

Anspruchssenkung, Verinselung und Gremienvervielfältigung

Problemlösungsstrategien von Ministerien bei Digitalisierungsvorhaben

1. Einleitung – Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben

Egal, welche politische Konstellation in der Regierung besteht: 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; oder die Modernisierung und Vernetzung der Register, sodass die Bürger ihre Daten nur einmal gegenüber Behörden abgeben müssen.²

Die Frage ist jedoch, weswegen man sich zwar schnell darauf einigen kann, in welche Richtung die Digitalpolitik gehen soll, aber die Umsetzung sich so problematisch gestaltet. Es ist verwunderlich, 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. Das Ziel dieses Artikels ist es, herauszuarbeiten, wie die Struktur der Ministerialverwaltung den Erfolg oder Misserfolg von Vorhaben zur Verwaltungsdigitalisierung beeinflusst.

1 Siehe für ähnliche Klagen in der US-amerikanischen Diskussion Pahlka 2023.

2 Siehe zum Beispiel Bundesregierung 2022; BMI 2023, S. 2.

1.1 Zum Forschungsstand

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. Vor allem Digitalisierungsprojekte, die mehrere Ministerien betreffen, würden deswegen auf der Strecke bleiben.⁴ 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 aufeinanderprallen. Der Verweis auf Ressortegoismen von Ministerien und die Forderung nach besserer ressortübergreifender Zusammenarbeit sind nicht falsch, bleiben aber hinter dem Forschungsstand zur Kooperation von Ministerien zurück.⁵

In vielen Fällen setzen die Regierungen von Nationalstaaten auf die Arbeit voneinander weitgehend unabhängiger Ministerien. Mit Rückgriff auf die Organisationstheorie ist gezeigt worden, dass Regierungen hinsichtlich ihrer Struktur mit multidivisional strukturierten Unternehmen vergleichbar sind. 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, der 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,

3 Cantner 2023.

4 Bertschek et al. 2021.

5 Zu den Organisationsproblemen von Ministerien immer noch unübertroffen Ellwein 1987. Die Bedeutung dieses Artikels für ein Verständnis von Ministerien kann nicht überschätzt werden.

6 So mit Rückgriff auf Überlegungen von Richard Chandler überzeugend Döhler 2015.

7 Siehe früh dazu Wildavsky 1973. Für den deutschsprachigen Raum früh Baars et al. 1976. Für neuere Diskussionen siehe nur beispielhaft Head, Alford 2015. Ein guten Überblick bieten Trein et al. 2019.

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 ergibt sich 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 durch Mitzeichnungsrechte abgesicherten Veto-Macht zur Aushöhlung des ursprünglich ambitionierten Vorhabens.¹² Das Resultat 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 zwei Forschungslücken, die sich durch Analysen der Digi-

8 Als immer noch guten Überblick zur Frage der Koordination zwischen verschiedenen kollektiven Akteuren siehe Peters 2015. Zur Unbestimmtheit des Begriffs der Koordination siehe Ande-
weg 2003, S. 49. Siehe dazu auch Hustedt, Veit 2014, S. 18. Für einen exzellenten Überblick
über die Ansätze, die sich mit der Koordination verschiedener politischer Sektoren befassen,
siehe Tosun, Lang 2017.

9 Siehe dazu auch die klassische Studie von Scharpf, Mayntz 1975. Zum Verständnis des
zugrunde liegenden theoretischen Ansatzes siehe auch Scharpf 2000. Für eine soziologische
Einordnung des Ansatzes siehe aufschlussreich Schimank 2004.

10 Siehe dazu Ellwein 1991. Das Forschungsfeld dazu ist inzwischen umfangreich. Siehe als einen
kompakten Überblick Trein et al. 2021.

11 Siehe dazu Luhmann 2020, S. 344 f.

12 Scharpf, Mayntz 1975, S. 147.

13 Scharpf 1993.

14 Lukas 2022, S. 36.

talisierungsvorhaben der Ministerialverwaltung zumindest teilweise füllen lassen.

Erstens ist bisher nicht untersucht worden, wie sich diese Effekte ressortübergreifender Kooperation in unterschiedlichen Aufgabenfeldern von Ministerien auswirken. Die theoretische Literatur zu den in Ministerien entwickelten »Programmen« bezieht sich implizit fast immer auf Gesetzesvorhaben.¹⁵ Die Aufgaben von Ministerien bestehen aber 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.¹⁶ 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 verschiedener 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 vorwiegend die Vorhaben ausflaggen, von denen sie wissen, dass sie in ihrer Referatsstruktur besonders gut umgesetzt werden können.

1.2 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

15 Siehe nur beispielhaft Ruß-Mohl 1981. Die empirischen Forschungen nehmen dann jedoch häufig größere, öffentliche Investitionsvorhaben ins Blickfeld, ohne dabei aber systematisch das Verhältnis von »Recht« und »Geld« zu diskutieren. Siehe nur beispielhaft für frühe Analysen Kussau, Oertel 1974; Ehlert 1974. Siehe zu einer theoretisch abgeleiteten Unterscheidung von »Recht« und »Geld« als Interventionsmöglichkeiten des Staates Luhmann 1981, S. 94 ff.

