

Der Deutsche Digitalrat: Eine "INSIDE-OUT" Fallstudie

CYBER.HARVARD.EDU

RYAN BUDISH • URS GASSER • MELYSSA EIGEN

Aus dem Englischen übersetzt von Simon Hunt, Karoline Krenn, Urs Gasser

"Der Deutsche Digitalrat: Eine 'Inside-Out' Fallstudie" ist Teil der Berkman Klein Center (BKC) Policy Practice, einem Programm, das staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen bei der Bearbeitung von herausfordernden Fragen im Zusammenhang mit Technologie und Gesellschaft unterstützt. Die BKC Policy Practice fügt sich in die Mission des Berkman Klein Center for Internet & Society an der Harvard University ein, das öffentliche Interesse durch die Förderung von Best Practices für Technologie, die Entwicklung von Policy-Frameworks, die Bereitstellung offener Bildungsressourcen und den Bau von Brücken zwischen Disziplinen sowie über geografische Grenzen hinweg voranzutreiben.

Die Autor:innen dieser Fallstudie waren zum Zeitpunkt des Entstehens in unterschiedlichen Funktion am Berkman Klein Center tätig. Ryan Budish war Assistant Director for Research und Professor Dr. Urs Gasser Executive Director des Centers. Melyssa Eigen ist derzeit Studentin an der Harvard Law School. Gasser ist Mitglied des Deutschen Digitalrats. Wengleich Gassers direktes Engagement im Rat einige Elemente des Forschungsdesigns und des Schreibprozesses beeinflusste, zum Beispiel dort, wo er zur Klärung von Fragen beitragen konnte, führten alle drei Autor:innen die Arbeit in ihren Rollen als unabhängige Forscher durch. Die Fallstudie wurde als Antwort auf eine informelle Einladung des Digitalrates verfasst; sie wurde nicht finanziell unterstützt.

Diese Publikation ist Open Source und im englischsprachigen Original auf der Website des Berkman Klein Centers unter <https://cyber.harvard.edu/publication/2021/german-digital-council-inside-out-case-study> verfügbar. Für weitere Informationen über die Open-Access-Politik des Berkman Klein Centers besuchen Sie bitte <https://cyber.harvard.edu/node/open-access-policy>. Dieser Bericht ist Teil der Forschungspublikationsreihe des Centers und die in dieser Publikation geäußerten Ansichten sind die der Autoren allein und spiegeln nicht die der Harvard University oder des Berkman Klein Center for Internet & Society an der Harvard University wider.

Die Umschlagillustration des Originals verwendet ein Foto von Martin Künzel.

Einleitung

Anfang 2018 schloss die Koalition von Bundeskanzlerin Angela Merkel aus Christlich-Demokratischer Union, der Christlich-Sozialen Union und der Sozialdemokratischen Partei ihren Koalitionsvertrag ab. Dieser Koalitionsvertrag legte die Prioritäten der Koalitionsregierung fest und ermöglichte es Bundeskanzlerin Merkel, eine vierte Amtszeit an der Spitze der deutschen Regierung fortzusetzen. Der 177-seitige Vertrag enthielt viele wichtige Prioritäten, darunter fast 15 Seiten zur Digitalisierung. Ein kleiner, aber entscheidender Teil der Digitalisierungsplattform war die Richtlinie: "Die Bundesregierung wird einen Digitalrat berufen, der einen engen Austausch zwischen Politik und nationalen sowie internationalen Expert:innen ermöglicht." Aus dieser einen Zeile entstand der Digitalrat (im weiteren kurz DR) (im englischen Original „German Digital Council (GDC)“), ein Gremium, das seit seiner Gründung im August 2018 die Digitalpolitik der Regierung Merkel und die Art und Weise, wie das Kanzleramt und die Ministerien digitale Technologien und agile Arbeitsmethoden einsetzen, maßgeblich beeinflusst hat.

Trotz der vielen Beiträge des DR war seine Arbeitsweise dem Blick der Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Diese Intransparenz war - wie weiter unten erörtert wird - ein bewusster Teil der operativen Strategie des DR, als Teil des Bestrebens, sich auf die Umsetzung und den Aufbau vertrauensvoller Partnerschaften mit den Ministerien zu konzentrieren, auf Kosten von Eigenwerbung und persönlichem Agenda-Setting in den Medien. Dies hat jedoch zur Folge, dass das grundlegende Design, die Struktur, die Arbeitsweisen und die Auswirkungen des DR nur für eine relativ kleine Gruppe von Beteiligten zugänglich waren.

Diese Fallstudie ist ein Versuch, einige dieser wichtigen und bisher nicht dokumentierten Details über die Entstehung und Arbeitsweise des DR zu dokumentieren und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die im Folgenden dokumentierten Erkenntnisse beruhen auf einer Reihe von Gruppen- und Einzelinterviews, die die Autor:innen mit Mitgliedern des DR und Mitgliedern des Bundeskanzleramtes, die eng mit dem DR zusammenarbeiteten, führten. Während der verschiedenen Interviews versuchten wir, die folgenden breiten Bereiche besser zu verstehen:

- **Erwartungen:** Was waren die Erwartungen, bevor der DR startete? Was funktionierte besser als erwartet? Wo wurden die Erwartungen nicht erfüllt?
- **Auswirkungen:** Was ist aus Ihrer Sicht erreicht worden?
- **Prozess:** Was würden Sie anders machen, wenn Sie noch einmal von vorne beginnen könnten? Was machte der DR im Vergleich zu anderen Kommissionen anders? Was macht diesen Unterschied aus?
- **Kontext:** Was waren die politischen Herausforderungen beim Start des DR? Was waren die politischen Reaktionen auf die Arbeit des DR?

Um eine ehrliche und offene Diskussion unter den Befragten zu ermöglichen, wurden die Antworten vertraulich mit uns geteilt. Obwohl die Mitglieder des DR öffentlich bekannt sind, haben wir uns bemüht sicherzustellen, dass unsere Synthese ihrer Kommentare keine spezifischen Quellen identifiziert, außer mit der entsprechenden Zustimmung.

Das Ziel dieser Fallstudie ist es, die Blackbox des DR zu öffnen. Um diese Innenperspektive zu erfassen, verlassen wir uns auf die Sichtweise von Mitgliedern des DR und einer kleinen Gruppe von Mitarbeiter:innen aus der Regierung, die eng mit ihnen zusammengearbeitet haben. Auch wenn wir wichtige und manchmal abweichende Perspektiven auf den Rat erhalten haben, spiegeln diese Antworten die Perspektiven derjenigen wider, deren Ansichten und Stimmen Teil

des DR waren (und tatsächlich ist einer der Autoren dieser Fallstudie ein Mitglied des Rates). Eine vollständige und unvoreingenommene Bewertung des DR und seiner Auswirkungen ist ein wichtiges Unterfangen und sollte Interviews mit wichtigen Stakeholdern, die nicht Teil des DR waren, Vorrang einräumen. Ein solches Unterfangen würde den Rahmen dieses Dokuments sprengen, aber wir hoffen, dass diese Fallstudie ein Beitrag zu dieser zukünftigen Arbeit darstellt. Obwohl die COVID-19-Pandemie kein Schwerpunkt dieser Interviews war, unterstreicht sie die Wichtigkeit und Dringlichkeit einiger Arbeitsbereiche des DR.

Diese Fallstudie hat drei Hauptbestandteile. Um den Kontext zu skizzieren, beginnen wir mit einer kurzen Zusammenfassung der Ziele und der Arbeitsweise des Digitalrats, wie sie in der Satzung des Rates und anderen Rahmenmaterialien dokumentiert sind. Im Anschluss daran beschreibt der Hauptteil dieser Fallstudie die Überlegungen, Erkenntnisse und Beobachtungen aus der Perspektive der am Rat Beteiligten über die Arbeitsweise, Erfolge und Herausforderungen des DR. Abschließend werden einige Faktoren genannt, die andere Regierungen und Organisationen berücksichtigen sollten, wenn sie ihre eigenen Gremien schaffen, um unabhängige Expertise in die Gestaltung der Digitalpolitik und Transformationsprozesse einzubringen.

Bei dieser kurzen Fallstudie handelt es sich um eine erstmalige Dokumentation des Designs und der Arbeitsweise des deutschen Digitalrates - ein bisher einzigartiges Gremium, das das Interesse mehrerer ausländischer Regierungen geweckt hat, die verstehen wollen, wie man am besten mit Fragen der digitalen Transformation auf nationaler Ebene umgeht. Es scheint auch wichtig, die Arbeitsweise des Digitalrats für Deutschland selbst und zum Nutzen seiner zukünftigen Regierungen zu dokumentieren.

Designentscheidungen

Vorgehensweise

Wie bereits erwähnt, ist der Digitalrat aus einer Richtlinie im Koalitionsvertrag der Bundesregierung hervorgegangen. Der DR wurde daraufhin als unabhängiges Gremium gegründet und durch eine Geschäftsordnung organisiert. In dieser Geschäftsordnung sind die Kernaufgaben, Schwerpunkte und Arbeitsmethoden des Rates zur Beratung der Bundesregierung festgelegt.

