

# Institutionelle Gestaltungsmerkmale der staatlichen IT-Governance in Deutschland

Sirko Hunnius\*, Tino Schuppan\*, Dirk Stocksmeier<sup>+</sup>

\*Institut für eGovernment (IfG.CC)  
Am Neuen Markt 9c  
14467 Potsdam  
shunnius@ifg.cc  
schuppan@ifg.cc

<sup>+</sup>]init[ AG  
Köpenicker Straße 9  
10997 Berlin  
dirk.stocksmeier@init.de

**Abstract:** Alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind mittlerweile tief von IT durchdrungen. Damit gewinnt die Frage zunehmend an Bedeutung, wie der Einsatz von IT gesteuert wird. Dafür analysieren wir die institutionellen Gestaltungsmerkmale der staatlichen IT Governance. Anhand dessen zeigen wir auf, dass diese bestehenden Strukturen eher geeignet sind, den Status Quo zu erhalten, indem weitreichende Beschlüsse hohe Anforderungen erfüllen müssen.

## 1 Problemstellung

Im öffentlichen Sektor werden moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (IT) seit ca. Mitte der 1960er Jahren eingesetzt, um öffentliche Aufgaben effizienter und effektiver zu erfüllen [Sc11]. Im Rahmen dieser Entwicklung hat IT den öffentlichen Sektor mittlerweile so tief durchdrungen, dass öffentliche Aufgaben ohne IT-Unterstützung nicht mehr erfüllt werden können. Staat und Verwaltung waren dabei stets nicht nur passive Nutzer, sondern trieben aktiv Innovationen voran (z. B. ARPA oder GPS). Folglich setzen Gebietskörperschaften, Behörden und einzelne Dienststellen IT nicht nur ein, sondern entwickeln, betreiben und kaufen IT in kaum überschaubarem Umfang. Schätzungen zufolge werden im Jahr 2013 im öffentlichen Sektor in Deutschland 17 bis 23 Milliarden Euro für IT ausgegeben [K113]. Dadurch gewinnt die Frage an Bedeutung, in welcher Form der IT-Einsatz im öffentlichen Sektor gesteuert wird.

Die IT-Governance im öffentlichen Sektor ist in Deutschland insbesondere durch den Föderalismus und das Ressortprinzip geprägt, wodurch die IT-Governance zwischen den Staats- und Verwaltungsebenen sowie auf jeder einzelnen Ebene durchtrennt ist [Sc13]. Über die Bundesebene, die Länder- und die kommunale Ebene tritt zunehmend die EU, beispielsweise wenn die EU-weite Anerkennung nationaler elektronischer Identitäten ermöglicht oder Standards für den Datenaustausch innerhalb der EU vereinbart werden

sollen. Hinzu kommt die mittelbare Verwaltung, welche die IT im eigenen Zuständigkeitsbereich weitestgehend eigenständig verantwortet. Dadurch gelingt es aktuell trotz zahlreicher Anstrengungen nur schwer, den IT-Einsatz im öffentlichen Sektor kohärent zu steuern [Sc13].

Eine kohärente Steuerung der IT kann entscheidend dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhöhen [Da04]. Insbesondere ermöglicht IT, die unterschiedlichen Verwaltungsebenen und -bereiche zu integrieren und so z.B. One-Stop-Government umzusetzen [Br11]. Eine solche serviceorientierte und leistungsfähige Verwaltung ist ein wichtiger Standortfaktor für Unternehmen und erhöht die Lebensqualität für die Bürger. Darüber hinaus ist eine gut gesteuerte IT effizienter, wenn redundante Entwicklungen unterbunden und Größenvorteile erzielt werden können [Da04]. Hinzu kommt, dass die IT-Sicherheit vor terroristischen Angriffen, Cyberkriminalität und in Notfallsituationen in einer professionell gesteuerten IT-Umgebung eher gewährleistet werden kann. Angesichts der tiefen Durchdringung des öffentlichen Sektors mit IT und der dadurch entstandenen Abhängigkeit von IT, nimmt die Relevanz der IT-Governance damit insgesamt weiter zu.

Die wissenschaftliche Diskussion darüber, wie der IT-Einsatz im öffentlichen Sektor gesteuert wird, ist getrieben von Ideen aus der Privatwirtschaft, welche dort unter dem Begriff der IT-Governance diskutiert werden [Sc13], [WR04]. Diese Überlegungen sind oft durch eine einzelorganisatorische Sichtweise geprägt. Dabei werden durchaus Aspekte aus dem Unternehmensumfeld einbezogen, wie beispielsweise Kundenbeziehungen und Netzwerkpartner [SF02]. In diesem Sinne wird der Begriff auch zum stärker intern und operativ ausgerichteten IT-Management abgegrenzt [Ca09], [Va04].