16 Siehe dazu jedoch Überlegungen aus der Implementationsforschung, zum Beispiel von Mayntz, Lex 1982.

Relaunch einer digitalen Bibliothek des Bundes subsumiert. Wie mit einem Staubsauger scheint eine Vielzahl von unterschiedlichsten Vorhaben unter dem Begriff der Digitalisierung aufgesogen zu werden.¹⁷

Die Saugwirkung des Begriffs der Digitalpolitik hängt mit der Ausdeutbarkeit sowohl des Begriffs der Digitalisierung als auch dem 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, sodass Veränderungen fast aller technischen Verfahren darunter gefasst werden. Verstärkt wird die Ausdeutbarkeit des Begriffs Digitalpolitik durch die bekannte Breite des Begriffs der Politik verstanden, 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. 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 gesetzliche Regulierung der Erzeugung, Verarbeitung und Verbreitung von Daten. Dabei geht es nicht um die interne Koordination innerhalb der Verwaltung, sondern um die Festlegung von allgemeinen Verhaltensrichtlinien innerhalb eines Staatsgebiets. Bei der Verabschiedung von solchen Verhaltensrichtlinien kann man zum Beispiel an Gesetze zur Beschleunigung der Digitalisierung des Gesundheitswesens oder an die Regulierung von auf Onlineplattformen zielenden Digitale-Dienste-Gesetzen 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 Bürgerinnen und Bürger innerhalb eines Staatsgebiets.

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.

17 Die Verwaltungswissenschaft hat sich dabei bisher unter Stichworten wie »E-Government« oder »Open Government« besonders auf die Frage der Verwaltungsdigitalisierung konzentriert. Siehe für einen sehr schnellen Überblick bezüglich der deutschen Situation Brüggemeier 2019; Wewer 2019; Schuppan 2019. Für Einzelfragen im deutschsprachigen Diskurs siehe die Artikel in Heuermann et al. 2018.

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 sie jedoch über Projektförderungen abgewickelt. Dafür werden Programme aufgesetzt, auf denen 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 zur Bürgerin und zum Bürger beinhalten. Sie können von der Bundesverwaltung allein wie auch durch eine Kooperation des Bunds mit den Ländern und Kommunen umgesetzt werden. Begriffe für diese Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung sind »E-Government«, »E-Regierung« oder »E-Verwaltung«.

Das Ziel dieses Beitrags ist eine Analyse der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bei Digitalisierungsvorhaben.¹⁸ 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 Nationalstaats im Falle eines Krieges oder Gesundheitspolitik in Zeiten einer Epidemie berührt auch Digitalisierung in Zeiten starker technologischer Umbrüche die Aufgabenfelder verschiedener Ministerien. 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.

Die Studie basiert auf 45 Interviews, die mit Mitarbeitenden von sieben Bundesministerien, des Bundeskanzleramts, des Bundestags, des Normenkontrollrats und dem Personal von nachgeordneten Behörden und bundeseigenen Unternehmen geführt wurden. Die Interviewten gehörten in ähnlichen Verhältnissen zur Ebene der Sachbearbeiter, Referenten, Referatsleitungen, Unterabteilungsleitungen sowie der Abteilungsleitungen. Zur Identifikation geeigneter Gesprächspartner wurden zuerst die zuständigen Staatssekretäre der drei Ministerien, die Koordinationsaufgaben im Bereich der Digitalpolitik wahrnehmen, kontaktiert und um die Vermittlung von Ansprechpart-

18 Wir setzen dabei auf Studien, die in den letzten Jahren zur Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben durchgeführt wurden. Siehe beispielsweise Mergel 2019.

nern in ihrem jeweiligen Ministerium ersucht. Bei diesen Gesprächen wurden die Interviewpartner gebeten, Experten in anderen Ministerien, in der Bundestagsverwaltung, im Normenkontrollrat und in den nachgeordneten Behörden zu benennen. Diese wurden dann mit der Bitte um ein Experteninterview kontaktiert.

Die standardisierten Interviews begannen mit einem allgemeinen Gesprächsimpuls, der sich auf konkrete Erfahrungen mit Digitalisierungsvorhaben bezog. Je nach Schwerpunkt der Gesprächspartner wurden dann entweder Fragen der Gesetzgebung zur Digitalpolitik, zur Förderung von digitalen Vorhaben oder zur Verwaltungsdigitalisierung vertieft. Auf Grundlage der in der Organisationsforschung bewährten Methode der visualisierten Gesprächsführung wurden die Interviews für die Gesprächspartner sichtbar mitgeschrieben, sodass sie während des Gesprächs die Korrektheit der schriftlichen Wiedergabe überprüfen konnten.¹⁹ Zusätzlich haben wir das Visualat nach den Gesprächen den jeweiligen Interviewpartnern zur Verfügung gestellt, damit diese die Möglichkeit hatten, Ergänzungen und Korrekturen vorzunehmen.

Zur Analyse wurden die Aussagen in Themenclustern zusammengefasst, die sich aus den Gesprächen ergeben haben. Diese dienten in einer induktiven Vorgehensweise als Grundlage für die Erarbeitung der Thesen.²⁰ In der folgenden Darstellung haben die angeführten Interviewsequenzen einen illustrativen Charakter für die aus dem Material entwickelten Thesen. Zur Sicherstellung der Anonymität werden bei der Wiedergabe der Interviewsequenzen die Organisationen und die Positionen der Gesprächspartner nicht spezifiziert, sondern nur da, wo nötig, erforderliche Kontextinformationen zu den Interviews gegeben.

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 die Vorhaben so in Einzelprogramme aufzusplitten, dass sie sich gut in Referaten von einzelnen Ministerien »verinseln« lassen (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 in der Grundstruktur

19 Siehe zur Methode kompakt Kühl 2009.

20 Dabei wurden zur theoretischen Reflexion des empirischen Materials besonders Überlegungen aus dem akteurspezifischen Institutionalismus hinzugezogen. Grundlegend dazu natürlich Mayntz, Scharpf 1995. Für eine Abgrenzung zu anderen Spielarten des Institutionalismus siehe kompakt Hall, Taylor 1996.

der Ministerialverwaltung liegenden Probleme nicht beheben kann. Weil die Ministerialverwaltung die Schwierigkeiten der Verwaltungsdigitalisierung mit ihrer existierenden Struktur nicht in den Griff bekommt, entsteht der Eindruck, als versage sie bei der Digitalpolitik insgesamt (Abschnitt 4). Im Fazit fassen wir unsere Argumentation zusammen und identifizieren Themen für weitere Forschungen (Abschnitt 5).