Besonders interessant ist die Geschäftsordnung im Hinblick auf mindestens drei Gestaltungsmerkmale des Digitalrats: (1) Die Definition der Aufgaben des Digitalrats, (2) die thematischen Schwerpunkte und (3) die Arbeitsweise, insbesondere die Vorgabe, vertraulich zu arbeiten.

(1) Gemäß der Satzung wurde der DR mit **drei Hauptzielen (oder Zwecken) gegründet, um die Bedarfe der Bundesregierung zu erfüllen**. Das erste Ziel war, dass der DR aus einer digitalen Perspektive kritische und konstruktive Fragen zu Regierungsprojekten stellen sollte. Zweitens sollte der DR die Regierung auf neue technische und wirtschaftliche Entwicklungen aufmerksam machen. Er sollte die Regierung dazu drängen, sich frühzeitig und rasch in diese neuen Entwicklungen einzubringen. Drittens sollte der DR in der Interaktion mit der Regierung als Sinnbild für die "Digitalisierung" und ihrer Befürworter fungieren - er sollte für Innovation, Experimentierfreude und das Engagement in gesellschaftlichen Diskussionen stehen und diese Ideale bei der Beratung der Regierung verkörpern.

(2) Angesichts der Fülle der bereichsübergreifenden Ziele, grenzt die Geschäftsordnung des Rates diese auf **sechs thematische Schwerpunktbereiche** ein, in denen der DR die Bundesregierung im Bereich der Digitalisierung am besten beraten kann. Die Schwerpunktbereiche sind:

1. Digitaler Staat, einschließlich, aber über E-Government hinausgehend
2. durch Digitalisierung und neue Technologie bedingte Veränderungen der Arbeitswelt und der Wirtschaft
3. Daten und Gesellschaft (Regulierung und Wettbewerb, Nutzung und Geschäftsmodelle)
4. Kompetenzen, insbesondere in der Aus- und Weiterbildung und für Fachkräfte im Allgemeinen
5. die Start-up-Szene (Förderung, Beratung, Vorbildfunktion und Skalierung)
6. Mentalität, Kultur und Risikobewusstsein

Die Satzung stellt außerdem klar, dass die Themen "Digitale Infrastruktur", "Cybersicherheit" und "Forschung" nicht in den Aufgabenbereich des DR fallen, da diese Themenbereiche bereits in anderer Form adressiert werden. Innerhalb dieses thematischen Rahmens hat der DR laut Geschäftsordnung den Auftrag, konkrete, messbare Aktivitäten zu entwickeln, die wiederum regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Die Mitglieder des DR können "Patenschaften" für bestimmte Themen übernehmen.

(3) Wie bereits erwähnt, legt die Geschäftsordnung einige **wichtige Verfahrensleitlinien für die Arbeit des DR** fest. Die Grundsätze sehen vor, dass der DR mindestens zweimal im Jahr, zusätzlich zu Arbeitssitzungen, mit der Bundeskanzlerin und wichtigen Kabinettsmitgliedern zusammenkommt. Der oder die Vorsitzende wird (wie alle Mitglieder) von der Bundesregierung ernannt, leitet alle Sitzungen und ist zentrale Ansprechperson, mit Unterstützung der Abteilung ("Referat") 621 des Bundeskanzleramtes. Der oder die Vorsitzende bereitet in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt, vertreten durch den Leiter der Abteilung 6, die Sitzungen inhaltlich vor und steuert die Treffen mit den Ministerien.

Die Geschäftsordnung legt fest, dass alle Sitzungen des DR vertraulich sind, einschließlich aller schriftlichen Unterlagen, sofern dies nicht anders vereinbart wurde. Darüber hinaus unterliegen alle Mitglieder des Digitalrats sowie Expert:innen der Schweigepflicht gegenüber der Bundesregierung, sowohl im Rahmen der regulären Sitzungen als auch in Bezug auf außerhalb der Sitzungen ausgetauschter Informationen. Alle Veröffentlichungen des Digitalrats werden vor der Veröffentlichung im Rat diskutiert und beschlossen.

Mitglieder des Digitalrats

Die zentralen Gestaltungsprinzipien für die Zusammensetzung des Digitalrats waren: International anerkannte und ausgewiesene Experten auf ihrem Gebiet, Vielfalt und die Bereitschaft sich dafür einzusetzen, dass Deutschland im Bereich der Digitalisierung besser wird.

Die Mitglieder in alphabetischer Reihenfolge sind: Ada Pellert, Beth Noveck, Chris Boos, Ijad Madisch, Katrin Suder, Peter Parycek, Stephanie Kaiser, Urs Gasser, und Viktor Mayer-Schönberger.

Vielfalt im Rat: nahezu Geschlechterparität mit vier von neun weiblichen Mitgliedern, vier verschiedene Nationalitäten, die in vier verschiedenen Ländern leben oder arbeiten, ein Altersunterschied zwischen dem jüngsten und dem ältesten Mitglied von 20 Jahren, verschiedene akademische und nicht-akademische Hintergründe sowie Erfahrung in Start-ups und großen Unternehmen sowie in der Wissenschaft.

Mitglieder

Im Gegensatz zu typischen Expertenkommissionen in Deutschland, die häufig durch einen Konsensprozess mit jeder Stakeholdergruppe in der Kommission gebildet werden, war die

Zusammensetzung des DR von Anfang an anders konzipiert, und zwar aus Gründen, die weiter unten erläutert werden. Der DR setzt sich aus neun unabhängigen Expert:innen aus Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zusammen, die über ein breites Spektrum an praktischen Erfahrungen verfügen und keine bestimmte Organisation oder Partei vertreten ein zehntes Mitglied ist kurz nach der Gründung aus dem DR ausgeschieden).

Der Rat erhält lediglich eine Aufwandsentschädigung (für den Vorsitzenden fest und anteilig für die Rats-Mitglieder), obwohl der zeitliche Aufwand zeitweise einem Teilzeitjob entsprochen haben soll.

Aktivitäten

Im Laufe seiner Amtszeit hat sich der DR unter Ausnutzung der Flexibilität der Satzung an einer Vielzahl von Aktivitäten beteiligt, um seine Ziele bei der Beratung der Bundesregierung zum Thema Digitalisierung voranzutreiben. Insgesamt hat der DR eine Vielfalt an Beiträgen geleistet, die sich sowohl auf das digitale Wissen als auch auf die Arbeitsweise der Bundesregierung ausgewirkt haben.

Wie jedes Gremium, das in erster Linie zur Beratung der Regierung da ist, hat der DR dem Kabinett Empfehlungen zu einem breiten Spektrum an digitalisierungsbezogenen Themen gegeben. Darüber hinaus hat sich der DR auch an einigen weniger "traditionellen" Beratungsfunktionen beteiligt. Eine seiner Aktivitäten mit langfristigem Wirkungspotential waren Workshops, die den Wissenstransfer auf praktische Art und Weise erleichtern sollten. In diesen Workshops schulte der DR leitende Regierungsmitarbeitende zu digitalen Themen, die diese dann auf ihre eigenen Arbeitsbereiche anwenden konnten.

Der DR half auch dabei, neue Anstrengungen im Bereich der Digitalisierung anzustoßen, indem er zum Beispiel die Erstellung einer landesweiten Datenstrategie anregte. Mit seiner Expertise unterstützte der DR auch die projektbezogene Umsetzung einiger Digitalisierungsbemühungen. Generell hat der DR bei seinen regelmäßigen Treffen in den vergangenen drei Jahren ein unschätzbare Netzwerk zwischen seinen Mitgliedern, den von ihm vertretenen Branchen und der Bundesregierung geschaffen.

Einige der Bemühungen des DR sind in Textkästen in dieser Fallstudie dokumentiert, um einen Eindruck der Beiträge zu vermitteln und einige der Erfolge des DR hervorzuheben.

Überlegungen und Einblicke von Schlüsselakteuren

Der Digitalrat arbeitete weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Dies lag sowohl an institutionellen als auch an individuellen Entscheidungen. Als Institution veranstaltete der DR keine öffentlichen Sitzungen, und die Themen, die in den Sitzungen mit der Bundeskanzlerin und den Ministern besprochen wurden, wurden nicht öffentlich dokumentiert oder publiziert. Individuell und kollektiv sprachen die Mitglieder des DR nicht öffentlich über die Arbeit des Rates, sondern richteten ihre Energie darauf, vertrauensvolle Beziehungen zu den Ministerien aufzubauen und die Arbeit des Rates voranzutreiben. Infolgedessen ist das institutionelle Gedächtnis des Rates fast ausschließlich in den Köpfen derer verankert, die direkt an der Arbeit des DR beteiligt waren. Um die Entstehung und Arbeitsweise des DR zu verstehen, muss man sich also auf die Perspektiven derjenigen stützen, die direkt am Rat beteiligt waren.

