

○ Studie

Von „Wimmelbildern“ und „Sammelsurien“

Anspruchssenkung, Verinselung und Gremien-
vervielfältigung als Lösung von Ministerien bei
ressortübergreifenden Digitalisierungsvorhaben

Autor: Prof. Dr. Stefan Kühl



Gemeinsam mit der Metaplan Gesellschaft für Verwaltungsinnovation haben wir von der Agora Digitale Transformation ein Forschungsprojekt konzipiert, um fundierte Kenntnisse über die Hürden digitaler Transformation in der Ministerialverwaltung zu gewinnen. Die Metaplan Gesellschaft für Verwaltungsinnovation wurde mit der Durchführung des Forschungsprojekts beauftragt.

Diese Studie ist im Rahmen des Projekts „Gelingensbedingungen der Digitalisierung in Bundesministerien“ entstanden. Autor: Prof. Dr. Stefan Kühl, Professor für Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld und Organisationsberater bei Metaplan Gesellschaft für Verwaltungsinnovation, Projektleitung: Dr. Julia Borggräfe, Projektkoordination: Bernd Eckstein, Literaturanalyse: Jan Heilman

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80
www.agoradigital.de
info@agoradigital.de

Ansprechperson:

Florian Theißing
Florian.theissing@agoradigital.de

Digitalisierung der Ministerialbürokratie
<https://www.agoradigital.de/projekte/digitale-ministerialbuerokratie>

Design Agora Digitale Transformation:

Make Studio
www.make-studio.net

Layout:
[Agora Digitale Transformation](#)

STIFTUNG
MERCATOR



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Executive Summary

„Die Digitalisierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland ist in ihren verschiedenen Komponenten nur begrenzt das Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses, sondern vielmehr das Resultat der Struktur der Ministerialverwaltung.“

Angesichts der Schwierigkeiten in der Umsetzung von staatlichen Digitalisierungsvorhaben dominiert in der Diskussion die Auffassung, dass es kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem gibt. Man wüsste genau, so das Argument, wie das Zielbild einer staatlichen Digitalisierungspolitik aussehe, es mangle aber an Bereitschaft, dieses auch konsequent umzusetzen. Wir sind hier grundlegend anderer Meinung. Zwar stimmt es, dass man sich auf einer abstrakten Ebene auf die Stoßrichtung einer Digitalstrategie einigen kann, es fehlt aber an einer Analyse, weswegen es trotz eines vorhandenen politischen Willens ein Umsetzungsdefizit gibt. Insofern gibt es in Bezug auf die Umsetzung der Digitalisierungspolitik ein erhebliches Erkenntnisproblem.

In unserer Analyse unterscheiden wir zwischen drei grundlegend verschiedenen Typen von Digitalisierungsvorhaben – **Digitalisierungsgesetzgebung, Digitalisierungsförderung und Verwaltungsdigitalisierung**. Während bei der Digitalisierungsgesetzgebung, die von anderen Querschnittsthemen bekannten Einigungsmechanismen der Anspruchsabsenkung wirken und die gemeinsamen Initiativen zur Digitalisierungsförderung sich nahezu ideal in verschiedene Ministeriumsreferate „verinseln“ lassen, stoßen bei der Verwaltungsdigitalisierung die bewährten Mechanismen für eine ressortübergreifende Abstimmung an ihre Grenzen. Weil die Grundstruktur der Ministerien mit ihrer Ressorthoheit in Bezug auf interne Prozesse, die Aufteilung in Referate als Rückgrat der Ministerialverwaltung und die enge Abstimmung über die Hierarchieebenen als gesetzt betrachtet werden, wird im Feld der Verwaltungsdigitalisierung auf eine Vielfältigung von Gremien gesetzt, die aber nur begrenzt dazu beiträgt, gemeinsame Standards zu etablieren. Das Scheitern vieler Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung überlagert in der öffentlichen Wahrnehmung die seit Jahren bewährte Vorgehensweise bei der Erarbeitung von Gesetzen und der Förderung von Projekten im Bereich der Digitalisierung.

Eine zusammenfassende Analyse auf der Basis der Auswertung von Artikeln, Studien und Interviews zur Digitalpolitik und einer Interviewserie in sieben Bundesministerien, dem Bundeskanzleramt und bundeseigenen Unternehmen im Auftrag der Agora Digitale Transformation.

Diese Studie ist im Rahmen des Projekts „Gelingensbedingungen der Digitalisierung in Bundesministerien“ in Kooperation mit der Agora Digitale Transformation entstanden.



Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
Einleitung – Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben.....	5
Forschungsstand und Forschungslücken	5
Digitalpolitik als Staubsaugerbegriff	8
Ziel, Methodik und Aufbau des Artikels	9
1 Anspruchssenkung als Ausweg – die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Digitalisierungsgesetzgebung	12
1.1 Das Streben der Ministerien nach der Federführung.....	12
1.2 Die Einbindung anderer Ministerien bei Gesetzesvorhaben	13
1.3 Die Koordination über die verschiedenen Ebenen eines Ministeriums	14
1.4 Die Tendenz zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner	15
2 Verinselung in Reinform – Die Digitalisierungsförderung als optimal an die Referatsstruktur angepasstes Format	18
2.1 Die Abwicklung des Projektgeschäfts.....	18
2.2 Das Projektfördergeschäft als ideale Form der Verinselung.....	19
2.3 Verschärfung der Verinselungstendenzen durch Monitore.....	20
2.4 Mittelabflusszwänge, Evaluationsschwierigkeiten und Fortschreibungszwänge als ungewollte Nebenfolgen der Projektförderung.....	20
3 Gremienvervielfältigung als Notbehelf – der Umgang mit den Schwierigkeiten in der Verwaltungsdigitalisierung	22
3.1 Verschärfung des Problems durch die Digitalisierung	22
3.2 Interministerielle Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Abstimmungsgremien	23
3.3 Versuch des Schutzes des eigenen Ressortprinzips.....	24
3.4 Die Grenzen einer Strategie der Vervielfältigung von Gremien	25
4 Potpourri als Einigungsmechanismus - Strategien als Melange der Vorhaben verschiedener Ressorts.....	27
4.1 Wertformulierungen als Rahmung von Strategien.....	27
4.2 Die Entwicklung von Digitalstrategien	28
4.3 Größtmöglich gemeinsame Klammer statt kleiner gemeinsamer Nenner	28



5	Forschungsperspektiven zur Digitalisierung	30
5.1	Die Bedeutung des Verhältnisses von Regierungszentralen und Ministerien.....	30
5.2	Die Auslagerung der Arbeit in nachgelagerten Behörden und bundeseigenen Unternehmen	31
5.3	Die Politikverflechtung als weitere Verkomplizierung der Kooperationsbeziehungen ...	32
	Literaturverzeichnis	34



Einleitung – Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben

Egal, welche politische Konstellation in der Regierung herrscht: Man kann sicher sein, dass Verbände und Vereine – und natürlich jeweils auch die in Opposition befindlichen Parteien – den mangelnden Erfolg von Digitalisierungsvorhaben beklagen. Die Kritik ist dabei nicht, dass es der jeweiligen Bundesregierung an ambitionierten Zielen fehle. Das Problem sei vielmehr, dass es an der Fähigkeit mangle, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um diese Ziele zu erreichen. Es gebe in der Digitalisierungspolitik, so die monoton wiederholte Bestandsaufnahme, kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem.¹

Die Zielrichtung der Digitalisierungspolitik scheint dabei klar zu sein: eine flächendeckende Versorgung mit Breitbandanschlüssen, um ein leistungsfähiges Internet auch in ländlichen Gebieten zugänglich zu machen; die Etablierung internationaler Standards, um eine grenzüberschreitende Nutzung von digitalen Anwendungen zu gewährleisten; die Durchsetzung eines digitalen Identitätsnachweises als „Schlüssel“ zu staatlichen und privaten Leistungen und die Modernisierung und Vernetzung der Register, so dass die Bürger ihre Daten nur einmal gegenüber Behörden abgeben müssen.²

Das Rätsel ist jedoch, weswegen man sich zwar schnell darauf einigen kann, in welche Richtung die Digitalpolitik gehen soll, aber die Umsetzung sich so problematisch gestaltet. Man wundert sich, dass man sich schnell auf eine stärkere Standardisierung der Vorhaben, eine Verwendung moderner Entwicklungstools und die Etablierung agilerer Organisationsformen verständigen kann, aber die Vorhaben im Bereich der Digitalpolitik regelmäßig hinter den Zeitplänen zurückbleiben oder ganz versanden.

Forschungsstand und Forschungslücken

Als Erklärung für das Scheitern von Digitalisierungsvorhaben wird in der öffentlichen Debatte regelmäßig auf das „Silodenken“ einzelner Ministerien verwiesen.³ Diese würden lediglich „gemäß ihren Zuständigkeiten und Fachlogiken“ handeln und nicht über ihren eigenen Tellerrand schauen.⁴ Vor allem Digitalisierungsprojekte, die mehrere Ministerien betreffen, würden deswegen auf der Strecke bleiben.⁵ Bei Querschnittsthemen wie der Erarbeitung einer Strategie zur künstlichen Intelligenz oder der Umsetzung von Gesetzen zum Datenschutz würden, so das Argument, die konfligierenden Egoismen der einzelnen Ministerien aufeinander prallen. Der Verweis auf Ressortegoismen von Ministerien und die Forderung nach besserer ressortübergreifender Zusammenarbeit ist nicht falsch, bleibt aber hinter dem Forschungsstand zur Kooperation von Ministerien zurück.

¹ Siehe nur als ein Beispiel für diese immer wiederholte Beobachtung *Digitalisierung: Bundesregierung darf nicht an der Zukunft sparen*. (20.11.2023). DBB Beamtenbund und Tarifunion. <https://www.dbb.de/artikel/digitalisierung-bundesregierung-darf-nicht-an-der-zukunft-sparen.html>. Siehe für ähnliche Klagen in der US-amerikanischen Diskussion *Jennifer Pahlka: Recoding America. Why Government is Failing in the Digital Age and How We Can Do Better*. New York 2023.

² Siehe so zum Beispiel *Bundesregierung: Digitalstrategie. Gemeinsam digitale Werte schöpfen*. Berlin 2022.; *Bundesministerium des Innern und für Heimat: Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung*. Berlin 2023, S. 2.

³ *Uwe Cantner: Forschung und Innovation: Es braucht einen Zukunftsausschuss!* In: *Die Zeit* (20.2.2023).

⁴ *Irene Bertschek, Holger Bonin, Uwe Cantner: Digitalisierung in Deutschland vorantreiben: mit einem Ministerium neuer Prägung* 2021. Online unter: https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Policy_Briefs/EFI_PolicyBrief_02_2021.pdf.

⁵ *Jürgen Klöckner, Barbara Gillmann, Frank Specht: Diese fünf Koalitionsvorhaben drohen an der mangelnden Digitalisierung zu scheitern* (2023). In: *Handelsblatt* (19.08.2023).



In vielen Fällen setzen die Regierungen von Nationalstaaten auf die Arbeit voneinander weitgehend selbstständiger Ministerien. Mit Rückgriff auf die Organisationstheorie ist gezeigt worden, dass Regierungen multidivisional strukturierten Unternehmen ähneln. Ähnlich wie in multidivisionalen Unternehmen, in denen die Geschäftsbereiche an einzelne Produktlinien angepasst und dabei in der Ausrichtung ihrer Produktstrategien und der Gestaltung ihrer Struktur weitgehend autonom sind, würden sich Ministerien an einzelnen Feldern wie der inneren Sicherheit, den auswärtigen Beziehungen, der Familienpolitik, dem Umweltschutz oder der Entwicklungshilfe ausrichten und dabei den Anspruch auf die politische Federführung in ihren jeweiligen Feldern erheben.⁶ Dieser hohe Grad an Autonomie kann erklären, weswegen der „Ressortegoismus“ bei Ministerien besonders ausgeprägt ist.

Die Spezialisierung auf einzelne Politikfelder hat in der politikwissenschaftlichen Forschung schon früh die Frage aufgeworfen, wie Ministerien die Zusammenarbeit bei Themen koordinieren, die mehrere Politikfelder betreffen.⁷ Der in der Politikwissenschaft verwendete Begriff der Koordination zeichnet sich dabei sicherlich nicht durch begriffliche Präzision aus, gewinnt aber als Gegenbegriff zur Spezialisierung an Kontur.⁸ Er verweist darauf, dass es selbst bei sorgfältiger Planung der Ressortzuschnitte nicht möglich ist, die Aufgabenspektren der Ministerien so voneinander abzugrenzen, dass kein ressortübergreifender Koordinationsaufwand entsteht.⁹

Daraus entsteht ein Spannungsfeld zwischen Spezialisierung und Koordination, das sich in unterschiedlichen Ausprägungen in allen Organisationen finden lässt.¹⁰ Einerseits sind Organisationen darauf angewiesen, Zuständigkeiten in eigenen Organisationseinheiten zu bündeln. Nur durch solche „künstlichen Interdependenzunterbrechungen“ ist es möglich, fachliche Kompetenzen an einem organisationalen Ort zu konzentrieren und eindeutige Verantwortlichkeiten auszuflaggen.¹¹ Andererseits lassen sich viele Themen nicht eindeutig auf einzelne organisatorische Einheiten konzentrieren. Deswegen kommt es zwangsläufig zur Notwendigkeit der Koordination zwischen den Einheiten. Für die Forschung zur Ministerialverwaltung ist es interessant, welche Problemlösungen Ministerien für dieses Spannungsfeld etablieren und welche Lösungsprobleme daraus folgen.

In der politikwissenschaftlichen Forschung ist herausgearbeitet worden, dass es in der Kooperation von Ministerien zu einer Absenkung des Anspruchsniveaus an ein Gesetzesvorhaben kommt. Wenn ein federführendes Ministerium bei einem Querschnittsthema andere Ministerien einbindet, käme es, so das Argument, wegen derer Veto-Macht in anderen Ministerien zu einer Aushöhlung

⁶ So mit Rückgriff auf Überlegungen von Richard Chandler überzeugend *Marian Döhler*: The Bias of Structures: How Multidivisional Organizations Work in the Public Sector. In: *Public Organization Review* 17 (2015), 1, S. 83–100. Sowohl die Geschäftsfelder multidivisionaler Unternehmen als auch die Ministerien in einer Regierung würden zwar auf zentrale Dienstleistungen wie Buchhaltung oder Personalmanagement zurückgreifen, bei Gestaltung ihrer internen Prozesse jedoch ein hohes Maß an Autonomie einfordern.

⁷ Die Bedeutung von Koordination als zentrale Herausforderung von Organisationen in der Politik findet sich schon bei den einflussreichen Überlegungen von *Aaron Wildavsky*: If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. In: *Policy Sciences* 4 (1973), S. 127–153.

⁸ Zur Unbestimmtheit des Begriffs der Koordination siehe *Rudy B. Andeweg*: On Studying Governments. In: *Jack Hayward, Anand Menon* (Hrsg.): *Governing Europe*. Oxford 2003, S. 39–60, hier S. 49. Den Hinweis auf diese Referenz verdanke ich *Thurid Hustedt, Sylvia Veit*: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination. Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (2014), hier S. 18.

⁹ Siehe dazu auch die klassische Studie von *Fritz W. Scharpf, Renate Mayntz*: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam 1975.

