

Kapitel 9

EINE STRATEGIE FÜR DEN DIGITALEN WANDEL ENTWICKELN

EINE STRATEGIE FÜR DEN DIGITALEN WANDEL ENTWICKELN: WO LIEGEN DIE PRIORITÄTEN?

Einen Governance-Ansatz entwickeln, der eine effektive Koordination ermöglicht

- Einen Governance-Ansatz entwickeln, der den kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen des Landes Rechnung trägt und eine effektive Steuerung und Koordination der Politik für den digitalen Wandel ermöglicht.
- Die Zuständigkeiten für die strategische und die operative Koordination der Entwicklung und Umsetzung einer nationalen Strategie für den digitalen Wandel klar festlegen. Die Zuständigkeit für die strategische Koordination kann beispielsweise beim Regierungschef oder bei einem federführenden Ministerium liegen, während Chief Digital Officers in den Umsetzungsstellen mit der operativen Koordination betraut sind.

Eine strategische Vision entwickeln und Kohärenz gewährleisten

- Eine strategische Vision erarbeiten, die hilft, die Prioritäten und Hauptziele einer Strategie für den digitalen Wandel zu bestimmen.
- Die Kohärenz zwischen der Strategie für den digitalen Wandel und anderen nationalen und internationalen Digitalstrategien und/oder Politikzielen gewährleisten.

Wichtige digitale Entwicklungen und entsprechende Politikmaßnahmen und Regelungen evaluieren

- Wichtige digitale Entwicklungen beobachten, u.a. im Rahmen internationaler Vergleichsstudien, um Chancen und Herausforderungen zu erkennen und auf dieser Grundlage die Prioritäten einer Strategie für den digitalen Wandel zu bestimmen.
- Die Wirksamkeit der derzeitigen Strategien und/oder Politikmaßnahmen evaluieren, Defizite und/oder Inkohärenzen ermitteln und die Ziele einer Strategie für den digitalen Wandel festlegen.

Eine umfassende und kohärente Strategie entwickeln

- Gestützt auf den Governance-Ansatz, die strategische Vision und die durch Monitoring und Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse eine umfassende und kohärente Strategie für den digitalen Wandel entwickeln.
- Dabei alle relevanten Akteure einbeziehen, einschließlich verschiedener Verwaltungsbereiche und -ebenen, nicht-staatlicher Akteure und internationaler Partner.

Die Strategie erfolgreich umsetzen

- Mit institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, gesellschaftlichen Präferenzen und (unzureichenden) Verwaltungskapazitäten in Zusammenhang stehende Umsetzungsprobleme antizipieren und ihnen begegnen.
- Einen Aktionsplan für die erfolgreiche Umsetzung der Strategie für den digitalen Wandel mit konkreten Maßnahmen, klaren Zuständigkeiten, Mittelvorgaben, Zeitrahmen und messbaren Zielen erarbeiten.

Um den digitalen Wandel erfolgreich zu gestalten, muss ein ressortübergreifender Ansatz verfolgt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Strategie für den digitalen Wandel entwickelt und ziel führend umgesetzt wird. Viele Länder verfügen bereits über eine Strategie für die digitale Wirtschaft oder ein vergleichbares Politikkonzept, meist ist deren Anwendungsbereich aber noch relativ begrenzt. Ein ressortübergreifender Ansatz zur Gestaltung des digitalen Wandels wird nur in wenigen Ländern ausdrücklich gefördert (OECD, 2017^[1]). Eine Strategie für den digitalen Wandel, die einen solchen Ansatz möglich macht, muss die verschiedenen miteinander in Zusammenhang stehenden Politikfragen, die in den Kapiteln 2 bis 8 behandelt wurden, umfassend und kohärent angehen und die Koordination der Politik in allen für die Gestaltung des digitalen Wandels relevanten Bereichen gewährleisten. Dieses Kapitel befasst sich daher mit den entscheidenden Aspekten der Steuerung, Entwicklung und Umsetzung einer Strategie für den digitalen Wandel.

Einen Governance-Ansatz entwickeln, der eine effektive Koordination ermöglicht

Es bedarf einer Koordination der Maßnahmen zur Gestaltung des digitalen Wandels, die allen Politikbereichen und Akteuren Rechnung trägt, die von der digitalen Transformation betroffen sind (und sie beeinflussen). Die Länder sehen in der Koordination jedoch eine der größten Herausforderungen bei der Gestaltung einer kohärenten und wirksamen Digitalpolitik (OECD, 2017^[1]), und dies obwohl die zentrale Bedeutung dieses Aspekts in anderen ressortübergreifenden Politikbereichen (z.B. der Innovationspolitik) allgemein anerkannt wird (OECD, 2015^[2]). Bei der Koordination sollten verschiedenste Akteure aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen und -ebenen, nichtstaatliche Akteure sowie internationale Partner eingebunden werden.

Ein gut durchdachter Governance-Ansatz ist Voraussetzung für eine effektive Koordination. Ein Standardmodell gibt es hierfür allerdings nicht. So können Governance-Ansätze z.B. aufgrund von Unterschieden in den institutionellen Rahmenbedingungen der Länder, ihrer staatlichen Struktur oder ihrer Verwaltungskultur und -kapazität voneinander abweichen. Außerdem dürften sie im Lauf der Zeit weiterentwickelt werden, z.B. wenn die Regierung wechselt, technische Fortschritte erzielt werden oder es zu Veränderungen in der Konstellation der für den digitalen Wandel maßgeblichen Akteure kommt.