In der eher wirtschaftsinformatisch geprägten Diskussion wird der Begriff IT-Governance häufig normativ aufgeladen verwendet. Dies spiegelt sich in vielfach proprietären Referenzmodellen wider [Jo12], mit denen beispielsweise ein Wertbeitrag zum Geschäftserfolg erzielt oder der IT-Einsatz mit der Unternehmensstrategie in Einklang gebracht werden soll (z. B. COBIT). Nur wenige Arbeiten erheben einen interdisziplinären Anspruch [Sc13]. Folglich sind Begriffe und Konzepte oft nicht anschlussfähig an parallele Diskussionen in anderen Wissenschaftsdisziplinen oder Begriffe anders besetzt. Eine solche begriffliche Unschärfe trifft insbesondere für den vielschichtigen Governance-Begriff zu [Fu13], [Da09], [SZ08]. Diesen verwenden wir jedoch bewusst und ziehen ihn dem Steuerungsbegriff vor. Letzterer impliziert die Steuerungsfähigkeit der Akteure und die Steuerbarkeit des Objektes [Ma04], was bei moderner IT und angesichts verteilter Entscheidungskompetenzen über IT nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann [Da04], [Wi80], [Wi77]. Folglich speist sich unser Governance-Begriff eher aus dem sozialwissenschaftlichen Diskurs. Entsprechend begreifen wir Governance als institutionelle Steuerungsarrangements mit einer Vielzahl von Akteuren über organisationale Grenzen hinweg [Rh97], [PP05]. Daran anknüpfend verstehen wir unter der IT Governance die institutionellen Arrangements in denen der IT-Einsatz gesteuert werden soll. Die zentralen Fragen der IT Governance werden damit, wie die Entscheidungsstrukturen und -prozesse über IT gestaltet sind, was diese Gestaltung beeinflusst sowie was Ergebnis dieser Gestaltung ist. Im Mittelpunkt dieses Artikels steht die Fragestellung, welche institutionellen Gestaltungsmerkmale die staatliche IT Governance in Deutsch-

land aufweist. Dahinter steht insbesondere die traditionelle verwaltungswissenschaftliche Fragestellung von Zentralisierung versus. Dezentralisierung – sowohl im Verhältnis von Bund und Ländern als auch zwischen den einzelnen Ressorts. Diese Fragestellung ist insoweit relevant, als erst auf einer solchen Basis Einflussfaktoren auf die IT Governance sowie Effekte bestimmter Governance-Arrangements untersucht werden können.

## 2 Schichten der IT Governance

IT-Governance in dem hier verstandenen Sinn umfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben. Dieses reicht von der Bereitstellung von IT-Infrastrukturen im internen Einflussbereich von Staat und Verwaltung, wie beispielsweise dem Aufbau des Verbindungsnetzes zur ebenen-übergreifenden sicheren Kommunikation zwischen den Netzen aller föderalen Ebenen, bis hin zur Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen im Bereich des Internets (Netzpolitik)<sup>1</sup>. Entlang dieses Spektrums können unterschiedliche Aufgaben voneinander abgegrenzt werden, wie z. B. technische Standards zu vereinbaren oder Online-Angebote für Bürger und Unternehmen (E-Government/Bürokratieabbau) bereitzustellen. Daneben lassen sich verschiedene Einflussbereiche trennen, innerhalb derer diese Aufgaben erfüllt werden. Diese Einflussbereiche lassen sich am einfachsten anhand verschiedener Schichten gliedern:

1. Einzelstaatliche IT Governance: Dies umfasst die institutionellen Arrangements, in denen der IT-Einsatz innerhalb des Bundes oder eines Landes gesteuert werden soll (z.B. Netzinfrastruktur betreiben, IT-Standards setzen und IT-Projekte steuern).
2. Ebenenübergreifende IT Governance: Diese Schicht umfasst zusätzlich die ebenen-übergreifenden institutionellen Arrangement in denen der IT-Einsatz in Bund, Ländern und Kommunen und gegenüber der EU koordiniert werden soll.
3. Netzpolitik im Sinne von Gesellschaft im Netz (siehe Fn.1): Diese Schicht befasst sich mit den Rahmenbedingungen des IT-Einsatzes in der Gesellschaft, wenn beispielsweise gesetzliche Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit elektronischer Kommunikation geschaffen werden, insbesondere Fragen des Datenschutzes, Urheberrechts, Verbraucherschutzes, Vertragsrechts und Wettbewerbsrechts.

Anhand dieser analytisch voneinander getrennten Schichten werden im Folgenden Gestaltungsmerkmale der IT Governance unterschieden. Im Rahmen dieses Artikels betrachten wir lediglich die ersten beiden Schichten. Netzpolitische Aspekte werden nicht weiter untersucht.

---

<sup>1</sup> Der bislang noch weitgehend unklare und vielseitig gebrauchte Begriff der Netzpolitik umfasst drei analytisch voneinander trennbare Aufgabenbereiche (ähnlich [Sc12]): “Governance des Netzes”, “Gesellschaft im Netz” und “Politik mit dem Netz”. “Politik mit dem Netz” beinhaltet jene Aktivitäten, mit denen Bürger in den politischen Prozess eingebunden werden sollen, z. B. politische Kommunikation via sozialer Medien oder Online-Konsultationen. Unter “Gesellschaft im Netz” wird der Transfer von gesellschaftlichen Normen und Rechtskonstrukten in den digitalen Raum (z.B. Urheberrecht, Vertragsrecht, Datenschutzrecht im Internet) verstanden, wodurch ein rechtlicher Rahmen für Bürger und Unternehmen im Internet geschaffen wird. Der Bereich mit dem stärksten Bezug zur IT-Steuerung ist “Governance des Netzes”. Darunter werden Prinzipien, Regeln, Normen und Vorgehensweisen für die Weiterentwicklung und Nutzung des Internets verstanden (z.B. Netzneutralität und Breitbandausbau).