¹⁰ Zum wachsenden Koordinationsbedarf aufgrund zunehmender Vergrößerung sowie Spezialisierung der öffentlichen Verwaltung siehe *Thomas Ellwein*: Koordination. Ein Versuch in pragmatischer Absicht. In: *Thomas Ellwein u.a.* (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Band 5. Baden-Baden 1991, S. 99–124.

¹¹ Zur Notwendigkeit, Interdependenzen durch die Schaffung von z.B. abgegrenzten Zuständigkeiten auszuschalten, um in Verwaltungen zu Entscheidungen zu kommen, siehe *Niklas Luhmann*: Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen. In: *ders.* (Hrsg.): *Schriften zur Organisation* 4. Wiesbaden 2020, 344f.

eines ursprünglich ambitionierten Vorhabens.¹² Der resultierende Effekt ist, dass in einem Prozess „negativer Koordination“ ein ursprünglich ambitioniertes Vorhaben im Abstimmungsprozess immer stärker aufgeweicht, abgeschwächt und verwässert wird.¹³ Initiativen werden nur noch in verstümmelter Form umgesetzt oder versanden komplett.¹⁴ Auch wenn dieser Effekt in einer Vielzahl von Detailstudien nachgewiesen wurde, existieren eine Reihe von Forschungslücken, die sich durch Analysen der Digitalisierungsvorhaben der Ministerialverwaltung wenigstens teilweise füllen lassen.

- Erstens ist bisher nicht untersucht worden, wie sich diese Effekte ressortübergreifender Kooperation in unterschiedlichen Aufgabenfeldern von Ministerien auswirken. Die Aufgaben von Ministerien bestehen nicht nur in der Erstellung von Gesetzesvorlagen, sondern auch in der Förderung von Unternehmen, Universitäten, Forschungsinstituten, Schulen oder Vereinen durch Projektmittel und in der Koordination der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen für Bürger in der Form von Personalausweisen, Kfz-Zulassungen oder Baugenehmigungen durch die Kommunen.¹⁵ Das Thema der Digitalisierung erlaubt es, systematisch die Effekte ressortübergreifender Kooperation in unterschiedlichen Aufgabenfeldern zu analysieren und miteinander in Beziehung zu setzen.
- Zweitens ist bisher nicht systematisch beforscht worden, welche Rückwirkungen die Schwierigkeiten gemeinsamer Zusammenarbeit auf Schwerpunktsetzungen innerhalb der Ministerien haben. Der Vergleich unterschiedlicher Aufgabenfelder von Ministerien im Bereich der Digitalisierung kann den Blick dafür öffnen, welche mit der existierenden Struktur von Ministerien besonders gut umgesetzt werden können. Die Aufgabenfelder scheinen unterschiedlich gut dafür geeignet zu sein, in Referaten „verinselt“ zu werden. Die verstärkten Effekte des Monitorings von Maßnahmen einer Regierung können dazu führen, dass sich Ministerien besonders die Vorhaben ausflaggen, von denen sie wissen, dass sie in ihrer Referatsstruktur besonders gut umgesetzt werden können.
- Drittens ist bisher nicht umfassend analysiert worden, wie die Formulierung von Strategien durch die Struktur von Ministerien beeinflusst wird.¹⁶ Wenn man sich von der Vorstellung verabschiedet, dass die Strukturen von Organisationen den vorher festgelegten Strategien zu folgen haben, sondern davon ausgeht, dass die Strukturen von Organisationen bestimmen, welche Strategien überhaupt vorstellbar sind, sind Digitalisierungsstrategien von Regierungen ein interessantes Anwendungsfeld. In kaum einem Querschnittsthema werden in so kurzem Zyklus immer neue Detailstrategien erarbeitet und verkündet. Weil Strategien deutlich unverbindlicher sind als Gesetzesvorhaben, kann es sein, dass der Effekt einer ressortübergreifenden Abstimmung nicht die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern die Einbringung unterschiedlicher Felder unter einer möglichst großen Klammer ist.

¹² F. W. Scharpf, R. Mayntz: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (wie Anm. 9), S. 147.

¹³ Fritz W. Scharpf: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24 (1993), S. 57–84.

¹⁴ Ernst Lukas: Die Praxis der Theorie: Niklas Luhmann als Politikberater. In: Leviathan 50 (2022), S. 29–67, hier S. 36.

¹⁵ Siehe dazu jedoch Überlegungen aus der Implementationsforschung, zum Beispiel von Renate Mayntz, Christina Lex: Voraussetzungen und Aspekte administrativer Praktikabilität staatlicher Handlungsprogramme. Wissenschaftliche Ausarbeitung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Bonn 1982.

¹⁶ Siehe aber als Ausgangspunkt Morten Egeberg: The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making. In: Public Administration 77 (1999), S. 155–170.



Digitalpolitik als Staubsaugerbegriff

Die Herausforderung einer Analyse über Digitalisierung im Feld der Politik ist die Unterbestimmtheit des Begriffs der Digitalpolitik. Unter dem Begriff werden so unterschiedliche Maßnahmen wie die Vorbereitung eines Datengesetzes, die Schriftformerfordernisse bei Arbeitsverträgen, die Förderung von digitalen Start-ups in der Spätphasenfinanzierung, der Aufbau einer Halbleiterindustrie in Deutschland, die Ausweitung von Beurkundungen per Videokommunikation, das Gesundheitsdatennutzungsgesetz oder der Relaunch einer digitalen Bibliothek des Bundes subsumiert. Wie mit einem Staubsauger scheinen eine Vielzahl von unterschiedlichsten Vorhaben unter dem Begriff der Digitalisierung aufgesogen zu werden.

Die Saugwirkung des Begriffs der Digitalpolitik hängt mit der Ausdeutbarkeit sowohl des Begriffs der Digitalisierung als auch der Politik zusammen. Digitalisierung bezeichnet im engeren Sinne die Umformung von analogen Informationen in eine binäre Form. Dies macht es möglich, diese mit Hilfe von elektronischen Informations- und Kommunikationstechniken zu speichern, zu verarbeiten und weiterzuleiten. Der Begriff der Digitalisierung ist aber schrittweise immer stärker ausgeweitet worden, so dass Veränderungen fast aller technischer Verfahren darunter gefasst werden. Verstärkt wird die Ausdeutbarkeit des Begriffs Digitalpolitik durch die bekannte Breite des Begriffs der Politik, wenn darunter so unterschiedliche Phänomene wie die Förderung des Umgangs mit neuen Technologien, die Willensbildung und Entscheidungsfindung mit Hilfe digitaler Techniken oder die Modernisierung der politischen Verwaltungen gefasst werden.¹⁷ In Anschluss an Claude Lévi-Strauss kann man bei der Digitalpolitik von einem doppelten „flottierenden Signifikanten“ sprechen.¹⁸ Sowohl die Bedeutung des Wortes „Digitalisierung“ als auch des Begriffs der „Politik“ sind so nebulös, so flottierend, dass damit ganz unterschiedliche Vorstellungen assoziiert und die Begriffe von Kontext zu Kontext unterschiedlich benutzt werden können.¹⁹ Um die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben zu begreifen, macht es deshalb Sinn, zwischen drei unterschiedlichen Formen von Digitalisierungsvorhaben in der Politik zu unterscheiden.

Beim ersten Typus – der Digitalisierungsgesetzgebung – handelt es sich um die staatliche Regulierung der Erzeugung, Verarbeitung und Verbreitung von Daten durch Gesetze und Verordnungen. Dabei geht es nicht um die interne Koordination innerhalb der Verwaltung, sondern um die Festlegung von allgemeinen Verhaltensrichtlinien innerhalb eines Staatsgebietes. Bei der Verabschiedung von solchen Verhaltensrichtlinien kann man zum Beispiel an Gesetze zur Beschleunigung der Digitalisierung des Gesundheitswesens oder an auf die Regulierung von auf Onlineplattformen zielende Digitale-Dienste-Gesetze für Sicherheit im Netz denken. Die kollektive Bindungswirkung von Entscheidungen gilt – als Besonderheit von Ministerialverwaltungen und Parlamenten gegenüber allen anderen Organisationstypen – nicht nur für die Mitglieder der eigenen Organisation, sondern für alle Bürger innerhalb eines Staatsgebietes.²⁰

¹⁷ Im Englischen existiert mit dem Begriff der „Digitalization“ das gleiche Problem, auch wenn mit den Begriffen policy, politics und polity.

¹⁸ Siehe zum Begriff der „flottierenden Signifikanten“ Claude Lévi-Strauss: Einleitung in das Werk von Marcel Mauss. In: Marcel Mauss (Hrsg.): *Soziologie und Anthropologie*. Band 1: *Theorie der Magie/Soziale Morphologie*. Wiesbaden 2010, S. 7–41, hier S. 39.

¹⁹ Siehe zu dem Charakter unklar bestimmter Begriffe Günther Ortman: *Flottierende Signifikanten*. Über Wörter wie lean, smart und agile. In: *Zeitschrift für Organisationsentwicklung* (2017), 2, S. 128, hier S. 128.

²⁰ Siehe dazu früh schon Niklas Luhmann: *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung*. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Berlin 1966, S. 14.

Beim zweiten Typus von Vorhaben – der Digitalisierungsförderung – handelt es sich um die finanzielle Förderung und Subventionierung von Digitalisierungsvorhaben von Unternehmen, Stadtwerken, Universitäten, Forschungsinstituten, Schulen, Krankenhäusern, Kommunen oder Vereinen. Die Hoffnung ist, dass die Zuwendungsempfänger Maßnahmen zur Digitalisierung ergreifen, die sie ohne die staatliche Förderung nicht angegangen wären. Die Bezuschussung kann prinzipiell über eine langfristige Grundfinanzierung erfolgen, in der Regel wird diese jedoch über Projektförderungen abgewickelt. Dafür werden Programme aufgesetzt, auf die sich die Organisationen mit ihren Projekten bewerben können. Diese Programme werden oftmals nicht durch die Ministerien selbst, sondern durch von ihnen beauftragte unabhängige Projektträger oder nachgeordnete Behörden abgewickelt.

Beim dritten Typus – der Verwaltungsdigitalisierung – handelt es sich um Vorhaben, die auf die Effizienzsteigerung der Verwaltung zielen. Dabei kann es sich sowohl um Vorhaben handeln, die interne Verwaltungsprozesse der Bundesverwaltung verbessern, als auch um Vorhaben, die Schnittstellen zum Bürger beinhalten. Sie können sowohl von der Bundesverwaltung allein als auch durch eine Kooperation des Bundes mit den Ländern und Kommunen umgesetzt werden. Begriffe für diese Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung sind „E-Government“, „E-Regierung“ oder „E-Verwaltung“.

Den Mitarbeitern in Ministerien ist selbstverständlich klar, dass es einen Unterschied macht, ob sie mit der Regulierung der Digitalisierung durch gesetzliche Rahmenbedingungen, der Förderung von Digitalisierungsvorhaben in gesellschaftlichen Feldern wie Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Medizin oder Erziehung oder der Digitalisierung der eigenen Prozesse in der Ministerialverwaltung betraut sind. Aber in der öffentlichen Diskussion über Digitalpolitik, bei der Formulierung von Positionspapieren zur Digitalisierung, dem Aufsetzen von ressortübergreifenden Digitalstrategien und bei wissenschaftlichen Analysen werden diese drei unterschiedlichen Typen von Digitalisierungsvorhaben bisher nicht systematisch voneinander getrennt. Ein Grund ist, dass die politische Diskussion darüber stark durch Debatten in der Wirtschaft geprägt ist, in der das Thema auf die Nutzung der Digitalisierung bei der Entwicklung von Produkten einerseits und auf die Automatisierung der Prozesse in und zwischen den Unternehmen andererseits beschränkt ist und dadurch die unterschiedlichen Handlungsfelder nicht systematisch ins Blickfeld genommen wurden.²¹

Ziel, Methodik und Aufbau des Artikels

Das Ziel dieses Beitrags ist eine Analyse der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bei Digitalisierungsvorhaben.²² Auf den ersten Blick wirkt Digitalisierung wie eines der typischen politischen Querschnittsthemen, dessen Bearbeitung nicht in einem Ministerium konzentriert werden kann. Ähnlich wie bei Themen wie Umweltschutz in Phasen massiven Klimawandels, Verteidigung eines Nationalstaates im Falle eines Krieges oder Gesundheitspolitik in Zeiten einer Epidemie, berührt auch Digitalisierung in Zeiten starker technologischer Umbrüche die

²¹ Der Blick auf Digitalisierungsvorhaben der Bundesministerien wird stark durch den Fokus auf Digitalisierungsvorhaben von Unternehmen geprägt. Dabei haben diese in der Regel immer den gleichen Charakter. Es geht – stark vereinfacht ausgedrückt – immer um die Optimierung, entweder der Prozesse innerhalb des Unternehmens oder an ihren Schnittstellen zu Zulieferern, Kooperationspartnern oder Kunden. Dieses Differenzierungsschema ist für die Betrachtung von Digitalisierungsvorhaben der Bundesministerien zu unkomplex, weil die Kernaufgaben der staatlichen Regulierung und Förderung nicht erfasst werden.

²² Wir setzen dabei auf Studien, die in den letzten Jahren zur Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben durchgeführt wurden. Siehe beispielsweise Ines Mergel: Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 12 (2019), 1-2019, S. 162–171.



Aufgabenfelder verschiedener Ministerien.²³ Die Besonderheit ist jedoch, dass Digitalisierung viel stärker als andere Querschnittsthemen die interne Struktur der Verwaltung im Allgemeinen und der Ministerialverwaltung im Besonderen berührt und dadurch zusätzliche Erkenntnismöglichkeiten bestehen.²⁴

Die Studie basiert auf fünfundvierzig Interviews, die mit Mitarbeitern von sieben Bundesministerien, des Bundeskanzleramtes, des Bundestages, des Normenkontrollrates und von nachgeordneten Behörden und bundeseigenen Unternehmen geführt wurden.²⁵ Die Interviewpartner umfassten die Ebene der Sachbearbeiter, Referenten, Referatsleitungen, Unterabteilungsleitungen und Abteilungsleitungen.²⁶ Die Interviews wurden nicht aufgezeichnet, sondern für die Gesprächspartner sichtbar mitvisualisiert, so dass sie während des Gesprächs die Korrektheit der schriftlichen Wiedergabe überprüfen konnten. Zusätzlich wurde das Visualat nach den Gesprächen den jeweiligen Interviewpartnern zur Verfügung gestellt, damit diese die Möglichkeit hatten Ergänzungen und Korrekturen vorzunehmen. Die Aussagen aus den Interviews werden hier in anonymisierter Form wiedergegeben. Zuvor wurden die Aussagen in Themenclustern zusammengefasst, die als Grundlage für die Erarbeitung der Thesen dienten. Zur Sicherstellung der Anonymität werden die Organisationen und die Positionen der Gesprächspartner dabei nicht spezifiziert, sondern nur da wo nötig, Kontextinformationen zu den Interviews gegeben. Die in dem Beitrag angeführten Interviewsequenzen sollen nicht als Beleg für die Thesen dienen, sondern unterstützen sie lediglich in der Plausibilisierung und Illustrierung der Analyse.²⁷

Unsere zentrale These ist, dass ressortübergreifende Vorhaben zur Digitalisierung sich dann erfolgreich umsetzen lassen, wenn es gelingt, entweder wie in Fällen der Digitalisierungsgesetzgebung das Anspruchsniveau so lange abzusenken bis alle Ministerien zufrieden sind (Abschnitt 2) oder ein Vorhaben so in Einzelprogramme aufzusplitten, dass es sich gut in Referaten von einzelnen Ministerien „verinseln“ lässt (Abschnitt 3). Bei der Verwaltungsdigitalisierung führen aber sowohl die akzeptierte Absenkung des Ambitionsniveaus als auch die bewährte Verinselung in einzelne Referate zu einer Vielzahl dysfunktionaler Effekte. Die Vervielfältigung von Koordinationsgremien ist lediglich ein Notbehelf, der aber die Probleme aufgrund der Grundstruktur der Ministerialverwaltung nicht beheben kann. Weil die Ministerialverwaltung das Thema der

²³ Es ist nicht ausgeschlossen, dass Digitalisierung nur in der Phase der starken technologischen Umbrüche ein Querschnittsthema darstellt. Man kann erkennen, dass zum Beispiel die Energiepolitik mit einer verstärkten Durchsetzung elektronischen Stroms so an Komplexität verloren hat, dass sie weitgehend durch ein einzelnes Ministerium bearbeitet werden konnte.