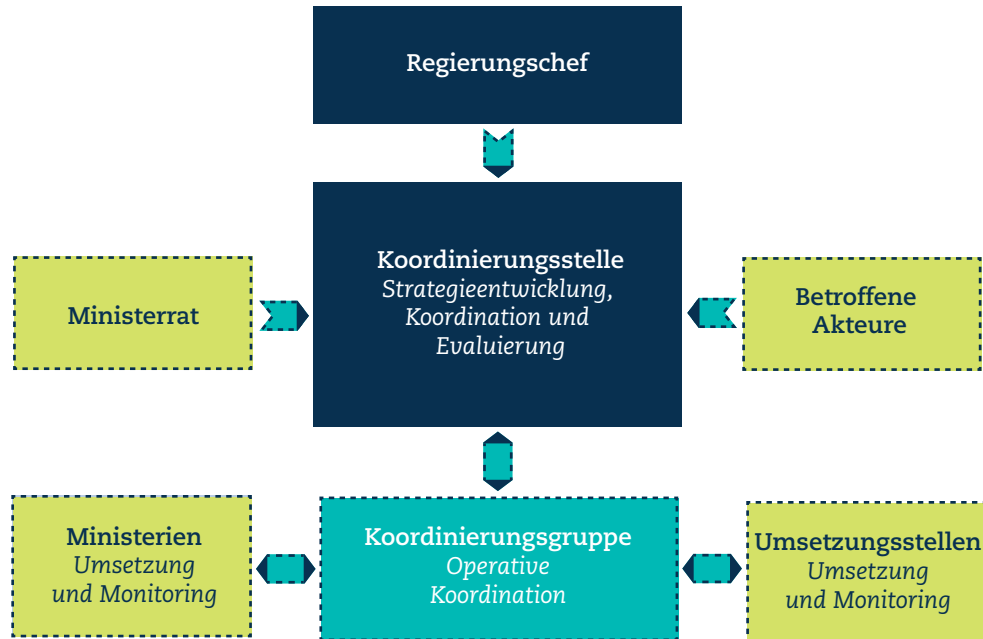
Fast alle OECD-Länder verfügen über eine nationale Digitalstrategie und die meisten haben hierfür einen Governance-Ansatz entwickelt. Bei der Verteilung der wesentlichen Zuständigkeiten, z.B. für Strategieentwicklung, Koordination, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung, sind jedoch große länderspezifische Unterschiede festzustellen (OECD, 2017^[1]). Neuere Arbeiten der OECD bestätigen dies. Dabei werden zwei Hauptansätze unterschieden, die insbesondere in Bezug auf die Verteilung der Zuständigkeiten für die strategische Koordination voneinander abweichen. Beim ersten ist diese auf hoher (überministerieller) Ebene angesiedelt, beim zweiten auf Ebene eines oder mehrerer Ministerien. Es ist nicht Ziel der nachstehenden Ausführungen, eine bestimmte Vorgehensweise zu empfehlen, sondern vielmehr die derzeit existierenden Governance-Strukturen zu dokumentieren.

Der erste Ansatz ist durch Steuerung und zentrale strategische Koordination auf überministerieller Ebene gekennzeichnet, zumeist auf Ebene des Regierungschefs (Abb. 9.1). Der Regierungschef setzt sich dabei in der Regel auch proaktiv im In- und Ausland für die Digitalstrategie seines Landes ein. Ein solcher Ansatz wird derzeit u.a. in Mexiko und der Slowakischen Republik verfolgt. Der slowakische Ministerpräsident hat ein starkes Mandat für Fragen der Digitalisierung, das sich auch auf die Ausarbeitung der Strategie erstreckt, die von einer dafür zuständigen Koordinierungsstelle umgesetzt wird. Weitere Länder, die sich für den ersten Ansatz entschieden haben, sind Brasilien, Chile, Estland, Korea und Luxemburg. Dort werden bestimmte Aufgaben, insbesondere im Bereich der strategischen Koordination, vom Premierminister wahrgenommen. Die Fachministerien spielen jedoch ebenfalls eine wichtige Rolle: Sie liefern Input für die Entwicklung der Strategie und wirken bei ihrer Umsetzung mit.

In allen Ländern, in denen die strategische Koordination auf überministerieller Ebene erfolgt, werden die betroffenen Akteure bei der Strategieentwicklung einbezogen. Hierfür sorgt in der Regel eine Koordinierungsstelle. Die operative Koordination bei der Umsetzung der Strategie übernehmen im Allgemeinen Ansprechpartner in den für die Umsetzung zuständigen Ministerien und sonstigen Stellen (z.B. Chief Digital Officer). Letztere überwachen die Umsetzung für gewöhnlich auch und erstatten der Koordinierungsstelle Bericht, die in den meisten Fällen in der Aufsicht des Regierungschefs eine Gesamtevaluierung der Strategie vornimmt.

In einigen der Länder, in denen die strategische Koordination auf überministerieller Ebene zentralisiert ist, ist die zentrale Koordinierungsstelle Teil des Regierungszentrums. Dieses unterstützt im Allgemeinen die höchste Ebene der Exekutive. Beispiele hierfür sind das Kanzleramt in Deutschland, das britische Cabinet Office oder das White House Executive Office (OECD, 2014^[4]). Regierungszentren übernehmen in der Regel die Federführung bei strategischen Prioritäten, bei der Koordination und bei der Gestaltung der Aktionspläne in Zusammenarbeit mit den zuständigen staatlichen Stellen.

