

Für ein echtes Digitalministerium

Vorschläge zur Verbesserung von
Deutschlands digitaler Governance

Für ein echtes Digitalministerium

Die laufende Legislaturperiode ist geprägt von zahlreichen externen und internen Krisen. Kurzfristiges Krisenmanagement erscheint oft wichtiger als das Verfolgen mittel- und langfristiger Ziele. Mit ihrer Digitalstrategie hatte sich die Ampel ein ambitioniertes und zugleich realistisches digitalpolitisches Arbeitsprogramm vorgenommen. Ende 2024 waren trotzdem erst 28 % der Vorhaben aus der Digitalstrategie umgesetzt. Einige wichtige Vorhaben und Hebelprojekte, deren Umsetzung unmittelbar zur Verbesserung von Deutschlands Leistungsfähigkeit beitragen würde, kommen nicht oder nicht schnell genug voran. Und auch in den Ländern hat die Modernisierung von Staat und Verwaltung zu wenig Tempo. Die Staatsmodernisierung steckt zu oft in den starren Strukturen des Föderalismus fest.

Vor diesem Hintergrund hat Bitkom im Folgenden die aktuelle digitalpolitische Governance überprüft und empfiehlt für die kommende Legislaturperiode insbesondere die Einrichtung eines echten Digitalministeriums mit umfassenden Rechten und Ressourcen. Deutschland hat in den vergangenen Jahren bereits verschiedene andere Konfigurationen ausprobiert, bisher ohne echten Erfolg. Um schnell arbeitsfähig zu werden, sollten die zu erwartenden Umressortierungen im Zuge der Bildung einer neuen Bundesregierung für das neue eigenständige Digitalressort genutzt werden.

Funktioniert Deutschlands digitale Governance?

Als sich die Ampel-Regierung 2021 konstituierte, betonte sie die Digitalisierung mit der Weiterentwicklung des vorherigen BMVI zum Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Dieser Schritt verdient ebenso Anerkennung wie die Entwicklung einer vom Kabinett gemeinsam getragenen Digitalstrategie. Beides hat zweifellos dazu beigetragen, wichtige digitale Schlüsselvorhaben voranzutreiben.

Gleichwohl ist die digitale Transformation in Deutschland nicht mit dem Tempo vorangekommen, das sich politische Verantwortliche auf allen Ebenen öffentlich immer wieder wünschen. Die Ergebnisse des Bitkom-Monitors Digitalpolitik unterstreichen das.

Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehene Neuordnung und Bündelung von Kompetenzen im Digitalbereich hinter den eigenen Ankündigungen, aber auch den Forderungen des Bitkom¹ weit zurückblieb. Auch diese Bundesregierung hatte die Chance verpasst, die zwischen den Ressorts breit verteilten Aufgaben und Verantwortungen der Digitalpolitik neu zu ordnen und zu bündeln. Die Verantwortungsdiffusion stellt sich in Grundzügen wie folgt dar:

- Das **BMDV** verantwortet die Grundsätze der Digitalpolitik, die Vertretung Deutschlands auf internationaler Ebene und die digitale Infrastruktur.
- Das **BMWK** besitzt die Zuständigkeit für die digitale Wirtschaft und Startups sowie für die im Digitalbereich besonders wichtigen Wettbewerbsthemen.
- Das **BMI** verantwortet aktuell die Verwaltungsdigitalisierung inkl. der so wichtigen digitalen Identitäten, die staatlichen Netzinfrastrukturen, den im Koalitionsvertrag angekündigten Digitalcheck, die Cybersicherheit und den Datenschutz. Entsprechend betreut das BMI laut Bitkom Monitor Digitalpolitik die mit Abstand meisten digitalpolitischen Vorhaben der aktuellen Legislatur. Doch auch innerhalb der BMI-Zuständigkeiten gibt es Sonderfälle: Mit der IT-Betriebskonsolidierung Bund liegt ein zentrales IT-Zukunftsprojekt der Bundesregierung im **BMF**. Und sofern bei der Cybersicherheit die Bundeswehr betroffen ist, kommt das **BMVg** ins Spiel. Trotzdem: Das BMI ist ein digitalpolitisches Schwergewicht – es hat aber auch die Verantwortung für alle Fragen der inneren Sicherheit, der Migration, des Bevölkerungsschutzes und der Demokratiepolitik.
- Ebenfalls eine wichtige Rolle spielt das **BMBF**, das bei der Förderung von Schlüsseltechnologien oder auch bei der KI-Strategie und dem Digitalpakt für Schulen in der Verantwortung ist.
- Hinzu kommen die Digitalisierungsbemühungen innerhalb der einzelnen Sektoren, für die die jeweiligen Fachressorts die Verantwortung tragen.