²⁴ Um die Halbwertszeit der Analyse zu erhalten wurden alle Diskussionen und Literaturangaben zu gerade aktuellen Debatten in die Fußnoten verschoben. Der Anspruch ist, dass die Analysen Bestand haben, solange die grundlegende Struktur der Ministerialverwaltung so bleibt, wie sie ist. Die empirische Analyse bezog sich auf die Bundesrepublik Deutschland. Im Fließtext wurde – wenn immer möglich – auf eine allgemeine Bezeichnung Wert gelegt, um den Vergleich mit der Digitalisierungspolitik in anderen Ländern zu erleichtern.

²⁵ Die Durchführung der Interviews und die Erschließung der relevanten Literatur wurde von Agora Digitale Transformation finanziert, die selbst durch die Stiftung Mercator gefördert wird. Die Stiftung hat keinen Einfluss auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Analyse genommen, die allein vom Autor verantwortet wird. Auf der Basis der wissenschaftlichen Analyse wird ein Policy Paper erstellt, in dem mögliche Handlungsempfehlungen diskutiert werden. Die Interviews wurden in wechselnder Zusammensetzung von Julia Borggräfe, Bernd Eckstein und Stefan Kühl durchgeführt. Die Literaturanalyse wurde von Jan Heilmann durchgeführt. Der Dank gilt besonders den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern des Quickborner Kreises, die die Hypothesen bei verschiedenen Gelegenheiten kritisch kommentiert haben.

²⁶ Als Gesprächspartner wurden – teilweise mit Unterstützung der zuständigen Staatssekretäre – fünfzig Personen in den Ministerien identifiziert, die in den letzten Jahren in ihrer Arbeit vorrangig mit digitalen Transformationen in der Ministerialverwaltung beschäftigt waren. Bei den Gesprächen wurde dann systematisch nach weiteren interessanten Gesprächspartnern innerhalb und außerhalb der Ministerialverwaltung gefragt und das ursprüngliche Spektrum der Gesprächspartner so erweitert.

²⁷ Ergänzend wurden Gespräche mit fünf Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern geführt, die selbst zu unterschiedlichen Zeiten in der Ministerialverwaltung geforscht haben. Diese Gespräche dienten zur Erhebung des Forschungsstandes und zur Prüfung erster Arbeitshypothesen. Die Gespräche wurden mitvisualisiert, aber für diesen Artikel nicht in den Interviewfundus mit einbezogen.



Verwaltungsdigitalisierung mit ihrer existierenden Struktur nicht in den Griff bekommt, entsteht der Eindruck, als ob sie bei der Digitalpolitik insgesamt versagt (Abschnitt 4). In Digitalisierungsstrategien werden die drei Themenfelder miteinander vermischt. Weil jedes Ministerium versucht, in den Strategien seine eigenen Duftmarken zu setzen, wirken diese nicht selten wie ein wildes Sammelsurium. Statt dem in einer Gesetzgebung zu beobachtenden Prozess der Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner haben wir es eher mit der Verständigung auf die größte vorstellbare gemeinsame Klammer zu tun (Abschnitt 5). Dieser Artikel konzentriert sich auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit von Ministerien auf nationalstaatlicher Ebene. Im Anschluss an diese Analyse wäre es interessant, das Zusammenspiel von politischen Organisationen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, die Kooperation zwischen Ministerien und nachgelagerten Behörden und bundeseigenen Unternehmen sowie die Beziehung von Regierungszentralen zu Ministerien ins Blickfeld zu nehmen (Abschnitt 6).



1 Anspruchssenkung als Ausweg – die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Digitalisierungsgesetzgebung

Die Vorbereitung von Gesetzen wird als zentrale Aufgabe eines Ministeriums angesehen. Die Anzahl von realisierten Gesetzen und verabschiedeten Verordnungen durch das Parlament, gilt als die „Währung“, anhand der die Leistung von Ministerien gemessen wird.²⁸ Es wird von Politikerinnen berichtet, die sich bei der Übernahme eines Ministeriums von ihrem Vorgänger die in der vorigen Legislaturperiode vorbereiteten Gesetze zeigen lassen und dann verkünden, dass sie das Ziel haben, in ihrer Amtszeit deutlich mehr Gesetze durch das Parlament zu bringen.²⁹

Dabei bestehen die rechtlichen Vorhaben eines Ministeriums nicht allein in der Vorbereitung neuer Gesetze. Vielfach handelt es sich um die Anpassung mehrerer bestehender Gesetze, die Überarbeitung von existierenden Verordnungen oder der Erweiterung des Aufgabenspektrums einer nachgelagerten Behörde.³⁰ Nicht selten müssen im Rahmen dieser Vorhaben auch Budgetanpassungen vorgenommen werden, weil neue Aufsichtsgremien gegründet, zusätzliche Stellen in den nachgelagerten Behörden eingerichtet oder Projektträger mit begleitenden Maßnahmen beauftragt werden müssen.

Die Initiativen für Gesetzesvorhaben können verschiedene Quellen haben. In vielen Fällen sind die Gesetzesvorhaben im Koalitionsvertrag festgelegt worden und ein Ministerium wird damit beauftragt, dieses so vorzubereiten, dass es im Parlament durch die Parlamentsmehrheit verabschiedet werden kann. Im Koalitionsvertrag sind die Gesetzesvorhaben häufig nur vage skizziert, so dass Ministerien hier Gestaltungsmöglichkeiten haben. Eine weitere Quelle sind Gesetze der Europäischen Union, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Europäische Rahmengesetze zur Künstlichen Intelligenz, zur Datenverwendung, zur Data Governance oder digitalen Services werden zwar maßgeblich in den Ministerien der Mitgliedstaaten vorbereitet, aber bei deren Umsetzung gibt es dann häufig noch erheblichen Spielraum.³¹

1.1 Das Streben der Ministerien nach der Federführung

Die Erstellung von Gesetzesvorlagen oder Verordnungsentwürfen liegt maßgeblich bei federführenden Ministerien. Das federführende Ministerium erstellt eine erste Vorlage, die von anderen Ministerien kommentiert wird. Es führt die Kommentare zusammen und erstellt auf der Basis überarbeiteter Fassungen eine weitere Vorlage. Am Ende verantwortet das Ministerium die Vorlage, über die im Parlament entschieden wird. Die Federführung ermöglicht dem Ministerium

²⁸ Interview 05

²⁹ Siehe dazu auch Interview 05.

³⁰ Man kann dies zum Beispiel bei Anpassung des Aufgabenspektrums der Bundesnetzagentur in der Bundesrepublik Deutschland beobachten. Quantitativ bilden „marginale“ Änderungen, Klarstellungen und Anpassungen den Normalfall bundesdeutscher Gesetzgebung – so *Klaus von Beyme: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen 1997., S. 65f.

³¹ Als Beispiele – auch für internationale Vergleiche – können der AI Act, der Data Act, der Data Governance Act, der Digital Service Act und der Digital Markets Act dienen. Bei diesen europäischen Gesetzen kann man beobachten, wie in der Bundesrepublik Deutschland Positionen der deutschen Regierung unter Federführung eines Fachreferates eines Ministeriums koordiniert und diese dann nach der Abstimmung mit anderen Ministerien über das EU-Referat in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingespeist werden. Dann wird ein Beschluss auf Rats-Ebene getroffen und das verabschiedete Gesetz wird dann im umgekehrten Prozess über das EU-Referat des federführenden Ministeriums an das Fachreferat gegeben, das dann die Umsetzung in nationales Recht koordiniert.

nicht nur erhebliche Einflussnahme auf die Vorlage, sondern bietet der zuständigen Ministerin oder dem zuständigen Minister auch Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit.³²

Das hat den Effekt, dass bei Querschnittsthemen wie der Digitalisierung verschiedene Ministerien den Anspruch auf Federführung bei der Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen erheben. Es kommt zu regelrechten „Federführungskonflikten“, in denen sich Ministerien darüber streiten, die Zuständigkeit für ein zu erarbeitendes Gesetz oder eine zu erarbeitende Vorlage zu erhalten. Nicht selten scheitern Vorhaben schon in dieser Phase, weil man zu keiner für alle akzeptablen „Klärung“ der Zuständigkeit kommt.³³

Effekt ist, dass man das Problem der Zuständigkeit zu Beginn einer Legislaturperiode zu lösen versucht. Dabei wird ein „kurzes Zeitfenster“ zu Beginn einer Regierungsbildung genutzt, in dem eine Vielzahl von Zuständigkeiten geklärt werden müssen und deswegen Kompromissbildungen möglich sind.³⁴ Dazu wird auf Ebene der Abteilungsleitungen und der Staatssekretäre – und bei Konflikten auf der Ebene der Minister – ausgehandelt, wer für welches Gesetzesvorhaben die Zuständigkeit hat. Die stark zerklüftete, nicht immer inhaltlich stringente Verantwortlichkeit bei Gesetzen und Verordnungen zur Digitalisierung ist Ausdruck dieser Kompromisse.

Wenn man sich bei wichtigen Vorhaben nicht auf die Federführung durch ein Ministerium einigen kann, werden Co-Federführungen durch mehrere Ministerien festgelegt. Dadurch sind zwei oder drei Ministerien für die Erarbeitung einer Gesetzesvorlage oder eines Verordnungsentwurfs zuständig, die sich eng miteinander abstimmen müssen. Die Co-Federführung steigert die Komplexität, weil dann immer die Rechtsreferate, Haushaltsreferate und Vergabestellen mehrerer Ministerien eingeschaltet werden müssen. Der Gedanke der Federführung von mehreren Ministerien „widerspricht dem Federführungsgedanken“, wird aber, so eine Interviewpartnerin, akzeptiert, weil „Politik nicht immer logisch ist“.³⁵

1.2 Die Einbindung anderer Ministerien bei Gesetzesvorhaben

Querschnittsthemen wie die Digitalisierung sind dadurch gekennzeichnet, dass mehrere Ministerien eingebunden werden müssen. Bei der Erstellung eines Gesetzes zum Datenschutz von Beschäftigten ist nicht nur das Arbeitsministerium gefragt, sondern auch der Input des Wirtschaftsministeriums, des Innenministeriums und des Justizministeriums. Bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage für einen digitalen Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen ist nicht nur das Innenministerium gefragt, sondern auch das Verkehrsministerium, Wirtschaftsministerium, das Arbeitsministerium und das Justizministerium.

Schon bei der Federführung wird deswegen festgelegt, welche Ministerien verbindlich an der Erarbeitung eines Gesetzesvorhabens oder einer Verordnung zu beteiligen sind. Dabei kann unterhalb der Federführung, mit privilegierter Einbindung anderer Ministerien, bestimmt werden, was ein federführendes Ministerium unter besonderer Berücksichtigung eines anderen Ministeriums zu erarbeiten hat. Weil dies keine Co-Federführung bedeutet, aber sich auch nicht auf die üblichen Rechte der Kommentierung beschränkt, findet in dem Fall eine aufwendige Aushandlung der Interpretation dieser hervorgehobenen Rolle statt.

³² Zu den Gestaltungsmöglichkeiten und Beteiligungszwängen, die mit der Federführung einhergehen, siehe *Ulrich Smeddink, Ralf Tils: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundesbodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse. Baden-Baden 2002., S. 282.*

³³ Interview 01. Im Englischen wird dieses Phänomen unter dem Begriff der „turf wars“ diskutiert.

³⁴ Interview 01.

³⁵ Interview 07_2.



Die Einflussnahme der eingebundenen Ministerien erfolgt in einem ersten Schritt in der Kommentierung der vom federführenden Ministerium erstellten Vorlage. Mit der Kommentierung ist die Erwartung verbunden, dass diese in der Überarbeitung der Vorlage aufgegriffen werden. In einigen Fällen ist es einfach, Anregungen in eine Vorlage zu integrieren, in anderen Fällen widersprechen die Veränderungsvorschläge oder stehen in Konflikt zu Vorschlägen anderer Ministerien. In dem Fall setzen Aushandlungsprozesse ein, in denen auf der Arbeitsebene versucht wird, einen Kompromiss zu finden.

Die zweite Möglichkeit der Einflussnahme besteht für die mitarbeitenden Ministerien in der Verweigerung der Mitzeichnung einer Vorlage im Prozess der Ressortabstimmung. Dies ist ein vergleichsweise mächtiges Instrument, weil eine Vorlage der Mitzeichnung aller beteiligten Ministerien bedarf, bevor diese überhaupt in der Kabinettsitzung und dann im Parlament verhandelt werden kann. Aber gerade weil die Verweigerung der Mitzeichnung ein so scharfes Schwert ist, führt das zu erheblichen Konflikten. Es können sich wahre „Mitzeichnungskriege“ ausbilden, die das Verhältnis zwischen Ministerien massiv belasten können.

1.3 Die Koordination über die verschiedenen Ebenen eines Ministeriums

Das operative Rückgrat bei der Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen sind die Fachreferate der Ministerien. Die Abgeordneten der Parlamente und ihre Mitarbeiter haben in der Regel nicht die Kompetenz für die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und Entwicklung strategischer Initiativen. Den politischen Spitzen der Ministerien fehlt es an Zeit, sich im Detail um die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen zu kümmern. Zwar werden Entscheidungsvorlagen am Ende von der politischen Spitze abgesegnet und Gesetze vom Parlament verabschiedet, zentral sind für sie aber Vorbereitungen auf der operativen Ebene der Ministeriumsreferate.³⁶

Die Aufgaben eines Ministeriums werden dabei über Geschäftsverteilungspläne in die einzelnen Abteilungen und schließlich in die verschiedenen Fachreferate der Ministerien verteilt. Den spezialisierten Fachreferaten werden so klar voneinander abgegrenzte Zuständigkeitsbereiche zugewiesen. Das hat zur Folge, dass die Referate sich bei der Entwicklung von politischen Problemlösungen auf ihren unmittelbaren Zuständigkeitsbereich konzentrieren. Referate vermeiden so Konflikte mit anderen Referaten, wenn sie darauf achten, dass ihre Arbeit nicht die ‚Revier‘ anderer Organisationseinheiten berührt.³⁷ „Ein guter Beamter“, so der regelmäßig zu hörende Spruch in Ministerien, prüft deswegen als erstes „ob er zuständig ist“.³⁸

Die Referate sind in eine stark ausgeprägte Hierarchie eingebunden. Die hierarchischen Entscheidungskompetenzen werden in den Ministerien auf die Ebenen von Staatssekretären, Abteilungsleitern, Unterabteilungsleitern und Referatsleitern delegiert. Staatssekretäre und Abteilungsleiter übernehmen dabei als politische Beamte im Auftrag des Ministers oder der Ministerin zentrale Koordinationsaufgaben innerhalb des Ministeriums. Die Ebene der Unterabteilungsleiter ist die höchste Ebene von Beamten, die nur mit großen Schwierigkeiten aus dem Dienst entfernt werden können. Sie haben starke Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den ihnen

³⁶ Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam, New York 1975, S. 65.