2. 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 Leistungen von Ministerien gemessen werden.²¹ Es wurde uns im Interview von Ministerinnen 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.²²

Dabei bestehen die rechtlichen Vorhaben eines Ministeriums nicht allein in der Vorbereitung neuer Gesetze. Vielfach handelt es sich um die Anpassung bereits bestehender Gesetze, die Überarbeitung von existierenden Verordnungen oder die Erweiterung des Aufgabenspektrums einer nachgelagerten Behörde.²³ Nicht selten sind im Rahmen dieser Vorhaben auch Budgetanpassungen nötig, 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 so vage skizziert, 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 zu digitalen Services werden zwar maßgeblich in den Ministerien der Mitglied-

21 Interview 05.

22 Siehe dazu auch ebd.

23 Quantitativ bilden »marginale« Änderungen, Klarstellungen und Anpassungen den Normalfall bundesdeutscher Gesetzgebung – so von Beyme 1997, S. 65 f.

staaten vorbereitet, aber bei deren Umsetzung gibt es dann häufig noch erheblichen Spielraum.

2.1 *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 nicht nur erhebliche Einflussnahme auf die Vorlage, sondern bietet der zuständigen Ministerin oder dem zuständigen Minister auch Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit.²⁴

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 erstellen. Nicht selten scheitern Vorhaben schon in dieser Phase, weil man zu keiner für alle akzeptablen »Klärung« der Zuständigkeit kommt.²⁵

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 muss und deswegen Kompromissbildungen möglich sind.²⁶ Dazu wird auf Ebene der Abteilungsleitungen und der Staatssekretäre – und bei Konflikten auf der Ebene der Ministerinnen und 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

24 Zu den Gestaltungsmöglichkeiten und Beteiligungszwängen, die mit der Federführung einhergehen, siehe Smeddinck, Tils 2002, S. 282.

25 Interview 01.

26 Ebd.

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«.²⁷

2.2 Die Einbindung anderer Ministerien bei Gesetzesvorhaben

Querschnittsthemen wie die Digitalisierung sind dadurch gekennzeichnet, dass mehrere Ministerien eingebunden werden müssen. Schon bei der Diskussion über die 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 das zwar keine Co-Federführung bedeutet, aber sich auch nicht auf die üblichen Rechte der Kommentierung beschränkt, findet in dem Fall eine aufwändige Aushandlung der Interpretation dieser hervorgehobenen Rolle statt.

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 wird. In einigen Fällen ist es einfach, Anregungen in eine Vorlage zu integrieren, in anderen Fällen widersprechen sich 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 es 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« entwickeln, die das Verhältnis zwischen Ministerien massiv belasten können.

2.3 Die Koordination über die verschiedenen Ebenen eines Ministeriums

Das operative Rückgrat bei der Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen sind, das ist in der Forschung herausgearbeitet worden,

27 Interview 07_2.

die Fachreferate der Ministerien.²⁸ Die Abgeordneten der Parlamente und ihre Mitarbeitenden haben in der Regel nicht die Kompetenz für die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und Entwicklung strategischer Initiativen. Den politischen Spitzen der Ministerien fehlt es darüber hinaus 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.²⁹

Die Aufgaben eines Ministeriums werden dabei über Geschäftsverteilungspläne in die einzelnen Abteilungen und schließlich in die verschiedenen Fachreferate der Ministerien verteilt.³⁰ 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 »Reviere« anderer Organisationseinheiten berührt. »Ein guter Beamter«, so der regelmäßig zu hörende Spruch in Ministerien, prüft deswegen als erstes, »ob er zuständig ist«.³¹

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 unterstellten Referatsleitern, stoßen aber zwangsläufig an Grenzen, wenn es um die Abstimmung mit 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 Vorstellungen besetzen. Über die Positionen der Unterabteilungsleitung oder der Referatsleitung vermögen sie zwar nicht ohne Weiteres

28 Siehe die Diskussion zusammenfassend früh Mayntz 1978, S. 181 ff.

29 Mayntz, Scharpf 1975, S. 65. Ellwein (1987, S. 168) spricht von Referaten als »Organisationskern« von Ministerien. Siehe ausführlich zu den Referaten Lepper 1973.

30 Als Überblick zur Ministerialbürokratie immer noch aktuell Schmid, Treiber 1975, S. 110 ff.

31 Siehe dazu Interview 07_1.

zu bestimmen; sie können jedoch Angestellte innerhalb ihres Ministeriums versetzen.³²

Bei der ressortübergreifenden Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen findet die Kooperation auf der Ebene von Referaten statt. Dabei besteht eine Fähigkeit von Referentinnen und Referenten darin, die Meinung der politischen Hausleitung zu antizipieren und in die Vorlagen einfließen zu lassen. 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 Referate schon auf der Arbeitsebene zu einem gemeinsamen Vorschlag zu kommen, weil sie die Präferenz ihrer Hausleitung für ausgehandelte Vorschläge kennen.³³

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 die organisationskulturelle Praxis ausgebildet, 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.

2.4 Die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner als Lösungsstrategie

In der Regel führt die Mischung aus 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. 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.³⁴ In dem Einigungsprozess wird das Ambitionsniveau eines Vorhabens immer

32 Ebd.

33 Siehe zur Antizipation der Präferenzen der Hausleitung auf Referatsebene das Dialog-Modell politischer Planung von Mayntz 1985, S. 192 ff.

34 Mayntz, Scharpf 1975, S. 146 f.

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.