### **3 Theoretischer Hintergrund und Methoden**

Ein Ansatz, der sich eignet, um das Zusammenspiel von Akteuren in Mehrebenensystemen zu untersuchen, ist der akteurzentrierte Institutionalismus [MS95], welcher deshalb als analytischer Hintergrund herangezogen wird. Kennzeichnend ist, dass Akteure in ihrem Handeln nicht völlig frei sind. Stattdessen handeln individuelle Akteure im Interesse und aus der Perspektive komplexer (kollektiver und korporativer) Akteure, die in einen institutionellen Kontext eingebunden sind. Sie sind durch Normen konstituiert, ihre Kompetenzen und Handlungsressourcen sind definiert, bestimmte Ziele vorgegeben und durch gemeinsame kognitive Orientierungen geprägt [Sc00]. Damit sind Handlungen nicht völlig frei, sondern institutionell vorgeprägt [MS95]. Dabei haben Akteure jedoch immer eine gewisse Freiheit, den institutionellen Kontext zu interpretieren und eigene Strategien zu verfolgen. Charakteristisch für Mehrebenensysteme ist, dass die Zahl der Vetospieler steigt. Vetospieler sind Akteure, deren Zustimmung für Policy-Entscheidungen notwendig ist [Ts02] und die somit Entscheidungen verhindern können. Dieser Ansatz legt besonderes Augenmerk auf Entscheidungsmechanismen und -regeln. Beide Ansätze können dem "Rational Choice"-Institutionalismus zugerechnet werden und lassen sich demnach gut miteinander zu verknüpfen [Sh05], [HT96].

Ziel des Artikels ist es, institutionelle Gestaltungsmerkmale zu identifizieren und zu analysieren. Dafür ist neben formalen Strukturen auch das Akteurshandeln relevant. Um neben den formalen Entscheidungsstrukturen auch das tatsächliche Entscheidungsverhalten zu untersuchen, wurden neben einer Sekundäranalyse der akademischen und praktischen Literatur zur IT Governance eigene Daten erhoben. Dafür wurden ein Expertenworkshop mit der Geschäftsstelle des IT-Planungsrates (IT-PLR) durchgeführt sowie elf Einzelinterviews mit den IT-Verantwortlichen bzw. CIOs, IT-Dienstleistern und Standardisierungsstellen aus acht Ländern und dem Bund geführt. Die Interviews wurden inhaltlich zusammengefasst transkribiert. Anschließend wurden die Transkriptionen induktiv kodiert und mithilfe von Dedoose analysiert, einer Anwendung für qualitative und mixed-methods Datenanalyse.

### **4 Bestehende Strukturen der staatlichen IT-Governance**

Die IT-Governance im öffentlichen Sektor in Deutschland ist in den letzten etwa zehn Jahren durch zahlreiche Veränderungen weiterentwickelt worden. So wurde die IT-Governance im föderalen Mehrebenensystem im Zusammenhang mit dem neu in das Grundgesetz eingefügten Artikel 91c und dem IT-Staatsvertrag weitgehend reorganisiert. Neben der Steuerung der informationstechnischen Infrastrukturen wurden neue Strukturen und Mechanismen etabliert, wie IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards festgelegt werden. Dafür wurde 2010 der IT-PLR errichtet, der die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern koordinieren und ihm zugewiesene ebenen-übergreifende E-Government-Projekte steuern soll.

Mitglieder im IT-PLR sind die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und jeweils ein für IT verantwortlicher Vertreter jedes Bundeslandes<sup>2</sup>. Sie können verbindliche Beschlüsse fassen, wenn der Vertreter des Bundes und elf Landesvertreter (diese müssen mindestens zwei Drittel der Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbilden) zustimmen. Empfehlungen können mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder ausgesprochen werden. Der IT-PLR wird von einer Geschäftsstelle unterstützt, die im Bundesministerium des Innern angesiedelt ist.

Die IT-Steuerung auf Bundesebene wurde auf Basis des Konzepts "IT-Steuerung Bund" (CIO-Konzept) seit 2008 verändert [Bu07]. Für die ressortinterne IT-Steuerung wurden zentrale IT-Verantwortliche in jedem Bundesministerium (Ressort-CIO) ernannt. Sie sollen jeweils die IT-Nachfrage bündeln und gewährleisten, dass der IT-Einsatz innerhalb ihres Verantwortungsbereiches konform mit den IT-bezogenen Festlegungen der Bundesregierung ist.

Die einzelnen Ressort-CIOs sollen im Rat der IT-Beauftragten (IT-Rat) den IT-Einsatz in der Bundesverwaltung ressortübergreifend abstimmen und koordinieren. Dafür beschließt der IT-Rat die wesentlichen Vorgaben zur ressortübergreifenden Steuerung der IT des Bundes, stimmt die E-Government-/IT-Strategie und die IT-Sicherheitsstrategie des Bundes ab. Darüber hinaus werden Architektur, Standards und Methoden für die IT in der Bundesverwaltung festgelegt und das IT-Rahmenkonzept des Bundes beschlossen. Dieses muss schließlich von der IT-Steuerungsgruppe des Bundes bestätigt werden, welcher die für Verwaltungsmodernisierung und IT zuständige Staatssekretärin des Bundesministeriums des Innern, der Haushaltsstaatssekretär des Bundesministeriums der Finanzen, ein Staatssekretär des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und ein Vertreter des Bundeskanzleramtes angehören. Dieses Gremium verfügt über ein Einspruchsrecht gegen Maßnahmen der Ressorts, die den Beschlüssen der IT Steuerungsgruppe des Bundes oder des IT-Rats widersprechen. Zudem koordiniert die IT-Steuerungsgruppe des Bundes IT-Großprojekte der öffentlichen Verwaltung.