³⁷ Umfangreichere – und damit kontroversere – Programmvorhaben stellen ein erhebliches Karriererisiko für Referatsleiter und Referatsleiterinnen dar, weil Beförderungen in Ministerien auch davon abhängen, mit möglichst vielen erfolgreichen und möglichst wenigen gescheiterten Initiativen assoziiert zu werden; siehe dazu F. W. Scharpf, R. Mayntz: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (wie Anm. 9) S. 57.

³⁸ Siehe dazu Interview 07_1.

unterstellten Referatsleitern, stoßen aber zwangsläufig an Grenzen, wenn es um die Abstimmung zwischen Referaten geht, die nicht in ihrem Bereich liegen.

Aufgrund der Ressorthoheit haben Ministerinnen und Minister innerhalb ihres Hauses im Prinzip sehr weitgehende Durchgriffsmöglichkeiten. Sie können sowohl die Positionen der Staatssekretäre als auch der Abteilungsleiter nach ihren Überlegungen besetzen. Die Positionen der Unterabteilungsleitung oder der Referatsleitung können sie zwar nicht ohne weiteres besetzen; sie können jedoch Angestellte innerhalb ihres Ministeriums versetzen. Diese starke Rolle eines Ministers oder einer Ministerin kann erklären, weswegen jedes einzelne Ministerium nicht selten als „eigener Hofstaat“ bezeichnet wird.³⁹

Bei der ressortübergreifenden Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen findet die Kooperation auf der Ebene von Referaten statt. Dabei besteht eine Fähigkeit von Referenten darin, die Meinung der politischen Hausleitung zu antizipieren und in die Vorlagen einfließen zu lassen.⁴⁰ Je nach „Hauskultur“ binden die Referate mehr oder minder stark die Ebene der Unterabteilungsleitungen und Abteilungsleitungen bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge ein. In der Regel versuchen die Mitarbeiter der zuständigen Referate schon auf der Arbeitsebene einen gemeinsamen Vorschlag zu erarbeiten, weil sie die Präferenz ihrer Hausleitung für ausgehandelte Vorschläge kennen.⁴¹

Die Hierarchie in den Ministerien wird immer dann relevant, wenn auf der Ebene der Referate keine Einigung erzielt werden kann. Die Konfliktpunkte werden dann schrittweise von der Ebene der Referatsleitungen auf die der Unterabteilungsleitungen, der Abteilungsleitungen, Staatssekretäre und Ministerien gezogen. Je weiter oben in der Hierarchie die Konfliktpunkte bearbeitet werden, desto stärker gerät das Thema in die Aufmerksamkeit der Regierungszentrale, die über ihre Abteilungen die Themenfelder der einzelnen Ministerien spiegelt. Bei diesen Aushandlungen zwischen den Ministerien hat sich kulturell eingeschlichen, dass immer Personen auf der gleichen hierarchischen Ebene miteinander verhandeln. Eine Kommunikation zwischen Ministerien über Hierarchieebenen hinweg gilt als Verstoß gegen die eingespielten Erwartungen in der interministeriellen Zusammenarbeit.

1.4 Die Tendenz zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner

In der Regel führen die Bestrebungen der Referate abgestimmte Vorlagen zu erstellen, die Möglichkeit der Eskalation über die hierarchische Ebene der Ministerien und die Einschaltung der Regierungszentrale dazu, dass am Ende eine ausgehandelte Vorlage in die Kabinettsitzung und dann ins Parlament eingebracht wird.⁴² In der Forschung ist herausgearbeitet worden, dass die ungewollte Nebenfolge dieses durch die Struktur der Ministerialverwaltung sich ergebenden Aushandlungsprozesses sehr häufig die Einigung auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner ist.⁴³ In dem Einigungsprozess wird das Ambitionsniveau eines Vorhabens immer weiter abgesenkt. Dabei gibt es kein Indiz dafür, dass die Dynamik bei der Erstellung von Gesetzesvorhaben im Bereich der Digitalisierung sich von der Erarbeitung von Gesetzesvorhaben bei anderen Querschnittsthemen unterscheidet.

³⁹ Interview 07_1.

⁴⁰ Siehe zu diesem Prozess der „funktionalen Politisierung“ ausführlich *Jana Marleen Walter: Funktionale Politisierung als informelle Institution*. Wiesbaden 2023.

⁴¹ Siehe zur Antizipation der Präferenzen der Hausleitung auf Referatsebene das Dialog-Modell politischer Planung von *Renate Mayntz: Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg 1985., S. 192ff.

⁴² Eine wichtige Rolle spielen bei den Aushandlungen auch die Koalitionsausschüsse, in denen Konflikte aus dem Weg geräumt werden, bevor sie in den Kabinettsitzungen aufschlagen.

⁴³ *R. Mayntz, F. W. Scharpf: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (wie Anm. 36), 146f.

Während in der Forschung detailliert untersucht wurde, wie Themen in der Abstimmung zwischen den Ressorts über die Hierarchiestufen hoch und runter gespielt werden, wurde der Nutzung unterschiedlicher Kommunikationsformen bei der Gesetzeserstellung bisher wenig Aufmerksamkeit gewidmet.⁴⁴ Die schriftliche Kommunikation in Form von Briefen, Emails und Vermerken spielt in Ministerien allein schon deswegen eine wichtige Rolle, weil nur durch sie Ansprüche an die Aktenförmigkeit der Kommunikation gewährleistet werden können. Die Kommunikation über Telefon oder über Webkonferenzen, in der die Kommunikationspartner zwar nicht räumlich an einem Ort zusammen sind, aber direkt aufeinander reagieren können, spielt besonders eine Rolle, wenn es um Vorabklärungen geht, die nicht unbedingt Eingang in die Akten finden sollen. Face-to-Face-Interaktionen vor Ort erweitern die Interaktionsmöglichkeiten, weil man Gesprächspartner nicht nur akustisch und begrenzt visuell, sondern auch sprichwörtlich riechen und haptisch registrieren kann.

In der Regel findet die Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts zuerst auf einer schriftlichen Basis statt. Grundlage bildet dabei ein Gesetzesvorschlag des federführenden Ministeriums, der an die eingebundenen Ministerien verschickt wird und von diesen bis zu einer gesetzten Frist kommentiert werden kann. In dem sogenannten „Drei-Spalten-Text“ der Vorlage findet sich auf der linken Seite der Vorschlag des federführenden Ministeriums, in der Mitte ein Platz für Alternativformulierungen und rechts die Begründung für den Alternativvorschlag. Weil bisher ein System zur ressortübergreifenden Bearbeitung von Gesetzesvorlagen fehlt, arbeitet jedes Ministerium mit einem eigenen Dokument. Das federführende Ressort führt die Dokumente dann händisch zusammen und erarbeitet einen neuen Vorschlag. Erst wenn sich auf der Basis der gesammelten Vorschläge und Kommentare deutliche Konfliktlinien abzeichnen, „greift man zum Telefonhörer“.⁴⁵ Dabei wird erst auf der Ebene von Referatsleitungen, dann auf der Ebene von Unterabteilungsleitungen und Abteilungsleitungen versucht, bilateral eine Lösung zu finden. Direkte Face-to-Face-Interaktionen zwischen Staatssekretären oder Ministern sind häufig die letzte Eskalationsstufe, in der versucht wird, noch eine Einigung zu erzielen.

Es gibt keine Indizien dafür, dass für die interministerielle Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und Verordnungen zu Digitalisierungsvorhaben anders kooperiert wird als bei anderen Themenfeldern. Man erkennt aber, dass durch die Möglichkeiten der Digitalisierung bei der Kooperation zwischen den Ministerien und der Etablierung neuer Arbeitsformen außerhalb von Ministerien ein zunehmender Legitimationsbedarf für die etablierten Verfahren entsteht. Kollaborative Gesetzgebungen, in denen man gemeinsam an einer Gesetzesvorlage oder einem Verordnungsentwurf arbeitet und zeitnah die Überarbeitungsstände einsehen kann, sind technisch machbar. Sie ändern zwar nichts an der Grundstruktur des Abstimmungsmechanismus innerhalb eines Ministeriums über Referate, Unterabteilungen, Abteilungen, Staatssekretäre und Minister, könnten aber dazu führen, dass mit anderen Formaten experimentiert wird.

In der Zeitdimension wird vereinzelt von der – hier stark vereinfacht ausgedrückten – Standardvorgehensweise, die aus einer schriftlichen Kommunikation nach der Erarbeitung einer Vorlage, der Abstimmung über Telefon und Webkonferenzen für bilaterale Abklärungen bei offenen Punkten und Face-to-Face-Treffen bei der Eskalation von Konflikten besteht, abgewichen. Auch wenn Treffen ohne Vorlagen in Ministerien skeptisch beobachtet werden, wird vereinzelt mit Face-to-Face-Treffen beteiligter Ministerien vor der Erarbeitung eines ersten Entwurfs für Gesetze und Verordnungen experimentiert. In der Sozialdimension wird bei einzelnen Vorhaben von der „etwas statischen“ Beteiligung von Interessengruppen im Gesetzgebungsverfahren abgewichen. Weil die Referate mit den Interessengruppen sowieso in einem regelmäßigen Kontakt stehen, werden

⁴⁴ Siehe als schnellen Überblick über die verschiedenen Kommunikationsformen *Marion Müller: Einführung in die Interaktionssoziologie*. Weinheim 2024, 184ff.

⁴⁵ Interview 06.



diese in manchen Fällen auch vor der Erstellung eines Vorhabens in Workshops eingebunden. Die Hoffnung ist dabei, dass sich in der Sachdimension die „Fronten nicht mehr so verhärten“, weil die Positionen innerhalb der Ministerien nicht so schnell festgezurr wurden.⁴⁶

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich solche Formen der Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen breit durchsetzen, ist ohne Veränderung der gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien gering. Beamte in der Ministerialverwaltung sind, so die Aussage aus einem der Interviews, darauf „getrimmt, dem Prozess zu folgen“. Man werde „nie bestraft, wenn man dem Prozess folgt“, auch wenn am Ende die Kooperation zwischen den Ministerien scheitert. Wenn man aber vom „Prozess abweicht und dabei Fehler macht“, kann das erhebliche Konsequenzen für die eigene Karriere haben.⁴⁷ Der politische Wille, an der gemeinsamen Geschäftsordnung etwas zu ändern und damit die Grundlage für andere Arbeitsformen zu legen, scheint gering zu sein.⁴⁸

⁴⁶ Interview 05.

⁴⁷ Interview 34.

⁴⁸ Interview 03.

2 Verinselung in Reinform – Die Digitalisierungsförderung als optimal an die Referatsstruktur angepasstes Format

Mit der Ausweitung seines Selbstverständnisses hat sich der Staat neben seiner zentralen Funktion in der Herstellung kollektiv bindender Erwartungen in Form von Gesetzen und Verordnungen zusätzliche Interventionsfelder für politisches Wirken geschaffen. Eine wichtige Rolle besteht dabei in der finanziellen Förderung und Subventionierung. Vereinfacht ausgedrückt wird dafür ein Teil der eingenommenen Steuermittel nach einem in der Politik festgelegten Kalkül an Empfänger verteilt, um soziale Härten abzufedern, wirtschaftliche Impulse zu setzen oder wissenschaftliche Entwicklungen anzustoßen.

Die Förderung kann man danach differenzieren, ob die Empfänger der staatlichen Leistungen Einzelpersonen – individuelle Akteure – oder Organisationen – kollektive Akteure – sind.⁴⁹ Bei Einzelpersonen als Empfänger handelt es sich beispielsweise um Sozialleistungen, Ausbildungsförderungen oder Existenzgründerzuschüsse, die gebunden an eine konkrete Einzelperson vergeben werden. Meistens existieren dafür stark standardisierte Prüfverfahren, mit denen festgestellt werden, ob eine Person Anrecht auf eine Förderung hat. Bei Organisationen als Empfänger handelt es sich beispielsweise um die Förderung von Forschungsprojekten, die Subventionierungen für die Errichtung von Gebäuden, Anlagen und Netzen oder den fachlichen Austausch zwischen Organisationen aus der Wissenschaft, Wirtschaft, Gesundheit, Massenmedien und Politik.

Weil die Digitalisierung in den meisten Staaten als Zukunftsfeld identifiziert worden ist, fließen erhebliche Fördermittel und Subventionierungen in diesen Bereich. Vielfach wird diese finanzielle Bezuschussung im Bereich der Digitalisierung als mindestens ebenso wichtig betrachtet wie die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen. Wie auch bei anderen Querschnittsthemen sind die Empfänger der Mittel nicht Einzelpersonen, sondern Organisationen. Dabei kann es sich sowohl um öffentliche Organisationen wie staatliche Universitäten, bundeseigene Forschungsinstitute oder kommunale Stadtwerke als auch um nichtöffentliche Organisationen wie private Unternehmen, religiöse Einrichtungen oder politische Vereine handeln.

2.1 Die Abwicklung des Projektgeschäfts

Wenn in einem Haushalt Mittel für Projektförderungen angesetzt sind, wird das im Geschäftsverteilungsplan festgelegte Referat damit beauftragt, dies abzuwickeln. Häufig handelt es sich dabei um umfassende Programme, die aus einer Vielzahl von Einzelprojekten bestehen und die von unterschiedlichen Zuwendungsempfängern abgewickelt werden. Aufgabe des Referenten oder der Referentin ist es, für die „gesetzeskonforme“ Vergabe und Abwicklung der Projekte im Rahmen eines Programmes zu sorgen. Dafür wird das Programm spezifiziert, mit Hilfe der Vergabestelle eine offizielle Ausschreibung umgesetzt und mit Unterstützung des Haushaltsreferats für einen „rechnungshofsicheren“ Abfluss von Mitteln gesorgt.⁵⁰

Die konkrete Abwicklung der Projekte findet in den allermeisten Fällen nicht im Ministerium selbst statt, sondern bei Organisationen, die im Projektfördergeschäft als „verlängerte Werkbank“ der Ministerien agieren. Diese Organisationen können nachgelagerte Behörden der Ministerien, staatseigene Unternehmen oder unabhängige Projektträger sein. Die Organisationen

⁴⁹ Der Verweis auf die Differenz zwischen individuellen und kollektiven Akteuren soll markieren, dass es sich lohnen könnte, mit Hilfe der Rational Choice Theorie zu untersuchen, welchen Unterschied es macht, ob Einzelpersonen oder Organisationen gefördert werden. Dazu fehlen bisher systematische Analysen.

⁵⁰ So die Detailschilderung einer Referentin eines Referats, das primär mit der Abwicklung von Fördermaßnahmen beschäftigt ist. Siehe Interview 09.