Während in der Forschung detailliert untersucht wurde, wie Themen in der Abstimmung zwischen den Ressorts über die Hierarchiestufen hoch- und runtergespielt werden, wurde der Nutzung unterschiedlicher Kommunikationsformen bei der Gesetzeserstellung bisher wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Die schriftliche Kommunikation in Form von Briefen, E-Mails und Vermerken spielt in Ministerien allein schon deswegen eine wichtige Rolle, weil nur durch sie Ansprüche an die Aktenförmigkeit der Kommunikation gewährleistet werden kann. 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 dann eine Rolle, wenn es um Vorabklärungen geht, die nicht unbedingt Eingang in die Akten finden sollen. Face-to-Face-Interaktionen vor Ort bieten erweiterte Interaktionsmöglichkeiten, weil man Gesprächspartner nicht nur akustisch und visuell, sondern auch olfaktorisch und haptisch wahrnehmen kann.

In der Regel findet die Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts zuerst auf schriftlichem Weg 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 zusammen und erarbeitet einen neuen Vorschlag. Erst wenn sich auf der Basis der gesammelten Vorschläge und Kommentare deutliche Konfliktlinien abzeichnen, »greift man«, so eine Interviewpartnerin, »zum Telefonhörer«.³⁵ 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 Ministerinnen und Ministern sind häufig erst die letzte Eskalationsstufe, in der versucht wird, noch eine Einigung zu erzielen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich andere Formen der Erstellung von Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfen breit durchsetzen, ist ohne

35 Interview 06.

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«, so eine Interviewpartnerin, 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.³⁶ Der politische Wille, an der gemeinsamen Geschäftsordnung etwas zu ändern und damit die Grundlage für andere Arbeitsformen zu legen, scheint gering zu sein.³⁷

3. 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 kommt dabei der finanziellen Förderung und Subventionierung zu. 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 Empfängerinnen und Empfänger der staatlichen Leistungen Einzelpersonen – individuelle Akteure – oder Organisationen – kollektive Akteure – sind. Bei Mitteln für Einzelpersonen 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 wird, ob eine Person Anrecht auf eine Förderung hat. Bei Zuwendungen an Organisationen geht es beispielsweise um die Förderung von Forschungsprojekten, die Subventionierungen für die Errichtung von Gebäuden, Anlagen und Netzen oder den fachlichen Austausch zwischen Organisationen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gesundheit, Massenmedien und Politik.

Weil die Digitalisierung in den meisten Staaten als zentrales 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

36 Interview 34.

37 Interview 03.

Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen. Wie auch bei anderen Querschnittsthemen gehen die Mittel nicht an Einzelpersonen, sondern an 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.

3.1 *Die Abwicklung des Projektgeschäfts*

Wenn in einem Haushalt Mittel für Projektförderungen veranschlagt 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 Programms zu sorgen. Dafür wird, so ein Interviewpartner, das Programm spezifiziert, mit Hilfe der Vergabestelle eine offizielle Ausschreibung umgesetzt und mit Unterstützung des Haushaltsreferats für einen »rechnungshofsicheren« Abfluss von Mitteln gesorgt.³⁸

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 übernehmen im Auftrag der Ministerien die Auswahl der Projektempfänger, die Auszahlung der Geldmittel und die Sicherstellung deren korrekter 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, betriebs-eigenen Unternehmen oder unabhängigen Projektträgern maßgeblich vorbereitet und von den Referentinnen und 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.

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

Die Arbeit der für eine Projektförderung zuständigen Referentinnen und 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.

3.2 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 mit einem Volumen von zweistelligen Millionensummen mit einer einzigen Referentin oder einem einzigen Referenten abzuwickeln.

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, davon zu profitieren. Zwar ist es möglich, sich das Einwerben zusätzlicher Mittel in den Haushaltsverhandlungen politisch als Erfolg auf die Fahnen schreiben zu lassen, der erfolgreiche Abfluss 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 Ministerinnen und Minister nicht in die 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 für den Abfluss von Mitteln zuständigen Referaten ist vergleichsweise hoch. Sie führt dazu, dass in den Referaten unterhalb der Ebene der Referatsleitung Wissen häufig immer wieder neu aufgebaut werden muss.

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 für die auf Referaten basierende Grundstruktur eines Ministeriums aus-

gerichtet. Die Digitalpolitik ist nur eines von vielen Querschnittsthemen, in denen dies zum Tragen kommt.

3.3 *Verschärfung der Verinselungstendenzen durch Monitore*

Es gibt Indizien dafür, dass die gezielte Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben durch projektförmige 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 vereinbarte 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 lässt sich aufzeigen, 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, so unsere These, dass Ministerien sich auf die Vorhaben 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 Fin-Techs oder die Nutzung von digitalen Verfahren für Klientenforderungen sind dagegen deutlich schwieriger zu realisieren.

3.4 *Mittelabflusszwänge, Evaluationsschwierigkeiten und Fortschreibungszwänge als ungewollte Nebenfolgen der Projektförderung*

Die Erwartungen, 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.³⁹

Ob die aufgesetzten Förderprogramme zu der Umsetzung dieses Leitbilds 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 insbesondere, dass die veranlagten Mittel auch wirklich abfließen. Das Projektfördergeschäft ist daher in erheblichem Maße durch einen Mittelabflusszwang geprägt.

Selbstverständlich ist jedes Förderprogramm mit einer Zielsetzung verbunden, die am Ende auf ihre Realisierung überprüft werden soll. Ob dieses Ziel wirklich aufgrund der Förderung erreicht wurde, lässt sich häufig nur schwer bestimmen, weil Kausalitäten schwer nachzuweisen sind. Selbst wenn man feststellt, dass die intendierten Wirkungen eingetreten sind, ist es in den meisten Fällen faktisch unmöglich, kausale Rückschlüsse auf die Programme zu ziehen. 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, zu prüfen, ob Ziele mit den vergebenen Mitteln erreicht wurden, befördert in dem Projektgeschäft der Ministerien eine Tendenz zur Fortschreibung laufender 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, als 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.

