen. Nordrhein-Westfalen kündigt in seiner Digitalisierungsstrategie eine mögliche „Beweislastumkehr“ an: „Regelungen, die einer Digitalisierung im Wege stehen, müssen ihre Notwendigkeit nachweisen“ (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2019, 43). In Bayern finanziert das Digitalministerium ein Forschungsprojekt, „das Gesetzesinitiativen wissenschaftlich begleitet“ (Technische Universität München 2020). In Sachsen greift das neue Regierungsprogramm den Digitalcheck auf, der neue Gesetzesvorhaben daraufhin prüfen soll, ob der „künftige Vollzug und die Automatisierung [von] Gesetze[n] digital möglich sind“ (CDU et al. 2019, 60). In Brandenburg fordert der Digitalbeirat einen Normenkontrollrat auf Landesebene, „der alle Gesetzesvorlagen auf Ausschöpfung digitaler Möglichkeiten prüft“ (Digitalbeirat Brandenburg 2019, 9). Die befragten Expertinnen und Experten heißen die Idee einer obligatorischen Prüfung gut, lehnen jedoch eine reine Erweiterung des Prüfbogens für eine Kabinettsvorlage ab (BB2). Vorbild könnte Dänemark sein, wo jedes Gesetz auf nationaler Ebene durch das Finanzministerium nach sieben Prinzipien auf seine Digitalisierungstauglichkeit geprüft wird (Danish Agency for Digitisation 2018, 8).

Bedeutung von Fachstrategien und Programmen

Eine landesweite ressortübergreifende Strategie ist nicht dazu in der Lage, die digitale Transformation bis ins letzte Detail zu gestalten. Sie braucht dazu einen Unterbau aus daran anknüpfenden Konkretisierungen in Form von sektoralen Strategien, Investitionsprogrammen und gegebenenfalls Anpassungen bei der Gesetzgebung. Eine integrative Digitalisierungsstrategie sollte für diese nachgelagerten Prozesse und Maßnahmen eine Orientierungsfunktion bieten, indem sie die angestrebte Zielsetzung klar kommuniziert, zu deren Umsetzung verbindliche Rahmenbedingungen festlegt und dabei dennoch Gestaltungsspielräume eröffnet.

Mehrere befragte Personen betonen ihre Erwartung an diese handlungsleitende Funktion: „An den Grundlinien und dem politischen Vereinbarungsstand der Landesregierung soll sich nicht viel ändern, aber in den darunterliegenden Handlungsbedarfen schon. Man hat ein großes Dach mit Zielen, die dann auf pragmatische Erwägungen heruntergebrochen werden“ (HE1/HE2). Ein Interviewpartner aus Nordrhein-Westfalen betont, „dass es nicht nur ein Papier zum Abheften ist, sondern ein übergeordnetes Leitdokument“ (NRW1). Eine Digitalisierungsstrategie habe dann Verbindlichkeit, wenn sie den einzelnen Akteurinnen und Akteuren bei ihren alltäglichen Entscheidungen hilft: „Das bedeutet auch: Was mache ich nicht?“ (SE4).

In diesem Kontext zeigt das Fallbeispiel Bayern, dass die konkrete Umsetzung digitalpolitischer Maßnahmen nicht zwingend auf eine übergeordnete Digitalisierungsstrategie angewiesen ist. Auch über zielgerichtete sektorale Strategien wie der oben angesprochenen „Hightech Agenda“ lassen sich wichtige digitalpolitische Prozesse in Gang setzen. Durch das Fehlen eines integrativen Leitdokuments gehen jedoch die Orientierungsfunktion und die Vorhersehbarkeit politischer Entscheidungen verloren, auf die in Kapitel 3 hingewiesen wurde. Zudem kann der ressortübergreifende, integrative Strategiebildungsprozess wie in Kapitel 6 dargestellt wurde, dazu beitragen, die Akzeptanz für geplante Maßnahmen zu steigern.

Mit Blick auf die Bedeutung der Digitalisierungsstrategie für die regionale und kommunale Ebene zeigt sich länderübergreifend, dass es vor allem kleineren Kommunen häufig schwerfällt, eigene Digitalisierungsvorhaben umzusetzen, geschweige denn eigene Digitalisierungsstrategien zu entwickeln (Initiative Stadt.Land.Digital 2020, 8). Hier fehlt es meist an den dafür nötigen personellen wie finanziellen Ressourcen. Eine Hilfestellung können neue Organisationen wie die „digitalakademie@bw“ in Baden-Württemberg leisten, eine Fortbildungseinrichtung für kommunale Beamte, oder die „Digitalagentur Brandenburg“, die zum Ziel hat, gerade in kleinen Städten und Kommunen mit weniger als 10 000 Einwohnern „als Scharnier zu wirken“ und lokal Kompetenzen aufzubauen, damit Kommunen in Zukunft selbstständig Digitalisierung vor Ort gestalten können (BB1).