übernehmen im Auftrag der Ministerien die Auswahl der Projektempfänger, die Auszahlung der Geldmittel und die Sicherstellung deren korrekten Verwendung. Für diese Verwaltungsleistung erhalten die Organisationen einen Teil der Fördermittel.

Offiziell agieren diese Organisationen als Auftragnehmer, die ein von den Ministerien aufgesetztes Programm umsetzen. Inoffiziell werden die Programme aber nicht selten von den nachgeordneten Behörden, betriebseigenen Unternehmen oder unabhängigen Projektträgern maßgeblich vorbereitet und von den Referenten im Groben übernommen. Hier haben wir es mit einem in der Forschung in verschiedenen Varianten bekannten Kreislaufmodell zu tun, in dem die Leistungsfähigkeit und Stabilität eines Systems dadurch gewährleistet wird, dass die formal und rechtlich fixierten Beziehungen durch ein gegenläufiges informales Abstimmungsverfahren ergänzt werden.

Die Arbeit der für eine Projektförderung zuständigen Referenten in einem Ministerium erfordert eine enge Abstimmung mit beauftragten Projektabwicklern. Sie ist aber im Verhältnis zu anderen Ministerien durch eine starke Schnittstellenarmut gekennzeichnet. Wenn erst einmal bei einem Querschnittsthema die Mittel durch den Bundeshaushalt einem einzelnen Ministerium zugeteilt wurden, gibt es keine Veranlassung, Referate anderer Ministerien einzubinden.

2.2 Das Projektfördergeschäft als ideale Form der Verinselung

Das Projektfördergeschäft passt sich optimal in die Struktur eines Ministeriums ein, weil es problemlos als Aufgabe an ein einzelnes Referat vergeben werden kann. Die Aufgabe des Referats konzentriert sich auf die Steuerung und Kontrolle des Projektträgers, des bundeseigenen Unternehmens oder der nachgeordneten Behörde, die das Projekt im Auftrag des Ministeriums ausführt. Dadurch ist es möglich, innerhalb eines Ministeriums auch Vorhaben von zweistelligen Millionensummen mit einer einzigen Referentin oder einem einzigen Referenten abzuwickeln.⁵¹

Das Problem ist, dass das Projektfinanzierungsgeschäft zwar im Rahmen der Verwaltung eines Ministeriums sehr gut abgewickelt werden kann, aber die politische Leitung nur begrenzt in der Lage ist, zu profitieren. Zwar ist es möglich, sich das Einwerben zusätzlicher Mittel in den Haushaltsverhandlungen politisch als Erfolg auf die Fahnen schreiben zu lassen. Das erfolgreiche Abfließen von Mitteln an Projektempfänger lässt sich aber politisch in der Regel nicht verwerten. Abgesehen von einem gelegentlichen Durchschneiden roter Bänder zur Eröffnung eines neuen Gebäudes oder gelegentlichen Vorträgen auf Konferenzen der Projektempfänger, ist das Projektgeschäft für Minister nicht in Form eines „kommunikativen Ereignisses“ zu packen.

Das führt dazu, dass die Referate, die für den Abfluss von Mitteln zuständig sind, vergleichsweise unattraktiv bleiben, weil sie nicht im Fokus der politischen Leitung stehen. Die Stellen werden häufig durch befristete Abordnungen von nachgeordneten Behörden oder Projektträgern gefüllt. Sehr häufig handelt es sich nicht um Dauerstellen, sondern um zeitlich befristete Posten. Die Fluktuation in den Referaten, die für den Abfluss von Mitteln zuständig ist, ist vergleichsweise hoch. Sie führt dazu, dass in den Referaten unterhalb der Ebene der Referatsleitung Wissen häufig immer wieder neu aufgebaut werden muss.

⁵¹ Zum Vorteil des vergleichsweise niedrigen inhaltlichen Koordinationsbedarfs bei der Verausgabung von Geld durch die „Zuteilungsverwaltung“ siehe *Niklas Luhmann: Politische Planung*. In: *Niklas Luhmann, Veronika Tacke, Ernst Lukas* (Hrsg.): *Schriften zur Organisation 4*. Wiesbaden 2020, S. 85–117.

Aber dies ändert nichts daran, dass sich Projektförderung als eine „ministeriale Allzweckwaffe“ etabliert hat, mit der man innerhalb der Struktur eines Ministeriums ein Thema besetzen kann. Kein anderes Format ist so gut auf die auf Referaten basierende Grundstruktur eines Ministeriums ausgerichtet. Die Digitalpolitik ist nur eines von vielen Querschnittsthemen, in denen dies zum Tragen kommt.

2.3 Verschärfung der Verinselungstendenzen durch Monitore

Es gibt Indizien dafür, dass die gezielte Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben durch projektformige Finanzierung von Zuwendungsempfängern durch ein Monitoring von Digitalisierungsvorhaben verschärft wird. Es gehört inzwischen zur Praxis, dass Branchenverbände und Lobbyorganisationen eigene Monitore aufstellen, um zu erfassen, wie erfolgreich festgelegte Digitalisierungsvorhaben umgesetzt wurden. Dabei werden die im Koalitionsvertrag und in der Digitalstrategie aufgeschlüsselten Vorhaben mit einer Farbskala markiert, die anzeigt, ob Vorhaben schon abgeschlossen sind, noch nicht begonnen oder erste Schritte zur Umsetzung eingeleitet wurden.

Weil sich die Digitalisierungsvorhaben den einzelnen Ministerien zuordnen lassen, können die Umsetzungsquoten der Vorhaben miteinander verglichen werden. Es kann aufgezeigt werden, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales deutlich mehr Vorhaben abgeschlossen hat als das Finanz- oder das Familienministerium. Suggestiert wird, dass Ministerien, die einen erheblichen Teil ihrer Vorhaben bereits abgeschlossen oder zumindest begonnen haben, erfolgreicher sind als Ministerien, die in Bezug auf ihre Vorhaben hinterherhinken.

Der Effekt dieser Monitore ist, dass sie einen Anreiz für Ministerien bieten, sich auf Vorhaben zu konzentrieren, die sich gut in einzelne Referate verinseln und vergleichsweise leicht über das Instrument der Projektförderung umsetzen lassen. Vorhaben wie die Einrichtung von Servicecentern für künstliche Intelligenz, das Schaffen einer zentralen Anlaufstelle für das Lernen und Lehren in der digitalen Welt, die Förderung von digitalen Schlüsseltechnologien, die Einrichtung von Zukunftsfonds für die Förderung von Gründern und Gründerinnen oder die Unterstützung von Betroffenen von Hass im Netz lassen sich über den Einsatz der bewährten Projektförderinstrumente gut umsetzen. Vorhaben wie die Einführung von Online-Visa für ausländische Fachkräfte, die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren von FinTechs oder die Nutzung von digitalen Verfahren für Klientenforderungen sind dagegen deutlich schwieriger umzusetzen.

2.4 Mittelabflusszwänge, Evaluationsschwierigkeiten und Fortschreibungszwänge als ungewollte Nebenfolgen der Projektförderung

Die Ziele, die mit einer Projektförderung im Bereich der Digitalisierung verbunden werden, sind erheblich. Im Gesundheitswesen soll eine „flächendeckende digitale Datenverfügbarkeit realisiert werden“, die „zu einer besseren und effizienteren Versorgung“ führt. Der Einsatz „digitaler Zwillinge“ soll für mehr Effizienz „bei der Planung, Bau und Bewirtschaftung von Bauwerken“ sorgen. Die Wirtschaft soll mit Hilfe der Digitalisierung „erfolgreich wachsen“ und „stärker auf Nachhaltigkeit“ ausgerichtet werden. Künstliche Intelligenz soll „vom Menschen her“ gedacht werden und „verantwortungsvoll, technologieoffen und innovationsfreundlich erforscht und weiterentwickelt werden“. Der „digitale Wandel der Arbeitswelt“ soll „mit Sicherheit und Respekt für alle gestaltet“ werden.⁵²

⁵² Hier nur einige Zitate aus der Digitalstrategie einer Regierung der Bundesrepublik Deutschland. Siehe *Bundesregierung*: Digitalstrategie (wie Anm. 2), S. 6–8. Die Beschreibungen in den Strategien unterscheiden sich nicht grundsätzlich zwischen den Nationalstaaten.



Ob die aufgesetzten Förderprogramme zu der Umsetzung dieser Leitbilder beitragen, lässt sich nur schwer feststellen. In der Praxis wird der Erfolg eines Vorhabens daher daran gemessen, ob es gelungen ist, die Mittel für die entsprechenden Vorhaben „rechnungshofkonform“ abfließen zu lassen. Dabei kommt es in den Referaten nicht nur darauf an, zu vermeiden, dass zu viele Mittel abgerufen werden, sondern besonders, dass die veranlagten Mittel auch wirklich abfließen. Das Projektfördergeschäft ist deswegen zu erheblichem Maße durch einen Mittelabflusszwang geprägt. Der Erfolg von Vorhaben wird deswegen häufig daran gemessen, ob die Mittel für den vereinbarten Zweck im geplanten Zeitraum ausgegeben wurden.

Selbstverständlich ist jedes Förderprogramm mit einer Zielsetzung verbunden, die am Ende auf ihre Realisierung überprüft werden soll. Ob dieses Ziel wirklich erreicht wurde, lässt sich häufig nur schwer bestimmen, weil zu viele externe Kausalfaktoren eine Rolle spielen. Selbst wenn man feststellt, dass die intendierten Wirkungen eingetreten sind, ist es in den meisten Fällen faktisch unmöglich, kausale Rückschlüsse auf die Programme zurückzuführen. Für das Eintreten einer erhofften Wirkung sind nicht selten andere Faktoren wie unkalkulierbare wirtschaftliche Entwicklungen, Verlagerungen von Forschungsschwerpunkten oder zufällige wissenschaftliche Entdeckungen wichtiger als die Förderung durch ein Programm.

Die Unmöglichkeit die Zielerreichung zu prüfen, befördert in dem Projektgeschäft der Ministerien eine Tendenz zur Fortschreibung von laufenden Programmen. Es braucht häufig einige Jahre, um überhaupt die Förderinfrastruktur für ein Vorhaben über einen Projektträger ins Laufen zu bekommen, weswegen es keine Anreize gibt, die Förderlinien schnell wieder einzustellen. Es ist für die Referate deutlich einfacher, die Förderkriterien für die existierenden Programme anzupassen, statt neue Programme aufzusetzen. Durch die Förderprogramme entstehen bei den Projektträgern und -empfängern durch die Rekrutierung von Personal, Abhängigkeiten, die ein starkes Interesse am Fortsetzen einer Förderlinie zur Folge haben. Nicht zuletzt lässt die Jährlichkeit der Mittelzuweisungen häufig keine Zeit, die Evaluation von Programmen abzuwarten und grundlegende Anpassungen vorzunehmen.

So ist eine Struktur aus Ministerien, Projektträgern und Förderempfängern entstanden, die darauf ausgerichtet ist, möglichst große Fördersummen zu verteilen – unabhängig davon, wie erfolgreich die Förderziele mit den verausgabten Geldern umgesetzt werden. Zwar werden die Programme zur Vergabe von Projektfördermitteln immer mit übergreifenden Zielsetzungen ausgestattet und Maßnahmen zur Evaluation festgelegt, diese spielen angesichts des Drucks zur Verausgabung von Mitteln bei der Gestaltung von Programmen aber eine untergeordnete Rolle. Es handelt sich bei den Zielformulierungen und Evaluierungsformaten eher um Legitimationsfassaden, mit denen die Vergabe von Mitteln gerechtfertigt werden kann.

3 Gremienvervielfältigung als Notbehelf – der Umgang mit den Schwierigkeiten in der Verwaltungsdigitalisierung

In Bezug auf ihre eigenen Verwaltungsverfahren kann jedes Ministerium im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und den durch den Bundeshaushalt zugewiesenen Mitteln frei agieren. Bei der inneren Organisation des Ministeriums liegt, so die akzeptierte Interpretation des Grundgesetzes, die „alleinige Organisationsgewalt“ bei der Ministerin oder dem Minister.⁵³ Wenn das Umweltministerium sich entschließt, die Personalunterlagen in einer anderen Form zu führen als das Wirtschaftsministerium, kann es niemand daran hindern.

In den Ministerien haben sich deswegen sehr unterschiedliche Verwaltungsverfahren ausgebildet. Die Heterogenität in den Verfahren ist dabei in den meisten Fällen nicht das Ergebnis unterschiedlicher politischer Auffassungen. Es macht – überspitzt ausgedrückt – für die politische Ausrichtung eines Ministeriums keinen Unterschied, ob die eigenen Ministerialbeamten alle zwei Jahre mit Noten von A++ bis D—oder mit Noten von 1 bis 6 beurteilt werden. Vielmehr ist die Heterogenität der Verfahren das Resultat einer seit Jahrzehnten praktizierten Autonomie der Ministerien in der Gestaltung ihrer Verfahren.

3.1 Verschärfung des Problems durch die Digitalisierung

Bei den analogen Verfahren konnte die Heterogenität in der Arbeitsweise der Ministerien gut kompensiert werden. Eine Papierakte kann bei Übergang von einem Ministerium zu einem anderen weiterbearbeitet werden, auch wenn die ressortinternen Verfahren sich stark unterscheiden. Es bedarf lediglich einer Einigung zwischen den Ministerien auf grobe Standards, zum Beispiel in Bezug auf die Grundprinzipien der Aktenführung und auf die Stiftfarbe der mitzeichnenden Hierarchien. Bei digitalen Verfahren bedarf es jedoch eine genauere Definition von Standards, um eine „Interoperabilität“ zwischen den Verfahren verschiedener Häuser sicherzustellen. An dieser Stelle kommt es aufgrund des Drucks zur Digitalisierung von Verwaltungsabläufen an mehreren Stellen zu einer erheblichen Verkomplizierung bei der ressortübergreifenden Kooperation von Ministerien.

Am offensichtlichsten ist dies bei der direkten Abstimmung zwischen den Ministerien – beispielsweise bei der Erstellung eines Gesetzesvorhabens, der Vorbereitung einer Vorlage oder der Versetzung von Mitarbeitern. Selbst wenn ein Ministerium erfolgreich eine elektronische Akte eingeführt haben wird, heißt es nicht, dass es möglich ist, mit anderen Ministerien über diese elektronische Akte zu kommunizieren. Häufig hat man es hier mit einem „Medienbruch“ zu tun, so dass eine elektronische Akte, die ein Haus verlässt, ausgedruckt werden muss, um in einem anderen Haus überhaupt verarbeitet werden zu können.

Verschärft wird dieses Problem durch die Kooperation der Ministerien mit nachgelagerten Behörden, bundeseigenen Unternehmen und beauftragten Projektträgern. Dabei achten die Ministerien darauf, dass die elektronische Übertragung von Informationen und die digitale Zusammenarbeit an gemeinsamen Dokumenten mit den ihnen unterstellten oder beauftragten Organisationen gewährleistet ist. Die Probleme entstehen, wenn mehrere Ministerien mit einer dieser Organisationen kooperieren müssen. Es kann passieren, dass nachgelagerte Behörden, bundeseigene Unternehmen oder beauftragte Projektträger mit unterschiedlichen Formen von E-Akten arbeiten müssen, weil es keine einheitlichen Standards der Bundesministerien gibt.