Die Staatssekretärin des Bundesministeriums des Innern ist die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (Bundes-CIO) und in dieser Rolle Sprecherin und Vorsitzende der IT-Steuerungsgruppe. Sie ist bei Gesetzgebungsverfahren (§ 45 Abs. 3 GGO) und anderen Regierungsvorhaben mit wesentlichen Auswirkungen auf die Gestaltung der IT der öffentlichen Verwaltung zu beteiligen. Zu ihren Aufgaben gehören zudem, die Zusammenarbeit mit den Bundesländern, innerhalb der EU und mit internationalen Partnern in ressortübergreifenden IT- Angelegenheiten der deutschen Verwaltung zu koordinieren, die E-Government-/IT- und IT-Sicherheitsstrategie des Bundes zu erarbeiten, die Bereitstellung zentraler IT-Infrastrukturen des Bundes zu steuern und Architektur, Standards und Methoden für die IT des Bundes zu entwickeln.

Auf der Landesebene ist die IT-Governance sehr unterschiedlich gestaltet. Das betrifft sowohl die institutionelle Ausgestaltung einer CIO-Rolle als auch deren organisatorische Zuordnung. Nicht alle Bundesländer haben überhaupt einen CIO etabliert. Hingegen

---

<sup>2</sup> Beratend können drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an den Sitzungen teilnehmen.

wurde in allen untersuchten Ländern ein Gremium für die ressortübergreifende Koordination des IT-Einsatzes (ähnlich dem IT-Rat) eingerichtet und oft ein Gremium für die ebenen-übergreifende Koordination mit den Kommunen aufgebaut. Besonders große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen hinsichtlich der Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der CIOs sowie hinsichtlich Struktur und Steuerung der IT-Dienstleister. So verfügen einige Landes-CIOs, über weitreichende Einflussmöglichkeiten, weil sie hochrangig in der Organisationshierarchie angesiedelt sind und auf der Basis eines zentralen IT-Budgets mit weitreichenden Genehmigungsrechten für IT-Investitionen ausgestattet sind. Diesem Modell stehen schwach institutionalisierte CIO-Modelle in anderen Bundesländern gegenüber. Ein ähnlich breites Spektrum zeigt sich hinsichtlich der IT-Dienstleister. Es reicht von fragmentierten (öffentlichen) IT-Dienstleistern, die einzelnen Ressorts und/oder nachgeordneten Behörden angegliedert sind, bis hin zu umfassend konsolidierten IT-Dienstleistern, die teilweise sogar länderübergreifend zusammengeführt wurden.

## **5 Erfahrungen im Rahmen der IT-Governance im öffentlichen Sektor**

### **5.1 Erfahrungen im Rahmen der einzelstaatlichen IT-Governance**

Der Einsatz von IT auf einer staatlichen Ebene wird zum einen innerhalb der einzelnen Ressorts in der Zusammenarbeit des jeweiligen IT-Bereichs mit den Fachbereichen gesteuert und zum anderen in der ressortübergreifenden Koordination zwischen den Ressort-CIOs und dem Bundes- bzw. Landes-CIO. Hierfür gibt es in allen untersuchten Ländern und dem Bund ein Gremium, das nahezu ausschließlich ressortübergreifende Fragen des IT-Einsatzes abstimmt. Diese Gremien unterscheiden sich zwischen den Ländern bzw. mit dem Bund formal dahingehend, welche Hierarchieebene die Ressorts repräsentiert, mit welcher Verbindlichkeit entschieden wird und wie Entscheidungen zustande kommen sowie welche Stellung der CIO hat. Aber auch weniger formalisierte Aspekte wie die gelebte Kooperationskultur sind verschiedenartig ausgeprägt. In einigen Ländern wurde ein weiteres Abstimmungsgremium auf einer tieferen Hierarchieebene eingerichtet.

Allerdings scheint die Hierarchieebene kaum unmittelbaren Einfluss darauf zu haben, wie entscheidungsfähig das Gremium ist und wie umfassend demzufolge der IT-Einsatz ressortübergreifend koordiniert wird. Es zeigt sich, dass hierfür die Kooperationskultur, die Stellung des CIO und die Interpretation des Ressortprinzips von größerer Bedeutung sind. In allen befragten Ländern und dem Bund werden ressortübergreifende Verfahren von fachspezifischen bzw. Querschnitts- von Fachverfahren logisch getrennt. Jedoch wird damit unterschiedlich umgegangen. Während teilweise von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ressortübergreifende Standards im Einvernehmen zu beschließen (z.B. im IT-Rat des Bundes), kann andernorts mit hoher Verbindlichkeit und großem Einfluss des CIO weitreichend entschieden werden, beispielsweise welche Querschnittsverfahren eingesetzt werden (in Bremen und Hessen). Dabei besteht ein enger Zusammenhang zur Rolle des CIO, die sich im Bund und in den Ländern hinsichtlich des Institutionalisierungsgrades, der Zuordnung zu einem (oder mehreren) Ressort(s) und der

zugeordneten Kompetenzen (Budget-, Informations- und Beteiligungsrechte) unterscheidet. Neben den Ländern, die nominell über keinen CIO verfügen, ist der CIO in den meisten Ländern wahlweise auf der Abteilungsleiter- oder der Staatssekretärebene eingerichtet worden, teilweise sogar als Kabinettsmitglied. Uneinheitlich ist auch die Ressortzuordnung des CIOs, der meistens Teil der Innen- oder Finanzressorts ist, einzig in Sachsen dem Justizministerium zugeordnet ist. Von herausgehobener Bedeutung sind die Beteiligungsrechte und -pflichten, mit denen der CIO ausgestattet ist. Diese können eher schwach ausgeprägt sein, wenn ein CIO bzw. IT-Verantwortlicher eher passiv überwacht, dass die IT-Grundsätze eingehalten werden. Deutlich größere Einflussmöglichkeiten werden dem CIO einräumt, der über alle IT-Vorhaben informiert werden muss, bis dahin, dass alle IT-Investitionen vom CIO genehmigt werden müssen. Neben einem solchen Genehmigungsvorbehalt ist ein zentrales IT-Budget ein weiterer starker Hebel. Ein solches Instrument wurde teilweise zeitlich befristet im Rahmen von Investitions- oder Reformprogrammen (z. B. im Bund oder mit dem Berliner ServiceStadtBerlin-Programm) eingesetzt. In Bremen wurde durch ein zentrales Budget ein permanenter Mechanismus implementiert, der einerseits standardkonformen IT-Einsatz ermöglicht, den Ressorts andererseits für Fachverfahren dennoch gewisse Eigenständigkeit belässt.