8 Zusammenfassung und Ausblick

Ausgehend vom forschungsleitenden Erkenntnisinteresse, wie der digitale Wandel politisch gestaltet werden kann, untersuchte die vorliegende Studie die Rolle von ressortübergreifenden integrativen Digitalisierungsstrategien in den deutschen Ländern anhand qualitativer Fallstudien. Als Erstes sollte die Frage geklärt werden, welche Handlungsmuster und Governance-Strukturen bei der Entstehung und Weiterentwicklung von Digitalisierungsstrategien in der Praxis entlang der drei Dimensionen Koordination, Kollaboration und Konsultation Anwendung finden.

Die Koordination der Strategieentwicklung stellt einen gewichtigen Faktor dar, um einen klar strukturierten Prozess mit verbindlichen zeitlichen Fristen zu organisieren. Entscheidend ist die Unterstützung der obersten politischen Führungsebene, die die Strategiebildung initiiert und mitträgt. Dies wirkt sich letztlich positiv auf die politische Strahlkraft der Strategie aus, denn die Verbindlichkeit der formulierten Ziele und Maßnahmen ist in erheblichem Maße davon abhängig, ob die Regierungschefin oder der Regierungschef diese öffentlich unterstützen und die nachfolgende Umsetzung aktiv vorantreiben.

Die Einrichtung von Stabsstellen als flexible Organisationsform zur Koordination in zwei der untersuchten Länder weist auf die hohe Bedeutung der inhaltlich-fachlichen Expertise gegenüber klassisch-hierarchischen Entscheidungsstrukturen bei der Entstehung einer Strategie hin. Dies erfordert eine grundsätzliche Abwägung zwischen notwendigen Entscheidungsbefugnissen und flexibler Steuerung.

Zudem tritt in den Fallbeispielen deutlich der Wert eines integrativen Kollaborationsprozesses hervor. Die wesentlichen Abstimmungen erfolgen dabei u. a. im Rahmen klassischer interministerieller Arbeitsgruppen unter Beteiligung aller Ressorts. Eine weitere Gemeinsamkeit ist die Orientierung an Querschnittsthemen, die dazu beiträgt, bestehende Ressortzuschnitte zu überwinden. Das ist die Voraussetzung, um eine Strategie zu formulieren, die nicht nur eine Sammlung bestehender sektoraler Initiativen darstellt, sondern die beteiligten Perspektiven in einem aufeinander abgestimmten Vorgehen bündelt.

Bei der Entstehung von Digitalisierungsstrategien spielen externe Einflüsse eine wichtige Rolle. Entsprechende Konsultationsverfahren zeigen sich in unterschiedlichen Varianten. Zum einen greifen die ausführenden Stellen auf externes Wissen von Beratungsunternehmen zurück und ergänzen so fehlende methodische Expertise. Gerade das Fallbeispiel Hamburg demonstriert, dass insbesondere die Anleitung und die Durchführung von Workshops entscheidende Unterstützungsangebote darstellen. Zum anderen sollen durch öffentliche Beteiligungsverfahren möglichst auch Bürgerinnen und Bürger sowie Interessensverbände, Unternehmen und andere Institutionen einbezogen werden. Diese zusätzliche Komponente ermöglicht eine Erweiterung des Betrachtungswinkels und kann dazu beitragen, zusätzliche Impulse für die Strategieentwicklung zu generieren. Die Durchführung externer Partizipationsformate kann jedoch keine etwaigen Versäumnisse in der internen Prozessgestaltung kompensieren. Die Anzahl und Diversität der einbezogenen Sichtweisen sind dennoch ein Indikator dafür, wie ernst Digitalisierung als komplexes und vielfältiges Querschnittsthema von politischen Entscheidungsträgern genommen wird.

Der zweite analytische Schwerpunkt der vorliegenden Studie galt der Realisierung der strategischen Zielsetzungen durch geeignete Verfahrensweisen. Offensichtlich ist dabei die Frage nach dem institutionellen Arrangement für die Koordinierung von Digitalpolitik. In den Ländern zeigen sich unterschiedliche Herangehensweisen: Die Angliederung des Digitalressorts an ein bestehendes Ministerium ist der häufigste Ansatz, neben der zusätzlichen Bildung eines Digitalkabinetts bzw. Kabinettsausschusses für Digitalisierung. Die Einrichtung eines eigenen Digitalministeriums stellt hingegen eine Ausnahme dar. Fest steht jedoch: Es braucht klare Verantwortlichkeiten mit einem starken politischen Commitment, wodurch etwaiger Widerstand und mögliche Zielkonflikte leichter aufgelöst werden können. Zudem ist eine ressortübergreifende Koordinierung aller Maßnahmen notwendig, um Schnittstellen erkennen zu können und die Ausrichtung an strategischen Zielen sicherzustellen.

Weitere Eingriffsmöglichkeiten sind die Verankerung der Digitalisierungsperspektive in Gesetzgebungsprozesse und bei der Ressourcenallokation. Der Hebel eines eigenständigen Digitalisierungshaushalts und der damit möglichen Kontrolle kann ein Kernstück zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategien in den Ländern sein, um in Einklang mit dem Ressortprinzip zu kohärenten Finanzierungsentscheidungen von Einzelprojekten zu kommen.

Eine offene Flanke bei der Umsetzung der Vorhaben aus den Digitalisierungsstrategien ist das Monitoring. Es fehlt an klar quantifizierbaren Messkriterien bei der Implementierung von Digitalisierungsvorhaben. Die Bewertung durchgeführter oder laufender Maßnahmen orientiert sich vielmehr an qualitativen Kriterien und beschränkt sich häufig auf Zwischen- oder Abschlussevaluationen. Kontinuierliches Monitoring und darauf aufbauende zyklische Abstimmungs- und Korrekturprozesse sind – falls überhaupt – nur sehr rudimentär in den Strategien selbst angelegt. Ein Grund hierfür dürfte sein, dass es sich als politisch riskant erweisen kann, klare Kriterien für eine Zielerreichung zu definieren.

Eine integrative Digitalisierungsstrategie braucht einen Unterbau aus Fachstrategien und Investitionsprogrammen. Ob eine Strategie als Klammer- und Leitdokument eine Orientierungsfunktion für weiterführende Überlegungen in Ministerien, Behörden oder Kommunen bietet, hängt davon ab, inwiefern sie Freiräume für subsidiäre funktionale und operative Teilstrategien lässt und im politisch-administrativen Bereich als handlungsleitend akzeptiert ist.

Sowohl für die Phase der Entwicklung einer Strategie als auch für die Implementierung gilt: Es gibt einen Konflikt zwischen zentraler Steuerung und dezentraler Fachexpertise in den Ministerien. Dieses Ungleichgewicht gilt es auszubalancieren. Die politische Steuerung der Digitalisierung oszilliert stets im Spannungsfeld zwischen sinnvoller fachlicher Fragmentierung und notwendiger zentraler Koordination.

Die digitale Transformation ist eine Entwicklung, deren Ende nicht absehbar ist. Um auf die kontinuierlichen Veränderungen reagieren zu können, müssen bestehende politische Strukturen und Prozesse angepasst werden, mit dem Ziel, koordiniert und dennoch flexibel agieren zu können. Vor diesem Hintergrund wird sich zeigen, inwiefern zukünftige Digitalisierungsstrategien in ihrer Funktion als Management- und Governance-Instrument stärker Einfluss nehmen werden als bislang.

Ein wichtiger Faktor bei der gesamtstaatlichen Gestaltung des digitalen Wandels im deutschen Mehrebenensystem ist die Frage, wie Landesregierungen auf die kommunale Sphäre

einwirken können. Der limitierende Faktor ist im Zusammenspiel zwischen Land und Kommunen die kommunale Selbstverwaltung. Entsprechende Initiativen wie die Digitalakademie in Baden-Württemberg oder die Digitalagentur in Brandenburg können als beispielgebende Einrichtungen fungieren, wie es trotz dieser Einschränkung gelingen kann, dringend notwendige digitale Kompetenzen in Kommunen und Kreise hineinzutragen bzw. diesen nicht kommerzielle Beratungsangebote zur Verfügung zu stellen.

Die Interviews offenbarten den Wunsch nach stärkerem Austausch zwischen den Ländern. Eine offene Frage bleibt, wie diese föderative Zusammenarbeit aussehen kann. Auf oberster politischer Ebene fand im September 2019 erstmals ein Treffen der Verantwortlichen für Digitalisierung in Bund und Ländern statt, möglicherweise der Beginn der Etablierung einer Fachministerkonferenz als Gremium der Selbstkoordinierung. Eine ähnliche Funktion erfüllen die Treffen der digitalpolitischen Koordinatorinnen und Koordinatoren auf Arbeitsebene.

Unklar ist, ob die vielfältigen Formen der Verantwortlichkeiten in Bund und Ländern ein Hemmnis für die zukünftige digitalpolitische Organisationsstruktur im föderativen System sein werden oder ob die kooperative Kraft des Föderalismus stärker wirkt und die Digitalisierung im politischen System den nötigen Auftrieb erhält.

Mit Blick auf weitere Forschung zur politischen Gestaltung des digitalen Wandels scheint es lohnenswert, die in dieser Studie eingenommene Perspektive auf die internationale Ebene zu erweitern. So kann die Beantwortung der Frage, wie andere Länder die angeführten Schwierigkeiten beim Projektcontrolling und -management im politisch-administrativen Rahmen lösen, hilfreiche Ansatzpunkte liefern, über welche strukturellen und prozessualen Praktiken sich auch hierzulande diese Aufgabe besser als bislang bewältigen lässt. Gleiches gilt bezüglich einer stärkeren Verankerung von Digitalisierungsaspekten im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen – gerade auch in Bezug auf digitale Bürgerservices. Wie die obigen Ausführungen hierzu zeigen, haben zwar bereits einige deutsche Länder entsprechende Initiativen gestartet, eine konsequente Umsetzung steht jedoch noch aus.

Ein weiterer Ansatzpunkt für anschließende Forschungsvorhaben könnte sein, den Fokus auf die Planung und Umsetzung politischer Digitalisierungsprogramme bzw. komplementärer Teilstrategien zu (ver-)legen. In Ergänzung zu den Erkenntnissen dieser Studie könnte ein spezifischer Ausschnitt, wie etwa die Künstliche Intelligenz, einen Schwerpunkt auf die Untersuchung von Governance-Praktiken in speziellen Technologiebereichen setzen. Dies könnte einen Beitrag zu der offenen Frage leisten, wie themenübergreifende Digitalisierungs- und Fachstrategien miteinander interagieren und damit den Aspekt der Rolle und Verbindlichkeit übergeordneter Digitalisierungsstrategien näher beleuchten.

9 Literaturverzeichnis

- Amt für IT und Digitalisierung (2018). Digitale Stadt Hamburg: Digitalstrategie/n für Hamburg. ITD-Rahmenwerk. Koordinierungsrunde Digitale Stadt.
- Baur, N./Blasius, J. (Hg.) (2014). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (2020). Organisationsplan. → https://stmfh.bayern.de/ueber_uns/organisationsplan/organisationsplan_stmf.pdf [19.07.2020].
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (2020a). Organisationsplan. → https://stmd.bayern.de/wp-content/uploads/2020/07/200401-StMD-Organisationsplan_Website_02.pdf [28.07.2020].
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (2020b). OZG-Masterplan Bayern. → <https://stmd.bayern.de/wp-content/uploads/2020/02/MRV-OZG-Masterplan-Anlage-neu.pdf> [14.07.2020].
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2020). Organisationsplan. → https://stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Themen/Ministerium/Dokumente_und_Cover/2020-07-15_StMWi_Organisationsplan.pdf.pdf [15.07.2020].
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2015). Zukunftsstrategie Bayern Digital. München.
- Beck, R./Hilgers, D./Krcmar, H. et al. (2017). Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie. Bertelsmann Stiftung.
- Becker, B./Crocoll, S./Tutt, C. (2020). Super vielleicht – aber auch wirklich besser?. In: Wirtschaftswoche vom 17.01.2020.
- Behörden Spiegel (2020). Das Momentum nutzen: Hessens Digitalministerin im Interview. → <https://behoerden-spiegel.de/2020/05/07/das-momentum-nutzen-hessen-digitalministerin-im-interview/> [13.05.2020].
- Beteiligungsportal Baden-Württemberg (2020). Landesweite Digitalisierungsstrategie. → <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/landesweite-digitalisierungsstrategie/> [13.07.2020].
- Bogner, A./Menz, W. (2009). Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.). Experteninterviews. 3. Aufl. Wiesbaden, 61–98.
- Bohnsack, R./Marotzki, W./Meuser, M. (Hg.) (2011). Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung. 3. Aufl. Opladen/Farmington Hills.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020). Digitalisierungsprogramm Föderal. → <https://onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/digitalisierungsprogramme/foederal/foederal-node.html> [29.07.2020].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2020). DigitalPakt Schule. → <https://bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.php> [18.06.2020].
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017). Zukunftsoffensive Gigabit-Deutschland. Offensive der Netzallianz zum Ausbau gigabitfähiger konvergenter Netze bis 2025. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014). Digitale Agenda 2014–2017. Berlin.
- Bundesverband Deutsche Startups e.V. (2020). Gesucht: Digitalminister (m/w). → <https://digitalministerium.org/> [14.07.2020].
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019). Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Kruse und Jennyfer Dutschke (FDP) vom 14.11.19 und Antwort des Senats. IT-Projekte der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) – Was passiert mit den Mitteln aus dem IT-Globalfonds und dem Innovationsfonds Digitale Stadt? Drucksache 21/18994.
- Casado-Asensio, J./Steuer, R. (2014). Integrated Strategies on Sustainable Development, Climate Change Mitigation and Adaptation in Western Europe: Communication rather than Coordination. In: Journal of Public Policy 34 (3), 437–473. → <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000287>.
- CDU (2019). Digitalcharta – Innovationsplattform: D. Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 32. Parteitag am 22./23. November 2019 in Leipzig. → <https://cdu.de/system/tmf/media/dokumente/2019-09-30-digitalcharta-antragsfassung-mit-zeilennumerierung.pdf> [22.07.2020].
- CDU/Die Grünen/SPD (2019). Gemeinsam für Sachsen. Koalitionsvertrag 2019 bis 2024. → https://spd-sachsen.de/wp-content/uploads/2019/12/Koalitionsvertrag_2019-2024.pdf [21.04.2020].

- Chandler, A. D. (2003 [1962]). Strategy and structure. Chapters in the history of the American industrial enterprise. Washington, D.C.
- Danish Agency for Digitisation (2018). Guidance on digital-ready legislation. On incorporating digitisation and implementation in the preparation of legislation. → https://en.digst.dk/media/20206/en_guidance-regarding-digital-ready-legislation-2018.pdf [30.07.2020].
- Deloitte Digital (2019). Digitale Transformation Bayerns. Gutachten angefertigt für das Bayerische Staatsministerium für Digitales.
- Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (2016). Digitale Agenda Schleswig-Holsteins.
- Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (2018). Digitalisierungsprogramm Schleswig-Holstein.
- Deutscher Bundestag (2010). Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Drucksache 17/950.
- Deutscher Bundestag (2013). Schlussbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“. Drucksache 17/12550.
- Deutscher Bundestag (2014). Ausschuss Digitale Agenda konstituiert. → https://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49631866_kw08_pa_digitale_agenda-215948 [20.05.2020].
- Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020). Auswertung der Beteiligung zur Digitalstrategie.NRW 2019. → <https://digitalstrategie.nrw/digitalnrw/de/home/info/id/33> [13.07.2020].
- Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (2020). Digitalisierung. → <https://bremen-innovativ.de/digitalisierung> [30.07.2020].
- Digitalbeirat Brandenburg (2019). Empfehlungen des Digitalbeirats für die Digitalpolitik der kommenden Jahre. Besprechungsunterlage für die 209. Sitzung der Landesregierung. → <https://digitalesbb.de/wp-content/uploads/2019/08/190522-Empfehlungen-Beirat.pdf> [22.04.2020].
- Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung von Familienleistungen vom 24.04.2020.
- European Center for Digital Competitiveness (2020). Digitalreport 2020. Berlin.
- Freie und Hansestadt Hamburg – Senatskanzlei (2015). Strategiepapier Digitale Stadt. → <https://hamburg.de/digitale-stadt/> [06.11.2019].
- Freie und Hansestadt Hamburg – Senatskanzlei Amt für IT und Digitalisierung (2020). Digitalstrategie für Hamburg 2020. Hamburg.
- Georgii, H. (2009). Koalitionsverhandlungen – Koalitionsvertrag. Schriftenreihe Aktueller Begriff 87/09. → https://bundestag.de/resource/blob/529210/2b950af0bd9fb1b1ee4c10c459ba3a5b/kw40_aktueller_begriff_koalitionsverhandlungen-data.pdf [27.07.2020].
- Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013.
- Hanesch, W. (2011). Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“. In: Hanesch, W. (Hg.). Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Wiesbaden, 7–46.
- Härtel, I. (2017). Digitale Staatskunst: Der Föderalismus als Laboratorium der digitalen Transformation. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.). Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden, 197–220.
- Härtel, I. (2019). Kooperativer Föderalismus. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Erfahrungen aus dem deutschen föderalen Raum. In: Bußjäger, P./Keuschnigg, G./Schramek, C. (Hg.). Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. Wien, 229–256.
- Helmer, J. (2020). Digitalstrategien in Europa. Systematik, Erfolgsfaktoren und Gestaltungsräume digitaler Agenden. → https://bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/20200706_Digitalstrategien_in_Europa.pdf [09.07.2020].
- Hess, T. (2019a). Digitale Transformation strategisch steuern. Wiesbaden.
- Hess, T. (2019b). Digitalisierung. → <https://enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/lexikon/technologien-methoden/Informatik--Grundlagen/digitalisierung> [27.07.2020].
- Hess, T./Matt, C./Benlian, A. et al. (2016). Options for Formulating a Digital Transformation Strategy. In: MIS Quarterly Executive 15 (2), 123–139.
- Hessische Staatskanzlei (2020). Organisationsplan. → https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/organisationsplan_ohne_tel._hessische_staatskanzlei_stand_02.06.2020.pdf [19.07.2020].

- Hessisches Ministerium für Finanzen (2020). Landeshaushaltsplan 2020. Einzelplan 02. → https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/einzelplan_02_-_hessischer_ministerpraesident_0.pdf [12.05.2020].
- Hill, H. (2019). Mit dem Digitalministerium auf die Überholspur. → <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/mit-dem-digitalministerium-auf-die-ueberholspur> [09.12.2019].
- Hofmann, J./Knip, R. (2018). Die Pop-Karriere der deutschen Netzpolitik: Eine Erfolgsgeschichte?. Berlin, 05.04.2018. → https://youtube.com/watch?time_continue=1252&v=Id3t6U7qqo8 [18.05.2020].
- Hölle, T. (2017). Digitalisierungsstrategien der deutschen Länder. In: Verwaltung & Management 23 (6), 325–335. → <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2017-6-325>.
- Horlacher, A./Hess, T. (2016). What Does a Chief Digital Officer Do? Managerial Tasks and Roles of a New C-Level Position in the Context of Digital Transformation. In: Institute of Electrical and Electronics Engineers (Hg.). Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Koloa/Hawaii, 05.01.2016–08.01.2016, 5126–5135.
- Hösl, M./Knip, R. (2020). Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. In: Berliner Journal für Soziologie 29 (2). → <https://doi.org/10.1007/s11609-020-00397-4>.
- Hösl, M./Reiberg, A. (2016). Netzpolitik in statu nascendi. In: Lemke, M./Wiedemann, G. (Hg.). Text Mining in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden, 315–342.
- Hunnius, S./Stocksmeier, D./Löbel, S. et al. (2017). Digitalisierungsministerium oder Staatsminister? Bausteine moderner Steuerung des Politikfeldes Digitalisierung im Hinblick auf die 19. Legislaturperiode im Bund. → http://shi-institut.de/wp-content/uploads/2020/03/SHI_Digitalisierungsministerium_oder_Staatsminister.pdf [31.07.2020].
- Initiative Stadt.Land.Digital (2020). Update Digitalisierung (2019). → <https://de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-update-digitalisierung.html> [24.03.2020].
- Jacob, D./Thiel, T. (2017). Einleitung: Digitalisierung als politisches Phänomen. In: Volk, C./Thiel, T. (Hg.). Politische Theorie und Digitalisierung. Baden-Baden, 7–26.
- Kultusministerkonferenz (2017). Strategie der Kultusministerkonferenz. Bildung in der digitalen Welt. → https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2018/Strategie_Bildung_in_der_digitalen_Welt_idF_vom_07.12.2017.pdf [18.06.2020].
- Landesregierung Brandenburg (2019). Erste bundesweite Konferenz der Digitalkoordinatoren der Länder auf Einladung Brandenburgs. → <https://brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.636251.de> [19.07.2020].
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2016). Digitale Agenda Schleswig-Holstein. Kiel. → http://go.iqsh.de/digitale-agenda/digitale_agenda_2016.pdf
- Landtag Brandenburg (2016). Antrag: Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg. Drucksache 6/5185. → https://parlamentsdokumentation.brandenburg.de/parladoku/w6/drs/ab_5100/5185.pdf [18.05.2020].
- Landtag des Saarlandes (2020). Enquêtekommission. „Digitalisierung im Saarland – Bestandsaufnahme, Chancen, Maßnahmen“. Drucksache 16/1220-NEU.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2018). Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP. Mit der Strategie für ein digitales Nordrhein-Westfalen gut gerüstet für die digitale Zukunft. Drucksache 17/3579.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2019a). Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1810 vom 7. Dezember 2018 des Abgeordneten Prof. Dr. Karsten Rudolph (SPD). Wie viele nordrhein-westfälische Bürgerinnen und Bürger sind durch die Onlinebefragungsaktion zur Digitalstrategie der Landesregierung erreicht worden?. Drucksache 17/4835.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2019b). Die Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen. Unterrichtung der Landesregierung. Plenarprotokoll 17/55.
- Landtag von Baden-Württemberg (2017). Regierungserklärung durch den Minister für Inneres, Digitalisierung und Migration zum Thema „Digitalisierungsstrategie digital@bw“. Plenarprotokoll 16/40.
- McKinsey & Company, Inc. (2017). Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. → <https://normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf> [23.06.2020].
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (2020). Organigramm. Stuttgart.
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2019). Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen 2019. Teilhabe ermöglichen – Chancen eröffnen. Düsseldorf.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in Strategy Formation. In: Management Science 24 (9), 934–948. → <https://doi.org/10.1287/mnsc.24.9.934>.

- Nationaler Normenkontrollrat (2018). Agenda für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sowie für eine moderne und digitale Verwaltung.
- Nationaler Normenkontrollrat (2019). Monitor Digitale Verwaltung (#3). → <https://normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1675854/b0a14cedf388ddb05f2b9b9e3827b32d/2019-09-26-monitor-digitale-verwaltung-3-data.pdf> [12.12.2019].
- Netzpolitik.org (2019). Rot-Rot-Grün kauft Berliner Digitalisierungsstrategie bei Beratungsfirma. → <https://netzpolitik.org/2019/rot-rot-gruen-kauft-berliner-digitalisierungsstrategie-bei-beratungsfirma/> [08.11.2019].
- Neuerer, D. (2019). Kramp-Karrenbauer fordert Digitalministerium. In: Handelsblatt vom 22.11.2019. → <https://handelsblatt.com/politik/deutschland/nach-vorstoss-der-digitalverbaende-kramp-karrenbauer-fordertdigitalministerium/25257836.html> [14.07.2020].
- Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).
- Raschke, J./Tils, R. (2007). Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden.
- Rothenberg, C. (2019). Der digitale Minister. In: Handelsblatt vom 07.01.2019. → <https://handelsblatt.com/politik/deutschland/nordrhein-westfalen-blaupause-fuer-berlin-wie-andreas-pinkwart-ein-bundesland-digitalisiert/25392252.html> [07.01.2019].
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016). Sachsen Digital. Dresden.
- Salheiser, A. (2014). Was sind Dokumente und was ist Dokumentenanalyse?. In: Baur, N./Blasius, J. (Hg.). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden, 813–827.
- Schallbruch, M. (2018). Schwacher Staat im Netz. Wiesbaden.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2016). Regierungserklärung „Digitalisierungsstrategie des Landes Schleswig-Holstein“. Plenarprotokoll 18/136.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (2018). Vertrag über die strategische, kommunikative und partizipative Beratung sowie Projektbegleitung bei der Entwicklung der Berliner Digitalisierungsstrategie. Berlin. → <https://fragdenstaat.de/dokumente/716/> [13.07.2020].
- Technische Universität München (2020). TUM gestaltet die digitale Verwaltung für das neue Jahrzehnt. → <https://tum.de/nc/die-tum/aktuelles/pressemitteilungen/details/36054/> [03.06.2020].
- Thapa, B. E. P./Parycek, P. (2018). Data Analytics in Politik und Verwaltung. In: Mohabbat Kar, R./Thapa, B. E. P./Parycek, P. (Hg.). (Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft. Berlin, 40–75.
- Vogel, D./Funck, B. J. (2017). Immer nur die zweitbeste Lösung? Protokolle als Dokumentationsmethode für qualitative Interviews. → <https://doi.org/10.17169/FQS-19.1.2716>.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (2018). Metastudie zur Bestandsaufnahme des Digitalen Ökosystems NRW für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Mannheim.