⁵³ Zur alleinigen Organisationsgewalt des Ministers oder der Ministerin in Bezug auf „die innere Organisation [...] des Ministeriums selbst“ gemäß Art. 65 GG siehe *Ernst-Wolfgang Böckenförde*: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Berlin 1998, S. 147.

Öffentliche Aufmerksamkeit erhält das Thema, wenn Prozesse digitalisiert werden sollen, die den Zugang zu Verwaltungsleistungen für die Bürger erleichtern sollen. Vorhaben wie der elektronische Identitätsnachweis, die digitale Kfz-Zulassung, die E-Patientenakte oder die elektronische Abgabe von Steuererklärungen werden von Fachministerien verantwortet, müssen aber in vielen Fällen miteinander verzahnt werden. Hier kommt es zu erheblichen Schwierigkeiten, wenn die technischen Standards und Arbeitsformen der Ressorts sich stark unterscheiden.

3.2 Interministerielle Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Abstimmungsgremien

Um zu einer besseren Koordination zu kommen, sind in den letzten Jahren eine Vielzahl von Abstimmungsformaten zwischen den Ministerien entstanden.⁵⁴ Je nach Sprachgebrauch werden diese als Ausschuss, Gremium oder Arbeitsgruppe bezeichnet. Es handelt sich dabei um eine Reihe von Sitzungen mit einem weitgehend identischen Teilnehmerkreis. Die Themen können so grundlegende Fragen wie die Erstellung von einheitlichen IT-Lösungen für Gesetzgebung, Rechnungsstellung, Auszahlung, Aktenführung und Archivierung, die Zusammenziehung der Hunderten von Rechenzentren der Ministerien und nachgelagerten Behörden in einem Masterrechenzentrum oder die Koordination zwischen den verschiedenen Managementinformationssystemen des Bundes beinhalten. Es kann sich aber auch um „kleinere Fragen“, wie zum Beispiel den Zugriff der verschiedenen Bibliotheken der Ministerien auf die gleichen externen Datenbanken, handeln.

Auch wenn die gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien die Zusammenziehung der Verantwortung für die mit Verwaltungsprozessen betrauten interministeriellen Arbeitsprozesse in einem einzigen Ministerium vorsieht, wird der Vorsitz und die Geschäftsführung der Arbeitsgruppe, je nach Thema, von unterschiedlichen Häusern verantwortet.⁵⁵ Die Verantwortung für die Erstellung von ressortübergreifenden IT-Lösungen liegt dann im Innenministerium, die Zusammenziehung der Rechenzentren wird im Finanzministerium gemanagt und die Verantwortung der Koordination zwischen den Datenlaboren – einer Art Managementinformationssystem – der Ministerien wird dann in der Regierungszentrale verantwortet.

Weil viele strategische Themen auf der Arbeitsebene nicht entschieden werden, werden verschiedene hierarchisch höher angesiedelte Koordinationsgremien gegründet. Wenn die aus Referaten entsandten Mitarbeiter in den Ausschüssen, Arbeitsgruppen und Gremien nicht zu einer Einigung kommen, wird das auf die Ebene, der für IT-zuständigen Abteilungsleiter delegiert, die versuchen, in Sitzungen Standards festzulegen. Auf der Ebene darüber – dem „IT-Rat“ – versuchen die zuständigen Staatssekretäre der Ministerien und die zuständigen Abteilungsleiter des Kanzleramtes, gemeinsame Standards festzulegen.⁵⁶ In letzter Konsequenz können offene

⁵⁴ Siehe dazu früh *Harm Prior*: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Stuttgart 1968, S. 16.; *Heinrich Pehle*: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Ausgegrenzt statt integriert? Wiesbaden 1998, 88f. Für neuere Arbeiten siehe nur beispielsweise *Ina Radtke, Thurid Hustedt, Anne Klinnert*: Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems? In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (2016), 1, S. 65–81.; *Thurid Hustedt, Thomas Danken*: Institutional Logics in Inter-departmental Coordination. Why Actors Agree on a Joint Policy Output. In: *Public Administration* 95 (2017), S. 730–743.

⁵⁵ Die Widersprüche zwischen der faktischen Aufteilung der Verantwortung für die Arbeitsgruppen zwischen den Ministerien und dem § 20 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschlands in der Fassung von 2020 sind offensichtlich. Siehe *Bundesregierung*: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin 2020, 16f.

⁵⁶ Auf den „IT-Planungsrat“, der die Vorhaben des Bundes, der Länder und Kommunen koordinieren soll und die für Digitalisierung zuständigen Staatssekretäre im Innenministerium sowie die für Informationstechnik zuständigen Vertreter der Länder und Vertreter, die den kommunalen Spitzenverbänden angehören, wird hier nicht eingegangen, weil die Politikverflechtung zwischen mehreren politischen Ebenen im Rahmen dieser Analyse ausgeblendet wird.

Fragen sogar im Rahmen eines sogenannten „Digitalkabinetts“ auf Ministerienebene diskutiert und entschieden werden.

3.3 Versuch des Schutzes des eigenen Ressortprinzips

Die Hoffnung, über die Gremien, Ausschüsse oder Arbeitsgruppen gemeinsame Standards der Ministerien festlegen zu können, hat sich in vielen Fällen nicht erfüllt. Auch wenn in den Geschäftsordnungen der Arbeitsgruppen festgelegt ist, dass es um die Erarbeitung gemeinsamer Standards der Ministerien geht, agieren die Abgesandten der Ministerien häufig als ressorteigene „Türsteher“. Und auch wenn sie sich offiziell den Zielen der Arbeitsgruppen verschreiben, verstehen sie es in vielen Fällen als ihre Aufgabe, die „Ressorthoheit ihrer Ministerien zu wahren“ und „die Ressourcen der eigenen Ministerien“ zu schonen.⁵⁷

Die Abgesandten der Ministerien sind dabei stark durch die Interessen ihrer jeweiligen Zentralabteilungen geprägt. Diese sind für die Verfahren innerhalb eines Ministeriums zuständig, verantworten die IT-Infrastruktur des Ministeriums, verwalten das Budget des Ministeriums und kontrollieren die Vergaben. Über die Mitglieder in den Ausschüssen, Gremien und Arbeitsgruppen für Verwaltungsdigitalisierung, die in den meisten Fällen von den Zentralabteilungen entsendet werden, wirken diese auf die Entscheidungsfindung ein.

Die Möglichkeiten, die Ressortinteressen über die Interessen zur Etablierung gemeinsamer Standards zu setzen, werden durch die formalen Richtlinien für die ressortübergreifende Zusammenarbeit erleichtert. Für die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien sind „ressortübergreifende Ausschüsse für Angelegenheiten der Organisation sowie Information und Kommunikation“ vorgesehen.⁵⁸ Die allgemeinen Richtlinien einer gemeinsamen Geschäftsordnung von Bundesministerien lassen zwar Spielraum bei der Gestaltung, haben aber dazu geführt, dass sich in den Ausschüssen eine spezifische Kooperationskultur eingespielt hat. Es handelt sich um eher kürzere Treffen, in denen im Plenum eine Tagesordnung durchgegangen wird. Diskutiert wird auf der Basis von vorher verschickten Vorlagen, zu denen die Referenten der Ministerien vorher Meinungen in ihrem Haus einholen. Es wird nicht mit einer inkrementalen Vorgehensweise gearbeitet, sondern ein langfristig angelegter Zielkatalog abgearbeitet.⁵⁹

Als Indiz für das mangelnde Interesse an der Definition gemeinsamer Standards wird eine stark fluktuierende Teilnahme an den Sitzungen angeführt. Einige Ministerien entsenden gar keine Vertreter und geben so zum Ausdruck, dass sie sich an Vereinbarungen nicht gebunden fühlen werden. In einigen Arbeitsgruppen nehmen nicht Referenten aus den Ministerien teil, sondern Berater, die in ihren Ministerien an Digitalisierungsthemen arbeiten. Statt intensiver Debatten läuft die Arbeit häufig auf den Austausch von E-Mails und das Verschicken von Excel-Tabellen zur Dokumentation der eigenen Arbeit hinaus.⁶⁰

Effekt ist, dass es schwierig ist, sich in den Arbeitsgruppen auf gemeinsame Vorgehensweisen zu einigen. In einer „Runde von Türstehern“ sei es, so ein Interviewpartner, schwer, verbindliche

⁵⁷ Interview 37. Hierbei handelt es sich um die Innenbetrachtung eines der zentralen Ausschüsse zur Steuerung gemeinsamer IT-Vorhaben des Bundes.

⁵⁸ Siehe hier beispielhaft den § 20 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung von 2020. *Bundesregierung: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (wie Anm. 55), 16f.

⁵⁹ Hierbei handelt es sich um eine schematische Darstellung der Arbeitsform in den Ausschüssen. Interessant sind die ressortübergreifenden Arbeitsgruppen, in denen von dieser Arbeitsweise abgewichen wird.

⁶⁰ Interview 37. Hierbei handelt es sich um die Innenbetrachtung einer der zentralen Ausschüsse zur Steuerung gemeinsamer IT-Vorhaben des Bundes.

Beschlüsse zu fassen oder gar auch nur gemeinsame Empfehlungen zu geben.⁶¹ Man weiß, dass man sich in den Arbeitsgruppen über die Zustimmung zu gemeinsamen Standards und einheitlichen Software-Lösungen im eigenen Haus exponiert, ohne selbst garantieren zu können, dass die Vereinbarungen im eigenen Haus auch wirklich umgesetzt werden. Die ambitionierten Pläne verpuffen deswegen in vielen Fällen.

Über die Einrichtung von Abstimmungsgremien auf der Ebene der Abteilungsleiter und der Staatssekretäre soll diese strukturelle Schwäche der auf der Arbeitsebene angesiedelten Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Gremien kompensiert werden. Aber nicht selten reproduzieren sich die Probleme der Arbeitsebene, zu einer Einigung zu kommen, auch auf den höheren Ebenen. Der im Innenministerium verankerte „Chief Information Officer der Bundesregierung“ könnte in der Runde der Staatssekretäre Standards vorgeben, verzichtet aber in vielen Fällen darauf, um Konflikte bei Themen zu vermeiden, von denen er weiß, dass er diese in den anderen Ressorts gegen den Widerstand derer Zentralabteilungen nicht durchsetzen kann.

Bei der Festlegung von gemeinsamen digitalen Standards für ressortübergreifende Koordination haben wir es mit einem besonders ausgeprägten Fall von negativer Koordination zu tun. Anders als bei der ressortübergreifenden Erarbeitung von Gesetzesvorlagen oder von Verordnungsentwürfen kommt es häufig nicht zu einer Absenkung des Anspruchsniveaus, sondern die Initiativen versanden komplett.

3.4 Die Grenzen einer Strategie der Vervielfältigung von Gremien

Die spärlichen Versuche, die grundlegende Struktur der Ministerialverwaltung zu ändern, sind alle gescheitert. Die Ressorthoheit der Ministerien in Bezug auf die eigenen Verwaltungsverfahren wird als unantastbar angesehen. Das Referatsprinzip in den Ministerien gilt als gesetzt. Die Etablierung einer Projektorganisation oder auch nur einer Matrixstruktur innerhalb von Abteilungen oder Unterabteilungen wird als Tabu betrachtet. Selbst die Möglichkeiten des Aufbaus von Projektgruppen sind nur durch zeitlich befristete Entsendungen aus den Referaten vorstellbar.⁶²

Der Ausweg wird deswegen in der Gründung von immer neuen, ressortübergreifenden Koordinationsgremien reagiert.⁶³ Es kommt zu einem permanenten Anbau neuer Gremien, an eine als gesetzt betrachtete Struktur der Ministerialverwaltung. Die Rede ist von einer „Institutioneninflation“ im Bereich der Digitalisierung.⁶⁴ Es kursiert unter dem ironischen Dateinamen „Wimmelbild“ eine Graphik, in dem die verschiedenen im Bereich der Digitalisierung aktiven Gremien, Portale und Organisationen mit ihren Verflechtungen aufgeführt werden.⁶⁵

⁶¹ Interview 37.

⁶² Siehe dazu beispielhaft den § 10 in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung; siehe *Bundesregierung: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (wie Anm. 55), S. 11.

⁶³ Eine weitere Strategie ist die Einrichtung von Monitoren, die auch einen Anreiz für die federführenden Ministerien darstellen sollen, ihre Vorhaben in der geplanten Zeit umzusetzen. Durch öffentlich finanziertes Monitoring, wie beispielsweise dem „Dashboard digitaler Verwaltung“, wird der Umsetzungsgrad der vom Bund und Ländern verantworteten Digitalisierungsmaßnahmen gemessen. Die Gefahr ist dabei, dass wegen des Anreizes Umsetzungen einer Maßnahme gemeldet werden, die sich darauf begrenzen, „Front-End-Lösungen“ anzubieten, in denen Bürger ihre Informationen eintragen können, ohne den im Hintergrund laufenden Verfahren genügend Aufmerksamkeit zu widmen.

⁶⁴ *Peter Mertens*: Ist Deutschland wirklich ein „digitales Entwicklungsland“ – kann die Institutioneninflation helfen? In: *Wirtschaftsinformatik & Management* 13 (2021), S. 194–205, hier S. 194. Siehe zu dem Problem auch *Gerhard Kussel, Sandra Pavleka, Christoph M. Schmidt*: *Innovationssystem Deutschland. Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen*. München 2024, S. 29.

⁶⁵ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/wimmelbild.html>. Die Komplexität des Bildes profitiert stark von der zusätzlichen Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei den Kompetenzen für die Verwaltungsdigitalisierung. Diese steht in diesem Text nicht im Fokus der Analyse.



Der Effekt der Vermehrung von Abstimmungsgremien, Koordinationsstellen und Serviceorganisationen ist, dass letztlich der Koordinationsaufwand weiter erhöht wird und die Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Ressorts sich weiter reduzieren.⁶⁶ Durch die Bildung immer neuer Abstimmungsgremien, Koordinationsstellen und Serviceorganisationen wird aber sichergestellt, dass nicht in die grundlegende Struktur der Ministerialverwaltung eingegriffen werden muss.⁶⁷ Insofern hat die Gremienvervielfältigung eine eigene Funktionalität.

⁶⁶ Siehe zu Durchsetzungsschwierigkeiten auch 31

⁶⁷ So lassen sich bei staatlichem Aufgabenwachstum organisationale Störungen minimieren, indem für die neuen Aufgaben zusätzliche Organisationseinheiten in Form von z.B. Fach-Referaten oder Leitungsstäben gebildet werden. In die Bearbeitung bestehender Aufgaben wird dann nicht eingegriffen und komplexe Reorganisationen werden vermieden; siehe dazu *Werner Jann, Kai Wegrich: Generalists and Specialists in Executive Politics. Why Ambitious Meta-Policies So Often Fail.* In: *Public Administration* (2019). S. 15f.

4 Potpourri als Einigungsmechanismus - Strategien als Melange der Vorhaben verschiedener Ressorts

Mit der Formulierung von gemeinsamen Digitalisierungsstrategien versuchen Ministerien, dem Verdacht der Verinselung der Vorhaben entgegenzuwirken. Die Digitalstrategie wird als „ein gemeinsames Dach für die digitalpolitischen Schwerpunkte und Ziele der Ministerien“ bestimmt.⁶⁸ Diese übergeordnete Digitalstrategie wird durch Einzelstrategien zum Beispiel für künstliche Intelligenz, internationale Digitalpolitik, für Datennutzung, für Glasfaser- und Mobilfunkausbau oder Cybersicherheit unterlegt.