Ohne Frage ist die Digitalisierung eine Querschnittsaufgabe, die Koordinierung erfordert und bei der jedes Ressort eine Verantwortung trägt. Aktuell sind aber wesentliche digitalpolitische Zuständigkeiten so breit auf verschiedene Ressorts verteilt, dass Synergien kaum möglich sind und effizientes Arbeiten erschwert wird. Dass sich in der laufenden Legislaturperiode auch das von operativen Zuständigkeiten eigentlich entlastete **Bundeskanzleramt** immer wieder in digitalpolitischen Fragen engagieren musste, unterstreicht das. Eine solche Fragmentierung ist das Gegenteil von planvoller, effektiver Digitalpolitik aus einem Guss. Hinzu kommt, dass in den zuständigen

¹ Bitkom forderte bereits 2021 die Einrichtung eines eigenständigen Digitalministeriums, vgl. [Bitkom-Wahlpapier 2021](#), S 62.

Ressorts andere, oft unmittelbar drängende Themen die Digitalpolitik überlagern. Es ist nicht überraschend, dass digitalpolitische Vorhaben auf der Prioritätenliste so immer wieder nach unten rutschen. Gleichzeitig sind es aber genau diese Vorhaben, die unsere Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz ausmachen.

Grundzüge eines Digitalministeriums des Bundes

Deutschland hat über Jahre, wenn nicht über Jahrzehnte hinweg in unterschiedlichen Regierungskonstellationen versucht, die Digitalisierung von Wirtschaft, Staat und Verwaltung zu beschleunigen. In einzelnen Feldern wurden Fortschritte erzielt, so beim Breitband- und Mobilfunkausbau, dennoch ist Europas führende Wirtschaftsnation in Sachen Digitalisierung nach wie vor Mittelmaß. Ein Weiter so ist keine Option. Innerhalb der Bundesregierung braucht es einen Treiber für das digitale Deutschland und einen Dirigenten der Digitalpolitik des Bundes.

Es gibt erfolgreiche Beispiele in den Ländern, wie etwa in Hessen, wie ein Digitalministerium ausgestaltet werden kann, damit es Wirkung entfaltet. Ein Digitalministerium braucht z.B. wirksame Koordinierungsrechte, ein echtes Digitalbudget und einen Digitalvorbehalt – es muss strukturell und von seinen Rechten und Ressourcen her in die Lage versetzt werden, für eine Digitalpolitik aus einem Guss zu sorgen. Die vielen verschiedenen Digitalisierunginseln müssen geordnet und konsolidiert werden. Querschnittsaufgaben wie etwa die IT der Ressorts müssen an einer Stelle gebündelt werden und die einzelnen Ministerien müssen künftig auf einer gemeinsamen technischen Plattform arbeiten. Damit würde nicht zuletzt die Voraussetzung für den umfassenden Einsatz von KI geschaffen, ohne den die Bundesverwaltung angesichts des sich verschärfenden Fachkräftemangels im Öffentlichen Dienst ihre Arbeitsfähigkeit nach und nach einbüßen wird.

Im Einzelnen schlagen wir daher Folgendes vor:

■ Bündelung wesentlicher Themen der Digitalpolitik in einem eigenständigen Ressort

Es braucht ein eigenständiges Digitalministerium, das digitalpolitische Zuständigkeiten bündelt und die Digitalpolitik effektiv vorantreibt. Dieses Ministerium sollte sich auf die zentralen Aufgaben und die Querschnittsthemen der Digitalpolitik konzentrieren und darüber hinaus keine weiteren Zuständigkeiten haben. Kern des Ressorts sollten die beiden digitalpolitischen Abteilungen des jetzigen BMDV bilden, ergänzt insbesondere durch aktuelle digitalpolitische Aufgaben von BMI, BMBF, BMWK und BMF. Zu den durch das künftige Digitalministerium des Bundes federführend verantworteten Themen sollten insbesondere gehören:

- Grundsätze der Digitalpolitik, national wie international, inkl. der Vertretung in internationalen Gremien und Organisationen der Digitalpolitik,
- Verwaltungsdigitalisierung,
- IT des Bundes – über alle Ressorts hinweg,
- digitale Infrastruktur, also v.a. Breitband und Mobilfunk,
- horizontale Digital-Regulierungen wie etwa zu KI und Plattformen,
- Förderung digitaler Schlüsseltechnologien sowie
- Datenschutz.