DigitalService4Germany

DigitalService4Germany (D4G) entstand aus dem Bedarf heraus, nutzerzentrierte Software zeitnaher zu liefern als bisherige Softwareprojekte der öffentlichen Hand, die durch umfangreiche Dokumentationspflichten und lange Entwicklungszyklen ins Stocken geraten waren. Es wurde als unabhängige Einheit außerhalb der traditionellen Verwaltungsstrukturen und -prozesse gegründet, um diese Probleme der Vergangenheit zu vermeiden, mit dem Ziel, digitale Lösungen zu entwickeln, die für jeden funktionieren. Die Mitglieder des DR halfen von Anfang an bei zahlreichen Aspekten und nutzten ihre unternehmerischen Erfahrungen, um sowohl bei übergeordneten Konzepten als auch bei Details der Entscheidungsfindung und des Managements von D4G zu beraten.

D4G nutzt sowohl einen flexiblen Verwaltungsstil als auch eine spezifische unternehmerische & empathische Firmenkultur, um ihre Ziele zu erreichen. Darüber hinaus ist der Projektmanagement-Stil von D4G zielorientiert, rekrutiert Talente auf Basis der Projektbedarfe und setzt leistungsbezogene Gehälter fest. D4G trennt die Entscheidungsprozesse von den bestehenden Verwaltungsstrukturen und wird von einem breit aufgestellten Aufsichtsrat kontrolliert.

Die Übersetzung der Bedarfe der Bundesregierung in die Welt der Digitalisierung ist ein ungeheures Unterfangen. D4G hat bisher 30 Mitarbeiter eingestellt, die bis März 2021 an vier Projekten arbeiten. Die Organisation wird weiter mit dem Bedarf wachsen, nachdem die ersten Projekte abgeschlossen und reflektiert sind. Zusätzlich zu ihren digitalen Lösungen möchte D4G durch innovative Methoden und unternehmerisches Denken Regierungsprozesse inspirieren.

Dieser Abschnitt fasst die Überlegungen, Erkenntnisse und Beobachtungen der Schlüsselakteure zusammen, die direkt am DR beteiligt sind. In einer Reihe von Gruppen- und Einzelinterviews mit diesen Schlüsselakteuren baten wir diese, über ihre Erwartungen an den Rat; den Kontext, der die Gründung und die Arbeit des Rates geprägt hat; den Prozess der Ratsarbeit und die Wirkung, die der Rat hatte; sowie über Faktoren, die seine Wirkung möglicherweise eingeschränkt haben, nachzudenken. Im Laufe dieser Gespräche kristallisierten sich vier große Themen heraus:

1. Die Rolle von Leadership
2. Die Zusammensetzung des DR
3. Die Lernhaltung und Kultur des DR
4. Die Herausforderung, politisch konsequent zu sein

Wir stellen nun vor, was die Hauptakteure mit uns über den DR in jedem dieser großen Themenbereiche geteilt haben. Dazu haben wir die Antworten geclustert, zusammengefasst und anonymisiert und uns dabei bemüht, so wenig wie möglich normative Urteile zu fällen und nicht unsere eigenen Ansichten oder Einschätzungen darüber wiederzugeben, was richtig oder falsch ist/was wir für richtig oder falsch halten.

Bedeutung von Leadership

"Ein Leader sollte immer ein Coach oder Enabler sein, nicht jemand, der versucht, das Ergebnis der Menschen, mit denen er arbeitet, dramatisch zu beeinflussen."

Das vielleicht wichtigste und am häufigsten genannte Thema, das sich in unseren Interviews mit Mitgliedern des Digitalrats und denjenigen, die mit dem Rat zusammenarbeiten, herauskristallisierte, war die wichtige Rolle, die Katrin Suder als Vorsitzende des Rates spielte. Ein Regierungsvertreter bezeichnete Suder als den "wichtigsten Teil" des Rates, und die Mitglieder des Rates schienen dieser Einschätzung zuzustimmen. Ihre Rolle erstreckte sich von der Unterstützung bei der Auswahl der Ratsmitglieder über den täglichen Betrieb des Rates selbst bis hin zu ihrer Funktion als wichtige Verbindungsperson zwischen der Regierung und dem Rat.

Obwohl Suder im Rahmen ihrer Position als Ratsvorsitzende viele funktionale Aufgaben erfüllte, konzentrierten sich die Mitglieder des Rates bei der Beschreibung ihrer Beiträge meist mehr auf **die Auswirkungen ihres Leadership- und Managementstils** als auf eine bestimmte Aufgabe, die sie wahrnahm. Insbesondere beschrieben mehrere Ratsmitglieder Suder als "Coachin" (im sportlichen Sinne und nicht im Sinne eines Mentors) oder als "Ermöglicherin", was die Mitglieder mit/zu einem eher traditionellen Top-Down-Managementstil kontrastierten. Insbesondere merkten die Mitglieder an, dass Suders Leadershipstil insofern passiv war, als sie jedem im Rat die Möglichkeit gab, seine Ideen zu äußern. Suders Stil bestand also nicht darin, den Mitgliedern zu sagen, was sie tun sollten oder sie zu den von ihr bevorzugten Ergebnissen zu treiben, sondern den Mitgliedern den Raum und die Unterstützung zu geben, die sie benötigten, um ihre eigenen Entscheidungen zu treffen.

Obwohl mehrere Mitglieder Suders Leadership als "unaufdringlich" beschrieben, wäre es falsch, Suders Coaching-Stil als passiv zu verstehen. Stattdessen sagten die Ratsmitglieder, dass Suder eine immense Menge an Arbeit leistete, um den Rat auf die Sitzungen vorzubereiten und **die Mitglieder zu befähigen und zu ermächtigen, auf die Regierung einwirken zu können**. Beispielsweise führte Suder vor jeder Sitzung Einzelgespräche mit jedem Ratsmitglied, um sicherzustellen, dass die Tagesordnung die Ansichten aller Mitglieder widerspiegelte, und um eine Grundlage zu schaffen, die es den Mitgliedern ermöglichte, in jeder Sitzung einen Konsens zu Schlüsselthemen zu erreichen. In der Tat sagten mehrere Mitglieder, dass Suder ein "Vorbild" für die Gruppe war; die beträchtliche Menge an Arbeit, die Suder vor und nach jeder Sitzung leistete, brachte ihr den Respekt der Mitglieder ein und ermutigte sie, ebenfalls härter zu arbeiten.

Der letzte Aspekt, mit dem Suder half den Rat zu beeinflussen und zu formen, war mit ihrer **Kommunikationsfähigkeit, sowohl innerhalb des Rates als auch bei der Verbindung des Rates mit der Regierung**. Sowohl Ratsmitglieder als auch Regierungsbeamt:innen merkten an, dass Suders zuvor gesammelte Erfahrungen, sowohl in der Regierung als auch im privaten Sektor, ihr die notwendigen Fähigkeiten verliehen, um mit den verschiedenen Mitgliedern des Rates zu kommunizieren und die Arbeit des Rates für die Regierung zu übersetzen. Mitglieder des Rates bescheinigten Suder, eine "Sprache" und einen Kommunikationsstil definiert zu haben, der innerhalb des Rates gut funktionierte, und gleichzeitig als "Botschafterin" und "Übersetzerin" zwischen dem Rat und der Regierung diente. In allen unseren Interviews wurde die Rolle, die Suder - oft im Hintergrund - spielte, durchgängig als eines der wichtigsten Elemente der Arbeit des DR genannt.

Die Zusammensetzung des DR

"Es ist ein großer Unterschied, dass es hier nicht um die Politik der Interessengruppen geht."

Wie bereits erwähnt, war einer der bemerkenswertesten Unterschiede zwischen dem DR und anderen Kommissionen in Deutschland die Art und Weise, wie die Mitglieder des Digitalrates ausgewählt wurden und seine daraus resultierende Zusammensetzung. Andere Kommissionen werden häufig durch einen Stakeholder-Konsens-Prozess gebildet, bei dem jede relevante Stakeholder-Gruppe einen oder mehrere "Sitze" in der Kommission erhält und ihre eigenen Vertreter für die Kommission auswählt. Das Kanzleramt verfolgte jedoch einen anderen Ansatz bei der Bildung des DR, indem es stattdessen einen **eher zentralisierten top-down Ansatz bei der Identifizierung und Rekrutierung der Mitglieder des Rates verfolgte**.

Basierend auf unseren Interviews scheint es nicht einen einzigen Grund zu geben, warum das Kanzleramt diesen einzigartigen Ansatz wählte; stattdessen schien diese Entscheidung durch eine Vielzahl von Faktoren motiviert zu sein. Die Regierung priorisierte insbesondere die folgenden Faktoren:

1. Neue Stimmen: Ein Regierungsbeamter oder eine Beamtin sagte uns, dass es bei einem Thema wie der digitalen Transformation von entscheidender Bedeutung sei, "frische" Stimmen einzubringen. Häufig greifen gängige Verfahren zur Zusammensetzung von Kommissionen auf einen kleinen Pool an immer gleichen Akteur:innen zurück. In diesem Fall legte die Regierung Wert darauf, neue Stimmen einzubringen, die durch den Ansatz der Stakeholder-Repräsentation möglicherweise nicht identifiziert werden können. Wie uns ein Regierungsbeamter sagte: "Man kann nicht viel lernen, wenn man nur mit denselben Leuten spricht."