9.1 Strategische Koordination auf überministerieller Ebene

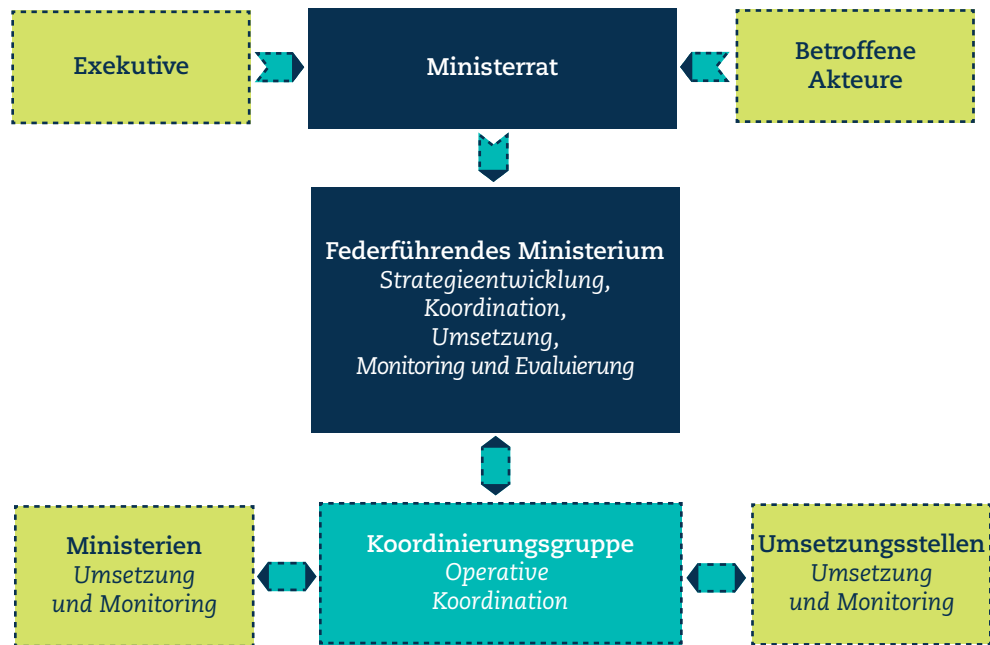


Der zweite Ansatz ist u.a. dadurch gekennzeichnet, dass die Verantwortung für die strategische Koordination bei einem federführenden Ministerium liegt (Abb. 9.2). In mehreren Ländern ist dies ein Ministerium, das ausschließlich für Digitalisierungsfragen zuständig ist, so u.a. in Belgien, der Volksrepublik China, Japan, Polen, Portugal und Slowenien. In anderen Ländern ist das entsprechende Ministerium dagegen für mehrere Politikbereiche verantwortlich und in ein paar Ländern gibt es nicht ein federführendes Ministerium, sondern mehrere.¹

Das federführende Ministerium ist in der Regel nicht nur für die strategische Koordination, sondern auch für die Ausarbeitung und, in einigen Fällen, die Umsetzung und das Monitoring der Strategie verantwortlich. Entwickelt wird die Strategie zumeist in Konsultation mit den betroffenen Akteuren unter Aufsicht eines Ministerrats, der im Allgemeinen beim federführenden Ministerium, manchmal auch beim Regierungschef angesiedelt ist. Die operative Koordination übernimmt, ähnlich wie beim ersten Ansatz, meist eine eigens dafür eingerichtete Koordinierungsgruppe, die sich aus den Ansprechpartnern in den für die Umsetzung zuständigen Ministerien und sonstigen Stellen zusammensetzt. Diese überwachen für gewöhnlich auch die Umsetzung und erstatten dem federführenden Ministerium und/oder dem Ministerrat Bericht, wo häufig auch die Gesamtevaluierung der Strategie vorgenommen wird.

Ob die Entwicklung und Umsetzung einer Strategie für den digitalen Wandel gelingt, hängt bei allen Governance-Ansätzen entscheidend von den Kompetenzen und Kapazitäten der beteiligten Personen und Institutionen ab. Grundsätzlich unverzichtbar sind die für eine digitale Arbeits- (vgl. Kapitel 3 und 5) und Lebenswelt (vgl. Kapitel 6) erforderlichen Kompetenzen. Daneben bedarf es spezifischerer Kompetenzen und Fähigkeiten, die für einen leistungsstarken öffentlichen Dienst und Innovationen im öffentlichen Sektor nötig sind, so z.B. Politikgestaltungs Kompetenzen. Dazu gehört auch die Fähigkeit, Politikprobleme zu benennen, Lösungen zu gestalten und Einfluss auf die politische Agenda zu nehmen. Wichtig sind darüber hinaus Kompetenzen im Management von Netzwerken, z.B. für den Austausch mit Bürgern und betroffenen Akteuren. Dies umfasst u.a. Kompetenzen in den Bereichen PR, Wissens- und Projektmanagement, Koordination, Kommunikation und Konfliktlösung (OECD, 2017^[5]).

9.2 Strategische Koordination auf ministerieller Ebene



Eine strategische Vision entwickeln und Kohärenz gewährleisten

Eine strategische Vision für die digitale Transformation eines Landes erleichtert die Entwicklung einer kohärenten Strategie. Sie hilft, die Prioritäten und Hauptziele der Strategie zu bestimmen, und fördert die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen, auf die sich die Strategie bezieht. Außerdem kann sie verdeutlichen, wie der digitale Wandel zu Wirtschaftswachstum und sozialem Wohlstand, zur Bewältigung „großer Herausforderungen“, etwa im Zusammenhang mit Gesundheitsversorgung und Klimawandel, und zur Verwirklichung übergeordneter Politikziele wie inklusives Wachstum, Lebensqualität und nachhaltige Entwicklung beitragen kann. Einige dieser übergeordneten Ziele werden möglicherweise auch in anderen Programmen oder Strategien berücksichtigt (Abb. 9.3). Die Entwicklung einer strategischen Vision setzt voraus, dass ein umfassendes Verständnis des digitalen Wandels gewonnen wird. Dazu müssen die wichtigsten Merkmale („Vektoren“) des digitalen Wandels ermittelt werden, die Auswirkungen auf verschiedene Politik- und Regulierungsbereiche haben (vgl. Kapitel 1).