Zu diskutieren bleibt, ob auch die Zuständigkeiten für die Cybersicherheit und die Förderung von Schlüsseltechnologien an das neue Ressort übertragen werden sollten – oder ob diese in ihren bisherigen Häusern, also dem BMI, dem BMWK und dem BMBF verbleiben sollten.

Insgesamt würde ein solcher Zuschnitt – mit einer Beschränkung auf digitale Kernthemen – sicherstellen, dass die anderen Ressorts die Verantwortung für die Digitalisierung in ihren jeweiligen thematischen Kernbereichen behalten und die Projekte in ihren Sektoren kompetent betreuen können.

Die Vorhaben des neuen Ressorts sollten mit KPIs und verbindlichen Zeitplänen unterlegt werden. Beides sollte öffentlich einsehbar sein. Ein Personalaufwuchs wäre mit Blick auf die in der Bundesregierung bereits vorhandenen, aber eben sehr breit verteilten Kompetenzen mit dem neuen Ressort nicht verbunden und sollte ausgeschlossen werden.

■ **Zentrales Digitalbudget**

Neben den entsprechenden Zuständigkeiten braucht das neue Ressort vor allem auch die nötigen **finanziellen Ressourcen**, um die zentralen Digitalvorhaben des Bundes voranzutreiben. Dazu gehört auch ein eigener Einzelplan im Bundeshaushalt, in dem dann erstmals wesentliche Digital-Ausgaben des Bundes gebündelt würden. Das wäre ein deutlicher Transparenzgewinn. Neben den Mitteln für die eigenen Projekte sollte das Ressort auch über ein **Innovationsbudget** verfügen, mit dem zeitkritische Digitalprojekte anderer Ressorts von besonderer Bedeutung schnell und gezielt unterstützt werden können. Ähnlich handhabt es bereits Bayern.

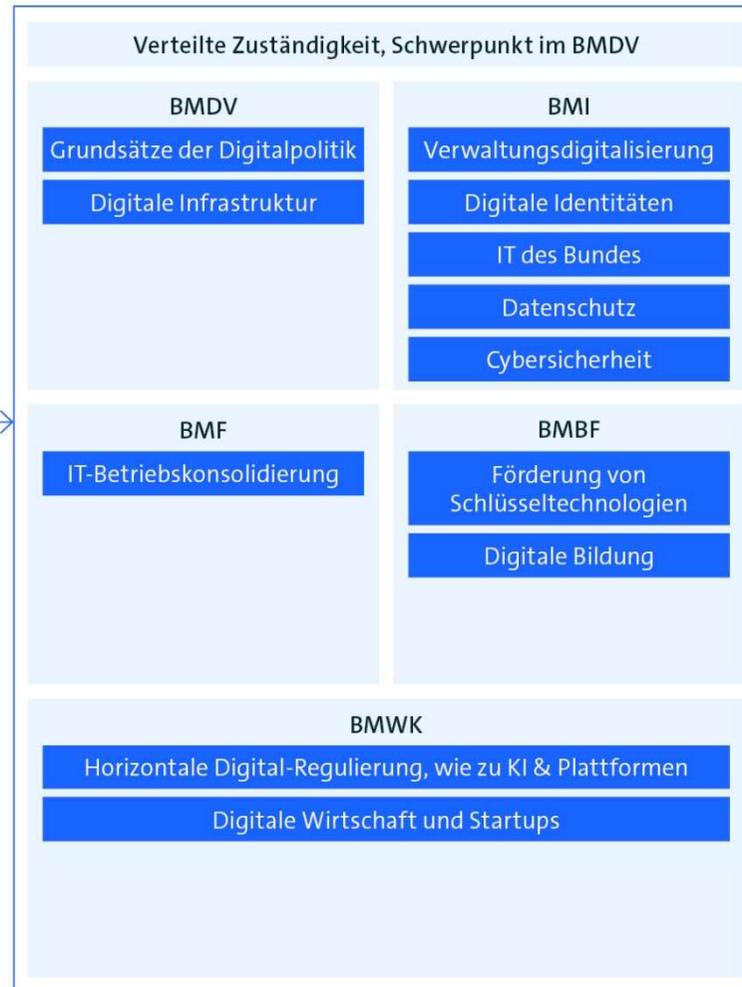
■ **Effektive Koordinierungsrechte in allen digitalen Fragen**