2. Schnelle Rekrutierung: Unsere Interviews deuteten darauf hin, dass die Regierung, vielleicht wegen der begrenzten Zeit, in der der DR arbeiten konnte, der schnellen Auswahl der Mitglieder eine Priorität einräumte. Der Wunsch nach einem zügigen Verfahren war ein Faktor, der eine Zentralisierung des Prozesses befeuerte.

3. Ein Portfolio-Ansatz, der die Vielfalt betont: Ein zentralisierter Ansatz erlaubte es der Regierung, die Mitglieder auf eine ganzheitliche Weise auszuwählen. So konnte sichergestellt werden, dass sie über verschiedene Fachkenntnisse und Hintergründe verfügten und die Geschlechterparität berücksichtigt wird.

Jeder dieser Faktoren schien ein Grund dafür zu sein, warum sich das Kanzleramt für einen Top-down-Ansatz bei der Auswahl der Mitglieder entschied. Aus unseren Interviews ging jedoch nicht hervor, ob ein bestimmter Faktor einflussreicher war als die anderen.

Nach der Entscheidung, die Auswahl der Mitglieder zu zentralisieren, war es wichtig zu bestimmen, wie das Kanzleramt die Mitglieder auswählen würde. Der erste Schritt in diesem Prozess war die Erstellung von Gestaltungskriterien, die die Auswahl leiten sollten. Ein Interviewpartner oder eine Interviewpartnerin sagte uns, dass es der eigenen Meinung nach von entscheidender Bedeutung war, dass die mit der Auswahl befassten Kolleg:innen **klare Gestaltungskriterien** entwickelten und sich darauf einigten. Tatsächlich sagte die Person, dass sie sich ohne klare, im Voraus festgelegte Gestaltungskriterien nicht am Rat beteiligt hätte, da sie dies als Voraussetzung für die erfolgreiche Auswahl der Mitglieder ansah. Die Gestaltungskriterien, auf die man sich einigte, umfassten Folgendes:

- Vielfalt an Geschlechtern, Hintergründen und Persönlichkeiten

- eine insgesamt kleine, aber aktiv engagierte Gruppe
- Vielfalt an Fachwissen, sowie Personen, die bereits Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Regierung und/oder im privaten Sektor hatten
- Unabhängige Stimmen und keine Personen, die von großen Unternehmen, Gewerkschaften oder politischen Parteien kommen

Insgesamt war es das Ziel, eine kleine Gruppe von Personen auszuwählen, die sowohl in der Lage sind, gut miteinander, als auch mit dem Kanzleramt und den Ministerien zu arbeiten.

Die Gestaltungskriterien erlaubten es dem Kanzleramt, schnell hochqualifizierte, kompetente Kandidaten zu finden, ohne einen systematischen, langwierigen Prozess zu durchlaufen. Unseren Interviews zufolge wurde eine lange Liste potenzieller Kandidaten durch einige informelle Konsultationen mit vertrauenswürdigen Berater:innen sowie Internetrecherchen erstellt. Insbesondere gab es **keinen Prozess formeller Nominierungen** durch wichtige Organisationen wie politische Parteien oder Gewerkschaften. Die lange Liste potenzieller Kandidat:innen wurde durch einen Prozess der Sekundärforschung, Konsultationen mit Ministerien, die Anwendung der oben besprochenen Gestaltungskriterien und schließlich durch Interviews zwischen ausgewählten Kandidat:innen und einem hochrangigen Mitglied des Kanzleramtsstabs eingegrenzt.

In vielerlei Hinsicht ist die letztendliche Effektivität dieses Auswahlverfahrens untrennbar mit der Effektivität des Rates als Ganzes verbunden, und als solches wird eine objektive Bewertung erforderlich sein, um dieses Verfahren vollständig zu evaluieren. Dennoch ist es wichtig zu verstehen, wie die an dem Prozess beteiligten Personen die Vorzüge dieses Prozesses einschätzen. Ein Regierungsbeamter oder eine Regierungsbeamtin äußerte die Ansicht, dass es **für die Regierung wichtig sei, von Anfang an zu wissen, welche Art von Beratung sie brauche:** visionäre Beratung, um sie zu inspirieren, oder Anleitung zur Umsetzung. In diesem Fall, so die Person, brauche die Regierung Inspiration und zwar in erster Linie von einem Personenkreis, der der Kanzlerin und den Ministern tatsächlich neue Denkweisen über die Digitalisierung vermitteln könnten. Und laut diesem Beamten war der Auswahlprozess in dieser Hinsicht erfolgreich. Ebenso drückten mehrere Mitglieder des Rates ihre Erleichterung darüber aus, dass die Zusammensetzung des Rates auf Fachwissen und nicht auf "Stakeholder-Politik" beruhte, was ihnen den Raum gab, der Kanzlerin und den Ministern diesen visionären und lehrreichen Input zu geben.

Obwohl die Teilnehmenden der Meinung waren, dass der Auswahlprozess erfolgreich war, wiesen sie auch auf einige Herausforderungen hin. Ein Regierungsvertreter merkte an, dass sie mit der Zentralisierung des Auswahlprozesses und der Nichtannahme von Nominierungen durch die Stakeholder ein "Risiko" eingingen, und obwohl sie zu glauben schienen, dass sich das Risiko auszahlte, war es nicht ohne Kosten, da sich viele dieser Stakeholder-Organisationen öffentlich und privat darüber beschwerten, nicht berücksichtigt worden zu sein. Die Teilnehmenden merkten auch an, dass der Auswahlprozess nicht perfekt war. Insbesondere merkten die Teilnehmenden an, dass trotz der Bemühungen, Persönlichkeiten auszuwählen, die gut zusammenarbeiten könnten, ein Mitglied den Rat verließ, als es nicht gut in die Gruppe passte.

Learning Mindset and Team Culture

"Viele von uns haben in dieser Gruppe starke Lernerfahrungen gemacht, und das war neben den Freundschaften ein Anreiz, an Bord zu bleiben"

"Wenn das Team funktioniert, entwickelt sich die Entscheidungsfindung immer so, wie es am besten ist"

Eines der Kriterien bei der Auswahl der Mitglieder des Digitalrats war, dass sie gut zusammenarbeiten und miteinander auskommen würden. Die Kollegialität war jedoch kein Selbstzweck, sondern wurde von den Regierungsvertretern als ein Mittel angesehen, um den Rat effektiver zu machen. Nach Ansicht der Mitglieder des Rates hatte diese Kollegialität drei Hauptvorteile: (1) eine Teamkultur ermöglichte eine vereinte und unterstützende Umgebung; (2) eine lernende Denkweise führte zu iterativen Verbesserungen; (3) sie waren in der Lage, Streitigkeiten durch Konsens zu lösen. Im Folgenden werden die Faktoren untersucht, die zu diesen Elementen beigetragen haben.

Teamkultur:

Während unserer Interviews verwendeten die Ratsmitglieder durchgängig den Begriff "Team", um ihre Beziehung zueinander zu beschreiben. Diese Sprache spiegelt die "Coach"-Sprache wider, die Ratsmitglieder benutzten, um Suders Leadership des Rates zu beschreiben. Mehrere Mitglieder stellten diesen teamorientierten Ansatz traditionellen Komitees gegenüber, in denen individuelle Persönlichkeiten weniger wichtig sind. Laut der Beschreibung dieser Mitglieder **erfordert eine Teamumgebung, dass jede:r die Ziele des Teams versteht, ein gemeinsames Engagement zur Lösung von Problemen teilt und die Bereitschaft hat, Ego und eigene Persönlichkeit den Bedürfnissen des Teams unterzuordnen**. Mehrere Mitglieder betonten, dass dies sowohl eine größere Investition von geistiger und emotionaler Energie als auch eine bedeutendere Investition von Zeit im Vergleich zu einem Standardausschuss erfordert. Außerdem warnten sie, dass eine einzelne Person, die diese Verpflichtung gegenüber dem Team nicht mitgeht, die Kultur zerstören könnte.

Nach Ansicht der Mitglieder entstand die Teamkultur, wenngleich früh im Prozess, nicht spontan. Mehrere Mitglieder wiesen auf die Rolle hin, die Suder bei der Schaffung einer Umgebung spielte, die eine Teamkultur unterstützen konnte. Suder schuf zum Beispiel **ein zielorientiertes Umfeld, das sich auf die Problemlösung und nicht auf die persönliche Weiterentwicklung konzentrierte**. In ähnlicher Weise setzte Suder durch ihre eigene Investition von Zeit und Energie ein Beispiel für die anderen Mitglieder, sich stark für die Sache zu engagieren. Ein weiterer Faktor, der dazu beitrug die Teamdynamik aufzubauen und aufrechtzuerhalten, waren gemeinsame nicht-geschäftliche Aktivitäten; ein Mitglied beschrieb, wie eine gemeinsame Kletteraktivität dazu beitrug, die Teamdynamik zu formen und aufzubauen. Andere Mitglieder beschrieben, wie sie soziale Motivationen entwickelten, um ihre Bemühungen im Rat aufrechtzuerhalten. Die kohäsive Teamkultur, zusätzlich zu der Tatsache, dass es sich bereits um eine geografisch breit gefächerte Gruppe handelte, ermöglichte einen reibungslosen Übergang zu einer virtuellen Umgebung in Reaktion auf COVID-19. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Teamkultur das gleiche Maß an Erfolg in einer Remote-Umgebung beibehalten hätte, wenn vor der Pandemie keine Aktivitäten mit persönlichen Treffen stattgefunden hätten.

