

# Koordination und Integration im E-Government

Thurid Hustedt

Philipp Trein

Authors' preprint

**Kurzfassung:** Der föderale Staatsaufbau und die konsensorientierten Institutionen des deutschen Regierungssystems schaffen einen hohen Koordinationsbedarf und erschweren die Integration neuer Technologien und Politiken in bestehende Strukturen. Dies zeigt sich auch beim *E-Government*, also der Digitalisierung der Verwaltung. Besonders die föderale Organisation von Verwaltungszuständigkeiten verkompliziert die Koordination beim *E-Government*, während beispielsweise im Gesundheitsbereich die konsensorientierten Institutionen die Einführung technischer Innovationen verlangsamen. Gewisse Fortschritte Deutschlands sind im internationalen Vergleich gleichwohl zu erkennen.

## 1. Alte und neue Koordinationsprobleme

Koordinationsprobleme zwischen Verwaltungseinheiten, Regierungsebenen und politischen Akteuren im Allgemeinen sind ein bekanntes Phänomen politischer Prozesse. Sowohl aufgrund des bundesdeutschen Föderalismus als auch der ausgeprägten Ressortautonomie und der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in vielen Politikfeldern bedarf erfolgreiches politisches Handeln immer der Koordination einer Vielzahl von Akteuren, was im Umkehrschluss mit besonderen Herausforderungen einhergeht. Prominente Beispiele sind Koordinationsprobleme zwischen der Bundesregierung und Landesregierungen, aber auch zwischen verschiedenen Ministerien auf Bundes- oder Landesebene. Die Einbindung der Länder in die Bundespolitik, aber auch die Delegation von Kompetenzen an Spitzenverbände wie etwa im Gesundheitswesen, erhöhen den Koordinationsbedarf zusätzlich.

*E-Government* bezeichnet die Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) in öffentlichen Verwaltungen, beispielsweise in Meldeämtern oder als elektronisches Patientendossier. Die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen stellt erhebliche Anforderungen an die Koordinationsfähigkeit von Politik

und Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen, weil digitale Leistungen auf allen Ebenen nahtlos zugänglich gemacht werden können und sollen. Die mit der Digitalisierung einhergehenden Möglichkeiten, Datenaustausch zu automatisieren und große Datenbestände zu speichern, ermöglichen technisch die ebenen- und behördenübergreifende Bereitstellung und damit letztlich Vereinfachung von Verwaltungsleistungen. Dazu aber müssen sich die zuständigen Ministerien und Behörden koordinieren und darüber verständigen, welche Leistungen wie digital bereitgestellt werden sollen. Die technische Integration der Aufgaben funktionaler Teilbereiche, wie etwa Krankenkassen, Krankenhäusern und Arztpraxen im Bereich der Gesundheitspolitik, aber auch die Integration der Aufgaben von Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden ist besonders anspruchsvoll. Zum Beispiel muss das Integrationspotential von *E-Government* mit dem Verbot von Mischverwaltungen in Einklang gebracht werden und die verschiedenen Interessengruppen müssen zusammenarbeiten, wenn die digitale Transformation gelingen soll. In Anbetracht dieser strukturellen Gegebenheiten schaffen Einführung und Reform des *E-Government* einen besonderen Koordinationsbedarf, insbesondere in einem föderal und dezentral organisierten Regierungssystem wie dem bundesdeutschen. *E-Government* hat das Potential, die bestehenden Koordinationsmechanismen innerhalb von und zwischen Politikbereichen, aber auch unter Bund, Ländern und Gemeinden zu verändern.

## **2. Koordination und Integration als analytische Begriffe**

Die Begriffe Koordination und Integration werden in unterschiedlichen Kontexten verwendet und sind wichtige Konzepte in der Politik- und der Verwaltungswissenschaft.