Neben den Zuständigkeiten und Haushaltsmitteln braucht ein eigenständiges Digitalministerium auch **Koordinierungskompetenzen** gegenüber anderen Häusern, um die Digitalpolitik über alle Ressorts hinweg effektiv steuern zu können. Dafür braucht es einen **Digitalvorbehalt**, also ein Zustimmungserfordernis bei allen Vorhaben mit Digitalbezug. So wird sichergestellt, dass Vorhaben nur dann umgesetzt werden bzw. das Kabinett erreichen, wenn sie der Digitalisierung nicht schaden – die zwischenzeitliche Wiedereinführung des Schriftformerfordernisses bei Arbeitsverträgen hat die Notwendigkeit eines solchen Vorbehalts eindrücklich gezeigt. Der Digitalvorbehalt sollte in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) verankert werden, auch um die starke Rolle des neuen Ressorts zu unterstreichen. In Verbindung mit dem Digitalvorbehalt braucht es einen echten **Digitalcheck**, der die Prüfung von Vorhaben auf ihre Digitalisierungswirkung hin beinhaltet. Nur wenn dieser Check positiv ausfällt, würde das Digitalministerium seine Zustimmung erteilen. Der in dieser Legislatur vom BMI eingeführte „Digitalcheck“ ist eine Art Digitalisierungs-Lastenheft für die Legistinnen und Legisten der Ressorts. Dieses Instrument begrüßen wir ausdrücklich – es ist aber kein Digitalcheck im herkömmlichen Sinne. Überdies muss die Bundesregierung Zuständigkeiten so klar festlegen, dass geteilte Federführungen die absolute Ausnahme bleiben.

Modell Merkel (2017–2021)



Modell Scholz (2021–2025)



Echtes Digitalministerium (ab 2025)



■ **Silodenken überwinden, Digitalkompetenz bündeln**

Ebenso wie auf politischer Ebene braucht es auch im nachgeordneten Bereich mehr Struktur und Koordination. Eine zentrale **Digitalagentur**, wie sie aktuell verschiedentlich diskutiert wird, könnte unterhalb der Ministerialebene die operative Umsetzung von Digitalprojekten übernehmen und die Expertise für Aufsichtsaufgaben bündeln. Die Digitalagentur müsste im Geschäftsbereich des Digitalministeriums liegen, aber ressortübergreifend arbeiten und sie bräuchte ausreichend Budget. Ähnliche Modelle gibt es für den Bereich der Verwaltungsdigitalisierung beispielsweise im Vereinten Königreich oder in Dänemark. Angesichts der aktuell zersplitterten nationalen Aufsichtsstrukturen, in denen die großen europäischen Digitalgesetze umgesetzt werden, ist eine effizientere Struktur ohnehin überfällig. Sowohl aus Perspektive der Verwaltung als auch aus Sicht der betroffenen Unternehmen wäre eine gebündelte Digitalaufsicht sinnvoll

■ **Neuordnung der digitalpolitischen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen**

Kurzfristig kann die bereits existierende Simultangesetzgebung im Bereich des E-Government zwischen Bund und Ländern stärker genutzt werden. Sie stellt ein wirksames Instrument vor dem Hintergrund der derzeitigen Vollzugs- und Regelungskompetenzordnung von Bund und Ländern dar und funktioniert auch ohne besondere verfassungsrechtliche Grundlage. Mittelfristig muss die Modernisierung von Staat und Verwaltung grundsätzlich angegangen werden: zu oft blockieren sich Bund, Länder und Kommunen in Abstimmungen über Zuständigkeiten, Finanzen oder Umsetzungsfragen. Letztlich braucht es mehr Kompetenzen für den Bund, um die Vorteile der Digitalisierung und ihre Skaleneffekte zu nutzen. Die Anpassung von Staatsverträgen allein genügt dazu nicht. Es braucht vielmehr eine Aufhebung des Finanzierungsverbots des Bundes für kommunale IT, die Abschaffung des Verbots der Mischverwaltung, um im Falle von Cyberangriffen gesamtstaatlich reagieren zu können oder die verbindliche Festlegung erforderlicher IT-Standards. Letztere Kompetenz könnte einer Bundesbehörde übertragen oder beim IT-Planungsrat oder der FITKO angesiedelt werden, kurzfristig müssten die Zustimmungshürden gesenkt werden. In jedem Fall gilt es, die Verbindlichkeit rund um die IT-Standards zu erhöhen. In Sachen Digitalpolitik ist mittelfristig aber eine **Neuordnung gesamtstaatlicher Zuständigkeiten** unausweichlich. Ohne sie wird es kein sinnvolles zentrales Digitalbudget geben können. Eine neue Bundesregierung muss gemeinsam mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten die Kraft dazu aufbringen, im Interesse des ganzen Landes. Im Idealfall gelingt dies im Sinne einer Föderalismusreform III.