39 Hier nur einige Zitate aus der Digitalstrategie der letzten Bundesregierung. Siehe Bundesregierung 2022, S. 6-8.

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 verbunden 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.

4. 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 der durch den Bundeshaushalt zugewiesenen Mittel frei agieren. Bei der inneren Organisation des Ministeriums liegt, so die akzeptierte Interpretation des Grundgesetzes, die »alleinige Organisationsgewalt« bei der Ministerin oder dem Minister.⁴⁰ 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 deshalb 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.

4.1 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,

40 Zur alleinigen Organisationsgewalt des Ministers oder der Ministerin siehe Böckenförde 1998, S. 147.

zum Beispiel in Bezug auf die Grundprinzipien der Aktenführung und auf die Stiftfarbe der mitzeichnenden Hierarchiestufen. Bei digitalen Verfahren bedarf es jedoch einer genaueren 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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Selbst wenn ein Ministerium erfolgreich eine elektronische Akte eingeführt hat, heißt das nicht, dass es möglich ist, mit anderen Ministerien mittels dieser elektronischen Akte zu kommunizieren. Häufig hat man es hier mit einem »Medienbruch« zu tun, sodass 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 an diese 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.

Öffentliche Aufmerksamkeit erhält das Thema, wenn Prozesse digitalisiert werden sollen, die einen leichteren Zugang zu Verwaltungsleistungen für die Bürger zum Ziel haben. 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 voneinander unterscheiden.

4.2 Interministerielle Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Abstimmungsgremien

Um zu einer besseren Koordination zu kommen, ist in den letzten Jahren eine Vielzahl von Abstimmungsformaten zwischen den Ministerien entstan-

den.⁴¹ Je nach Sprachgebrauch werden diese als Ausschuss, Gremium oder Arbeitsgruppe bezeichnet. Sie halten eine Reihe von Sitzungen mit einem weitgehend identischen Teilnehmerkreis ab. Die Themen können so grundlegende Fragen wie die Erstellung von einheitlichen IT-Lösungen für Gesetzgebung, Rechnungsstellung, Auszahlung, Aktenführung und Archivierung, die Zusammenziehung hunderter Rechenzentren der Ministerien und nachgelagerter 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, werden der Vorsitz und die Geschäftsführung der Arbeitsgruppe je nach Thema von unterschiedlichen Häusern verantwortet. 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 – eine Art Managementinformationssystem – der Ministerien wird dann von der Regierungszentrale übernommen.

Weil viele strategische Themen auf der Arbeitsebene nicht entschieden werden, gründet man verschiedene in der Hierarchie höher angesiedelte Koordinationsgremien. Wenn die aus Referaten entsandten Mitarbeiterinnen und 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 damit befassten Abteilungsleiter des Kanzleramts, gemeinsame Standards festzulegen. In letzter Konsequenz können offene Fragen sogar im Rahmen eines sogenannten »Digitalkabinetts« auf Ministerebene diskutiert und entschieden werden.

4.3 *Versuch des Schutzes des eigenen Ressorts*

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 Minis-

41 Siehe dazu früh Prior 1968, S. 16; Pehle 1998, S. 88 f. Für neuere Arbeiten siehe nur beispielsweise Radtke et al. 2016; Hustedt, Danken 2017.

terien geht, agieren die Abgesandten der Ministerien häufig als ressorteigene »Türsteher«. Und auch wenn sie sich offiziell den Zielen der Arbeitsgruppen verschreiben, verstehen sie es, so ein Interviewpartner, in vielen Fällen als ihre Aufgabe, die »Ressorthoheit ihrer Ministerien zu wahren« und »die Ressourcen der eigenen Ministerien« zu schonen.⁴²

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 sie 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 gestärkt. Für die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien sind »ressortübergreifende Ausschüsse für Angelegenheiten der Organisation sowie Information und Kommunikation« vorgesehen.⁴³ 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 Referentinnen und Referenten der Ministerien vorher Meinungen in ihrem Haus einholen. Es wird nicht mit einer inkrementalen Vorgehensweise gearbeitet, sondern ein langfristig angelegter Zielkatalog abgearbeitet.

Als Indiz für das mangelnde Interesse an der Definition gemeinsamer Standards wird, so die Beobachtung von Interviewpartnern, eine stark fluktuierende Teilnahme an den Sitzungen angeführt. Einige Ministerien entsenden gar keine Vertretung und geben so zum Ausdruck, dass sie sich an Vereinbarungen nicht gebunden fühlen werden. In einigen Arbeitsgruppen nehmen nicht Referentinnen und Referenten aus den Ministerien teil, sondern Beraterinnen und Berater, die in ihren Ministerien an Digitalisierungsthemen arbeiten. Statt intensiver Debatten läuft die Arbeit häufig auf den Austausch

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

43 Siehe hier beispielhaft den § 20 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung von 2020: Bundesregierung 2020, S. 16 f.

von E-Mails und das Verschicken von Excel-Tabellen zur Dokumentation der eigenen Arbeit hinaus.⁴⁴

Das macht es schwierig, sich in den Arbeitsgruppen auf gemeinsame Vorgehensweisen zu einigen. In einer »Runde von Türstehern« sei es, so ein Interviewpartner, schwer, verbindliche Beschlüsse zu fassen oder gar auch nur gemeinsame Empfehlungen zu geben.⁴⁵ 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 führen deswegen in vielen Fällen zu keinen Ergebnissen.

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 eine 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.

4.4 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

44 Siehe beispielsweise Interview 37. Hierbei handelt es sich um die Innenbetrachtung aus einem der zentralen Ausschüsse zur Steuerung gemeinsamer IT-Vorhaben des Bundes.