Zur Gewährleistung der Kohärenz müssen bei der Entwicklung einer Strategie für den digitalen Wandel bereits bestehende nationale und/oder internationale Strategien und Politikziele berücksichtigt werden. So z.B., wenn ein Land einen nationalen Entwicklungsplan und eine Strategie für inklusives Wachstum verfolgt. Auf internationaler Ebene sollten die Länder übergeordneten Zielsetzungen Rechnung tragen, z.B. den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen oder, im Fall der EU-Länder, der Digitalen Agenda für Europa.

Eine Strategie für den digitalen Wandel muss überdies mit anderen über- und/oder untergeordneten Strategien und/oder Politikzielen vereinbar sein, die für die digitale Transformation von Bedeutung sind. Dies betrifft Strategien und Maßnahmen in allen wesentlichen Bereichen, die Gegenstand einer Strategie für den digitalen Wandel sein können, wie z.B. Beschäftigung, Kompetenzen und Innovationstätigkeit. Dabei ist es wichtig, Überschneidungen und Zielkonflikte zu vermeiden und mögliche Synergien zu erkennen, so etwa Möglichkeiten, um durch die Strategie für den digitalen Wandel die Koordination von Elementen anderer Strategien zu erleichtern, die eng mit der digitalen Transformation zusammenhängen. Eine Strategie für den digitalen Wandel dürfte außerdem Aspekte umfassen, die auch im Fokus spezifischerer Strategien und Politikmaßnahmen stehen, wie Breitbandausbau oder digitale Sicherheit. Subnationale Strategien und/oder Politikmaßnahmen für die digitale Wirtschaft und den digitalen Wandel sollten die Wirkung einer nationalen Strategie für den digitalen Wandel ergänzen und verstärken.

9.3 Kohärenz mit anderen Strategien sichern



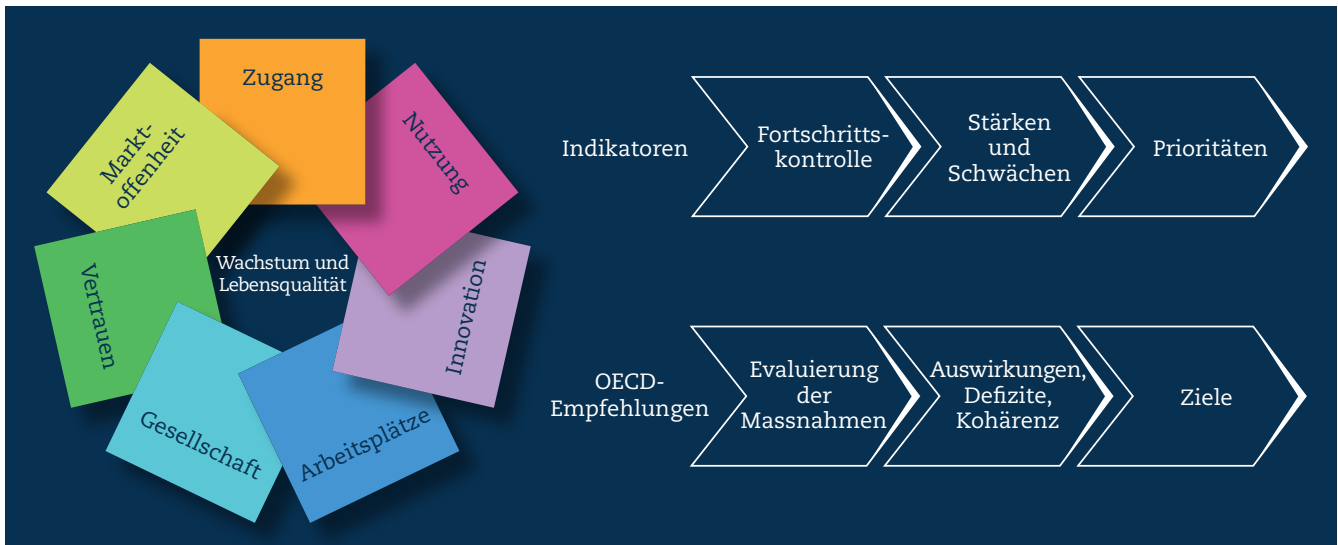
Wichtige digitale Entwicklungen und entsprechende Politikmaßnahmen und Regelungen evaluieren

Der digitale Entwicklungsstand ist von Land zu Land unterschiedlich. Um zu ermitteln, wo ein Land steht, müssen die entsprechenden Entwicklungen genau beobachtet und analysiert und die Auswirkungen der jeweiligen Politikmaßnahmen effektiv evaluiert werden. Messung, Monitoring und Evaluierung sind für die Gestaltung und Governance der Digitalpolitik unverzichtbar. Politische Entscheidungsträger und Experten können dadurch 1. beurteilen, inwieweit der digitale Wandel zum Erreichen sozialer und wirtschaftlicher Ziele beiträgt, und eine fundierte Diskussion anstoßen (z.B. zwischen den wichtigsten Akteuren), 2. ein Verständnis der Einflussfaktoren des digitalen Wandels und eventueller Hindernisse entwickeln, was für die Gestaltung wirksamer Politikmaßnahmen von grundlegender Bedeutung ist, 3. die Wirksamkeit verschiedener Politikansätze evaluieren und so fundierte Entscheidungen über Prioritäten, Politikmaßnahmen und -instrumente bzw. Mittelallokation ermöglichen und 4. die Gestaltung und Umsetzung von Programmen laufend verbessern, die Rechenschaftslegung ausweiten und die Legitimität und Glaubwürdigkeit staatlicher Eingriffe stärken (OECD, 2015^[2]).