Der Effekt dieser Teammentalität war laut den Mitgliedern, dass sie in der Lage waren, Herausforderungen auf eine kooperativere Weise anzugehen. Die Mitglieder bemerkten zum Beispiel, dass sie aus verschiedenen Bereichen kamen und unterschiedliche Arbeitsstile hatten.

Obwohl diese Unterschiede ein Hindernis für ihre Arbeit hätten sein können, ermutigte sie ihr gemeinsames, zielorientiertes Engagement bei der Problemlösung zu **mehr Flexibilität bei Arbeitsmethoden und -stilen**. Letztendlich schrieben die Mitglieder dieser Flexibilität zu, dass sie Wissen und Fähigkeiten aus verschiedenen Bereichen kombinieren konnten, was die Umsetzung von Ideen beschleunigte. In ähnlicher Weise beschrieben die Mitglieder, wie die Teammentalität es ihnen ermöglichte, vor der Bundeskanzlerin und den Ministern als geeintes Team aufzutreten, auch wenn jedes Mitglied seine eigenen Ideen und Beiträge hatte. Diese einheitliche Botschaft erhöhte die Klarheit ihrer Empfehlungen für und den Einfluss auf die Regierung.

Learning Mindset:

Der DR stellte sowohl inhaltlich als auch verfahrenstechnisch ein Experiment im Kommissionsdesign dar. Als solches gab es keinen Masterplan für den Rat und niemand wusste, was effektiv sein würde und was nicht. Infolgedessen betonten mehrere Ratsmitglieder die Wichtigkeit der "Lernumgebung", die im Rat gepflegt wurde. Diese Lernumgebung, so die Teilnehmenden, gab ihnen den Raum, um zu erkennen, was funktionierte, zu ändern, was nicht funktionierte, und sich schrittweise schnell einem Ziel zu nähern. Ein Mitglied verglich die Erfahrung mit der Arbeit in einer Startup-Umgebung, mit Experimenten und schneller Iteration. Und, wie im nächsten Abschnitt erörtert wird, erinnert es an die agile Methode, die der Rat Regierungsbeamten und Ministern vermittelt hat. Ein anderes Mitglied verglich die Lernhaltung mit einem Klassenzimmer, in dem **jeder im Geiste des gegenseitigen Lernens tätig ist**.

Auch die Lernhaltung entstand nicht spontan, sondern war das Produkt einer bewussten Anstrengung, die sich im Laufe der Zeit herausbildete. Insbesondere beschrieben die Teilnehmenden mehrere Mechanismen, die der Rat nutzte, um diese Lernhaltung zu fördern. Zum Beispiel beschrieben die Teilnehmenden, wie jedes Treffen mit kurzen Retrospektiven endete, in denen sie gemeinsam über das reflektieren konnten, was gerade geschehen war. Selbst wenn der Rat anfangs nicht wusste, wie er etwas tun sollte, konnten sie durch diese Rückblicke gemeinsam lernen und erkennen, was funktioniert hat. In ähnlicher Weise merkte eine teilnehmende Person an, dass es **nach jeder Sitzung sowohl Gruppennachbesprechungen als auch individuelle Nachbesprechungen** gab, alles im Sinne der iterativen Verbesserung.

Abschließend wurde die Lernhaltung innerhalb des Rates auch noch durch Freiräume für individuelles Vorgehen und Ergründen. Die Themenbereiche im Rahmen des DR waren weitreichend und übersteigen das, was eine einzelne kleine Gruppe in zwei Jahren abdecken könnte. Aus diesem Grund bat Katrin Suder jedes Mitglied, spezifische Bereiche zu identifizieren, an denen sie gerne arbeiten und die sie leiten würden. Mit Unterstützung des Kanzleramtes identifizierten Katrin Suder und die Mitglieder sechs Themen, die den Schwerpunkt des DR bilden sollten. Indem sie die Themen um die Interessen der Mitglieder herum organisierten, hatten die Teilnehmenden das Gefühl, dass dies **eine Lernumgebung** förderte, **in der sie sowohl Lehrende in den Bereichen sein konnten, in denen sie Fachwissen hatten, als auch Lernende in den Bereichen, in denen andere Mitglieder Fachwissen hatten**.

Entscheidungsfindung im Konsens:

Die vorangegangenen Abschnitte dokumentieren die kollegiale Atmosphäre innerhalb des Rates und einige der Schritte, die dazu beigetragen haben, dieses Umfeld zu fördern. Es wäre jedoch ein Fehler, anzunehmen, dass die kollegiale Haltung auf die zurückhaltenden oder entspannten Persönlichkeiten der Mitglieder zurückzuführen war.

Die Teilnehmenden beschrieben eher eine brisante Situation mit mehreren "Alpha"-Persönlichkeiten. In der Tat beschrieben die Teilnehmenden Meetings, die intensiv und laut

waren und in denen sehr viele unterschiedliche Ideen für das weitere Vorgehen eingebracht wurden. Solche Persönlichkeiten und starken Meinungen hätten leicht zu Lähmung und Konflikten im Rat führen können, aber stattdessen beschrieben die Teilnehmenden, wie die Tatkraft in einen gemeinsamen Wunsch, etwas zu erreichen, kanalisiert wurde.

Digital Skills und Lebenslanges Lernen

Der DR hat immer wieder die wichtige Rolle betont, die digitale Kompetenzen - und der Aufbau von Kompetenzen durch lebenslanges Lernen - spielen, um Menschen zu befähigen, den digitalen Wandel mitzugestalten und an einer zunehmend vernetzten Gesellschaft teilzuhaben. Die vom Rat ins Leben gerufenen Initiativen umfassen interne und externe sowie informelle und formelle Programme.

Ein früher Fokus lag auf der Förderung und Unterstützung des Netzwerkaufbaus unter den Beamten innerhalb der Regierung, die bereits jetzt digitale Transformationsprozesse innerhalb der Regierung vorantreiben. Basierend auf der starken Unterstützung des DR wurde Mitgliedern der Bundesregierung die Möglichkeit geboten, auf der Grundlage eines wettbewerbsorientierten Bewerbungsverfahrens an einem der führenden Stipendiatenprogramme in Deutschland teilzunehmen (dem ada fellowship). Dieses Programm verbindet Talente und Führungskräfte aus Wirtschaft und Politik mit digitalen Vordenkern in einem einjährigen kuratierten Programm. Angefangen mit den ada-Stipendiaten als Kerngruppe half der Rat beim Aufbau einer lebendigen internen Gemeinschaft von "digitalen Botschaftern" und Change-Makern aus verschiedenen Ministerien und Referaten, die nun einen kreativen Raum für gegenseitiges Lernen und offenen Erfahrungsaustausch zu E-Government-Themen schaffen.

Im Bereich der formalen (internen) Bildung regte die DR die Überarbeitung des Lehrplans der staatlichen Führungsakademie an, mit dem Ziel, digitale Kompetenzen, Arbeitsmethoden und unternehmerisches Denken zu fördern. Darüber hinaus haben Mitglieder des DR eine Workshop-Reihe für Beamte aus verschiedenen Ministerien - darunter auch Staatssekretäre - initiiert und durchgeführt, um agile Arbeitsmethoden und Design-Thinking zu vermitteln.

Der Rat betonte auch die Notwendigkeit, den Bürgern zusätzliche Werkzeuge und offene Ressourcen anzubieten, um die zunehmend wichtige Rolle von Daten in der Gesellschaft verständlich zu machen und die Bemühungen um den Aufbau von Datenkompetenz zu unterstützen. Der Rat unterstützte die Entwicklung einer kostenlosen App zur Datenkompetenz (Stadt Land DatenFluss), die vom Deutschen Volkshochschulverband produziert und vertrieben wurde. Die App bietet Erwachsenen einen leicht zugänglichen Weg, ein tieferes Verständnis für die Rolle von Daten zu erlangen und hilft, die Datenkompetenz zu fördern.

Bei allen Aktivitäten betonte der DR, dass Lernen im digitalen Zeitalter kein Gegenstand ist, den man einem Ministerium überlassen kann, sondern als strategisches Thema die Führung der Bundeskanzlerin braucht. Der DR unterstützte die im Februar 2021 gestartete nationale Initiative "Digitale Bildung" unter dem Vorsitz von Bundeskanzlerin Merkel. Unter der Federführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung soll nun ein nationales Netzwerk geschaffen werden, das Initiativen aus vielen verschiedenen Bereichen der Bildung zusammenführt.