45 Ebd.

die Möglichkeiten des Aufbaus von Projektgruppen sind nur durch zeitlich befristete Entsendungen aus den Referaten vorstellbar.⁴⁶

Der Ausweg wird deswegen in der Gründung von immer neuen, ressortübergreifenden Koordinationsgremien gesehen. Es kommt, so die Beobachtung, zu einem permanenten Anbau neuer Gremien an eine als gesetzt betrachtete Struktur der Ministerialverwaltung. Die Rede ist von einer »Institutioneninflation« im Bereich der Digitalisierung.⁴⁷ Es kursiert unter dem ironischen Dateinamen »Wimmelbild« eine Grafik, in der die verschiedenen im Bereich der Digitalisierung aktiven Gremien, Portale und Organisationen mit ihren Verflechtungen veranschaulicht werden.⁴⁸

Der Effekt der Vermehrung von Abstimmungsgremien, Koordinationsstellen und Serviceorganisationen ist, so unsere These, dass letztlich der Koordinationsaufwand weiter erhöht wird und sich die Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Ressorts weiter reduzieren. Durch die Bildung immer neuer Abstimmungsgremien, Koordinationsstellen und Serviceorganisationen wird aber sichergestellt, dass nicht in die grundlegende Struktur der Ministerialverwaltung eingegriffen werden muss.⁴⁹ Insofern hat die Gremienvervielfältigung eine eigene Funktionalität.

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 wenig Schwierigkeiten, sofort wieder in einem Ministerium einzusteigen. Die Aufgliederung in Abteilungen, Unterabteilungen und Referaten, die Aktenfrömmigkeit der Abstimmungen innerhalb eines Hauses und zwischen den Häusern, die vielfältigen Mitzeichnungspflichten in einem Ministerium und besonders zwischen den Ministerien, die Koordination zwischen Ministerien über Spiegelreferate und die starke Zen-

46 Siehe dazu beispielhaft den § 10 in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung: Bundesregierung 2020, S. 11.

47 Mertens 2021, S. 194.

48 www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/wimmelbild.html (Zugriff vom 08.01.2025).

49 Siehe dazu Jann, Wegrich 2019, S. 15 f.

tralisierung der Entscheidungsfindung auf der Ebene der politischen Leitung sind gleich geblieben.

Weil die Verinselung bei der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen zur Digitalisierung nicht greift, kommt es zu den bereits 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 Referats 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 haben.⁵⁰ Bei der Verwaltungsmodernisierung stößt die Verinselung in einzelnen Referaten als »ministeriale Allzweckwaffe« an ihre Grenzen, weil die Digitalisierung nahelegt, Verwaltungsprozesse ressortübergreifend aufzusetzen. Das Scheitern vieler Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung überlagert in der öffentlichen Wahrnehmung die seit Jahren bewährte Vorgehensweise von Ministerien 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, beispielsweise die Sicherstellung des Onlinezugangs von Bürgerinnen und Bürgern zu Verwaltungsdienstleistungen, werden darüber hinaus in Gesetzen niedergeschrieben. Trotz solcher vielfältigen Übergänge bekommt man Einblicke in die Schwierigkeiten der Umsetzung von Vorhaben, wenn man diese nach ihren zentralen Stoßrichtungen unterscheidet. Aufbauend auf die 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 erheblich. In Präsidialsystemen gibt es starke formale Durchgriffsmöglichkeiten der Zentrale, aber auch auf die in Ressorthoheit der Ministerien setzenden Regierungssysteme hat die Zentrale einen großen Einfluss. Gründe dafür liegen in der Richtlinienkompetenz der Regierungsspitze und der Möglich-

50 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.

keit, Minister und Ministerinnen zu entlassen. Auch wenn von dieser 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, dem Thema Digitalisierung – wie allen anderen politischen Themen auch – mit der Einrichtung von Subeinheiten gerecht zu werden, 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 Möglichkeit wird deshalb darin gesehen, 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 daher 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, Planungsprozesse zu verändern. Diese sind aber immer wieder gescheitert, weil der Verdacht herrschte, dass dabei versucht wurde, auf die Gestaltung politischer Inhalte in den Ministerien Einfluss zu nehmen. 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 nachgelagerte Behörden und bundeseigene 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.⁵¹

Die nachgelagerten Organisationen haben in den Feldern der Digitalisierungsgesetzgebung, der Digitalisierungsförderung und der Verwaltungsdigitalisierung eine unterschiedliche Bedeutung. Die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen wird als originäre Aufgabe der Ministerien verstanden, und die Kompetenzen werden formal bei ihnen verankert. Informal spielten diese nachgelagerten Organisationen nicht selten eine wichtige Rolle bei der Aufbereitung von Informationen für die Entscheidungsvorlagen der Ministerien.⁵² 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 Ministerium gesteuert und dann von einem Dutzend Mitarbeitenden 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. Ähnlich wie bei den Gremien zur Koordination der verschiedenen staatlichen Organisationen gibt es hier eine Tendenz zur Neugründung, mit denen 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 zwischen 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 selbstständiger Projektträger ist. Daneben ist von erheblicher Bedeutung, ob die Organisation von einem Referat eines einzigen Ministeriums gesteuert wird, ob die Organisation 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. Und schließlich ist auch entscheidend, ob die Organisation sich auf jährliche Haushaltszuweisungen verlassen kann, eine Finanzierung über Gebühren rechtlich abgesichert wird oder sie sich um staatliche Aufträge bemühen muss.

51 Zur Theorie nachgelagerter Behörden siehe natürlich besonders Döhler 2007. Für kürzere Texte siehe auch Döhler 2005; Döhler 2018. Einen exzellenten internationalen Überblick bietet immer noch Jann, Döhler 2007.