Im Politikzyklus folgt auf die Umsetzung von Strategien und/oder Politikmaßnahmen deren Monitoring und Evaluierung. Ziel ist es dabei, aus gewonnenen Erfahrungen zu lernen, neue Schwerpunkte zu setzen und die Maßnahmen nach und nach zu verbessern. Dies kann die Grundlage für neue Strategien und/oder eine Reform der bestehenden Maßnahmen bilden. Die überwiegende Mehrzahl der OECD-Länder setzt zurzeit nationale Digitalstrategien um. Diese Strategien stehen in vielen dieser Länder demnächst zur Evaluierung an, damit der derzeitige Ansatz gegebenenfalls angepasst oder eine neue Strategie für den digitalen Wandel entwickelt werden kann (OECD, 2017^[6]). Jede neue Strategie sollte einen Monitoring- und Evaluierungsplan beinhalten, um eine kontinuierliche Qualitäts- und Effektivitätssteigerung von Politik und öffentlichen Ausgaben zu gewährleisten (OECD, 2015^[2]).

Der integrierte Politikrahmen zur OECD-Initiative „Going Digital“ enthält praxisorientierte Leitlinien dazu, welche Politikbereiche bei Monitoring und Evaluierung berücksichtigt werden sollten, und zwar unabhängig davon, wie weit ein Land bei der Umsetzung seiner derzeitigen Strategie und/oder Politikmaßnahmen ist (OECD, erscheint demnächst^[7]). Dieser Rahmen hilft nicht nur sicherzustellen, dass alle wichtigen Entwicklungen und Politikmaßnahmen evaluiert werden – auch solche, die in der zu evaluierenden Digitalstrategie noch nicht berücksichtigt sind –, sondern gibt politischen Entscheidungsträgern auch die Mittel an die Hand, um bei der Ausarbeitung neuer Strategien für den digitalen Wandel systematischer vorgehen zu können. Die Prüfung umfasst zwei Hauptelemente: 1. ein quantitatives Monitoring wichtiger Entwicklungen und 2. eine (quantitative und/oder qualitative) Evaluierung der Auswirkungen und der Effektivität der bislang umgesetzten Politikmaßnahmen (Abb. 9.4).

9.4 Bewertung des digitalen Entwicklungsstands: Monitoring und Evaluierung



Das Monitoring wichtiger Entwicklungen hilft Ländern dabei, die Stärken und Schwächen der eigenen digitalen Entwicklung zu erkennen und Schwerpunkte für das weitere Vorgehen in diesem Bereich abzustecken. Als Ausgangspunkt dienen dabei die im Monitoring- und Evaluierungsplan der bestehenden Strategie genannten Indikatoren sowie nationale Statistiken und andere Datenquellen, die die Quantifizierung und Beobachtung wichtiger Trends und Entwicklungen erleichtern.

Auch internationale Vergleiche, z.B. anhand der OECD-Indikatoren zum integrierten Politikrahmen (OECD, erscheint demnächst^[7]), sind wichtig. In der Begleitpublikation *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future* (OECD, 2019^[8]) wird ein umfassender Indikatorenkatalog vorgestellt. Diese Indikatoren und die Daten, auf denen sie basieren, können auf dem Portal des Going-Digital-Toolkits eingesehen und heruntergeladen werden.² So können die Länder die Entwicklungen in ihrem Land selbst bewerten und mit jenen in anderen Ländern vergleichen.

Die Politikevaluierung hilft den Ländern, die Auswirkungen bestehender Maßnahmen, u.a. mittels Folgenabschätzungen, zu erfassen und zu beurteilen, inwieweit ihre Ziele erreicht wurden (OECD, 2017^[9]). Zudem kann sie Defizite bestehender Maßnahmen und/oder Regulierungsrahmen sowie Inkohärenzen sichtbar machen (OECD, 2014^[10]).

Die Politikevaluierung kann sich zwar in erster Linie auf nationale Analysen, einschließlich Stellungnahmen betroffener Akteure, stützen, internationale Vergleiche und Praktiken sollten jedoch ebenfalls berücksichtigt werden. Sie kann durch eine bessere Nutzung digitaler Technologien maßgeblich verbessert werden, so z.B. durch ein unmittelbares Monitoring der Politikergebnisse (Kasten 9.2).

Eine umfassende und kohärente Strategie entwickeln

Gestützt auf einen Governance-Ansatz, der eine effektive Koordination ermöglicht, eine strategische Vision, die Kohärenz gewährleistet, und wichtige Erkenntnisse aus dem Monitoring und der Evaluierung früherer Strategien und/oder Maßnahmen gilt es, eine umfassende und kohärente Strategie für den digitalen Wandel zu entwickeln. Der Prozess der Strategieentwicklung kann von Land zu Land unterschiedlich aussehen. Entscheidend ist, dass alle relevanten Akteure eingebunden werden, z.B. um Prioritäten und Hauptziele zu prüfen, Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele zu bestimmen und einen Aktionsplan zur erfolgreichen Umsetzung der Strategie auszuarbeiten (vgl. nächster Abschnitt). Einbezogen werden sollten u.a. Vertreter aller wichtigen Verwaltungsbereiche und -ebenen, nichtstaatliche Akteure und internationale Partner.

Eine Vielzahl nationaler und subnationaler Verwaltungsbehörden und öffentlicher Einrichtungen zu koordinieren, ist u.U. schwierig. Hohe Transaktionskosten, Macht- bzw. Informationsgefälle sowie unterschiedliche Governance-Ansätze der einzelnen Verwaltungsebenen können beispielsweise die

Koordination und die Verhandlungen erschweren. Die für die strategische Koordination zuständige Person oder Stelle (z.B. der Regierungschef oder das mit der strategischen Koordination und Strategieentwicklung betraute Ministerium) spielt dabei eine entscheidende Rolle. Dieser Person oder Stelle muss ein Ansprechpartner in den anderen an der Entwicklung und/oder Umsetzung der Strategie beteiligten Stellen gegenüberstehen, damit eine effektive Koordination und ein dauerhaftes Engagement für die Strategie gewährleistet ist.

Der digitale Wandel wird nicht nur von Regierungen, sondern auch von der Bevölkerung, Unternehmen und anderen nichtstaatlichen Akteuren vorangetrieben. Bei einem inklusiven Strategieentwicklungsprozess müssen daher auch nichtstaatliche Akteure eingebunden werden, z.B. Unternehmensverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, Experten und Wissenschaftler (Kasten 9.1). Der Dialog mit den betroffenen Akteuren kann helfen, Hindernisse zu erkennen, den Austausch empfehlenswerter Praktiken fördern und Möglichkeiten für eine Selbstregulierung, eine von den betroffenen Akteuren ausgehende Standardsetzung und Öffentlich-Private Partnerschaften eröffnen. Zu den am häufigsten genutzten Formen der Akteursbeteiligung zählen die Einholung von Stellungnahmen in der Öffentlichkeit, Beratungsgremien, Vorbereitungsausschüsse und formelle Konsultationen mit bestimmten Gruppen wie den Sozialpartnern. Dank digitaler Technologien wird es immer einfacher, die betroffenen Akteure einzubeziehen, beispielsweise durch Online-Konsultationen (OECD, 2018^[11]).

Internationale Partner werden bei der Entwicklung nationaler Strategien für den digitalen Wandel in der Regel nicht direkt einbezogen. Sie können jedoch entscheidenden Einfluss auf bestimmte Ergebnisse einer solchen Strategie haben. Insbesondere bei Aspekten wie Handel, grenzüberschreitende Datenströme, ausländische Direktinvestitionen, Rechtsetzung und Internet-Governance könnten internationale Partner, darunter auch private Akteure, konsultiert werden. Einige dieser Aspekte können im Rahmen multilateraler Zusammenarbeit und Abkommen geregelt werden, z.B. in multilateralen Institutionen, andere durch bilaterale Zusammenarbeit, formale Vereinbarungen, Verträge oder gemeinsame Standards.

9.1 Das Multistakeholder-Modell: Ein Schlüsselement guter Politikgestaltung im digitalen Zeitalter

Für den Erfolg von Strategien und Maßnahmen bzw. ihre Umsetzung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die betroffenen Akteure bei der Ausarbeitung frühzeitig eingebunden werden. Die Zusammenarbeit vieler verschiedener Akteure bzw. Stakeholder bietet konkrete Vorteile, die zu besseren Politikmaßnahmen und Ergebnissen führen. Ohne die Unterstützung anderer Akteure ist es den an der Entwicklung von Strategien und der Gestaltung von Politikmaßnahmen beteiligten staatlichen Stellen nicht möglich, alle Chancen, Herausforderungen und zu berücksichtigenden Aspekte zu erkennen bzw. in allen Einzelheiten zu verstehen. Damit die richtigen strategischen Prioritäten und Ziele festgelegt, optimale Politikmaßnahmen ausgewählt und entwickelt und inklusive Strategien und Maßnahmen, die für alle von Nutzen sind, konzipiert werden können, müssen die staatlichen Stellen den Kontakt zu anderen Akteuren suchen und sicherstellen, dass die Standpunkte und Bedürfnisse aller betroffenen Gruppen bedacht und berücksichtigt werden.

Die Rechtsetzung bietet ein Beispiel für eine erfolgreiche Akteursbeteiligung auf nationaler Ebene. In vielen Ländern ist es gängige Praxis, die Normadressaten einzubeziehen, um sicherzustellen, dass die zu verabschiedenden Rechtsvorschriften deren Anforderungen gerecht werden und im öffentlichen Interesse sind. So wird die Rechtsetzungsqualität durch die Berücksichtigung von Ideen, Fachkenntnissen und Erfahrungen betroffener Akteure verbessert, die Eigenverantwortung für Politikmaßnahmen und Rechtsvorschriften gestärkt und deren Legitimität erhöht. Dies wiederum kann das Vertrauen in den Staat stärken und die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften fördern. Um die Akteursbeteiligung in der Rechtsetzung zu begleiten, hat die OECD Indikatoren zu Regulierungspolitik und Governance (iREG) erstellt, die die Entwicklungen in 38 OECD- und Beitrittsländern sowie der Europäischen Union erfassen und eine Vielzahl von Daten zum Regulierungsmanagement liefern, z.B. zur Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Ausarbeitung von Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Herangehensweise der OECD kann als Beispiel für eine erfolgreiche Akteursbeteiligung auf internationaler Ebene gelten. Die OECD setzt auf eine umfassende Konsultation verschiedener Akteure, um Debatten zu bereichern, neue Erkenntnisse über komplexe Sachverhalte zu gewinnen und so letztlich bessere Politikergebnisse zu ermöglichen. Die Organisation hat über zwei Beratungsausschüsse – den Beratenden Ausschuss der Wirtschaft bei der OECD (BIAC) und den Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss bei der OECD (TUAC) – von Beginn an institutionelle Kontakte zu Gewerkschaften und Wirtschaft aufgebaut und damit einen ziemlich einzigartigen Ansatz verfolgt. BIAC und TUAC sind im „Ökosystem“ der OECD inzwischen zu wichtigen Akteuren avanciert und tragen in allen Bereichen aktiv zur Arbeit der Organisation bei. In der OECD-Ratsempfehlung von 2011 über Grundsätze zur Gestaltung der Internetpolitik (OECD, 2011^[3]) wurde allen Teilnehmern empfohlen, „bei der Politikgestaltung die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren zu fördern“.