Dabei erkennt man, dass die verschiedenen Digitalstrategien Vorhaben aus allen drei Themenfeldern der Digitalisierung beinhalten. So finden sich in den Strategien klassische Gesetzesvorhaben, mit denen zum Beispiel die Nutzung von digitalen Daten, der Einsatz von künstlicher Intelligenz oder die Bestrafung digitaler Gewalt reguliert wird. Unter Schwerpunkten wie innovative Wirtschaft, Arbeitswelt oder Wissenschaft und Forschung werden vorrangig Vorhaben im klassischen Projektfördergeschäft abgehandelt. Bei Überschriften wie „lernender Staat“ oder „digitaler Staat“ geht es in der Regel um die Digitalisierung von Verwaltungsabläufen.⁶⁹

4.1 Wertformulierungen als Rahmung von Strategien

Strategien werden durch allgemeine Wertformulierungen gerahmt. Die Rede ist dann von der Notwendigkeit eines „digitalen Aufbruch“, der einen „gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Transformationsprozess“ anstoßen soll. Die Digitalstrategie wird als „Garant für mehr digitalen Fortschritt in einem Land“ dargestellt. Es wird von einer „positiven Fehlerkultur“ gesprochen, die den „Erkenntnisgewinn aus Fehlern konsequent für die Verbesserungen“ auf dem „Weg zu optimalen Ergebnissen nutzt“.⁷⁰

Die Bekenntnisse zu Werten dienen zuallererst dazu, Akzeptanz in der Umwelt der Organisation zu erzeugen.⁷¹ Je wohlklingender die Wertformulierungen, desto höher die Chancen Akzeptanz in der Umwelt zu erzeugen, aber desto geringer auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich diese proklamierten Werte in konkretes Verhalten übersetzen lassen.⁷² Zwar liefern auch Werte Präferenzgesichtspunkte für Handlungen, aber sie lassen offen, welche Handlung gegenüber einer anderen zu favorisieren ist. Werte geben bestenfalls einen groben Orientierungsrahmen und können, anders als Zwecke, nicht als Hilfe bei konkreten Entscheidungsproblemen dienen. Anders ausgedrückt: Werte schränken als „Regeln der Angemessenheit“ die in einer Situation möglichen Handlungen ein, aber sie eignen sich nicht als eindeutiges Kriterium für Entscheidungssituationen.⁷³

Die Kritik an der Schwammigkeit allgemeiner Wertformulierungen wird bei der Formulierung von Strategien antizipiert und deswegen mit der Suggestion von Konkretheit angereichert. Strategien dürften sich, so der Tenor, nicht in den „Träumen von Visionen und Zielen verlieren“, sondern

⁶⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/digitalstrategie-2072884>

⁶⁹ Exemplarisch führe ich hier Beispiele aus der Digitalstrategie von 2023 auf. Siehe *Bundesregierung*: Digitalstrategie (wie Anm. 2). Siehe auch <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/lernender-digitaler-staat-2073094>. Die Digitalstrategien davor sind ähnlich gebaut und werden den Zukünftigen vermutlich ähnlich sein.

⁷⁰ Hier nur exemplarisch zitiert aus dem Statement des zuständigen Ministers *Volker Wissing*: Digitalstrategie Deutschland. Video-Statement 2022. Online unter: <https://digitalstrategie-deutschland.de/>.

⁷¹ Siehe grundlegend *John W. Meyer, Brian Rowan*: Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology* 83 (1977), S. 340–363. Vorher jedoch schon präziser *Niklas Luhmann*: Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin 1964, 108ff.

⁷² *Niklas Luhmann*: Rechtssoziologie. Reinbek 1972, 88f.

⁷³ *James G. March, Johan P. Olsen*: Rediscovering Institutions. New York 1989, 21ff.

müssten konkrete Schritte ergreifen, um Digitalisierung „sofort nennenswert“ voranzubringen. Die „Digitalstrategie“ wird dann – die offensichtliche Widersprüchlichkeit ignorierend – als eine „konkrete Zukunftsvision mit „greif- und messbaren Zielen“ dargestellt.⁷⁴

4.2 Die Entwicklung von Digitalstrategien

Eine Strategie wird in der Regel unter der Federführung eines Ministeriums entwickelt. Ähnlich wie bei der Gesetzgebung gibt es dabei Auseinandersetzungen, welches Ministerium maßgeblich die Ausarbeitung einer Strategie vorantreiben darf. Mit der Federführung bei der Entwicklung einer Strategie, kann man sich als politische Leitung profilieren. Man kann sich als das „Haus für künstliche Intelligenz“, als das „Ministerium für Cybersicherheit“ oder als das „Ressort für internationale Datenpolitik“ in der Öffentlichkeit präsentieren.⁷⁵

Wenn man sich nicht auf die Federführung durch ein Ministerium einigen kann, übernehmen mehrere Ministerien die Zuständigkeit bei der Erarbeitung der Strategie. Das verlangt, dass die für die Entwicklung der Strategie zuständigen Referate sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen. Auffassungsgegensätze in den Referaten müssen dann zwischen den Abteilungsleitern, den Staatssekretären oder den Ministern geklärt werden. Am Ende wird in dem Fall die Strategie von mehreren Ministerien in der Öffentlichkeit präsentiert, wobei sorgsam darauf geachtet wird, dass den Ministerien in der Pressekonferenz weitgehend gleiche Sprechzeiten eingeräumt werden.

Unter Federführung eines oder mehrerer Ministerien werden die anderen betroffenen Ministerien eingebunden. Neben der Möglichkeit sich mit seinen eigenen Themen in einer Strategie zu positionieren, spielt dabei die Hoffnung auf zusätzliche unterstützende Mittel eine wichtige Rolle. Wenn es gelingt bei der Formulierung einer Strategie ein im eigenen Haus verankertes Thema zu positionieren, kann das Ministerium die Forderung nach zusätzlichen Mitteln erheben.⁷⁶ Die Strategien lesen sich deswegen häufig als Kombination der in den einzelnen Ministerien laufenden oder geplanten Vorhaben.

4.3 Größtmöglich gemeinsame Klammer statt kleiner gemeinsamer Nenner

Anders als bei Gesetzen, in denen die Abstimmung zwischen den Ressorts zu einer Absenkung des Anspruchsniveaus führt, haben wir es bei der Entwicklung gemeinsamer Strategien eher mit dem Phänomen einer Kombination einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zu tun. Und während man bei Gesetzen, sich auf einen stringenten, rechtssicheren Text einigen muss und beteiligte Ministerien durch die Verweigerung der Mitzeichnung sich gegenseitig ausbremsen können, besteht bei Strategien die Möglichkeit, Einzelinteressen von Ministerien zu befriedigen, indem deren unterschiedliche Positionen in die Strategie integriert werden.

Die Vorgehensweise führt zwangsläufig zu Kritik, weil eine Prioritätensetzung trotz der Definition von Hebelprojekten oder Leuchtturmvorhaben bei dem Potpourri nur schwer zu erkennen ist. Es ist die Rede von Strategien als einem „Sammelsurium“ von Maßnahmen der verschiedenen Ministerien.⁷⁷ Es wird von Strategien als einem „Kessel Buntes“ gesprochen, in den die

⁷⁴ V. *Wissing*: Digitalstrategie Deutschland (wie Anm. 69).

⁷⁵ In dem Sinne Interview 07. Aus Anonymisierungsgründen wurden hier mehrere Bezeichnungen gewählt.

⁷⁶ Das kann aber ein riskantes Spiel sein, weil es am Ende möglich ist, dass man zwar erfolgreich ein Thema im gemeinsamen Strategiepapier der Ministerien verankert hat, die Zuweisung zusätzlicher Mittel über den Haushalt dann aber ausbleibt.

⁷⁷ Im Interview 07_2 wird betont, dass es bei der KI-Strategie „zu einer Zersplitterung gekommen“ ist.

verschiedenen Ministerien ihre eigenen Ideen und Vorstellungen werfen.⁷⁸ Weil in den Strategien sich als konkrete Ziele die Formulierung von weiteren Strategien finden, ist von einer „Strategeritis“ in der Digitalpolitik die Rede.⁷⁹

Dabei darf jedoch aber nicht übersehen werden, dass die Formulierung von Strategien ein Lösungsversuch ist, um der „Verinselung“ von Vorhaben in den einzelnen Ministerien etwas entgegenzusetzen. Faktisch ist es in der existierenden Struktur der Ministerien unmöglich, eine gemeinsame Strategie der Bundesregierung zu formulieren, die einzelnen Ministerien weh tut. Die Einbindung einer Vielzahl von Ministerien mit faktischer Veto-Macht durch die Verewigung der Mitzeichnung verhindert, dass es in der Digitalpolitik zu einer Strategie mit eindeutiger Schwerpunktsetzung kommt.

Hier haben wir es mit einer bisher in der Forschung wenig untersuchten Ausdrucksform der negativen Koordination zu tun.⁸⁰ Der Schutz der Ressortegoismen bei der Formulierung einer ressortübergreifenden Strategie führt nicht wie bei der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen dazu, dass man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Vielmehr sucht man die größtmögliche gemeinsame Klammer, unter der sich alle Ministerien mit ihren Vorhaben wiederfinden können.⁸¹ Dies Ergebnis eines Strategieprozesses mag als „wilde Mischung“ kritisiert werden, suggeriert aber immerhin eine gemeinsame Vorgehensweise der Ministerien einer Regierung.

⁷⁸ Der Begriff „Kessel Buntes“ stammt aus einem Kommentar des Beirats zur Digitalstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Siehe dazu *Daniel Leisegang*: Beirat fordert strategische Führung von Minister Wissing 2023. Online unter: <https://netzpolitik.org/2023/digitalstrategie-beirat-fordert-strategische-fuehrung-von-minister-wissing/>

⁷⁹ Interview 07_2.

⁸⁰ Als Ausnahme lässt sich die Studie zum „Aktionsplanung Anpassung“ nennen – einem Klimaplan der Bundesregierung, der zwar über „verbale Bemühungen“ die ressortübergreifende Perspektive betont, letztlich die „konkreten Aktivitäten aber [...] in den singulären Ressortzuständigkeiten verhaftet“ bleiben – so *Thurid Hustedt*: Negative Koordination in der Klimapolitik. Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie. In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7 (2014), S. 311–330.

⁸¹ Wenn solche ‚Dach-Strategien‘ „zuvorderst ressortspezifische Maßnahmen“ auflisten und keine ressortübergreifende, gemeinsame Zieldefinition aufweisen, wird das in empirischen Studien als Indikator für negative Koordination behandelt; so z.B. bei ebd.

5 Forschungsperspektiven zur Digitalisierung

Die Digitalisierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland ist in ihren verschiedenen Komponenten nur begrenzt das Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses, sondern vielmehr das Resultat der Struktur der Ministerialverwaltung. Die Grundstruktur der Ministerialbürokratie hat sich seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht verändert. Ein Referent, der Anfang der 1950er Jahre in einem Bundesministerium mit seiner Karriere begonnen hat, hätte bei einem Programm zur Reaktivierung pensionierter Ministerialbeamter keine Schwierigkeiten, sofort wieder in einem Ministerium einzusteigen. Die Aufgliederung in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate, die Aktenförmigkeit der Abstimmungen innerhalb und zwischen den Häusern, die vielfältigen Mitzeichnungspflichten in einem Ministerium und besonders zwischen den Ministerien, die Koordination zwischen Ministerien über Spiegelreferate und die starke Zentralisierung der Entscheidungsfindung auf der Ebene der politischen Leitung sind gleichgeblieben.⁸²

Weil die Verinselung bei der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen zur Digitalisierung nicht greift, kommt es zu den schon von anderen Querschnittsthemen bekannten Aushandlungsprozessen. Effekte sind die schon unter dem Begriff der negativen Koordination beschriebenen Aufweichungen und Abschwächungen ursprünglich ambitionierter Vorhaben. Die Form, in der sich Vorhaben am besten innerhalb eines Referates umsetzen lassen, ist die Förderung von Projekten. Die Möglichkeit der Verinselung in einzelnen Referaten könnte eine Erklärung dafür sein, weswegen Ministerien das Fördergeschäft immer stärker ausgeweitet zu haben scheinen.⁸³ Bei der Verwaltungsmodernisierung stößt die Verinselung in einzelnen Referaten als „ministeriale Allzweckwaffe“ an ihre Grenzen, weil die Digitalisierung es nahelegt, Verwaltungsprozesse ressortübergreifend aufzusetzen. Das Scheitern vieler Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung überlagert in der öffentlichen Wahrnehmung die auf die seit Jahren bewährte Vorgehensweise bei der Erarbeitung von Gesetzen und der Förderung von Projekten im Bereich der Digitalisierung.

Die Übergänge zwischen diesen hier idealtypisch unterschiedenen Digitalisierungsvorhaben sind fließend. Die Einführung gesetzlicher Restriktionen wird häufig durch Förderprogramme flankiert, die die Umsetzung der Vorhaben erleichtern sollen. Umfangreiche Förderprogramme werden in den jeweiligen Titeln der Haushaltsgesetze festgehalten. Größere Vorhaben zur Verwaltungsoptimierung, wie beispielsweise die Sicherstellung des Onlinezugangs von Bürgern zu Verwaltungsdienstleistungen, werden darüber hinaus in Gesetzen niedergeschrieben. Trotz dieser vielfältigen Übergänge bekommt man Einblicke in die Schwierigkeiten der Umsetzung von Vorhaben, wenn man diese nach ihren zentralen Stoßrichtungen unterscheidet. Aufbauend auf diese hier am Beispiel von Ministerien vorgeführte Unterscheidung lassen sich drei weitere Forschungsfelder erschließen.

5.1 Die Bedeutung des Verhältnisses von Regierungszentralen und Ministerien

Je nach Staatsform variiert der Einfluss von Regierungszentralen stark. In Präsidialsystemen gibt es starke formale Durchgriffsmöglichkeiten der Zentrale, aber auch in den auf die Ressorthoheit der Ministerien setzenden Regierungssystemen hat die Zentrale einen erheblichen Einfluss. Die Richtlinienkompetenz für die Politik einer Regierung und die Möglichkeit, Minister und Ministerinnen zu entlassen, verleiht der Regierungszentrale erheblichen Einfluss. Auch wenn von dieser

⁸² Ein Interviewpartner äußerte sogar die Vermutung, dass auch ein Mitarbeiter der preußischen Verwaltung keine Schwierigkeit hätte, sich heutzutage in einem Bundesministerium zurechtzufinden. Siehe Interview 03.

⁸³ Eine genaue empirische Analyse steht hier noch aus. Quantitativ könnte dies durch eine Auswertung der Bundeshaushalte oder durch die Analyse der Referatsstruktur seit der Gründung der Bundesrepublik geschehen.

Möglichkeit auffällig selten Gebrauch gemacht wird, beeinflusst sie doch als Drohmacht das Verhalten von Ministerinnen und Ministern.