52 Siehe zu dieser Frage beispielsweise Molenveld et al. 2020; Molenveld et al. 2021.

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. Mit diesem Begriff wird darauf aufmerksam gemacht, dass die verschiedenen Ebenen so miteinander verflochten sind, dass es zunehmend schwierig wird, eindeutige politische Verantwortungen zuzuweisen.⁵³

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.⁵⁴ 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 verschiedenen Nationalstaaten. Auf der Ebene der Nationalstaaten, Regionen und Kommunen ist zwar ebenfalls die Zustimmung zu Gesetzen, die in den Nationalstaaten erarbeitet wurden, und die Nutzung von bundeseigenen Projektmitteln für Vorhaben der Länder und Kommunen von entscheidender Bedeutung, besonders im Fokus stehen aber die Bemühungen, 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 Politikverflechtungsfälle zu tun haben.⁵⁵

53 Siehe für die Theorie der Politikverflechtung grundlegend Scharpf et al. 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 Moore, Eppler 2008.

54 Interessant sind dabei natürlich insbesondere die bisher wenig beforschten Landesministerkonferenzen. Siehe dazu Hegele, Behnke 2013; und von der Stoßrichtung ähnlich Hegele, Behnke 2017.

55 Zu den bisher bekannten Varianten der Politikverflechtungsfälle siehe Scharpf 2009.

Literatur

- Andeweg, Rudy B. 2003. »On Studying Governments«, in *Governing Europe*, hrsg. v. Hayward, Jack; Menon, Anand, S. 39-60. Oxford: Oxford University Press.
- Baars, Bodo A.; Baum, Karl B.; Fiedler, Jobst 1976. *Politik und Koordination. Untersuchung ausgewählter Verfahren der Ziel- und Programmkoordination innerhalb und zwischen Ressorts sowie zwischen Bund und Ländern*. Göttingen: Schwartz.
- Bertschek, Irne; Bonin, Holger; Cantner, Uwe 2021. *Digitalisierung in Deutschland vorantreiben: mit einem Ministerium neuer Prägung*. www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Policy_Briefs/EFI_PolicyBrief_02_2021.pdf (Zugriff vom 10.01.2025).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1998. *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Brüggemeier, Martin 2019. »Digitale Prozesse«, in *Handbuch zur Verwaltungsreform*, hrsg. v. Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Götz, S. 581-591. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- BMI (Bundesministerium des Innern und für Heimat) 2023. *Eckpunkte für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung*. Berlin: BMI.
- 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 2023. »Forschung und Innovation: Es braucht einen Zukunftsausschuss!«, in *Die Zeit* vom 20. Februar 2023.
- Döhler, Marian 2005. »Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung«, in *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, hrsg. v. Ganghof, Steffen; Manow, Philip, S. 215-244. Frankfurt a. M.: Campus.
- 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«, in *Public Organization Review* 17, 1, S. 83-100.
- Döhler, Marian 2018. »Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations«, in *International Journal of Public Administration* 41, 3, S. 190-202.
- Ehlert, Wiking 1974. »Fiktiver und realer Handlungsspielraum der Staatsadministration am Beispiel der Städtebauförderung«, in *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, hrsg. v. Grottian, Peter; Murswiek, Axel, S. 143-165. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Ellwein, Thomas 1987. »Organisationsprobleme in Ministerien«, in *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*, hrsg. v. Ellwein, Thomas, S. 167-197. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas 1991. »Koordination. Ein Versuch in pragmatischer Absicht«, in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 5, hrsg. v. Ellwein, Thomas et al., S. 99-124. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. 1996. »Political Science and the Three New Institutionalisms«, in *Political Studies* 44, S. 936-957.
- Head, Brian W.; Alford, John 2015. »Wicked Problems. Implications for Public Policy and Management«, in *Administration & Society* 47, S. 711-739.
- Hegele, Yvonne; Behnke, Nathalie 2013. »Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung«, in *Politische Vierteljahresschrift* 54, S. 21-49.
- Hegele, Yvonne; Behnke, Nathalie 2017. »Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: The Purpose of Ministerial Conferences in Germany«, in *Regional & Federal Studies* 27, S. 529-548.
- Heuermann, Roland; Tomenendal, Matthias; Bressemer, Christian. Hrsg. 2018. *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler.

- Hustedt, Thurid; Danken, Thomas 2017. »Institutional Logics in Inter-departmental Coordination. Why Actors Agree on a Joint Policy Output«, in *Public Administration* 95, S. 730-743.
- Hustedt, Thurid; Veit, Sylvia 2014. »Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination. Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren«, in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7, S. 17-36.
- Jann, Werner; Döhler, Marian. Hrsg. 2007. *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai 2019. »Generalists and Specialists in Executive Politics. Why Ambitious Meta-Policies so Often Fail«, in *Public Administration* 97, 4, S. 845-860.
- Kühl, Stefan 2009. »Visualisierte Diskussionsführung«, in *Handbuch Methoden der Organisationsforschung*, hrsg. v. Kühl, Stefan; Strodtz, Petra; Taffertshofer, Andreas, S. 195-215. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kussau, Jürgen; Oertel, Lutz 1974. »Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung. Das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972«, in *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, hrsg. v. Grotzian, Peter; Murswieck, Axel, S. 123-142. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Lepper, Manfred 1973. »Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien«, in *Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder*, hrsg. v. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 125-136. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 1981. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München, Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas 2020. »Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen«, in *Schriften zur Organisation* 4, hrsg. v. Luhmann, Niklas, S. 339-348. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Lukas, Ernst 2022. »Die Praxis der Theorie: Niklas Luhmann als Politikberater«, in *Leviathan* 50, 1, S. 29-67.
- Mayntz, Renate 1978. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, Karlsruhe: UTB.
- Mayntz, Renate 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Auflage. Heidelberg: Müller.
- 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.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. 1995. »Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus«, in *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, hrsg. v. Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W., S. 39-72. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Mergel, Ines 2019. »Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung«, in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12, 1, S. 162-171.
- Mertens, Peter 2021. »Ist Deutschland wirklich ein »digitales Entwicklungsland« – kann die Institutionen-inflation helfen?«, in *Wirtschaftsinformatik & Management* 13, S. 194-205.
- Molenveld, Astrid; Verhoest, Koen; Voets, Joris; Steen, Trui 2020. »Images of Coordination: How Implementing Organizations Perceive Coordination Arrangements«, in *Public Administration Review* 80, S. 9-22.
- Molenveld, Astrid; Verhoest, Koen; Wynen, Jan 2021. »Why Public Organizations Contribute to Crosscutting Policy Programs: the Role of Structure, Culture, and Ministerial Control«, in *Policy Sciences* 54, S. 123-154.
- Moore, Carolyn; Eppler, Annegret 2008. »Disentangling Double Politikverflechtung? The Implications of the Federal Reforms for Bund-Länder Relations on Europe«, in *German Politics* 17, 4, S. 488-508.
- Pahlka, Jennifer 2023. *Recoding America. Why Government is Failing in the Digital Age and How We Can Do Better*. New York: Metropolitan Books.
- Pehle, Heinrich 1998. *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Ausgegrenzt statt integriert?* Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