Koordination ist ein zentrales Element politischer Prozesse. Der Gesetzgebungs- und Implementationsprozess in demokratischen Staaten erfordert eine kontinuierliche Abstimmung zwischen verschiedenen Akteuren wie der Regierung, politischen Parteien, Interessengruppen, Gebietskörperschaften, parastaatlichen Akteuren und privaten Organisationen. In der *Governance*-Forschung unterscheidet man generelle Formen sozialer Handlungskoordination wie Netzwerke, Wettbewerb und Hierarchie und es wird argumentiert, dass in Netzwerken geführte Verhandlungen ein zunehmend wichtigerer Koordinationsmechanismus in der Interaktion privater und staatlicher Akteure sind, während eine strikt hierarchische Koordination, selbst in der Verwaltung, an Bedeutung verliert (Benz 2009). Die Vetospielertheorie, mit der unter anderem in der Vergleichenden Politikwissenschaft gearbeitet wird, besagt, dass die Anzahl und der ideologische Abstand zwischen kollektiven Akteuren mit Vetomacht das Ergebnis des politischen Prozesses beeinflussen. Je mehr Vetospieler vorhanden sind, desto mehr Akteure müssen sich koordinieren, um Ergebnisse zu erzielen (Tsebelis 2002; Sager 2006). Dieser Ansatz lässt sich nutzen, um abschätzen zu können, unter welchen Bedingungen Koordination gelingt oder nicht gelingt, etwa im Falle von Katastrophen oder Krisensituationen.

Ein anderer konzeptioneller Zugriff unterscheidet zwischen negativer und positiver Koordination (Scharpf 1973). Negative Koordination beschreibt den üblichen Standard

horizontaler Regierungskoordination: Das zuständige – federführende – Ministerium erarbeitet einen Entwurf, beispielsweise für eine Gesetzesvorlage, und versendet diesen an alle in ihrer Zuständigkeit ebenfalls betroffenen Ressorts. Diese prüfen den Entwurf unter dem Blickwinkel negativer Folgen für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich und melden diese an den Federführer zurück, der den Entwurf entsprechend ändert. Die Ministerien passen sich in der Festlegung ihrer Positionen also nur soweit an andere Häuser an, als dies den Status quo oder ihre eigenen Interessen nicht tangiert. Positive Koordination ist hingegen deutlich seltener zu beobachten: Hier werden die Vorschläge aller beteiligten Ressorts zu einem gemeinsamen und verzahnten Entwurf verarbeitet.

Mit dem Begriff der Politikverflechtungsfalle wird darüber hinaus ein ebenfalls für die Schwierigkeiten der Koordination im deutschen Regierungssystem zentrales Charakteristikum bezeichnet. Dieser Begriff verweist auf institutionell angelegte Politikblockaden, die in einem föderalen Regierungssystem mit zentralisiertem Parteiensystem entstehen, in dem die Landesregierungen im Bundesrat zustimmungspflichtige Gesetze unterstützen müssen. Daraus erwachsen Innovationsstau und Reformhemmnisse (Scharpf 1985). Im Grundgesetz ist nicht nur geregelt, welche Gesetze einer Zustimmung der Länder bedürfen, sondern eine „Mischverwaltung“ von Bund und Ländern ist grundsätzlich ausgeschlossen, weshalb Ausnahmen einer speziellen Regelung bedürfen.

Integration ist ein Begriff, der in mehreren Literatursträngen prominent vertreten ist. Hier ist insbesondere seine Verwendung in der Politikfeldanalyse sowie der verwaltungswissenschaftlichen Literatur relevant. In der Politikfeldanalyse bezeichnet Integration die „Eingemeindung“ neuer Probleme in Gesetze und Verwaltungseinheiten. Das prominenteste Beispiel dafür ist die Umwelt- und Klimapolitik, die in der internationalen Diskussion unter den Begriffen *Environmental Policy Integration* und *Climate Policy Integration* verhandelt wird (Adelle and Russel 2013). Klima- und Umweltfragen können einzeln in bestehende Gesetze integriert werden, ohne diese wirklich zu verbinden, oder in einem Rahmengesetz gebündelt werden, welches systematisch Konsequenzen für viele andere Politikbereiche hat. Im Unterschied zur Koordination zwischen Behörden, beispielsweise bei der Umsetzung von Gesetzen oder der Krisenbewältigung, bezeichnet die Integration von Verwaltungseinheiten deren organisatorische Verschmelzung. Solche Reformen sind jedoch aufgrund der rechtlichen und organisatorischen Autonomie empirisch seltener und haben oft symbolischen Charakter (Trein 2017).