Anhang

Anhang A: Veröffentlichte Digitalisierungsstrategien der Länder

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2015). Zukunftsstrategie Bayern Digital. München.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2016). Strategie Digitales Hessen. Frankfurt.

Landesregierung Brandenburg (2018). Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg. Potsdam.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2016). Digitale Agenda Schleswig-Holstein. Kiel.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (2018). Digitale Agenda für Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (2017). digital@bw. Digitalisierungsstrategie der Landesregierung Baden-Württemberg. Stuttgart.

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2019). Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen 2019. Teilhabe ermöglichen – Chancen eröffnen. Düsseldorf.

Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung (2018). Digitale Agenda für das Land Sachsen-Anhalt. Magdeburg.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (2018). Die Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation. Masterplan Digitalisierung. Hannover.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2016). Sachsen Digital. Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2017). Sachsen Digital 2017. Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2019). Sachsen Digital. Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen. Dresden.

Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg (2020). Digitalstrategie für Hamburg 2020. Hamburg.

Senatskanzlei Hamburg (2015). Strategiepapier Digitale Stadt. Hamburg.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2018). Strategie für das Digitale Leben. Rheinland-Pfalz Digital – Wir vernetzen Land und Leute. Mainz.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (2018). Thüringer Strategie für die Digitale Gesellschaft. Erfurt.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (2019). Thüringer Strategie für die Digitale Gesellschaft. Update 2019. Erfurt.

Anhang B: Übersicht der Interviewpartnerinnen und -partner

Insgesamt wurden 29 Personen aufgrund ihres Expertenwissens mit semistrukturierten Leitfadeninterviews befragt. Bezüge zu direkten und indirekten Aussagen der Expertinnen und Experten, die entweder unmittelbar in die Strategieentwicklungsprozesse eingebunden waren und/oder bei deren Umsetzung beteiligt sind, werden im Text mit folgenden Kürzeln markiert:

Kürzel	Land
BB1	Brandenburg
BB2	Brandenburg
BW1	Baden-Württemberg
BW2	Baden-Württemberg
BY1	Bayern
BY2	Bayern
BY3	Bayern
HE1	Hessen
HE2	Hessen
HH1	Hamburg
HH2	Hamburg
HH3	Hamburg
HH4	Hamburg
HH5	Hamburg
NRW1	Nordrhein-Westfalen
NRW2	Nordrhein-Westfalen
NRW3	Nordrhein-Westfalen

Die fortlaufend mit SE1 bis SE11 bezeichneten „sonstigen Expertinnen und Experten“ lassen sich keinem Land zuordnen und haben ihren Hintergrund in der öffentlichen Verwaltung, Consulting, Verbänden oder staatlichen Unternehmen.

Anmerkungen

- 1 Hösl/Kniep (2020, 16) weisen darauf hin, dass der Begriff „Netzpolitik“ eher im oppositionellen und zivilgesellschaftlichen Kontext gebräuchlich ist, während „Digitalpolitik“ in Abgrenzung dazu einen regierungsnahen Begriff darstellt und zudem stärker die wirtschaftliche Dimension der digitalen Transformation thematisiert. Da in der vorliegenden Studie die Strategiepapiere der Landesregierungen im Vordergrund stehen, wird nachfolgend der Begriff „Digitalpolitik“ verwendet. Zudem wird die Bezeichnung Digitalisierungsstrategie im Sinne einer Strategie zur digitalen Transformation dem ebenfalls gebräuchlichen Synonym Digitalstrategie vorgezogen, um den prozessualen und unabgeschlossenen Charakter des digitalen Wandels stärker zu betonen.
- 2 Diese Zusammenstellung erfolgte automatisiert durch ein für diesen Zweck erstelltes Skript, dessen Code einsehbar und dokumentiert ist unter → <https://github.com/cutterkom/parlamentsspiegel-scraper>.
- 3 Die Strategien Brandenburgs und Schleswig-Holsteins weichen im strukturellen Aufbau von jenen anderer Länder ab und weisen eine gröbere Gliederungsstruktur auf, weshalb vergleichsweise mehr Themenbereiche als untergeordnete Handlungsfelder aufgeführt werden.

**bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation**

Gabelsbergerstraße 4
80333 München
www.bidt.digital