- Peters, B. Guy 2015. *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Prior, Harm 1968. *Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit*. Stuttgart: Fischer.
- Radtke, Ina; Hustedt, Thuri; Klinnert, Anne 2016. »Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?«, in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9, 1, S. 65-81.
- Ruß-Mohl, Stephan 1981. *Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1993. »Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen«, in *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24, S. 57-84.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungs-falle?* Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz 1976. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg im Taunus: Cornelsen.
- Schimank, Uwe 2004. »Der akteurszentrierte Institutionalismus«, in *Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie*, hrsg. v. Gabriel, Manfred, S. 287-301. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmid, Günther; Treiber, Hubert 1975. *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*. München: UTB Fink.
- Schuppan, Tino 2019. »Elektronisches Regieren und Verwalten«, in *Handbuch zur Verwaltungsreform*, hrsg. v. Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Götrik, S. 537-546. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Smeddinck, Ulrich; Tils, Ralf 2002. *Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse*. Baden-Baden: Nomos.
- Tosun, Jale; Lang, Achim 2017. »Policy Integration: Mapping the Different Concepts«, in *Policy Studies* 38, S. 553-570.
- Trein, Philipp et al. 2021. »Policy Coordination and Integration: A Research Agenda«, in *Public Administration Review* 81, S. 973-977.
- Trein, Philipp; Meyer, Iris; Maggetti, Martino 2019. »The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review«, in *Journal of Comparative Policy Analysis* 21, S. 332-349.
- von Beyme, Klaus 1997. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wewer, Götrik 2019. »Offene Daten (Open Data)«, in *Handbuch zur Verwaltungsreform*, hrsg. v. Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Götrik, S. 560-570. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Wildavsky, Aaron 1973. »If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing«, in *Policy Sciences* 4, S. 127-153.

Zusammenfassung: Ziel dieses Artikels ist es, die Schwierigkeit bei der Umsetzung staatlicher Digitalisierungsvorhaben zu analysieren. 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. 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.

Stichworte: Ministerien, Verwaltungsdigitalisierung, Gesetzgebung, Projektförderung

Reduction of Expectations, Isolation and Duplication of Committees. Solution Strategies of Ministries in Digitalization Projects

Summary: The aim of this article is to analyze the difficulty of implementing government digitalization projects. While the agreement mechanisms known from other cross-cutting issues work for digitalization legislation and the joint initiatives to promote digitalization can be »isolated« almost ideally in different ministry departments, the proven mechanisms for cross-departmental coordination reach their limits when it comes to administrative digitalization. The failure of many administrative digitalization measures is overshadowing the public perception of the tried and tested approach to drafting laws and promoting projects ending dates in the field of digitalization.

Keywords: ministries, administrative digitalization, legislation, project funding

Autor

Stefan Kühl
Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Postfach 100131
33501 Bielefeld
Deutschland
stefan.kuehl@uni-bielefeld.de



© Stefan Kühl

Realismus in Zeiten der Krise



Politischer Realismus II

Zur ideengeschichtlichen und geopolitischen Entfaltung in der Moderne

Herausgegeben von PD Dr. Jan Kerkmann, Dr. Felix Herkert, Dr. David Manolo Sailer und Prof. em. Dr. Rüdiger Voigt

2025, ca. 200 S., brosch., ca. 54,– €

ISBN 978-3-7560-0133-0

E-Book 978-3-7489-4740-0

(*Politisches Denken in Europa* |

Political Thought in Europe, Bd. 2)

Erscheint ca. Mai 2025

Der zweite Band der Reihe „Politisches Denken in Europa“ führt die Erkundungen zum politischen Realismus in drei Schlüsselbereichen fort: erstens die rezeptionsgeschichtliche Auseinandersetzung mit zentralen Denkern, zweitens die geopolitische Anwendung des Realismus auf aktuelle Konflikte wie den Ukrainekrieg und drittens die kritische Reflexion zeitgenössischer politischer Theorien. Der Sammelband hinterfragt die ethischen und politischen Implikatio-

nen realistischer Denkweisen und beleuchtet ihre fortwährende Brisanz in einer Welt, die von Machtkämpfen, normativem Verfallsverdacht und einer Epoche heranreifender Krisen auf globaler Ebene geprägt ist.

Mit Beiträgen von

Tim Ftijof Huttel | Jan Kerkmann | Stefan Knauß | Alexander Libmann | Iraklis Pantazis | David Manolo Sailer | Robin Schürmann | Milan Wenner

 Nomos
eLibrary nomos-elibrary.de

Bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei online unter [nomos-shop.de](https://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos