

Die Digitalagentur als Schaltstelle für die digitale Transformation der Bundesverwaltung

1 Einleitung

Um die digitale Transformation der Bundesverwaltung voranzubringen, braucht es eine gute Governance. Die Agora Digitale Transformation hat dazu einen Vorschlag vorgelegt¹, dem die folgenden Leitlinien zugrunde liegen:

- Verwaltungsdigitalisierung ist Staatmodernisierung
- Gute Governance ist partizipativ
- Government-as-a-Platform als Zielbild
- Pragmatisch auf Bestehendem aufbauen

Der Vorschlag umfasst die folgenden Komponenten:

- Ein Digitalministerium mit alleiniger Zuständigkeit für die politische Steuerung der digitalen Transformation der Bundesverwaltung
- Eine verbindliche Strategie für die digitale Transformation der Bundesverwaltung
- Ein zentrales Budget für Verwaltungsdigitalisierung und -modernisierung
- Ein konsolidiertes Ökosystem an Umsetzungsorganisationen
- Eine Digitalagentur als zentrale Schaltstelle für die operative Umsetzung

Das vorliegende Papier fokussiert die Ausgestaltung der Digitalagentur als zentralem neuen Baustein für die Verwaltungsdigitalisierung des Bundes. Es behandelt

- welche aktuellen Probleme eine Digitalagentur notwendig machen (Abschnitt 2),
- wie die Komponenten unseres Vorschlages zusammenspielen (Abschnitt 3),
- Welche Aufgaben die Digitalagentur hat und welche Ressourcen sie benötigt (Abschnitt 4),
- wie mit dem Aufbau der Digitalagentur begonnen werden kann (Abschnitt 5).

¹Siehe unser Policy Paper „[Mehr als ein Digitalministerium](#)“



2 Warum eine Digitalagentur notwendig ist

In Interviews mit Expert:innen und Entscheidungsträger:innen der Bundesverwaltung haben wir folgende Probleme identifiziert:

- Die Landschaft der Organisationen des Bundes für die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung ist durch fragmentierte Zuständigkeiten und unklar abgegrenzte Aufgabenbereiche gekennzeichnet.
- Bundesministerien übernehmen in der Verwaltungsdigitalisierung zunehmend operative Aufgaben, für die ihre Strukturen nicht geeignet sind².
- Auch die Umsetzungsorganisationen werden durch starre Verwaltungsstrukturen und strikte Vorgaben des Dienst- und Haushaltsrechts behindert. Das macht es insbesondere schwierig, qualifiziertes Personal zu gewinnen.
- Anforderungen an die Gemeinsame IT des Bundes (GIB) werden in ressortübergreifenden Gremien ausgehandelt. Das führt zu langwierigen, organisationspolitisch aufgeladenen Entscheidungsprozessen, in denen eher Ressortinteressen verhandelt als Nutzeranforderungen identifiziert werden.
- Das Beharren auf ressortspezifischen Einzelinteressen bei der Gestaltung der (GIB) führt zu unbefriedigenden Einigungen auf „Autos mit 5 Rädern und 12 Türen“.
- Die in Ressortkompromissen entstehenden Anforderungsdokumente für Lösungen der GIB bieten umsetzenden IT-Dienstleistern wenig Spielräume, um technisch oder funktional bessere Gestaltungsalternativen vorzuschlagen.
- Gleichzeitig birgt die Monopolstellung der öffentlichen IT-Dienstleister des Bundes die Gefahr einer wenig ausgeprägten Kundenorientierung. Auch auf Seiten der Kundenbehörden setzt die Trennung von Beauftragung und Finanzierung falsche finanzielle Anreize („Behörden bestellen, als gäbe es kein Morgen“).