Die OECD geht bei ihrer Arbeit jedoch weit über diese institutionellen Kontakte hinaus und bindet weitere Gesprächspartner ein. Auf der OECD-Ministerratstagung zur digitalen Wirtschaft, die 2008 in Seoul stattfand, wurde die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Beratungsausschusses für Fragen der Informationsgesellschaft (Civil Society Information Society Advisory Council – CSISAC) und des technischen Beratungsausschusses für Internetfragen (Internet Technical Advisory Committee – ITAC) für die Arbeit des Ausschusses für digitale Wirtschaftspolitik formell anerkannt. Dies war ein erster Schritt zur Schaffung eines einheitlichen, inklusiven Multistakeholder-Modells, das sich seither als überaus hilfreich erwiesen hat. Dank dieses Modells konnte die Qualität der OECD-Publikationen (einschließlich Berichten und Empfehlungen) mithilfe von Erkenntnissen aus Fachwelt, Gesellschaft und Wirtschaft verbessert und ein Ansatz für die Gestaltung der Digitalpolitik entwickelt werden, der sich an der spezifischen Struktur des Internets orientiert: Er ist offen, dezentral, grenzenlos, inklusiv und global.

Quelle: OECD (2017^[9]), *Government at a Glance 2017*, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en; OECD (2018^[11]), *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018 (Auszugsweise Übersetzung)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307988-de>.

Die Strategie erfolgreich umsetzen

Der Wert einer Strategie bemisst sich in erster Linie am Erfolg ihrer Umsetzung. Bei der Umsetzung können aber selbst im Fall einer gut koordinierten Strategie, die auf einem breiten Konsens basiert, Schwierigkeiten auftreten, z.B. aufgrund von Konzeptionsmängeln, etwa unrealistischen Zielen, oder rigiden Institutionen und Organisationsstrukturen, die eine effiziente Ressourcenallokation verhindern. Auch bestehende politische Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Präferenzen können die Umsetzung erschweren (OECD, 2015^[2]). Ausreichende Verwaltungskapazitäten, eine klare Arbeitsteilung und komplementär arbeitende Verwaltungsbereiche und -ebenen sind für eine erfolgreiche Umsetzung unerlässlich.

Ein breiter Konsens ist eine weitere wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie. Dies erfordert eine Einbindung der betroffenen Akteure und kann mit einem Wählerauftrag verbunden sein. Effektive Kommunikation, konstruktive Verhandlungen und eine Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren während der Umsetzung sind hierbei von entscheidender Bedeutung. Auch die Ausrichtung und zeitliche Abfolge der Maßnahmen muss gut durchdacht sein. Das bedeutet z.B., dass jene Maßnahmen, die Voraussetzung für den Erfolg anderer sind, zuerst umgesetzt werden müssen. So können Zielkonflikte vermieden und Synergieeffekte zwischen verschiedenen Maßnahmen ermöglicht werden (OECD, 2018^[12]). Mithilfe digitaler Technologien lassen sich verschiedene Aspekte der Politikgestaltung und -umsetzung verbessern und die Erfolgchancen erhöhen (Kasten 9.2).

Für eine erfolgreiche Umsetzung müssen sich die strategischen Ziele in hinreichend detaillierten konkreten Schritten, Politikmaßnahmen und -instrumenten niederschlagen, die in der Regel Teil eines Aktionsplans sind. Dabei kann es sich u.a. um Maßnahmen zur Sensibilisierung und Aufklärung, Investitionen, Anreize und/oder Steuern, öffentliche Dienstleistungen und Programme, Gesetze und/oder Bestimmungen handeln. Wichtig ist, dass im Aktionsplan klar benannt wird, wer für die Umsetzung der

einzelnen Maßnahmen zuständig ist. Infrage kommen hierfür nicht nur Mitarbeiter der Ministerien und anderen mit der Umsetzung der Strategie betrauten Stellen, sondern auch nichtstaatliche Akteure, insbesondere im Fall Öffentlich-Privater Partnerschaften.

Im Aktionsplan sollten für alle Politikmaßnahmen, die öffentliche Ausgaben oder Investitionen erfordern, die betreffenden Beträge und die Finanzierungsquellen ausgewiesen werden. Die meisten OECD-Länder stellen für ihre Digitalstrategie gesonderte Mittel bereit, die Finanzierungsansätze sind jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich (OECD, 2017_[6]). In manchen Ländern ist für die Digitalstrategie ein eigener Etat vorgesehen, in anderen werden die Umsetzungsmaßnahmen dagegen über verschiedene Haushaltslinien der beteiligten Ministerien und Behörden finanziert. In einigen wenigen Fällen verfügt die für die Gesamtkoordinierung zuständige Stelle über einen Etat zur Finanzierung von Maßnahmen, die zumindest z.T. von den für die Umsetzung zuständigen Ministerien und sonstigen Behörden finanziert werden. Dadurch lässt sich die Umsetzung besser steuern und können Anreize für die Zusammenarbeit verschiedener Akteure gesetzt werden, damit diese auf dasselbe Ziel hinarbeiten (OECD, 2018_[14]).