### **3. Strukturelle Grundlagen für Koordination und Integration im *E-Government***

In der Literatur zum *E-Government* wird argumentiert, dass eine effiziente Verwendung von digitalen Technologien in der öffentlichen Verwaltung die Integration unterschiedlicher Politiksektoren, aber auch der verschiedenen Gebietskörperschaften erfordert. Hier gilt *E-Government* dann als effizient, wenn digitalisierte Verwaltungsdaten mit individuellen Informationen zu Bürgerinnen und Bürgern automatisch zwischen verschiedenen Verwaltungen und Gebietskörperschaften ausgetauscht werden können (Dunleavy et al.

2006, S. 488; Baqir and Iyer 2010, S. 19-20). So tauschen zum Beispiel die kantonalen Steuerverwaltungen und die städtischen Sozialämter in der Schweiz ihre Daten automatisch aus, um Ansprüche auf staatliche Zuschüsse zu den Krankenkassenbeiträgen zu ermitteln. Integrierte und digital bereitgestellte Verwaltungsdienstleistungen sind für viele Bürger einfacher und besser zugänglich, sie sind nicht an behördliche Öffnungszeiten gebunden, ermöglichen den nahtlosen Zugriff verschiedener Behörden auf einmal gespeicherte Dokumente und reduzieren den Aufwand in der Beantragung. Digitalisierung schont auch die Ressourcen der Verwaltung. In Zeiten des Fachkräftemangels (auch) in der Verwaltung ist dieses Einsparpotential relevant. Zugleich können digital erbrachte Leistungen Inkongruenzen zwischen politischen Programmen, aber auch in der Implementation aufzeigen.

Allerdings sind der umfassenden Integration von *E-Government* Grenzen gesetzt: Erstens verhindern die horizontale Spezialisierung von Zuständigkeiten in verschiedene Ministerien und Behörden sowie die vertikale Arbeitsteilung die Integration elektronischer Verwaltungsleistungen. Zum Beispiel ist die Autonomie von Ländern und Gemeinden in Deutschland vor allem eine Verwaltungsautonomie, während Gesetzgebungs- und Besteuerungskompetenzen zum großen Teil entweder der übergeordneten Gebietskörperschaft obliegen oder gemeinsam mit dieser ausgeübt werden. Die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Ressorts sowie zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bremsst also die Integration, verweist allerdings gleichermaßen auf den Koordinationsbedarf der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Auf Bundesebene ist das Innenministerium für die Verwaltungsdigitalisierung zuständig und mit Amtsantritt der derzeitigen Bundesregierung wurde die Rolle des Bundeskanzleramtes deutlich gestärkt. Darüber hinaus unterhalten alle Ressorts eigene Organisationseinheiten, die für IT und/oder Digitalisierung zuständig sind.

Zweitens erschwert der generell hohe Koordinationsbedarf des bundesdeutschen Regierungssystems die Einführung von *E-Government*-Lösungen. Insbesondere die föderale Ordnung mit ihren Vetopunkten verhindert die zentralistische Einführung digitaler Verwaltungsdienstleistungen. Vielmehr müssen die *differentia specifica* des bundesdeutschen Exekutivföderalismus, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die wichtige Rolle der Kommunen bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen in den Blick genommen werden, um diese auch digital zugänglich zu machen. Mit Art. 91 c GG wurde 2009 die verfassungsrechtliche Grundlage für den IT-Planungsrat geschaffen, der heute das zentrale Bund-Länder-Koordinationsgremium zur Verwaltungsdigitalisierung ist (Schardt 2017). Art. 91 c sieht explizit vor, dass Bund und Länder bei der „Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken“ können (Art. 91 c 1 GG) und gemeinsame Standards festlegen dürfen. Die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Zugangs zu digitalen Verwaltungsdienstleistungen wurde mit dieser Grundgesetzänderung dem Bund (mit Zustimmung des Bundesrates) übertragen. Der 2010 per Staatsvertrag eingesetzte IT-Planungsrat löste die vorherigen Koordinationsgremien - "Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern (St-Runde Deutschland-Online)" und

"Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV)" - ab. Mitglieder im IT-Planungsrat sind der/die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik sowie jeweils ein für Informationstechnik zuständiger Vertreter aus jedem Bundesland – in der Regel sind Bund und Länder auf Ebene der Staatssekretäre vertreten. Darüber hinaus können die kommunalen Spitzenverbände beratende Mitglieder entsenden sowie der/die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beratend teilnehmen (IT-Planungsrat 2019). Als regelmäßig tagendes Gremium mit Vertretern aus Bund und Ländern, welches Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben wahrnimmt (siehe unten), hat der IT-Planungsrat eine dezentrale Organisationsstruktur, in der es vorrangig um die föderale Abstimmung geht. Diese dezentrale Organisationsform wird gelegentlich kritisiert. Stattdessen wird die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Koordination der bundesdeutschen Verwaltungsdigitalisierung - zum Beispiel im Bundeskanzleramt (Schardt 2017) oder sogar ein eigenständiges Digitalisierungsministerium - gefordert, welches die verschiedenen Dimensionen der Digitalisierungspolitik integriert.

Drittens begrenzen die Anforderungen des Datenschutzes den Austausch und die Speicherung von Daten und damit die Integration digitaler Verwaltungsleistungen. In Deutschland ist der Datenschutz im Rahmen der EU-Datenschutzgrundverordnung geregelt, welche strikere Bestimmungen hat als beispielsweise der Datenschutz in den USA. Während eine optimistische Vision von *E-Government* eine technische und politische Integration und Koordination von existierenden Verwaltungseinheiten mit mehr Effizienz gleichsetzt, verweisen Datenschützerinnen und Datenschützer darauf, dass eine umfassende und zentrale Speicherung von Verwaltungsdaten aus unterschiedlichen Politiksektoren wie Steuer-, Sozial-, und Gesundheitspolitik – theoretisch – einem Überwachungsstaat Tür und Tor öffnen würde – wie etwa im chinesischen Sozialkreditsystem realisiert. In dieser Sichtweise reduziert also der bewusste Verzicht auf Integration die Gefahr des Datenmissbrauches. Wenngleich der Nutzen integrierter *E-Government*-Lösungen bisher wenig erforscht ist, zeigen Länderbeispiele wie etwa Österreich oder Dänemark, dass auch unter den strengen Auflagen des europäischen Datenschutzes Verwaltungsleistungen digital erbracht (und genutzt) werden können.

#### **4. Umsetzungsstand und Auswirkungen**

Dass Deutschland beim *E-Government* noch Nachholbedarf hat, ist unstrittig. „E-Government in Deutschland gibt es praktisch nicht“, lautete 2015 das provokante Urteil des Nationalen Normenkontrollrates (Weber 2018, S. 150). In internationalen Vergleichen liegt Deutschland beim *E-Government* meist im hinteren Mittelfeld. Im vielbeachteten *Digital Economy and Society Index* (DESI) der Europäischen Kommission etwa, der unter dem Begriff „digitale Verwaltung“ die Nutzung von Online-Verwaltungsdienstleistungen, den Einsatz von Online-Formularen, die Nutzung frei verfügbarer Daten in der Verwaltung sowie die vollständige digitale Abwicklung administrativer Prozesse misst, landet Deutschland 2018 nur auf dem 21. Platz der EU-Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2018, S. 3). Die Vereinten Nationen

sehen Deutschland beim *E-Government* immerhin auf Platz 12 im weltweiten Vergleich (nach Platz 22 im Jahre 2008) (Vereinte Nationen 2018). Es sind also durchaus Fortschritte zu verzeichnen, die Platzierungen deuten aber auch auf Potentiale hin, die noch nicht ausgeschöpft wurden. Als Vorreiter der Verwaltungsdigitalisierung in der EU gelten Estland und Dänemark; aber auch Großbritannien und das föderale Österreich schneiden regelmäßig gut ab.