Die Folge dieser Probleme:

- Vorhaben haben oft eine unverhältnismäßig lange Laufzeit: Angesichts der dynamischen Entwicklung von Anforderungen und technischen Möglichkeiten sind Projektlaufzeiten von mehr als fünf Jahren nicht akzeptabel.
- Die Ergebnisse sind oft nicht zufriedenstellend. Bedarfsträger agieren daher eigenständig an bestehenden Regeln und Lösungen vorbei.
- Der Digitalisierung der Bundesverwaltung fehlt eine klare Fokussierung auf die strategisch wesentlichen Aufgaben. Zentrale Aufgaben bleiben liegen, während Ressourcen für weniger relevante Vorhaben gebunden werden.

²Siehe hierzu auch unsere Studie „Digitale Transformation der Bundesministerien“



3 Eine neue Steuerungsmechanik der digitalen Transformation der Bundesverwaltung

Die Steuerung der digitalen Transformation der Bundesverwaltung soll im Zusammenspiel von Digitalministerium, Digitalagentur und Fachressorts mittels Digitalstrategie, Digitalbudget sowie verbindlichen Standards und Architekturvorgaben erfolgen:

- Die Digitalstrategie definiert das Zielbild für die digitale Bundesverwaltung, leitet daraus Wirkungsziele ab und legt die strategischen Maßnahmen zur Zielerreichung fest. Sie wird unter Federführung des Digitalministeriums in Kooperation mit allen Ressorts gemeinsam entwickelt und durch das Bundeskabinett beschlossen.
- Standards und Architekturvorgaben definieren den Plattformkern, auf dem die digitalen Lösungen der Bundesverwaltung aufsetzen, und stellen die Interoperabilität und Qualität der Lösungen sicher.
- Das Digitalbudget ist der wesentliche Hebel, um Digitalstrategie und Standards verbindlich durchzusetzen.³ Es bündelt alle Mittel für die Umsetzung der Digitalstrategie. Die Digitalagentur prüft die Digitalvorhaben der Fachressorts auf ihre Übereinstimmung mit Digitalstrategie und Standard- und Architekturvorgaben sowie auf Konsolidierungsmöglichkeiten mit anderen Vorhaben. Abhängig vom Prüfergebnis gibt das Digitalministerium Mittel aus dem Digitalbudget für das Digitalvorhaben frei.

3.1 Nutzendenzentrierung statt Ressortabstimmung

Die Zentralisierung von Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnissen für die digitale Transformation der Bundesverwaltung beim Digitalministerium und der Digitalagentur bedeutet faktisch eine Abkehr vom Ressortprinzip: Die Eigenständigkeit der Ressorts wird beschnitten und bestehende ressortübergreifende Entscheidungs-Gremien wie der IT-Rat oder das CIO Board werden abgeschafft oder in ihrer Aufgabenstellung neu justiert.

Auch innerhalb der Ministerialverwaltung wird das Ressortprinzip als Hürde für eine erfolgreiche Digitalisierung gesehen⁴. Allerdings bedeutet die Abkehr von diesem Prinzip auch einen Verlust von Einflussmöglichkeiten und Handlungsautonomie. Daher muss die Arbeitsweise von Digitalministerium und Digitalagentur auf Kooperation und Partizipation ausgerichtet sein, um Akzeptanz für das neue System zu erhalten: Auf strategischer Ebene werden die Ressorts in die Entwicklung von Digitalstrategie und Standards einbezogen. Auf operativer Ebene formulieren sie zwar ihre Bedarfe. Die Anforderungen an konkrete Lösungen werden aber nicht mehr in einem ressortübergreifenden Abstimmungsprozess, sondern mit den Methoden der nutzerzentrierten Systementwicklung erhoben – eine Arbeitsweise, die insbesondere beim DigitalService des Bundes bereits fest etabliert ist. Durch diese nutzendenzentrierte Vorgehensweise entsprechen die entwickelten Lösungen den Bedürfnissen der Nutzenden besser, als dies im bisherigen System der Fall ist.