Die oben beschriebenen Faktoren - die Teamkultur und das Lerndenken - machten es nach Ansicht der Teilnehmenden möglich, dass diese starken Persönlichkeiten ihre Meinungsverschiedenheiten zum Ausdruck brachten, aber letztendlich eine Konsensentscheidung trafen. Die Teilnehmenden beschrieben einen Prozess, den sie als "professionell" und "respektvoll", aber auch als "sehr direkt, ehrlich und laut" bezeichneten. Während des Prozesses wurden einzelne Mitglieder mit besonderem Fachwissen und Erfahrung in einem Bereich oft damit beauftragt, erste Diskussionsbeiträge vorzubereiten, die als Einladung und Gelegenheit für alle dienten, ihre eigenen Argumente vorzubringen und ihre Sichtweisen mitzuteilen. Während dieser Beratungen hörten die Ratsmitglieder einander respektvoll zu und gelangten meist nach einiger Zeit des Argumentierens und Debattierens zu einer gemeinsamen Entscheidung. Das moderierende Mitglied übernahm dann oft die Leitung in dem jeweiligen Bereich und führte den Konsens, der sich aus den intensiven Beratungen ergab, weiter. Diese interne Arbeitsteilung in Bezug auf die Themenmoderation ermöglichte es dem Rat, das enorme Arbeitspensum zu bewältigen und die Stärken seiner Mitglieder zu nutzen, während er gleichzeitig die Perspektiven und Beiträge aller Mitglieder in gleicher Weise einbezog. Die Teilnehmenden lobten die starke Teamdynamik, die ihnen ein starkes Gefühl für ein gemeinsames Ziel gab, selbst wenn sie unterschiedlicher Meinung waren. Und sie sahen die Lernmentalität dafür verantwortlich, dass sie sich gegenseitig stark respektierten. Und übereinstimmend glaubten sie, dass dies ihnen erlaubte, einen Konsens zu erreichen, selbst nach heftigen Meinungsverschiedenheiten.

"Politisch folgenreich" sein

"Wir wollen Probleme lösen, nicht uns selbst voranbringen."

Der Rat war letztlich kein „Social Club“, und die Tatsache, dass sich die Mitglieder des Rates mochten, hat zwar eine kooperative, konsensorientierte Arbeit ermöglicht, war aber nicht der Zweck des Rates. Stattdessen war der Zweck des Rates, Deutschlands Politik rund um die digitale Transformation zu verbessern. Während unserer Interviews teilten die Ratsmitglieder den Fokus auf Umsetzung und Wirkung gegenüber Ego und Selbstverherrlichung. Wie ein Regierungsvertreter den Rat beschrieb, fragte jeder: "Was können wir tun?". Es gab **einen starken Wunsch unter den Teilnehmenden, einen greifbaren Effekt auf die deutsche Digitalpolitik und deren Umsetzung zu haben**, und sie glauben, dass sie hierbei erfolgreich waren.

Die Teilnehmenden beschrieben drei Schlüsselfaktoren, die ihrer Meinung nach dazu beigetragen haben, dass sie einen Einfluss ausüben konnten. Erstens betonten die Ratsmitglieder, wie wichtig es ist, Mitglieder mit Erfahrung in Regierungsarbeit zu haben, weil sie nicht naiv gegenüber dem politischen Umfeld sind; **sie haben verstanden, dass es oft notwendig ist, im Stillen hinter den Kulissen zu arbeiten, um Einfluss zu nehmen**. Zweitens beschloss der Rat, keine Weißbücher oder schriftlichen Empfehlungen zu veröffentlichen, sondern stattdessen **die Arbeit vor Ort zu betonen, Workshops zu veranstalten, Minister:innen und ihre Mitarbeiter:innen zu schulen und sich direkt an praktischen Projekten zu beteiligen**. Und drittens erwähnten die Teilnehmenden die Bedeutung ihrer **kontinuierlichen, regelmäßigen Treffen mit der Bundeskanzlerin und den Minister:innen** als Mechanismus zur Verkürzung der Feedback-Schleifen zwischen Beratung und Umsetzung. Diese Faktoren, so die Teilnehmenden, ermöglichten es ihnen, ihre Ideen und Ratschläge tatsächlich in die Tat umzusetzen.

Im Laufe der Interviews beschrieben die Ratsmitglieder und Regierungsvertreter vier große Bereiche, in denen der Rat einen messbaren Einfluss auf das Kanzleramt und die Regierung als Ganzes hatte:

1. *Schaffung einer agilen Denkweise:* Regierungsbeamte rechneten dem Rat an, dass er sie und die Mitarbeiter in den Ministerien in agilen Prozessen geschult hat. Mitglieder des Rates führten Schulungen mit leitenden Regierungsmitgliedern durch und halfen ihnen zu verstehen, wie sie agile Prozesse in ihrer eigenen Arbeit einsetzen können. Ein Regierungsbeamter oder eine Regierungsbeamtin wies auf den starken Wandel hin, der sich vollzog; anfangs waren die Mitarbeiter in den Ministerien skeptisch gegenüber agilen Methoden, jetzt fließen diese Konzepte in die Arbeit der Ministerien mit ein.

2. *Gespräche provozieren:* Die Mitglieder des Rates glaubten, dass sie die Regierung beeinflussten, indem sie Gespräche anregten und Themen ansprachen, die sonst nie auf so hohen Ebenen der Regierung aufgetaucht wären. Ein Mitglied sagte, sie hätten das Gefühl, dass sie das "Overton-Fenster" für Themen wie Datenerfassung geöffnet hätten, die sonst nicht auf dem Schreibtisch der Bundeskanzlerin gelandet wären.

3. *Die Entwicklung von Fertigkeiten:* Die Ratsmitglieder betonten wiederholt die Wichtigkeit der von ihnen initiierten und geleiteten Trainingsprogramme mit Mitgliedern der Regierung. Insbesondere sprachen die Ratsmitglieder über die Notwendigkeit, ihren Einfluss in der gesamten Regierung zu skalieren", und ein wichtiger Weg, dies zu tun, war die Ausbildung/die Vermittlung von Fähigkeiten für die Digitalpolitik an Führungskräfte, die sie in ihren eigenen Ministerien einsetzen konnten.

4. *Papier reduzieren:* Ein Regierungsbeamter beschrieb, dass ein wichtiger Effekt des Rates darin bestand, der Regierung zu helfen, zu verstehen, wie man zur digitalen Kommunikation übergehen und Papier reduzieren oder sogar abschaffen kann. Obwohl die Empfehlungen des Rates zunächst nur vom Bundeskanzleramt übernommen wurden, beschrieb der Regierungsbeamte, wie weitere Regierungsstellen die Empfehlungen langsam übernehmen, einschließlich der Umstellung der gesamten interministeriellen Kommunikation auf digitale Medien.

Dies sind nur einige der Bereiche, in denen die Teilnehmenden das Gefühl hatten, dass sie Einfluss auf die deutsche Digitalstrategie and Transformation hatten.

Governance gestalten: Die deutsche Datenstrategie

Relativ früh hat der Digitalrat die Bedeutung der Nutzung von Daten, insbesondere nicht-personenbezogener Daten, für Wirtschaft und Gesellschaft hervorgehoben und damit den Nerv der Bundeskanzlerin und einiger Kabinettsmitglieder getroffen. Das Bundeskanzleramt wurde mit der Erarbeitung einer offiziellen "Datenstrategie" beauftragt, einer Art Weißbuch, das die Governance-Aktivitäten zur Förderung und Erleichterung eines verantwortungsvollen Umgangs mit Daten aufzeigt. Die Mitglieder des Digitalrats wurden bei der Erstellung eines Eckpunktepapiers, das im Dezember 2019 veröffentlicht wurde, konsultiert und in die zahlreichen Versionen des endgültigen "Datenstrategiepapiers", das im Januar 2021 verabschiedet wurde, einbezogen.

Obwohl die Teilnehmenden einheitlich der Meinung waren, dass sie einen positiven und greifbaren Einfluss auf die digitale Politik in Deutschland hatten, diskutierten die Ratsmitglieder auch zwei zentrale Herausforderungen, die es ihrer Meinung nach schwierig machten, ihren Einfluss zu bewerten oder zu verstehen. Erstens hielten sie es für **sehr schwierig, den Einfluss**

auf die Politik und die digitale Transformation zu messen, vor allem, weil sie keine Papiere produzierten. Ein Mitglied merkte an, dass Ausschüsse in der Regel anhand der Ergebnisse beurteilt werden, die sie produzieren, aber da sie keine greifbaren Ergebnisse produzierten, waren diese schwieriger zu messen. Die Mitglieder beschrieben, wie sie versuchten, messbare Ziele und Schlüsselergebnisse zu erstellen, aber sie gaben schließlich auf, weil sie es als **zu schwierig** empfanden, **geeignete, messbare Kriterien zu finden, die die Arbeit, die sie leisteten, genau widerspiegeln**. Darüber hinaus stellten die Teilnehmenden fest, dass die messbaren Ziele und Schlüsselergebnisse die Wirkung ihrer Arbeit nicht erfassen (z. B. die Schulung von 50 hochrangigen Regierungsbeamten in digitalen Kompetenzen erfasst nicht die letztendliche Wirkung dieser Schulung). Letztendlich entschied der Rat, dass als internes Bewertungskriterium die Wirkung auf Veränderungen in der Denkweise und den Kompetenzzuwachs bei den Regierungsbeamten herangezogen werden sollte, auch wenn damit die tatsächliche Wirkung nicht vollständig erfasst wird.