In Deutschland variieren sowohl die Quantität als auch die Qualität elektronischer Dienstleistungen teilweise erheblich zwischen den Ländern und zwischen den Kommunen; eine vollständige Digitalisierung des Leistungsangebots gibt es praktisch nirgendwo. Zwar können häufig bereits elektronische Formulare genutzt werden, aber die Bürgerinnen und Bürger müssen in den meisten Fällen noch die zuständige Behörde aufsuchen, um den Verwaltungsvorgang abzuschließen. Die Vielfalt der existierenden technischen Lösungen (Weber 2018) führt zu Kompatibilitätsproblemen zwischen den unterschiedlichen Systemen, beispielsweise weil verschiedene persönliche Anlaufstellen (*Frontoffices*) in der Verwaltung heterogene Informations- und Kommunikationssysteme haben. Die Koordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen („Government-to-Government“), also „die digitale und analoge Kooperation der Verwaltungen untereinander“ (Stember und Hesse 2018a, S. 80), ist vor allem aus der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer noch stark verbesserungsbedürftig. Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates sind Koordinationsprobleme, sowohl zwischen den Ressorts als auch föderaler Natur, für den Rückstand der Verwaltungsdigitalisierung ursächlich (Normenkontrollrat 2018, S. 36).

Diese Situation soll sich insbesondere mit der Umsetzung des 2017 beschlossenen Onlinezugangsgesetzes (OZG) ändern. Bereits in den Jahren zuvor haben sowohl der Bund (2013) als auch die Länder mit ihren E-Government-Gesetzen die rechtlichen Voraussetzungen für digitale Kommunikation mit und in der Verwaltung geschaffen. Allerdings zeigt eine 2018 durchgeführte Evaluation des E-Government-Gesetzes des Bundes, dass dieses zwar das Bewusstsein für Verwaltungsdigitalisierung in den Behörden stärkte und Ausstrahlungseffekte auf die Ländergesetzgebung hatte, vier Jahre nach Inkrafttreten aber noch erhebliche Umsetzungsdefizite bestehen. Neben fehlendem Budget, Datenschutzregelungen, mangelnder Nutzerakzeptanz und mangelnder Digitalisierungskompetenz in der Verwaltung wird auch das Fehlen standardisierter IT-Lösungen für die Umsetzungsdefizite verantwortlich gemacht (Deutscher Bundestag 2019a). Das Evaluierungsgutachten empfiehlt verstärkte föderale und verwaltungsübergreifende Koordinationsmechanismen. Darunter etwa eine *E-Government*-Agentur, deren Etablierung derzeit vorbereitet wird (Deutscher Bundestag 2019b). Das 2016 abgeschlossene Projekt „E-Government-Modellkommunen“, vom Bundesinnenministerium gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden aufgelegt, sollte dem interkommunalen Erfahrungsaustausch dienen und den Transfer innovativer Lösungen ermöglichen (Stember und Hesse 2018b). Die in acht Modellkommunen erprobten *E-Government*-Lösungen in Einzelprojekten richten sich entweder an den Bürger oder die Bürgerin, wie etwa Online-Anträge für BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz), oder