³ Siehe unser [Policy Paper zum Digitalbudget](#)

⁴ Siehe unsere Studie „[Digitale Transformation der Bundesministerien](#)“



3.2 Mehr Eigenständigkeit für die IT-Dienstleister des Bundes

Alle IT-Dienstleister des Bundes und insbesondere das ITZBund sollen eigenständig am Markt agieren können und sich perspektivisch vollständig über die erbrachten Leistungen finanzieren. Dafür werden sie in eine Rechtsform (GmbH oder rechtsfähige AöR) überführt, die ihnen größere Personal- und Budgethoheit einräumt sowie ein proaktives, eigenständiges Agieren ermöglicht.

Diese eigenständigen IT-Dienstleister des Bundes stehen dann im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten IT-Dienstleistern. Die Behörden der Bundesverwaltung können bei der Umsetzung ihrer Digitalisierungsvorhaben den Dienstleister frei wählen. Die IT-Dienstleister des Bundes haben gegenüber privaten Dienstleistern den Vorteil der Inhousefähigkeit⁵.

3.3 Digitalisierung der Bundesverwaltung als Teil der föderalen Digitalisierung verstehen

Zurzeit wird die digitale Infrastruktur der Bundesverwaltung weitgehend parallel zur föderalen Infrastruktur entwickelt. Die digitale Transformation der Bundesverwaltung muss aber als integrierter Bestandteil der föderalen Verwaltungsdigitalisierung gedacht werden. Daher muss kurzfristig die Digitalstrategie des Bundes die föderale Digitalstrategie⁶ berücksichtigen und die Digitalagentur muss eng mit der FITKO als föderaler Partnerorganisation kooperieren. Langfristig müssen die parallelen Strukturen von Bund und Ländern in eine einheitliche modular und interoperabel konzipierte „Deutschland-Architektur“ als Plattformansatz⁷ für die gesamte öffentliche Verwaltung Deutschlands überführt werden.

⁵ Dieses Modell funktioniert bereits bei anderen Dienstleistern der öffentlichen Hand, etwa bei der Inhouse-Beratung PD

⁶ Siehe die „Föderale Digitalstrategie für die Verwaltung“

⁷ Föderale Digitalstrategie für die Verwaltung, S. 20



4 Die Digitalagentur als Schaltstelle der Digitalen Transformation des Bundes

4.1 Keine „Monsterbehörde“

Die Digitalagentur ist keine „Monsterbehörde“, in der alle bestehenden Umsetzungs-Organisationen der Bundesverwaltung aufgehen, sondern hat einen klaren Fokus auf die operative Steuerung der digitalen Transformation der Bundesverwaltung. Insbesondere die IT-Dienstleister des Bundes, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik sowie ressortspezifische IT- und Digitalisierungseinrichtungen werden nicht in die Digitalagentur integriert.

4.2 Verhältnis von Digitalministerium und Digitalagentur

Dem Verhältnis zwischen Digitalministerium und Digitalagentur liegt eine klare Trennung von politischen und operativen Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen zugrunde:

- Das Digitalministerium gibt der Digitalagentur messbare und wirkungsorientierte strategische Ziele für die Digitale Transformation der Bundesverwaltung vor.
- Die Digitalagentur hat große Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen, wie diese Ziele operativ und technisch umgesetzt werden.

Die Digitalagentur ist kein reaktiver Dienstleister des Digitalministeriums, sondern ein proaktiver Impulsgeber mit starkem Mandat. Dies äußert sich insbesondere in der Zusammenarbeit mit dem Digitalministerium nach dem Gegenstromprinzip: Die Digitalagentur erhält einerseits vom Digitalministerium politische Vorgaben für ihre Arbeit. Andererseits spielt die Digitalagentur Erkenntnisse über strategisch relevante technologische Entwicklungen und Erfahrungen aus dem operativen Betrieb an das Digitalministerium zurück, gibt Hinweise zu Machbarkeit, Effektivität und Umsetzungsrisiken der politischen Zielstellungen und wird bei Gesetzgebungsvorhaben des Digitalministeriums beratend eingebunden.

4.3 Aufgaben

Die Digitalagentur hat die folgenden Aufgaben:

- Fachliche und technische Beratung des Digitalministeriums bei der Erstellung der Digitalstrategie und bei Gesetzesvorhaben
- Programm- und Portfoliomanagement für die Umsetzungsmaßnahmen der Digitalstrategie
- Gesamtverantwortung für die zentralen ressortübergreifenden Digitalisierungsvorhaben der Digitalstrategie sowie für die Bereitstellung der Gemeinsamen IT des Bundes (GIB) und für ihre Weiterentwicklung in Richtung Deutschland-Architektur
- Definition von Standards und Architekturen für die Digitalmaßnahmen des Bundes und Kooperation bei der Standardisierung im Rahmen der föderalen Verwaltungsdigitalisierung



- Prüfung von ressortspezifischen Digitalisierungsvorhaben auf Übereinstimmung mit Digitalstrategie und Standards sowie auf Konsolidierungspotenzial als Voraussetzung zur Freigabe von Mitteln aus dem Digitalbudget; Unterstützung der Ressorts bei der standard- und strategiekonformen Umsetzung von Vorhaben; Controlling der Einhaltung von strategischen Vorgaben und Standards
- Fachliche und methodische Unterstützung von Bundesbehörden bei der Umsetzung von konkreten Digitalisierungsvorhaben
- Innovation: Think Tank zur Bewertung und Erprobung aktueller Technologieentwicklungen; Identifikation, Bewertung und Erprobung von für die Bundesverwaltung relevanten technologischen Trends; Aufbau von Kompetenzzentren zu Zukunftstechnologien
- Organisation von Beteiligung, Kooperation und Austausch: Von der nutzendenzentrierten Anforderungsanalyse über den ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch bis zur Organisation von Beteiligungsformaten im Rahmen der Digitalstrategie
- Innovative Beschaffung

4.4 Ressourcen

Um ihre Rolle als proaktive operative Steuerungseinheit wahrnehmen zu können, braucht die Digitalagentur neben einer angemessenen Personal- und Finanzausstattung vor allem weitreichende operative Entscheidungskompetenzen und Spielräume für ein flexibles Agieren, insbesondere:

- Eine Rechtsform, die Autonomie bei der Gestaltung der eigenen Organisation, der Verwendung des Budgets und der Arbeitsweise sowie die Rekrutierung von hochqualifiziertem Personal ermöglicht. D. h., die Digitalagentur sollte eine GmbH im Bundesbesitz sein.
- Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen von Digitalministerium und Digitalagentur mit klaren strategischen Vorgaben des Digitalministeriums und großen operativen Handlungsspielräumen und Entscheidungskompetenzen der Digitalagentur.
- Einen mehrjährigen inhaltlichen und finanziellen Planungshorizont (bspw. 5 Jahre) und eine operative Erfolgskontrolle auf Basis von mehrjährigen strategischen Zielen, um operatives Micromanagement der Ministerialebene zu verhindern.
- Einen unmittelbaren Draht zur Leitungsebene des Digitalministeriums als Eskalationsinstanz, um robust gegenüber politischen Eingriffen aufgestellt zu sein.
- Ein Management, das in der Lage ist, eine produktive Organisation aufzubauen, zu führen und stetig weiterzuentwickeln.



5 Erste Schritte: Think Big, Start Small

Der Umbau der Governance für die Digitale Transformation der Bundesverwaltung steht vor einem Dilemma: Einerseits ist eine sehr grundsätzliche Neugestaltung des gesamten Systems aus Ressortstrukturen, Steuerungsgremien und Umsetzungsorganisationen erforderlich, der Zeit braucht. Eine „Türschildlösung“, bei der lediglich bestehende Organisationseinheiten neu zusammengefasst werden und sich sonst wenig ändert, wird keine positive Wirkung haben. Andererseits ist schnelle Handlungsfähigkeit gefragt. Sowohl Digitalministerium als auch Digitalagentur können sich nicht lange mit sich selbst beschäftigen.

In Bezug auf die Digitalagentur heißt das:

- Schnell mit einem „Minimum Viable Product“ starten, das relevante Kompetenzen, Ressourcen und Aktivitäten in einer bestehenden Organisation bündelt, und zügig erste Projekte übernimmt.
- Gleichzeitig eine Roadmap für ein konsolidiertes Ökosystem leistungsfähiger Umsetzungsorganisationen mit einer starken Digitalagentur im Zentrum entwickeln.

5.1 Den DigitalService des Bundes zum Kern der Digitalagentur machen

Als Nukleus für die Digitalagentur bietet sich der DigitalService des Bundes an: Er hat als GmbH nicht nur die Rechtsform, die eine entsprechende finanzielle und personelle Flexibilität ermöglicht. Er verfügt auch über die notwendige agile und nutzendenzentrierte Fach- und Methodenkompetenz und übernimmt bereits jetzt wesentliche Aufgaben der künftigen Digitalagentur.

5.2 Das Auslaufen der Dienstekonsolidierung als Chance nutzen

Das Programm der Dienstekonsolidierung endet 2025. Ab 2026 soll die Entwicklung, Pflege und Weiterentwicklung der Gemeinsamen IT des Bundes von der sogenannten Nachfragemanagementorganisation (NMO) als Ministeriallösung übernommen werden⁸.

Diesen Handlungsbedarf gilt es als Chance zu nutzen: Die Zuständigkeit für die Gemeinsame IT des Bundes inklusive des Controllings und des Architekturmanagements sollte statt an eine neue ministeriale NMO-Organisation an den DigitalService als Nukleus der Digitalagentur übertragen werden. Um Personal und Kompetenzen sicherzustellen, sollte den Beschäftigten des BMI, die aktuell mit der Dienstekonsolidierung befasst sind, der Wechsel in die Digitalagentur ermöglicht werden.

⁸ Siehe [Beschluss 08/2022](#) des IT-Rats



5.3 Langsam aufwachsen lassen

Um der Digitalagentur Luft für eine systematische Entwicklung zu lassen, sollte sie im ersten Schritt mit einer Handvoll ausgewählter Vorhaben starten. Die dort gesammelten Erfahrungen sollten für die Optimierung von Organisation und Arbeitsweise genutzt werden, sukzessive weitere Vorhaben übertragen und weitere Funktionen in die Digitalagentur integriert werden.

5.4 Kooperationsverbund als erster Integrationsschritt

Eine ganze Reihe von bestehenden nachgelagerten Organisationen übernehmen aktuell Aufgaben, die perspektivisch in die Digitalagentur überführt werden sollen. Zu nennen sind hier bspw. die Zentralstelle IT-Beschaffung (ZIB) oder das Zentrum für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung (ZenDiS). Um schnell wirksame Verbesserungen zu erzielen, sollte in einer ersten Stufe die Zusammenarbeit dieser Organisationen mit der Digitalagentur/DigitalService in einem Kooperationsverbund institutionalisiert werden. In einer nächsten Ausbaustufe sollte dieser Kooperationsverbund organisatorisch in die Digitalagentur überführt werden.

5.5 Roadmap für die Konsolidierung der Umsetzungslandschaft

Parallel zur Initiierung der Digitalagentur muss die langfristige Konsolidierung der Umsetzungslandschaft systematisch geplant werden. Initial ist eine Ist-Analyse der bestehenden Landschaft an Umsetzungsorganisationen erforderlich. Aufbauend auf der Ist-Analyse und den Zielen der Digitalstrategie ist eine Roadmap für die Konsolidierung der Umsetzungsorganisationen und die Überführung von Funktionen in die Digitalagentur zu erstellen.

Ansprechperson bei der Agora Digitale Transformation

Dr. Florian Theißing

Innovation Lead Digitales Regierungshandeln

florian.theissing@agoradigital.de