Eine zweite Herausforderung, die die Mitglieder beschrieben, war ein Missverhältnis der Zeithorizonte; obwohl der Digitalrat etwa zweieinhalb Jahre Zeit für seine Arbeit hatte, war der Takt der Veränderungen innerhalb der Regierung in vielerlei Hinsicht langsamer. Ein Regierungsvertreter beklagte, dass sie sich wünschten, der Rat hätte eine volle Legislaturperiode zur Verfügung gehabt. Sie beobachteten, dass es eine notwendige Anlaufzeit für die Mitglieder gab, um die Beziehungen zwischen den Ministerien zu verstehen, Vertrauen zu den Minister:innen und ihren Mitarbeiter:innen aufzubauen und schließlich die Schulungen und Fähigkeiten zu weiterzugeben, um die Ministerien aktiv zu verändern. Zu dem Zeitpunkt, als die Arbeit des Rates zu skalieren und sichtbare Auswirkungen zu zeigen begann, war die Aufmerksamkeit der Mitglieder anderswo. Tatsächlich waren die Ratsmitglieder an mehreren Stellen unserer Gruppeninterviews merklich überrascht, von Auswirkungen zu hören, die sie initiiert hatten, die Zeit brauchten, sich zu entwickeln, und die erst jetzt sichtbar wurden. Außerdem verschärfte die COVID-19-Pandemie die Diskrepanz zwischen den Zeithorizonten - die Pandemie unterbrach und verschob Prioritäten, was auch die Bewertung des Fortschritts bei diesen Prioritäten erschwerte.

Zusätzlich zu den Herausforderungen bei der Messung der Auswirkungen wiesen die Mitglieder auch auf mehrere Hindernisse hinsichtlich der Entfaltung von Effekten hin. Eine primäre Herausforderung, die die Teilnehmenden identifizierten, ist, dass sie zwar die Bundeskanzlerin und die Ministerien berieten, aber kein formeller Teil der Regierung waren und **keine formale Autorität hatten, um ihren Rat praktisch umzusetzen**. Wie ein Mitglied des Rates uns sagte: "Wir sind nicht die Regierung. Wir beraten die Regierung lediglich." Dies stellte den Rat vor zwei große Herausforderungen. Erstens schilderten die Teilnehmenden es als **Aufgabe, Akzeptanz, Vertrauen und Zustimmung von den Ministern zu bekommen**. Das Kanzleramt, das sich für den Rat verantwortlich fühlte, unterstützte den Rat im Allgemeinen und war offen für dessen Beiträge, was zum Teil auf das Interesse und die Involviertheit von Bundeskanzlerin Merkel an der und in die Arbeit des Rates zurückzuführen war. Nach Aussage der Mitglieder teilten die Minister:innen jedoch anfangs nicht dieselbe Begeisterung für die Arbeit des Rates. Und ein Beamter oder eine Beamtin merkte an, dass im deutschen Regierungssystem die Ministerien mit größerer Unabhängigkeit vom Kanzleramt agieren als beispielsweise die Exekutive im Weißen Haus der Vereinigten Staaten. Die Ansichten von Bundeskanzlerin Merkel über den Rat hatten also nicht unbedingt Auswirkungen auf die Autorität des Rates innerhalb der Ministerien, und es gab eine Menge anfänglicher Skepsis innerhalb dieser Ministerien. Regierungsbeamte vermuteten, dass diese zum Teil deswegen skeptisch waren, weil der DR neu war, und zum Teil, weil der DR kritisch gegenüber bestehenden Regierungspraktiken war. Ein Regierungsbeamter merkte an, dass die Ministerien mit der Zeit erkannten, dass der Rat motiviert war, die Politik zu

verbessern und nicht die eigenen persönlichen Agenden voranzutreiben, und dann begannen sie, dem Rat mehr zu vertrauen. Ohne formale Autorität war dieses Vertrauen notwendig, um in den Ministerien etwas bewirken zu können.

Das Fehlen einer formalen Autorität brachte weitere Herausforderungen mit sich, insbesondere hinsichtlich der **begrenzten Fähigkeit des Rates, die Umsetzung in den Ministerien zu überwachen und zu beeinflussen**. Der DR hatte seiner Konzeption entsprechend keine formalen Büros, kein Personal und keinen formalen Kommunikationsmechanismus. Viele Mitglieder des Rates mochten diesen Umstand, da er ihnen Unabhängigkeit gab und ihre Selbstverwaltung betonte. Ein Regierungsbeamter beschrieb jedoch, wie dies auch die Effektivität des Rates eingeschränkt haben könnte. Insbesondere beobachtete der Beamte, dass die Minister in den Ratsitzungen oft Zusagen machten und diese jedoch nicht an ihre Ministerien zurückmeldeten. Da es keinen formellen Mitarbeiterstab gab, war der Rat nicht in der Lage, sich direkt an die Ministerien zu wenden und musste sich in diesen Angelegenheiten stattdessen auf die Minister:innen oder andere Mitarbeiter:innen verlassen.

Registermodernisierungsgesetz

Eine der wesentlichen Grundlagen für bürgerfreundliche digitale Verwaltungsdienste sind elektronische Verwaltungsregister, wie z. B. Personenstandsregister, Melderegister oder Grundbücher. Diese Register enthalten Aufzeichnungen und Dokumente, die Bürger immer wieder in Papierform bei Behörden einreichen müssen. Die führenden E-Government-Nationen haben diese Register landesweit digitalisiert und zentralisiert. Behörden können diese Datenpunkte fachbereichsübergreifend abfragen und (teil-)automatisiert in den jeweiligen Verwaltungsverfahren verarbeiten.

Eine Zentralisierung oder Harmonisierung von Daten ist in Deutschland aufgrund des starken Föderalismus und der Sensibilität für den Datenschutz nicht umgesetzt worden. Ein für die Harmonisierung notwendiger eindeutiger Identifikator wurde eingeführt, allerdings nur im Steuerbereich mit der Steuer-ID. Ein gesetzlicher Rahmen ist daran gescheitert, dass sich die Regierungsparteien aufgrund starker datenschutzrechtlicher Bedenken und des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts von 1983 nicht auf einen politisch tragfähigen Kompromiss einigen konnten.

Die politisch unabhängigen Mitglieder des Digitalrates haben weit über 200 Gespräche mit Entscheidungsträgern aus den Ministerien und Politikern beider Regierungsparteien geführt. Diese Aktivitäten schufen das notwendige Vertrauen in beiden Regierungsparteien für die Einrichtung einer hochrangigen Entscheidungsgruppe, die eine Registerharmonisierungsarchitektur und einen Gesetzesentwurf auf Basis der Steuer-ID entwickelte. Der Gesetzesentwurf wurde auch von den Abgeordneten im Bundestag verabschiedet und von der Länderkammer bestätigt.

In dem Bestreben, mehr Verantwortung einfordern zu können, entwickelte der Rat informelle Ansätze. Wenn die Minister:innen beispielsweise während der Ratsitzungen Zusagen machten, behielt der Rat diese Zusagen im Blick und bei darauffolgenden Sitzungen wurden diese Projekte in einem Foliendiagramm mit roten, gelben oder grünen Farben aufgelistet, die den Fortschritt des Projektes anzeigten. Durch diesen informellen Mechanismus der **Rechenschaftspflicht durch Benennung und Anprangerung** versuchte der Rat den weiteren Fortschritt sicherzustellen. Obwohl die Ratsmitglieder glaubten, dass dies ein effektiver Mechanismus war, merkte ein

Regierungsbeamter oder eine Regierungsbeamtin an, dass der Rat ohne Mitarbeitende, die die Ministerien nachverfolgen und überwachen würden, darauf angewiesen sei, dass die Ministerien ihre Fortschritte selbst melden, und dass diese Berichte manchmal nicht zutreffend seien. So merkten die Ratsmitglieder an, dass dies manchmal zu doppelter Berichterstattung führte und bereits geleistete Arbeit erneut berichtet wurde, viel Sitzungszeit in Anspruch nehmen konnte.

Ähnlich schwierig war es ohne formale Autorität, manchmal die (zeitliche) Aufmerksamkeit der Minister:innen zu erhalten. Obwohl der Rat ursprünglich geplant hatte, seine Sitzungen abends abzuhalten, was mehr Raum für Zuwendung und Diskussionen geboten hätte, wurden die Sitzungen stattdessen auf die Vormittage unmittelbar nach den Kabinettsitzungen gelegt. Die Folge davon war, dass die **Minister:innen oft durch die dringenden Angelegenheiten des Tages**, die den DR-Sitzungen vorausgingen, **abgelenkt wurden**.