betreffen inneradministrative Verfahren, beispielsweise die Einführung der elektronischen Akte in der Stadt Norderstedt oder die Einführung einer elektronischen Rechnung in Halle. Auch in diesem Projekt zeigten sich typische Probleme der Koordination: So rangierten interne Kooperations- und Kommunikationsprobleme sowie Probleme in der behördenübergreifenden Koordination unter den wichtigsten Ursachen für Umsetzungsprobleme in den Modellkommunen (Stember und Klähn 2016, S. 43). Der Projektbericht betont, dass zur Überwindung dieser Probleme sowohl integrative Strategien zur Umsetzung digitaler Reformen, sorgfältiges Change- und Projektmanagement sowie die frühzeitige und dauerhafte Abstimmung zwischen allen beteiligten Verwaltungen wichtige Erfolgsfaktoren sind (Stember und Klähn 2016, S. 50).

Als zentrales föderales Koordinierungsgremium verfolgt der IT-Planungsrat eine Reihe von Steuerungsprojekten, wie etwa die Weiterentwicklung des Deutschen Verwaltungsdienstverzeichnisses, sowie Koordinationsprojekte, wie die Digitalisierung des Asylverfahrens (Beck 2018). Eine herausgehobene Stellung kommt dem IT-Planungsrat bei der Steuerung der Umsetzung des OZG zu: Durch das OZG sollen bis 2022 alle Verwaltungsdienstleistungen flächendeckend online angeboten werden. Herzstück der Umsetzung ist der sogenannte Portalverbund, über den die Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zugänglich gemacht werden sollen. In dem Portalverbund werden die Leistungen nach dem Lebenslagen- und Geschäftslagenprinzip abgebildet und sind über einmal einzurichtende individuelle Benutzerkonten zugänglich. Um die 575 vorgesehenen Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, bedarf es erheblicher föderaler Koordination, die in einer für die bundesdeutsche Politik ungewöhnlichen Art organisiert ist. Nach dem „Einer-für-Alle-Prinzip“ (Vitt 2019, S. 159) übernimmt je ein Bundesministerium gemeinsam mit mindestens einem Bundesland die Federführung für die Digitalisierung der diesem Themenfeld zugeordneten Leistungen und stellt sie dann allen zur Verfügung. Die Entwicklung dieser digitalen Leistungen erfolgt zum Teil in Digitalisierungslaboren, in denen die Verwaltungen gemeinsam mit Expertinnen und Experten, Designerinnen und Designern sowie Nutzerinnen und Nutzern Ideen entwickeln, Prototypen umsetzen, testen und fortentwickeln.

Alle Verwaltungsleistungen zeitgleich systematisch zu digitalisieren gilt im internationalen Vergleich als „einzigartige Vorgehensweise, die so systematisch in keinem anderen Land umgesetzt wird“ (Mergel 2019, S. 163). Insgesamt zeigt sich, dass Deutschland nach wie vor erheblichen Nachholbedarf in der Verwaltungsdigitalisierung hat, in jüngerer Zeit insbesondere mit der begonnenen OZG-Umsetzung Fortschritte zu verzeichnen sind. Der Nationale Normenkontrollrat kritisiert, dass sich nicht alle Bundesländer gleichsam an der OZG-Umsetzung beteiligen und mahnt an, dass die OZG-Umsetzung als prioritäre politische Aufgabe zu sehen sei, in die auch die Regierungschefs von Bund und Ländern einzubinden seien, um Koordinationsprobleme zu bewältigen (Normenkontrollrat 2018, S. 39). Neben der bereits erwähnten *E-Government*-Agentur befindet sich mit der FITKO (Föderale IT-Kooperation) derzeit eine weitere Organisation in der Gründung, die als Anstalt des

öffentlichen Rechts von 2020 an in gemeinsamer Trägerschaft von Bund und Ländern den IT-Planungsrat in der OZG-Umsetzung unterstützen und insbesondere die föderale Koordination sichern soll.

Neben den Herausforderungen der föderalen Koordination, gilt es auch sektorale Koordinationsprobleme der Digitalisierung zu bewältigen wie etwa das folgende Beispiel aus der Gesundheitspolitik zeigt: Durch die Einführung einer elektronischen Patientenakte, deren Entwicklung allerdings an nicht-staatliche Akteure delegiert wurde, sollen die verschiedenen Teilbereiche des Gesundheitssystems wie Krankenversicherer, Ärzte und Krankenhäuser koordiniert werden, indem die Daten des Patienten zentral in einer Datei gespeichert werden. Neben Verwaltungsdaten können dabei idealerweise auch die Patientendaten in Form einer elektronischen Patientenakte gespeichert werden. Das alles soll die Behandlung vereinfachen und eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Teilbereichen des Gesundheitssystems schaffen (gematik 2018). Aufgrund von Koordinationsproblemen zwischen verschiedenen Verbänden, beispielsweise Ärzten und Krankenkassen, und wegen Bedenken zur Datensicherheit verteuerte sich das System und seine Einführung wurde bis 2019 verzögert. Das Beispiel der elektronischen Gesundheitskarte zeigt wie der generell hohe Koordinationsbedarf in Deutschland Neuerungen im Bereich des *E-Government* bremsen kann. Die Koordinationsprobleme zwischen Spitzenverbänden als Ursache für Reformblockaden und Innovationsstau sind nichts Besonderes im deutschen Gesundheitswesen (Klenk 2008; Trein 2018). Von daher ist es nicht überraschend, dass diese Faktoren bei der Einführung des elektronischen Patientendossiers ebenfalls eine Rolle spielen.

## **5. Perspektiven für Staat und Verwaltung**

*E-Government* und Verwaltungsdigitalisierung lassen die in den institutionellen Strukturen des bundesdeutschen Regierungssystems angelegten Koordinationsprobleme wie unter dem Brennglas hervortreten. Da Digitalisierung eine genuine Querschnittsaufgabe ist, die alle Ressorts und alle staatlichen Ebenen betrifft, entsteht mit der föderalen sowie der ressortübergreifenden Abstimmung ein ausgeprägter Koordinations- und teilweise Integrationsbedarf. Daher spielen Integrations- und Koordinationsfragen im *E-Government* auf der aktuellen politischen Agenda eine zentrale Rolle. Mit dem IT-Planungsrat, der geplanten *E-Government*-Agentur, der sich in der Gründung befindenden FITKO, der Neuordnung der Zuständigkeiten mit der Stärkung des Bundeskanzleramts in der Digitalisierungspolitik sowie der neuartigen arbeitsteiligen „Einer-für-alle“-Umsetzung des OZG wird deutlich, dass gerade in jüngerer Zeit die Koordinationsprobleme, die als ursächlich für die mangelnde Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland gesehen werden, in Angriff genommen werden. Es wird nicht unwesentlich von der Koordinationsleistung dieser neuen Strukturen abhängen, ob die OZG-Zielsetzung erreicht wird und Deutschland in der Verwaltungsdigitalisierung aufholt. Der Ausbau von *E-Government* wird den Koordinationsbedarf zwischen den Regierungsebenen, aber auch den verschiedenen Ressorts

erhöhen und muss gleichzeitig mit den Anforderungen des Datenschutzes und den Präferenzen von Interessengruppen in Einklang gebracht werden.

Insgesamt hat die Digitalisierung der Verwaltung das Potential, Strukturen, Prozesse und auch die Kultur der deutschen Verwaltung zu verändern. Allerdings wird diese Transformation nicht allein durch die Bereitstellung digitaler Leistungen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen erreicht werden, sondern vor allem auch durch die konsequente Digitalisierung interner Prozesse sowie die Einführung und Stärkung digitaler Elemente im *Policy-Making*. Algorithmische Steuerung oder die Nutzung künstlicher Intelligenz etwa in der Formulierung wie der Implementation von *Policies* können (und werden) das Handeln von Politik und Verwaltung in den kommenden Jahren ebenso verändern wie die an sie gerichteten Erwartungen und lassen kontroverse Diskussionen über Legitimität, *Accountability*, Transparenz und Datensicherheit erwarten. Ob die etablierten und neuen Steuerungsinstrumente der deutschen Politik dem gewachsen sind, bleibt abzuwarten.