Von hoher Bedeutung für die regierungsinterne Steuerung und Konsolidierung des IT-Einsatzes scheint darüber hinaus die Art und Weise der Steuerung der IT-Dienstleister. In der Bereitstellung von Shared Services liegt ein enormes Standardisierungspotential, das bisher noch nicht voll ausgeschöpft wurde [Sc11]. Dabei zeigt sich, dass nur schwer ein funktionierender Wettbewerb zwischen IT-Dienstleistern initiiert werden kann bzw. die IT-Dienstleister sich im Sinne einer Portfoliokoordination als Shared Services fachlich spezialisieren. Auf Länderebene ist die Konsolidierung vielfach bereits weit fortgeschritten. Teilweise sind sogar länderübergreifende Kooperationen entstanden (z.B. Dataport) und mithilfe von Governancemodellen, die IT-Dienstleister der direkten Aufsicht des CIO unterstellen, konnte ein Beitrag zur Produktstandardisierung geleistet werden [HS12].

## **5.2 Erfahrungen im Rahmen der ebenen-übergreifenden IT-Governance**

Der IT-Einsatz wird zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowohl vertikal über die Ebenen hinweg koordiniert als auch horizontal auf der Ebene der Länder, welche dafür mehr oder weniger formalisierte Koordinationsmechanismen entwickelt haben. Ebenen-übergreifend wird der IT-Einsatz vor allem im IT-PLR zwischen Bund und Ländern koordiniert. Allerdings erschöpft sich IT-Steuerung vielfach darin, Konzepte und Empfehlungen für zentrale Infrastrukturen zu erarbeiten, z. B. Dokumentenmanagement, Archivierung, elektronische Identitäten, DE-Mail-Gateway und nPA-Schnittstelle. Stellenweise ist es gelungen, auf der Grundlage dieser Konzepte und Empfehlungen auch zentrale Infrastrukturen (Register etc.) auf- und auszubauen, die tatsächlich in E-Government-Anwendungen genutzt werden.

Als zentrales Hemmnis erweist sich die geringe Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen. Die Gründe hierfür liegen in dem unklaren Mandat des IT-PLR, aber auch in den teilweise unzureichenden Entscheidungskompetenzen seiner Mitglieder, die inter-

ne Abstimmungsbedarfe beachten müssen [Ri13]. Unbestimmte Rechtsbegriffe und wenige Präzedenzfälle eröffnen eigentlich weiträumige Gestaltungsmöglichkeiten für die Mitglieder des IT-PLR. Aktuell hindern jedoch ein expansives Begriffsverständnis fachspezifischer Standards, die fehlende Zusammenarbeit mit den Fachministerkonferenzen, das ungeklärte Rollenverständnis und der gehemmte Gestaltungswillen den IT-PLR daran, ein wirksamer Treiber der IT-Steuerung und des E-Government in Deutschland zu sein. Darüber hinaus scheint die organisatorische Struktur des IT-PLR und seiner Geschäftsstelle eine kontinuierliche und strategisch gestaltende Rolle des Gremiums nur bedingt zu befördern.

Ein weiteres ungelöstes Problem in der ebenen-übergreifenden IT-Steuerung ist die Koordination mit der EU. Die Interessen Deutschlands werden fragmentiert, über alle Ressorts verteilt, in Brüssel wahrgenommen. Informationen mit IT-Bezug fließen nur verzögert oder gar nicht an die Gremien der IT-Steuerung, weshalb auf Entscheidungen der EU kaum Einfluss genommen werden kann. Einige Bundesländer haben darauf reagiert, indem sie Gremien etabliert haben, in denen der IT-Einsatz übergreifend zwischen dem jeweiligen Land und den Kommunen koordiniert wird (z. B. IT-Kooperationsrat in Sachsen, Programm-Management-Board in Hessen) und in denen auch die Positionen gegenüber dem Bund und der EU abgestimmt werden.

Neben der vertikalen Koordination des IT-Einsatzes über die staatlichen Ebenen hinweg finden sich auf Länderebene horizontale, mehr oder weniger formalisierte Kooperations- und Koordinationsformen. Diese reichen von einzelfallbezogenen Entwicklungsverbänden oder der gemeinsamen Nutzung von Verfahren (Kieler Beschlüsse) bis hin zur abgestimmten fachlichen Spezialisierung oder gemeinsamen Gründung von IT-Dienstleistern als Shared Service-Center. Solche verstetigten Kooperationsformen knüpfen häufig an traditionelle Kooperationsmuster an (z. B. gemeinsame Kabinettsitzung der norddeutschen Länder), bauen somit auf ausgeprägte Kooperationskulturen auf und erweisen sich als Treiber der IT-Steuerung [HS12].