Ein Regierungsbeamter oder eine Regierungsbeamtin merkte an, dass andere Kommissionen Aufmerksamkeit in den Ministerien erlangen, indem sie Berichte veröffentlichen und dann in den nationalen Medien auftreten, um ihre Arbeit zu diskutieren. Da der Rat nicht öffentlich kommunizierte, war diese Form der Einwirkung für den Rat nicht verfügbar. Gleichsam schienen die Ratsmitglieder zu glauben, dass es bei einer mehr öffentlichen Aufmerksamkeit schwieriger gewesen wäre, Vertrauen zu den Ministerien aufzubauen. Darüber hinaus glauben die Ratsmitglieder, dass der nicht-öffentliche Charakter des Rates vorteilhaft war, da er sie von den Störungen der Parteipolitik abschirmte.

Obwohl es für die Mitglieder des Rates eindeutig eine Herausforderung war, ihre Ratschläge in greifbare Ergebnisse umzusetzen, war ihr Gesamteindruck von ihrer Wirkung positiv: Wie ein Ratsmitglied beschrieb, erfanden sie wirklich eine ganz neue Art, die Regierung zu beraten. Und in diesem Licht betrachteten sie die Teilnehmenden, dass es einige Herausforderungen auf dem Weg, diesen völlig neuen Prozess innerhalb der deutschen Regierung zu etablieren, geben würde.

Fazit

Wie eingangs erwähnt, ist es das Ziel dieser Fallstudie, einen Einblick in die innere Arbeitsweise des DR zu geben, als Ressource für diejenigen, die den Prozess, der in die Gestaltung und den Betrieb des Digitalrats eingeflossen ist, besser verstehen wollen. In den obigen Ausführungen haben wir einige der selbstreflexiven Einschätzungen der am DR Beteiligten beschrieben. Es handelt sich jedoch nicht um eine umfassende, unparteiische Bewertung des DR.

Indem wir einen Einblick in die Arbeit des DR geben, wollen wir anderen Regierungen eine Ressource zur Verfügung stellen, die verstehen wollen, wie ein Digitalrat unabhängige Expertise in die digitale Politikgestaltung und Transformation einbringen kann. Eine unparteiische Bewertung des DR durch Dritte ist zwar aus vielen Gründen wertvoll, würde anderen Regierungen aber kaum zusätzliche Hinweise geben. Viele der Faktoren, die zum Erfolg (oder Misserfolg) des DR beigetragen haben könnten, sind kontextabhängig und spezifisch für den DR und den deutschen politischen Rahmen. Insbesondere Einflussfaktoren wie das deutsche parlamentarische System, die direkte Beteiligung der Bundeskanzlerin, die Beziehung zwischen der Bundeskanzlerin und den Ministerien, die Beziehung zwischen den einzelnen Mitgliedern des DR, das Auftreten einer globalen Pandemie und viele andere Umstände trugen alle zur endgültigen Wirkung des DR bei. Die meisten sind nicht replizierbar. Was sich jedoch aus der obigen Diskussion herauslesen lässt, sind eine Reihe prozessorientierter Faktoren, die analysiert und bei der Entwicklung eines Digitalrats anderswo berücksichtigt werden können. Es sind diese Faktoren, die unserer Meinung nach für andere Regierungen nützlich sein können, wenn diese

über die Rolle nachdenken, die ein Digitalrat innerhalb ihres eigenen einzigartigen politischen Kontexts spielen könnte.

Faktoren und Überlegungen bei der Erkundung eines Digitalratsmodells

1. Der Kontext ist wichtig: Für Regierungen ist es wichtig, über den Kontext nachzudenken, in dem ihr Digitalrat arbeiten wird. Der DR hatte das Glück, die aktive Unterstützung der Bundeskanzlerin zu haben und aufgrund der Koalitionsvereinbarung der Regierung zu existieren. Andere Regierungen sollten überlegen:

- ☐ Unterstützen hochrangige Mitglieder der Regierung den Rat?
- ☐ Werden hochrangige Beamte aktiv an der Arbeit des Rates beteiligt sein?
- ☐ Welches Mandat gibt es für den Rat?
- ☐ Welche formellen und informellen Befugnisse wird der Rat haben?
- ☐ Welche Expertise zur digitalen Transformation ist in der Regierung bereits vorhanden?

2. Diversität der Perspektiven: Gerade bei Themen wie der digitalen Transformation ist es wichtig, dass Regierungen eine Vielzahl von Stimmen und Perspektiven hören. Der DR hat, zu einem gewissen politischen Preis, die üblichen Verfahren zur Auswahl der Mitglieder umgangen, um eine Gruppe von Experten auszuwählen, die normalerweise nicht über solche Kanäle gehört werden. Andere Regierungen sollten berücksichtigen:

- ☐ Welche Stimmen sollte die Regierung zu Fragen der digitalen Transformation anhören?
- ☐ Braucht die Regierung den Rat, um Inspiration oder Umsetzungsexpertise zu liefern?
- ☐ Welche Stimmen sind bereits präsent (entweder innerhalb der Regierung oder durch Lobbyarbeit)? Welche Stimmen fehlen?
- ☐ Welche Stakeholder sollten Teil des Prozesses sein?
- ☐ Welche anderen Mechanismen gibt es, um wichtige Interessengruppen einzubeziehen?
- ☐ Wer entscheidet, wer in den Rat kommt?
- ☐ Was sollten die Gestaltungskriterien für die Ratsmitgliedschaft sein?

3. Team-Kultur und Lern-Mentalität: Die Effektivität eines Rates wird zum Teil von der Fähigkeit des Rates beeinflusst, Probleme gemeinsam zu lösen. Der DR hat eine starke Teamkultur aufgebaut, die auf gegenseitigem Respekt und der gemeinsamen Verpflichtung zum Lernen beruht, was ihm geholfen hat, in schwierigen Zeiten zusammenzuhalten. Andere Regierungen sollten überlegen:

- ☐ Wie kann der Rat gemeinsame Normen und einen gemeinsamen Sinn für die Mission entwickeln?
- ☐ Welche Entscheidungsfindungsmechanismen wird der Rat nutzen?
- ☐ Wie werden Konflikte innerhalb des Rates behandelt?

4. Zentrale Rolle der Leitung: Leadership im Rat selbst kann einen signifikanten Einfluss auf die Kultur und Effektivität des Teams haben. DR-Mitglieder bescheinigten Katrin Suder ihre wichtige Rolle bei der Befähigung einzelner Mitglieder, als wichtige Brücke zur Regierung und bei der Erzeugung einer teamorientierten Kultur. Andere Regierungen sollten berücksichtigen:

- Wer wird den Rat leiten?
- Welche Befugnisse werden sie haben?
- Welcher Führungsstil wird die Effektivität des Rates am besten unterstützen?
- Welche Erfahrungen oder Fachkenntnisse sollte der Leiter haben?

5. Bedeutung der institutionellen und menschlichen Schnittstellen: Ein Digitalrat wird letztlich auf Schnittstellen zu anderen Teilen der Regierung angewiesen sein. Der DR hatte keine formal angestellten Mitarbeiter:innen oder Autorität, konnte aber dennoch Wirkung erzielen, indem er Beziehungen zwischen den Regierungsstellen aufbaute, Vertrauen schuf und Mechanismen fand, um die Behörden zur Verantwortung zu ziehen. Andere Regierungen sollten berücksichtigen:

- Welche formellen Befugnisse wird der Rat haben?
- Auf welche Ressourcen wird der Rat zurückgreifen können?
- Wie wird der Rat mit anderen Regierungsstellen zusammenarbeiten?
- Welche Mechanismen können eingesetzt werden, um Rechenschaftspflicht und Transparenz zu gewährleisten?

6. Erfolg und Misserfolg messen: Um Wirkung zu erzielen, bedarf es oft eines Mechanismus zur Messung des Fortschritts und zur Aufrechterhaltung der Rechenschaftspflicht. Der DR hatte Schwierigkeiten, geeignete Maßstäbe für den Erfolg zu finden, vor allem, weil er letztlich versuchte, das Mindset innerhalb der Regierung zu ändern, was schwer zu messen war. Andere Regierungen sollten überlegen:

- Was sind die Ziele des Rates?
- Wie wird der Erfolg aussehen?
- Welche objektiven Kriterien könnten helfen, den Erfolg zu messen?
- Wie wird mit Misserfolgen umgegangen?

7. Akzeptieren der Grenzen: Letztlich ist ein Digitalrat nur ein Instrument, um einen politischen Wandel innerhalb einer Regierung zu bewirken. Die Mitglieder des DR schätzten ihre Unabhängigkeit von der Regierung, erkannten aber auch, dass dies Nachteile bei der Wirkungsmacht mit sich bringt. Andere Regierungen sollten überlegen:

- Was ist die letztendlich gewünschte Veränderung innerhalb der Regierung ?
- Welche Behörden oder Ministerien müssen zusammenarbeiten, um diese Veränderung zu erreichen?
- Welche Ressourcen werden benötigt, um eine regierungsübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen?

Was beim deutschen Digitalrat funktioniert hat (oder auch nicht), ist in vielerlei Hinsicht spezifisch für die einzigartigen Bedarfe und den Kontext der deutschen Regierung und ihrer digitalen Strategie. Wir aber hoffen, dass die oben identifizierten Faktoren anderen Regierungen bei ihren Überlegungen, wie ein Digitalrat die digitale Transformation unterstützen helfen können.