## Quellen und Literatur

- Adelle, Camilla, and Duncan Russel. 2013. "Climate Policy Integration: A Case of déjà vu?" *Environmental Policy and Governance* 23 (1):1-12.
- Baqir, M Naveed, and Lakshmi Iyer. 2010. "E-government Maturity over 10 Years: A Comparative Analysis of E-government Maturity in Select Countries around the World." In *Comparative E-government*, ed. C. G. Reddick. New York, Dordrecht, Heidelberg, London: Springer, 3-22.
- Beck, Wolfgang. 2018. "Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung durch E-Government-Gesetze in Deutschland." In *Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform*, ed. J. Stember, W. Eixelsberger and A. Spichiger. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 181-206.
- Benz, Arthur. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. Vol. 5. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deutscher Bundestag. 2019a. *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften* [cited July 30 2019]. BT-Drucksache 19/10310. Available from <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>.
- Deutscher Bundestag. 2019b. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Schulz, Joana Cotar, Dr. Michael Ependiller und der Fraktion der AfD - Drucksache 19/9375 -* [cited July 30 2019]. E-Government-Agentur. BT-Drucksache 19/9837. Available from [dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909837.pdf](https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909837.pdf).
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. 2006. "New Public Management is Dead—Long Live Digital-era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3):467-94.
- Europäische Kommission. 2018. Digital Public Services. Digital Economy and Society Index Report 2018 (DESI). Brüssel.
- gematik. 2018. *gematik. Gesellschaft für Telematikanwendungen der Gesundheitskarte mbH* 2018 [cited October 28 2018]. Available from <https://www.gematik.de>.
- IT-Planungsrat. 2019. *IT-Planungsrat. Digitale Zukunft gestalten* [cited July 30 2019]. Available from [www.it-planungsrat.de](http://www.it-planungsrat.de).
- Klenk, Tanja. 2008. *Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mergel, Ines. 2019. Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (1):162-171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>.
- Normenkontrollrat. 2018. *Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen!* Jahresbericht 2018 des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- Sager, Fritz. 2006. "Policy Coordination in the European Metropolis: A Meta-analysis." *West European Politics* 29 (3):433 - 60.
- Schardt, Marc. 2017. "Der IT-Planungsrat—Zentrum der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung?!" *VM Verwaltung & Management* 23 (5):227-35.
- Scharpf, Fritz W. 1973. *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

- Scharpf, Fritz W. 1985. "Die Politikverflechtungsfalle: Deutscher Föderalismus und Europäische Gemeinschaft im Vergleich." *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4):323-56.
- Stember, Jürgen, and Christin Klähn. 2016. Projektbericht. E-Government-Modellkommunen. Berlin. Bundesministerium des Innern.
- Stember, Jürgen, and Emanuel Hesse. 2018a. "Handlungsempfehlungen aus Deutscher Sicht." In *Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform*, ed. J. Stember, W. Eixelsberger and A. Spichiger. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 79-83.
- . 2018b. "Das Projekt E-Government-Modellkommunen des Bundesministeriums des Innern in Deutschland." In *Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform*, ed. J. Stember, W. Eixelsberger and A. Spichiger. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 345-82.
- Trein, Philipp. 2017. "Coevolution of Policy Sectors: A Comparative Analysis of Healthcare and Public Health." *Public Administration* 95 (3):744-58.
- . 2018. *Healthy or Sick? Coevolution of Health Care and Public Health in a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vereinte Nationen. 2018. "United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies." New York: Department of Economic and Social Affairs. United Nations.
- Vitt, Klaus. 2019. Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (1):157-161. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.08>.
- Weber, Mike. 2018. "Stand des eGovernment in Deutschland." In *Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform*, ed. J. Stember, W. Eixelsberger and A. Spichiger. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 159-80.