## **6 Analyse: Gestaltungsmerkmale staatlicher IT-Governance**

### **6.1 Gestaltungsmerkmale der einzelstaatlichen IT-Governance**

Unterschiedliche Mechanismen erweisen sich als bedeutsam, den IT-Einsatz innerhalb einer Gebietskörperschaft auf einer staatlichen Ebene kohärent zu steuern. Dazu zählen insbesondere die Budgetierung von IT-Investitionen und die Bündelung der IT-Nachfrage, die Steuerung der IT-Dienstleister sowie die vereinbarten Modi zur Standardisierung. Je nachdem, wie diese Mechanismen ausgestaltet und organisatorisch zugeordnet sind, kann der IT-Einsatz mehr oder weniger verbindlich und kohärent gesteuert werden.

**IT-Budgetierung:** Der CIO verfügt über ein einflussreiches Steuerungsinstrument des IT-Einsatzes, wenn ein CIO ein zentrales IT-Budget verantwortet. Dieses kann teilweise von den Ressorts bewirtschaftet werden. Kombiniert mit einem Genehmigungsvorbehalt

für alle IT-Investitionen, durch welchen sichergestellt wird, dass technische Standards über Ressortgrenzen hinweg eingehalten werden, kann ein kohärenter IT-Einsatz sichergestellt werden.

**Steuerung der IT-Dienstleister:** Der IT-Einsatz kann wirksam gesteuert werden, wenn die Produktportfolios der IT-Dienstleister, von denen die Ressorts ihre IT-Dienstleistungen beziehen, konsolidiert und standardisiert sind. Um dies sicherzustellen, kann der CIO in unterschiedlicher Form eingebunden werden, u. a. indem er die Fachaufsicht und/oder Rechtsaufsicht über die bzw. den IT-Dienstleister ausübt. So wäre die Verantwortlichkeit eindeutig dafür zugeordnet, das IT-Angebot zu konsolidieren, die IT-Portfolios zu bereinigen und die Wertschöpfungstiefe auszutarieren.

**Bündelung der IT-Nachfrage:** Eine Gesamtsteuerung des IT-Portfolios umfasst neben der Anbieter- (IT-Dienstleister) auch die Nachfragerseite. Letztere kann wirkungsvoll gesteuert werden, indem die Nachfrage von IT-Leistungen gebündelt wird, z. B. in einem zentralen Einkauf aller Ressorts aus einem definierten Warenkorb. Dadurch lassen sich nicht nur Skalenvorteile beim Einkauf von IT-Leistungen erzielen, sondern es lässt sich auch ein Beitrag zur Standardisierung leisten.

**Rolle des CIO in der ressortübergreifenden Koordination:** Die Rolle des CIO unterscheidet sich in den einzelnen Ländern erheblich und damit auch die Entscheidungskompetenzen, über welche ein CIO verfügt. Dabei lassen sich zwei Extrema voneinander abgrenzen, die einerseits als „CIO als Moderator“ und andererseits als „CIO als IT-Entscheider“ bezeichnet werden können. Während der Moderator eher darauf hinwirkt, dass ressortübergreifend Standards abgestimmt und vereinbart werden, ist der Entscheider in der Lage, Standards vorzugeben und durchzusetzen. Damit sind neben der IT-Budgetierung insbesondere die Entscheidungsmodi im ressortübergreifenden CIO-Rat von hoher Bedeutung. Die vielfach zu beobachtende Anforderung, – formal oder faktisch – dass Beschlüsse einstimmig gefasst werden sollen, räumt jedem Ressort ein Vetorecht ein und senkt die Wahrscheinlichkeit, dass in nennenswertem Umfang IT-Standards beschlossen werden.

**Strategische Bedeutung und Innovationsfähigkeit:** Jenseits der formalen Strukturen und Mechanismen der IT-Steuerung ist von hoher Bedeutung, inwieweit in Regierung und Verwaltung die strategische Relevanz von IT für die Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors bewusst ist. Herrscht darüber ein genereller Konsens, lassen sich eher Routinen durch Innovationen durchbrechen, Ressortegoismen und -befindlichkeiten zurückstellen, statt diese in technischen Standards zu perpetuieren und beispielsweise Mehrheitsentscheidungen im ressortübergreifenden IT-Koordinierungsgremium ermöglichen. Damit einher geht ein Rollenwandel des CIO in der Zusammenarbeit mit den Fachressorts - vom Koordinator zum Prozessverantwortlichen. Diese Zusammenarbeit erweist sich dann als fruchtbar, wenn Ressorts in ihren Politikfeldern Schwerpunkte setzen, aus denen sich die Schwerpunktsetzung in der CIO Organisation ableiten lässt. Gleiches gilt für die IT-Steuerung innerhalb der Ressorts, für die sich die Zusammenarbeit zwischen dem IT- und dem Organisations-Referat sowie dem Zentralbereich Finanzen als erfolgskritisch erweist.

## 6.2 Gestaltungsmerkmale der ebenenübergreifenden IT-Governance

Für die ebenen-übergreifende Koordination des IT-Einsatzes ist von zentraler Bedeutung, sich darüber zu verständigen, was jeweils zentral koordiniert, geregelt, entschieden, umgesetzt und/oder betrieben werden soll. Für eine wirkungsvolle ebenen-übergreifende IT-Steuerung sind die Zusammenarbeit eines IT-Steuerungsgremiums mit den Fachministerien und der organisatorische Unterbau eines gemeinsamen IT-Steuerungsgremiums von hoher Bedeutung sowie die Entscheidungsregeln.