Der Weg zum Digitalministerium

Die Einrichtung eines eigenständigen Digitalministeriums muss nach der nächsten Wahl umgehend angepackt werden. Mit den Digitalabteilungen des BMDV und des BMI gibt es bereits eine Basis, auf der ein neues Ressort aufgebaut werden kann.

Betrachtet man die Zuständigkeiten, die dem neuen Ressort übertragen werden sollten, so können diese in ihren jetzigen Häusern auch organisatorisch identifiziert werden. Das erleichtert eine Überführung in das neue Digitalministerium. Die o.g. digitalen Kern-Zuständigkeiten sind in der Bundesregierung aktuell im Wesentlichen wie folgt verortet:

- BMDV
 - Abteilung DP - Digital- und Datenpolitik
 - Abteilung DK - Digitale Konnektivität
- BMI
 - Abteilung CI - Cyber- und Informationssicherheit (optional)
 - Abteilung DG - Digitale Gesellschaft; Informationstechnik
 - Abteilung DV - Digitale Verwaltung; Steuerung OZG
 - Referat V II 4 - Datenschutzrecht
- BMF
 - Referat Z D 4 - IT-Fachaufsicht ITZ Bund
 - Referat Z D 5 - IT-Betriebskonsolidierung Bund
 - Referat Z D 6 - Gemeinsame IT des Bundes
- BMBF
 - Abteilung 5: Forschung für technologische Souveränität und Innovationen (optional)
- BMWK
 - Abteilung VI Digital- und Innovationspolitik
(mit Ausnahme einiger Referate, insb. VI B 4 - ZIM, IGP; VI B 5 - Industrieforschung und Innovationsberatung; VI B 6 - Kultur- und Kreativwirtschaft, Games; VI C 3 - Messwesen, Allgemeines Akkreditierungsrecht, Fachaufsicht PTB, BAM sowie DAkkS; VI C 4 - Nationale und internationale Normungs- und Standardisierungspolitik, Patentpolitik)
 - Referat I B 1 - Grundsatzfragen der Wettbewerbspolitik, Kartellrecht, wettbewerbspolitische Fragen der Digitalisierung
 - Referat IV A 2 – Mikroelektronik (optional)
 - Referat VI A 3 - Digitalisierung, Industrie 4.0 (optional)

Zudem steht zu erwarten, dass es weitere Umressortierungen geben wird. Sofern Zuständigkeiten ganzer Ressorts in andere Häuser überführt werden sollten, können freiwerdende Einheiten für zentrale Dienste, Personalreferate, die nötige IT usw. im Digitalministerium eingesetzt werden.

Die nötigen Entscheidungen sollten unmittelbar bei der Koalitionsbildung im Zuge der ohnehin üblichen Umressortierungen getroffen werden, damit das eigenständige Digitalministerium schnell arbeitsfähig ist.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Fabian Zacharias | T 030 27576-105 | f.zacharias@bitkom.org
Mitglied der Geschäftsleitung

Sophie Vogt-Hohenlinde | T 030 27576-147 | s.vogt-hohenlinde@bitkom.org
Leiterin Public Affairs

Joris Kanowski | +49 30 27576-297 | j.kanowski@bitkom.org
Referent Wirtschaftspolitik & Public Affairs

Layout

Katrin Krause | Bitkom e.V.

Titelbild

stock.adobe.com – Björn Wylezich

Copyright

Bitkom 2024

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.