9.2 Bessere Politikgestaltung, -umsetzung und -evaluierung durch digitale Technologien

Mit digitalen Technologien können Politikverantwortliche die Politikgestaltung, -umsetzung und -evaluierung verbessern, u.a., weil sie dadurch schneller auf sich rasch verändernde Kontextbedingungen, Risiken und Chancen reagieren können. Verbesserungen durch eine effektive Nutzung digitaler Technologien sind z.B. in folgenden Bereichen möglich:

- **Monitoring und gezielte Ausrichtung von Politikmaßnahmen:** Digitale Technologien ermöglichen ein umfassenderes und kosteneffektiveres Monitoring der Politikergebnisse. Dies erleichtert eine zielgenauere Ausrichtung und bessere Umsetzung und Durchsetzung der Maßnahmen. In der Landwirtschaft etwa sind durch Fernerkundungssysteme und Systeme zur Identifizierung von landwirtschaftlichen Parzellen gezieltere Subventionen möglich.
- **Politikgestaltung und -evaluierung:** Dank digitaler Technologien steht den Ländern eine größere Bandbreite an Politikinstrumenten zur Verfügung und die Kosten der Erprobung und Evaluierung neuer Politikansätze sinken. So konnten beispielsweise in Städten mithilfe von Digitalkameras zur automatischen Nummernschilderfassung Programme für Stauzonen um- und Gebührensysteme durchgesetzt werden. Außerdem können die Effekte der städtischen Verkehrspolitik durch die Nutzung und Verknüpfung verschiedener Datenbanken mit immer präziseren Daten zur städtischen Mobilität besser evaluiert werden.
- **Interaktionen zwischen Bürgern und Staat sowie Akteursbeteiligung:** Viele OECD-Länder machen mehr Daten öffentlich zugänglich, um die Rechenschaftslegung im öffentlichen Sektor zu verbessern. Wenn z.B. Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister im Internet frei zugänglich sind, kann dies die zivilgesellschaftliche Kontrolle erleichtern, da dadurch die Anstrengungen zur Einhaltung von Vorschriften transparenter und Regelverstöße in stärkerem Maße publik werden.

Die Politikverantwortlichen könnten im Übrigen in allen Phasen des Politikzyklus systematischer auf digitale Technologien zurückgreifen. Erforderlich hierfür wäre eine neue Herangehensweise, mit der das Potenzial digitaler Technologien, einschließlich KI und Algorithmen, voll ausgeschöpft werden kann, sowie eine Automatisierung zur Neugestaltung staatlicher Verfahren, Dienstleistungen und Maßnahmen. Damit Politikmaßnahmen in stärkerem Maße auf digitalen Technologien fußen können, müssen zudem entsprechende Fachkräfte, z.B. IKT-Fachkräfte, Datenspezialisten, Datenwissenschaftler und Systemarchitekten, gewonnen werden.

Quelle: OECD (2019_[13]), "Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies", <https://doi.org/10.1787/99b9ba70-en>.

Auch ein klarer Zeitrahmen für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen sowie quantifizierbare Zielvorgaben und entsprechende Indikatoren zur Fortschrittskontrolle sind für eine erfolgreiche Umsetzung von entscheidender Bedeutung. Die Fortschrittskontrolle sollte sich an den Zielvorgaben des Aktionsplans orientieren, der den übergeordneten Zielen der Strategie und anderen damit in Zusammenhang stehenden wichtigen Politikzielen auf nationaler und internationaler Ebene Rechnung trägt. Einige Länder koppeln den Zeitplan für die Umsetzung eng an die Haushalte für die betreffenden Jahre, wobei die ursprünglichen Haushaltsansätze regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Nach Abschluss des Umsetzungszyklus bedarf es einer systematischen Beobachtung und Prüfung, um eine Gesamtevaluierung der Strategie zu ermöglichen und die ursprüngliche Strategie gegebenenfalls anzupassen oder eine neue auszuarbeiten.

Anmerkungen

1. In einigen Ländern (die in keiner der beiden Gruppen berücksichtigt sind) sind mehrere oder alle Akteure der Strategie mit der Koordination betraut.
2. www.oecd.org/going-digital-toolkit.

Literaturverzeichnis

- OECD (2020), "Going Digital integrated policy framework", *OECD Digital Economy Papers*, No. 292, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dc930adc-en>. [7]
- OECD (2019), *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311992-en>. [8]
- OECD (2019), "Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies", *OECD Digital Economy Policy Papers*, No. 274, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99b9ba70-en>. [13]
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2018-7-EN.pdf>. [12]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [11]
- OECD (2018), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264302259-en>. [14]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [9]
- OECD (2017), *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en>. [6]
- OECD (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en. [1]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [5]
- OECD (2015), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en>. [2]
- OECD (2014), *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>. [4]
- OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>. [10]
- OECD (2011), *OECD Council Recommendation of the Council on Principles for Internet Policy Making*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/49258588.pdf>. [3]



From:
Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2020), "Eine Strategie für den digitalen Wandel entwickeln", in *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/561635f6-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.