**Rolle und Entscheidungsbefugnisse des IT-Planungsrates:** Der geringe Institutionalisierungsgrad von Rollen, Zuständigkeiten und Befugnissen des IT-PLR im Kontext des Artikel 91c GG und des IT-Staatsvertrages zu dessen Umsetzung bietet erhebliches Gestaltungspotenzial. Dazu zählen vorrangig, ein gemeinsames Verständnis von fachspezifischen Standards zu entwickeln, die Zusammenarbeit mit den Fachministerkonferenzen (FMK) abzustimmen, insbesondere zu klären, wie der IT-PLR bei Fachvorhaben zu beteiligen ist, und in diesem Rahmen die EU-Koordination zu regeln. Andernfalls scheint eine latente Kompetenz-Konkurrenz zu den FMK fortzubestehen. Letztere sind aufgrund etablierter institutioneller Spielregeln in der Lage, den IT Planungsrat zu ignorieren.

**Entscheidungsfähigkeit des IT-Planungsrates:** Neben den klärungsbedürftigen Außenverhältnissen des IT-PLR muss das Gremium auch intern entscheidungsfähig sein, um wirksam Handeln zu können. Um in der Lage zu sein, effizient zu entscheiden, scheint ein starkes, vergleichbares Mandat der IT-PLR-Mitglieder erforderlich, wie es im IT-Staatsvertrag eigentlich vorgesehen ist. Sind die Mitglieder des IT-Planungsrates nicht jeweils eigenständig für ihr Land entscheidungsfähig, müssen sie sich permanent bei den betroffenen Fachressorts rückversichern. Diese haben kaum ein Interesse, dass der IT-Planungsrat verbindliche Standards beschließt, an die sie sich halten müssen.

**Administrativer Unterbau des IT-PLR (Geschäftsstelle/Projektbüro):** Der IT-PLR agiert in einem komplexen Akteursgeflecht mit sich überlagernden fachpolitischen, parteipolitischen und Länderinteressen. Aufgrund des jährlich wechselnden Vorsitzes und der geringen Anzahl an Gremiensitzungen kommt dem administrativen Unterbau eine besondere Bedeutung für die Konstanz und inhaltliche Leistungsfähigkeit des IT-PLR zu. Die aktuelle personelle und finanzielle Ausstattung sowie die geringe Eigenständigkeit werden dieser Bedeutung kaum gerecht.

**Entscheidungsregeln in ebenenübergreifenden IT-Koordination:** Die etablierten Entscheidungsregeln im IT Planungsrat sind eher stabilitätsfördernd, weil verbindliche Beschlüsse hohe Anforderungen erfüllen müssen. So sind zwei qualifizierte Mehrheiten erforderlich, um verbindliche Standards zu beschließen und der Bund verfügt über ein de facto Vetorecht. So ist neben der Zustimmung von elf Ländern (etwa zwei Drittel) auch die Zustimmung einer Anzahl von Ländern erforderlich, die zwei Drittel der Finanzierungsanteile nach dem Königssteiner Schlüssel auf sich vereinen, wodurch beispielsweise die Südländer (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) über ein kollektives Vetorecht verfügen. Diese hohen Anforderungen sind eher geeignet, den Status Quo zu konservieren [Ts02]. Hinzu kommt, dass einzelne Beteiligte nicht entscheidungsfähig sind,

weil Beschlüsse vorab aufwändig mit den eigenen Fachressorts abgestimmt werden müssen (s. o.).

Seit den 70er Jahren ist der kollektive Antagonismus von Länder und Bund weitgehend etabliert [Sc88]. Dies bedeutet allerdings keineswegs, dass die Länderinteressen homogen sind. So spiegeln sich landesspezifischen Strukturen, insbesondere eine unterschiedliche IT Governance der Länder und unterschiedlich ausgerichtete IT-Dienstleister in widerstrebenden Sichtweisen und Interessen wider. Wenn es nicht darum geht, den Ländereinfluss insgesamt zu vergrößern, erweist sich die „Kartell-Strategie“ [Sc88] deshalb als eher nicht funktionsfähig, was wiederum den Status Quo befördert [Sc05]. Zusätzlich zu dem latenten Gegensatz von Bund und Ländern und den unterschiedlichen Länderinteressen tritt noch der Gegensatz von Fach- und IT-Seite, der innerhalb von Bund und Ländern sowie zwischen IT PLR und FMKs gelebt wird. Dabei spielt auch eine Rolle, dass ungewisse Vorteile durch verbindliche Standards einerseits und konkreten Kompetenzeinmischungen und verbindlichen Vorgaben andererseits gegenüberstehen und Vor- und Nachteile auf unterschiedliche Akteure verteilt sind.

## **7 Fazit**

Insgesamt lassen sich anhand der staatlichen IT Governance im öffentlichen Sektor typische Strukturen und Mechanismen erkennen, die wenig innovationsförderlich sind, sondern vielmehr den Status Quo konservieren [Ts02], [Sc88], [Sc05]. Die Strukturen erweisen sich als verhältnismäßig veränderungsresistent, sodass technologische und administrative Innovationszyklen deutlich auseinanderfallen. Selbst der im Grundgesetz ergänzte Artikel 91c, welcher der IT-Verfassungsrang gibt, ermöglicht zwar die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, ändert allerdings kaum die Spielregeln der Kooperation.

Das hohe Verharrungsvermögen ist insbesondere auf institutionelle Merkmale zurückzuführen. Wichtige Merkmale sind insbesondere die Form der IT-Budgetierung und Entscheidungskompetenzen über IT-Standards. Hierbei zeigt sich, dass die Entscheidungsmodi in hohem Maße die Autonomie der beteiligten Akteure bewahren und hohe Anforderungen an verbindliche Beschlüsse stellen, was insbesondere für die ebenenübergreifende Koordination des IT-Einsatzes gilt.

