

Abstract: Digitalisierung des öffentlichen Sektors als Policy-Wandel am Beispiel des Onlinezugangsgesetz

Deutschland zeichnet sich insgesamt durch eine hohe Innovationsdynamik aus. Doch gerade bei der Digitalisierung des öffentlichen Sektors, verstanden als digitale Innovation, liegt Deutschland zurück. Dies wird in vielfachen Beispielen gescheiterter bzw. wenig effektiver E-Government Vorhaben oder länderübergreifender Rankings deutlich (u.a. D21 eGovernment MONITOR 2020; EU eGovernment Benchmark 2020). Vorliegender Beitrag befasst sich daher mit der Frage: *Warum findet die Digitalisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland vergleichsweise spät bzw. langsam statt?*

Unabhängig von Schwerpunktsetzungen im Einzelnen, dominierten in der politikwissenschaftlichen Debatte zur deutschen Netz- und Digitalpolitik zuletzt vornehmlich empirische und konzeptionelle Beschreibungen von Entstehungsbedingungen des jungen Politikfeldes (Fritz 2013; Haunss/Hofmann 2015; Hösl/Reiberg 2016; Pohle et al. 2016; Scheffel 2016; Reiberg 2017; Greef 2017). Theoriegeleitete Erklärungen für erfolgreiche oder fehlgeschlagene Digitalisierung des öffentlichen Sektors werden momentan dagegen eher am Rande diskutiert (Jakobi 2019).

Um diese Forschungslücke zu adressieren, geht der Beitrag erkenntnisleitend von der Annahme eines Wechselspiels zwischen konstantem Status Quo (Trägheit) und plötzlichem Wandel (Disruption) im politischen Prozess der Digitalisierung des öffentlichen Sektors aus. Diese Annahme wird entlang des policy-cycles (Lasswell 1956; Howlett/Perl/Ramesh 2009; Jann/Wegrich 2014) unter Rückgriff auf die Heuristik der Punctuated-Equilibrium-Theorie (PET) analysiert (Baumgartner/Jones 1993; Jones/Baumgartner 2012). Die PET verknüpft hierfür Handlungs- und Strukturebene mit der Idee, dass sich im Laufe der Zeit stabile institutionelle (Policy-Venues) und personelle (Policy-Monopole) Geflechte samt gemeinsamer Policy-Idee innerhalb eines abgegrenzten Politikfeldes (Policy-Subsystem) ausbilden und Veränderungen des Status Quo zumindest verlangsamen, wenn nicht gar blockieren (Phase negativen Feedbacks). Von Zeit zu Zeit kommt es jedoch dazu, dass ein „umfassender Politikwandel erfolgt, wenn Umweltveränderungen systemweite Aufmerksamkeit auf einen neuen, wichtigen Aspekt eines Themas lenken und das Thema damit auf die politische Agenda gelangt“ (Phase positiven Feedbacks) (Beyer et al. 2015). Damit wird das „Policy-Monopol sowie unterstützende Policy-Ideen aufgebrochen und eine neue Gruppe von Entscheidungsträgern [fordert] ihre Zuständigkeit für das umkämpfte Feld ein“ (ebd.). Die daraus entwickelte Hypothese lautet: *Je mehr ein abgegrenztes Politikfeld in Phasen negativen (positiven) Feedbacks verharrt (wechselt), desto weniger (mehr) bzw. langsamer (schneller) findet politischer Wandel statt.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) wird mit Blick auf digitale Innovation als Fallauswahl betrachtet, bei der sich Phasen von Wandel und Trägheit im policy-cycle abwechseln. Im Folgenden skizzenhaft dargestellt, lässt sich für das Agendasetting im Vorfeld der gesetzgeberischen Aktivitäten zum OZG in 2017 zunächst eine Stabilität des Policy-Subsystems über einen längeren Zeitraum feststellen (Phase negativen Feedbacks). Erst allmählich wird durch Addieren mehrerer Impulse, z.B. die Einführung des E-Government-Gesetzes in 2013, die Erarbeitung der Digitalen Agenda 2014–2017 sowie die

Adressierung digitalpolitischer Themen in den Wahl- und Parteiprogrammen zur Bundestagswahl 2017, eine politische Höherpriorisierung durch das bestehende Policy-Monopol erkennbar (Misgeld 2019).

Eine Phase positiven Feedbacks, u.a. gekennzeichnet durch hohe Aufmerksamkeit bei politischen Letztentscheidern, lässt sich während der anschließenden Formulierung und Verabschiedung des OZG selbst ausmachen. Dies geschieht durch ein vergleichsweise hohes gesetzgeberisches Tempo durch Bundestag und Bundesrat in ca. sieben Monaten. Die derzeit andauernde Umsetzung des OZG lässt sich hingegen nicht eindeutig einem dominanten Feedbackmechanismus zuordnen. Phasen politischer Trägheit, ausgelöst z.B. durch „unzureichende Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen, auf fachlicher und föderaler Ebene“ (z.B. Portalverbund), „fehlendes Budget“ oder „fehlende zentral entwickelte IT-Lösungen“ (z.B. Nachnutzung) (Wissenschaftlicher Dienst 2019), wechseln sich mit Phasen des Wandels ab, z.B. durch die Entwicklung von Online-Services und Prototypen in Digitalisierungslaboren oder die Definition von einheitlichen Servicestandards.

Methodisch wird eine qualitative Prozessanalyse bzw. process tracing genutzt, um fallzentriert kausale Mechanismen offenzulegen und Ergänzungen einzelner Aspekte des Analyserahmens entlang empirischer Einsichten vorzuschlagen (Brady/Collier 2004; George/Bennett 2005; Bennett/Checkel 2014). Die Datenerhebung basiert hierzu auf öffentlich zugänglichen Quellen ergänzt um Leitfadeninterviews mit OZG-relevanten Akteuren, um Hintergründe, Motivationen und Zusammenhänge fallspezifisch einzufangen.