Man erkennt, dass die Regierungszentralen im Bereich der drei Felder der Digitalisierung ihre Rolle suchen. Eine Tendenz ist, für das Thema Digitalisierung wie für alle anderen politischen Themen auch Subeinheiten einzurichten, die die entsprechenden Abteilungen, Unterabteilungen und Referate der Ministerien „spiegeln“ und die Möglichkeit haben, bei Schwierigkeiten in der ressortübergreifenden Abstimmung in Bezug auf die Gesetzgebung und die Förderung im Bereich der Digitalisierung einzugreifen. Ein Risiko ist, dass sich die Regierungszentrale dadurch den Vorwurf einhandelt, sich nicht ausreichend um ein so wichtiges Thema zu kümmern. Eine andere Tendenz besteht deswegen darin, eine eigene Position eines Staatssekretärs für Digitalisierung einzurichten. Das Problem ist, dass diese Position nicht die Durchgriffsmöglichkeiten und die Fachkompetenzen in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltung hat und deswegen anfängt, zur politischen Positionierung durch eher erratische Interventionen in den Themenfeldern der Ministerien zu wildern und sich auf eine Symbolpolitik in Form von Besuchen bei Firmen, Eröffnungen von Konferenzen und Veranstaltungen von Hackathons zu konzentrieren.

Mit Blick auf die Regierungszentrale wäre es interessant, näher zu analysieren, welche Möglichkeiten bestehen, Einfluss auf die Verwaltungsverfahren der einzelnen Ministerien zu nehmen. Es hat in der Vergangenheit immer wieder Versuche der Regierungszentralen gegeben, auf Planungsprozesse zuzugreifen. Diese sind aber immer wieder gescheitert, weil der Verdacht herrschte, dass dabei versucht wurde, in die Gestaltung politischer Inhalte in den Ministerien einzugreifen. Eine interessante Frage wäre, ob es einer Regierungszentrale gelingen kann, die eigenen Kompetenzen für die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zu konzentrieren, ohne der Verlockung nachzugeben, darüber in die Digitalpolitik der jeweiligen Ministerien in der Gesetzgebung und in der Projektförderung einzugreifen.

5.2 Die Auslagerung der Arbeit in nachgelagerten Behörden und bundeseigenen Unternehmen

Der Blick auf Ministerien verbaut die Perspektive dafür, dass ein erheblicher Teil der Arbeit über nachgelagerte Behörden, staatseigene Unternehmen oder abhängige Projektträger abgewickelt wird. Diese Organisationen sind zwar von den jeweiligen Ministerien abhängig, haben aber häufig das Mehrfache des Personals eines Ministeriums. Durch ihren hohen Personalbestand und die Nähe zu konkreten Praxisproblemen sind die nachgeordneten Behörden, staatseigenen Unternehmen oder abhängigen Projektträger in der Lage Know-how aufzubauen, auf das die Ministerien in ihrer politischen Entscheidungsfindung nur schwer verzichten können.⁸⁴

Die nachgelagerten Organisationen spielen in den Feldern der Digitalisierungsgesetzgebung, der Digitalisierungsförderung und der Verwaltungsdigitalisierung eine unterschiedliche Rolle. Die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen wird als ursächliche Aufgabe der Ministerien verstanden und die Kompetenzen sind formal bei ihnen verankert. Informal spielen diese nachgelagerten Organisationen nicht selten eine wichtige Rolle bei der Aufbereitung von Informationen für die Entscheidungsvorlagen der Ministerien. Das Fördergeschäft ist ohne Zuarbeit von nachgelagerten Behörden, staatseigenen Unternehmen und abhängigen Projektträgern als „verlängerte Werkbanken der Ministerien“ nicht vorstellbar. Häufig werden umfangreiche Programme nur von einer einzelnen Referentin oder einem einzelnen Referenten in einem

⁸⁴ Zur Theorie nachgelagerter Behörden siehe besonders *Marian Döhler: Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations*. In: *International Journal of Public Administration* 41 (2018), 3, S. 190–202. Für eine umfangreiche Studie siehe dies.: *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Baden-Baden 2007.

Ministerium gesteuert und dann von einem Dutzend Mitarbeitern in einer Behörde oder einem Projektträger abgewickelt. Das verleiht diesen Organisationen erheblichen Einfluss bei der Ausgestaltung dieser Programme. Im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung bilden sich bundeseigene Organisationen aus, die für die Ministerien die IT-Infrastruktur unterhalten und Software-Projekte umsetzen.⁸⁵ Ähnlich wie bei den Gremien zur Koordination der verschiedenen staatlichen Organisationen gibt es hier eine Tendenz zur Neugründung, mit der man die Koordinationsprobleme in den Griff bekommen will.

Eine bisher in der Forschung vernachlässigte Frage ist, welche Auswirkungen die unterschiedlichen Rechtsformen der Organisationen haben, wie die Schnittstellen zu den Ministerien organisiert sind und welche Finanzierungsform gewählt wird. Es macht einen Unterschied, ob eine Organisation eine nachgelagerte Behörde, ein staatseigenes Unternehmen, eine Stiftung im Bundesbesitz oder ein von Zuschüssen eines Ministeriums abhängiger, formal selbständiger Projektträger ist. Es macht eine erhebliche Differenz, ob die Organisation von einem Referat eines einzigen Ministeriums gesteuert wird, ob die Steuerung auf mehrere Referate verschiedener Ministerien aufgeteilt ist oder ob die Steuerung über ein gemeinsames Gremium von politischen Entscheidungsorganen des Bundes, der Länder und Kommunen erfolgt. Es macht einen zentralen Unterschied, ob die Organisation sich auf jährliche Haushaltszuweisungen verlassen kann, eine Finanzierung über Gebühren rechtlich abgesichert wird oder sie sich um staatliche Aufträge bemühen muss.

5.3 Die Politikverflechtung als weitere Verkomplizierung der Kooperationsbeziehungen

In der Analyse wurde das für die Digitalpolitik relevante Zusammenspiel von Einigungen auf der Ebene der Vereinten Nationen, der Ebene von Staatenverbunden, der Ebene der Nationalstaaten, der Regionen und der Kommunen ausgeblendet. In der politikwissenschaftlichen Debatte wird das Zusammenwirken mehrerer Ebenen bei der politischen Entscheidungsfindung mit dem Begriff des Mehr-Ebenen-Systems bezeichnet.⁸⁶ Mit diesem Begriff wird darauf aufmerksam gemacht, dass die verschiedenen Ebenen so miteinander verflochten sind, dass es zunehmend schwierig wird, eindeutige politische Verantwortungen zuzuweisen.⁸⁷

Der Blick auf die verschiedenen, beim Thema Digitalisierung zusammenwirkenden politischen Ebenen, zeigt, dass im Verhältnis von Staatenverbunden zu den Nationalstaaten andere Aspekte ins Blickfeld geraten als beim Verhältnis der Nationalstaaten zu ihren Regionen und Kommunen. Zwar gibt es auch auf der Ebene der EU-Versuche, internationale Standards für die Verwaltungsdigitalisierung zu etablieren, besonders wichtig ist hier aber die Umsetzung von europäischen Gesetzen in nationales Recht und die Nutzung europäischer Mittel für Fördermaßnahmen in den

⁸⁵ Für die operative Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben sind eine Vielzahl von Organisationen zuständig, die sich im Besitz des Bundes oder der Länder befinden. Das „ITZBund“ als zentraler IT-Dienstleister der Bundesverwaltung, der dem Finanzministerium unterstellt ist, betreibt die IT-Infrastruktur des Bundes und koordiniert zentrale Software-Entwicklungsprojekte. Der „DigitalService“ des Bundes, der dem Innenministerium unterstellt ist, betreibt im Auftrag der Bundesministerien Software-Entwicklungen, die besonders an der Schnittstelle zum Bürger ansetzen. Die „FITKO“ ist eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Anstalt öffentlichen Rechts, die bei der Entwicklung gemeinsamer IT-Standards unterstützen soll.

⁸⁶ Für eine frühe Darlegung der theoretischen Grundlagen siehe Huinink 1989; für eine aktuellere Diskussion siehe Piattoni 2009.

⁸⁷ Siehe für die Theorie der Politikverflechtung grundlegend Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg im Taunus 1976. Für eine interessante Anwendung auf das Verhältnis der EU zu den Nationalstaaten einerseits und zu den Nationalstaaten, den Regionen und den Kommunen andererseits siehe Carolyn Moore, Annegret Eppler: Disentangling Double Politikverflechtung? The Implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe. In: German Politics 17 (2008), 4, S. 488–508.



verschiedenen Nationalstaaten. Auf der Ebene der Nationalstaaten, der Regionen und der Kommunen spielt zwar auch die Zustimmung zu auf der nationalstaatlichen Ebene erarbeiteten Gesetzen und die Nutzung von Projektmitteln des Bundes für Vorhaben der Länder und der Kommunen eine wichtige Rolle, besonders im Blickpunkt stehen aber die Versuche, einheitliche Standards für die Verwaltungsdigitalisierung zu etablieren.

Bei der Gesetzgebung und bei der Projektförderung haben wir es – sowohl bei der Kooperation zwischen Europäischer Union und Nationalstaaten als auch bei der Kooperation zwischen Nationalstaaten, Regionen und Kommunen, mit den gleichen Prozessen zu tun, die wir auch aus anderen Themenfeldern kennen. Bei der Verwaltungsdigitalisierung wäre es interessant zu analysieren, woher die spezifischen Schwierigkeiten der Kooperation des Bundes, der Länder und der Kommunen kommen. Die Vermutung liegt nahe, dass wir es hier mit einer bisher nicht bekannten Variante der Politikverflechtungsfalle zu tun haben.⁸⁸

⁸⁸ Zu den bisher bekannten Varianten der Politikverflechtungsfalle siehe *Fritz W. Scharpf: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt a.M., New York 2009.



Literaturverzeichnis

- Andeweg, Rudy B. (2003): „On Studying Governments“, in: Jack Hayward; Anand Menon (Hg.): *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 39–60.
- Beyme, Klaus von (1997): *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1998): *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2023): *Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung*. Berlin.
- Bundesregierung (2020): *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat Abteilung Digitale Verwaltung.
- Bundesregierung (2022): *Digitalstrategie. Gemeinsam digitale Werte schöpfen*. Berlin: Bundeskabinett der Bundesregierung.
- Cantner, Uwe (20.2.2023): „Forschung und Innovation: Es braucht einen Zukunftsausschuss!“, *Die Zeit*.
- Döhler, Marian (2007): *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian (2015): „The Bias of Structures: How Multidivisional Organizations Work in the Public Sector“, *Public Organization Review*, Jg. 17, S. 83–100.
- Döhler, Marian (2018): „Discovering the Dark Side of Power: The Principal’s Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations“, *International Journal of Public Administration*, Jg. 41, S. 190–202.
- Egeberg, Morten (1999): „The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making“, *Public Administration*, Jg. 77, S. 155–170.
- Ellwein, Thomas (1991): „Koordination. Ein Versuch in pragmatischer Absicht“, in: Thomas Ellwein; Joachim Hesse; Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Band 5. Baden-Baden: Nomos, S. 99–124.
- Heinrich Pehle (1998): *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Ausgegrenzt statt integriert?* Wiesbaden: DUV.
- Hustedt, Thuid (2014): „Negative Koordination in der Klimapolitik. Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie“, *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Jg. 7, S. 311–330.
- Hustedt, Thuid; Danken, Thomas (2017): „Institutional Logics in Inter-departmental Coordination. Why Actors Agree on a Joint Policy Output“, *Public Administration*, Jg. 95, S. 730–743.



- Hustedt, Thuid; Veit, Sylvia (2014): „Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination. Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren“, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management.
- Irene Bertschek, Holger Bonin, Uwe Cantner (2021): Digitalisierung in Deutschland vorantreiben: mit einem Ministerium neuer Prägung: Forschungskommission Forschung und Innovation. Download unter: https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Policy_Briefs/EFI_PolicyBrief_02_2021.pdf.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2019): „Generalists and Specialists in Executive Politics. Why Ambitious Meta-Policies So Often Fail“, Public Administration.
- Jürgen Klöckner, Barbara Gillmann, Frank Specht (19.8.2023): „Diese fünf Koalitionsvorhaben drohen an der mangelnden Digitalisierung zu scheitern“, Handelsblatt.
- Kussel, Gerhard; Pavleka, Sandra; Schmidt, Christoph M. (2024): Innovationssystem Deutschland. Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen. München: acatech.
- Leisegang, Daniel (2023): Beirat fordert strategische Führung von Minister Wissing. Download unter: <https://netzpolitik.org/2023/digitalstrategie-beirat-fordert-strategische-fuehrung-von-minister-wissing/>.
- Lévi-Strauss, Claude (2010): „Einleitung in das Werk von Marcel Mauss“, in: Marcel Mauss (Hg.): Soziologie und Anthropologie. Band 1: Theorie der Magie/Soziale Morphologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–41.
- Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (1966): Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (1972): Rechtssoziologie. Reinbek: Rowohlt.
- Luhmann, Niklas (2020a): „Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen“, in: Niklas Luhmann (Hg.): Schriften zur Organisation 4. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (2020b): „Politische Planung“, in: Niklas Luhmann; Veronika Tacke; Ernst Lukas (Hg.): Schriften zur Organisation 4. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 85–117.
- Lukas, Ernst (2022): „Die Praxis der Theorie: Niklas Luhmann als Politikberater“, Leviathan, Jg. 50, S. 29–67.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate; Lex, Christina (1982): Voraussetzungen und Aspekte administrativer Praktikabilität staatlicher Handlungsprogramme. Wissenschaftliche Ausarbeitung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Bonn: Bundesministerium des Innern.



Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam, New York: Elsevier.

Mergel, Ines (2019): „Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung“, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 12, S. 162–171.

Mertens, Peter (2021): „Ist Deutschland wirklich ein „digitales Entwicklungsland“ – kann die Institutioneninflation helfen?“, Wirtschaftsinformatik & Management, Jg. 13, S. 194–205.

Meyer, John W.; Rowan, Brian (1977): „Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony“, American Journal of Sociology, Jg. 83, S. 340–363.

Moore, Carolyn; Eppler, Annegret (2008): „Disentangling Double Politikverflechtung? The Implications of the Federal Reforms for Bund–Länder Relations on Europe“, German Politics, Jg. 17, S. 488–508.

Müller, Marion (2024): Einführung in die Interaktionssoziologie. Weinheim: BeltzJuventa.

Ortmann, Günther (2017): „Flottierende Signifikanten. Über Wörter wie lean, smart und agile“, Zeitschrift für Organisationsentwicklung, S. 128.

Pahlka, Jennifer (2023): Recoding America. Why Government is Failing in the Digital Age and How We Can Do Better. New York: Metropolitan Books.

Prior, Harm (1968): Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Stuttgart: Fischer.

Radtke, Ina; Hustedt, Thurid; Klinnert, Anne (2016): „Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?“, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 9, S. 65–81.

Renate Mayntz (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: Müller.

Scharpf, Fritz W. (1993): „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen“, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Jg. 24, S. 57–84.

Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt a.M., New York: Campus.

Scharpf, Fritz W.; Mayntz, Renate (1975): Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.

Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg im Taunus: Cornelsen.

Smeddink, Ulrich; Tils, Ralf (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse. Baden-Baden: Nomos.



Walter, Jana Marleen (2023): Funktionale Politisierung als informelle Institution. Wiesbaden: Springer VS.

Wildavsky, Aaron (1973): „If Planning is Everything, Maybe it’s Nothing“, Policy Sciences, Jg. 4, S. 127–153.

Wissing, Volker (2022): Digitalstrategie Deutschland. Video-Statement. Download unter: <https://digitalstrategie-deutschland.de/>.