Die verwendeten Theorieströme des Rational Choice-Institutionalismus sind gut geeignet, um Entscheidungsprozesse im Rahmen der staatlichen IT Governance zu analysieren und zu erklären. Allerdings kann der Rational Choice-Institutionalismus als „unsozialisierter“ Ansatz charakterisiert werden, weil zahlreiche Aspekte, die Sichtweisen von Akteuren prägen, ausgeblendet bleiben. Deshalb dürfte großes Potenzial darin liegen, in künftigen Untersuchungen insbesondere den historischen Institutionalismus oder die mikropolitische Organisationsanalyse als theoretische Grundlage heranzuziehen, um weitere Aspekte zu analysieren. Darüber hinaus könnten strukturelle Daten verwendet werden, wie beispielsweise Ausgaben und Kostendaten, um im Rahmen einer vergleichenden Analyse die Auswirkungen unterschiedlicher IT Governance-Regime zu untersuchen.

## Literaturverzeichnis

- [BB07] Bundesministerium des Innern and Bundesministerium der Finanzen. IT-Steuerung Bund, 2007.
- [Br11] Brüggemeier, M. Leitbilder des Verwaltungszugangs zwischen Go-Government und No-Government. Eine heuristische Taxonomie der Sprübarkeit. In (Brüggemeier, M; Lenk, K. Hrsg.) Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, Sigma, Berlin, 2011, S. 25-40.
- [Ca09] Campbell, J.; McDonald, C.; Sethibe, T. Public and private sector IT governance: Identifying contextual differences. In Australas. J. Inf. Syst., Jg. 16, Nr. 2, 2009, S. 5-18.
- [Da04] Dawes, S.S.; Pardo, T.A.; Simon, S.; Cresswell, A.M. LaVigne, M.; Andersen, D.F.; Bloniarz, P.A. Making Smart IT Choices: Understanding Value and Risk in Government IT Investments. Center for Technology in Government, Albany, NY, 2004.
- [Da09] Dawes, S.S. Governance in the Digital Age: A Research and Action Framework for an Uncertain Future. In Gov. Inf. Q., Jg. 26, Nr. 2, 2009, S. 257-264.
- [Fu13] Fukuyama, F. What Is Governance? In Governance, Jg. 26, Nr. 3, 2013, S. 347-368.
- [HS12] Hunnius, S.; Schuppan, T. Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor. Sigma, Berlin, 2012.
- [HT96] Hall, P.A.; Taylor, R.C.R. Political Science and the Three New Institutionalisms. In Polit. Stud., Jg. 44, Nr. 5, 1996, S. 936-957.
- [Jo12] Johannsen, W. Status der IT-Governance in der öffentlichen Verwaltung. Darmstadt, ISPRAT, 2012.
- [KI13] Klein, M. IT-Planungsrat fordert mehr föderale Zusammenarbeit bei eGovernment. In: eGovernment Computing, 2013. [Online: <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/420266/>]. Zugriff: 15.10.2013.
- [Ma04] Mayntz, R. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, 2004.
- [MS95] Mayntz, R.; Scharpf, F.W. Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Campus Verlag, Frankfurt, New York, 1995.
- [PP05] Pierre, J; Peters, B.G. Governing Complex Societies. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2005.
- [Rh97] Rhodes, R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press, Philadelphia, 1997.
- [Ri13] Richter, E.; Schmehl, A.; Spiecker genannt Döhmann, I. Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT und E-Government – Rechtliche Grundlagen, faktische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen. 2013.
- [Sc88] Scharpf, F.W. The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In Public Adm., Jg. 66, Nr. 3, 1988, S. 239-278.
- [Sc00] Scharpf, F.W. Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske und Budrich, Opladen, 2000.
- [Sc05] Scharpf, F.W. No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself? MPfIG Working Paper 05/8, Köln, 2005.
- [Sc11] Schuppan, T.: Informatisierung der Verwaltung. In (Blanke, B. et al. Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2011, S. 268-278.
- [Sc13] Schwertsik, A.R. IT-Governance als Teil der organisationalen Governance: Ausgestaltung der IT-Entscheidungsrechte am Beispiel der öffentlichen Verwaltung. Springer Gabler, Wiesbaden, 2013.
- [SF02] Sohal, A.S.; Fitzpatrick, P. IT governance and management in large Australian organisations. In Int. J. Prod. Econ., Jg. 75, Nr. 1-2, 2002, S. 97-112.

- [Sh05] Shepsle, K.A. Rational Choice Institutionalism. In (Binder, S.A.; Rhodes, R.A.W.; Rockman, B.A. Hrsg.) The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, Oxford, 2005, S. 23-38.
- [SZ08] Schuppert, G.F.; Zürn, M. Governance in einer sich wandelnden Welt, Duncker & Humblot, 2008.
- [Ts02] Tsebelis, G. Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton Univ. Press, 2002.
- [Va04] Van Grembergen, W.; De Haes, S.; Guldentops, E. Structures, processes and relational mechanisms for information technology governance: Theories and practices. In (Van Grembergen, W. Hrsg.) Strategies for information technology governance, Idea Group Publishing, Hershey, 2004.
- [Wi77] Winner, L. Autonomous Technology. Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought., MIT Press, Cambridge, 1977.
- [Wi80] Winner, L. Do Artifacts have Politics? In Daedalus, Jg. 109, Nr. 1, 1980, S. 121-136.
- [WR04] Weill, P.; Ross, J. IT-Governance – How top performers manage IT decision rights for superior results. Harvard Business School Publishing, Boston, 2004.