

VI.2 Steuerungspotenzial und Steuerungsfähigkeit im digitalen Zeitalter

Der Gesamtblick auf die (Un-)Möglichkeit von Steuerung pendelt zu unterschiedlichen Zeitpunkten zwischen Steuerungseuphorie zur Zeit der Planungseuphorie auf der einen und einer steuerungsskeptischen Perspektive, wie sie in Begriffen wie Staatsversagen oder Steuerungswissen deutlich wird, auf der anderen Seite (vgl. Willke 2014a: 3f.). Aufgrund der graduellen, zwischen diesen beiden Polen zu verortenden Möglichkeit zur Steuerung soll in dieser Abhandlung von Steuerungspotenzialen die Rede sein. Der Potenzialbegriff weist gleichzeitig darauf hin, dass vorhandene Steuerungsmöglichkeiten nicht zwingend in (erfolgreiche) Steuerung münden müssen. Das Steuerungspotenzial steht in einer doppelten Abhängigkeit: zum einen von der Steuerbarkeit des Steuerungsobjekts. Zentral ist zum anderen jedoch die Steuerungsfähigkeit des Steuerungssubjekts. Für diese wiederum spielen das (Nicht-)Vorliegen von Steuerungszentren und Steuerungswissen sowie neue Versuche, Steuerung zu testen, eine besondere Rolle.

VI.2.1 Steuerungszentrum

Die Ausführungen zum Feld der Digitalpolitik (Kapitel II.3) zeigen deutlich, dass sich der institutionelle Kontext der Steuerung weiterhin in Bewegung befindet. Zwar findet in der Ampelkoalition eine veränderte Institutionalisierung auf Bundesebene statt, bislang fehlen aber weiterhin klare Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen im Sinne eines eindeutigen Steuerungszentrums. Politikfeldspezifische Institutionen haben sich nur bedingt herausgebildet, weshalb die autonome Problemlösungsfähigkeit¹ in diesem Feld – nicht zuletzt aufgrund zwischenministerieller Kompetenzstreitigkeiten – begrenzt bleibt. Rieger (2014: 13) stellt bereits für die Digitale Agenda fest:

¹ Für eine politikfeldspezifische Problemlösungsfähigkeit sind nicht nur Ressourcen notwendig, sondern den Akteuren müssen auch entsprechende Handlungs- und Entscheidungskompetenzen vorliegen beziehungsweise zugewiesen werden. Dem Feld der Digitalpolitik fehlt es hier bislang an einer (begrenzten) Autonomie, die etablierte Politikfelder auszeichnet (vgl. Grefe 2017: 15f.).

»Das Ressortprinzip, nachdem alle Ministerien im Rahmen ihrer thematischen Zuständigkeiten eigenständig handeln, erschwert grundsätzlich die Koordination und Ausarbeitung politischer Programme mit Querschnittscharakter.«

Von einem starken politischen Steuerungszentrum kann mithin keine Rede sein. Raschke und Tils (2013: 171) benennen (in Bezug auf Parteien) ein »anerkanntes strategisches Zentrum aus einem kleinen, informellen Netzwerk« als notwendig für eine »wirksame Koordination zwischen unabhängigen, institutionellen Akteuren mit eigenen Funktionen und Interessen«. Eine kongruente Steuerung wird in diesem komplexen Verantwortlichkeitsnetz noch einmal dadurch potenziert, dass unterschiedliche oder sogar gegeneinanderstehende Regulierungsziele eine Rolle spielen können. Besonders deutlich zeigen sich diese etwa im Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit oder bei der Abwägung zwischen dem Datenschutz von Verbraucher:innen und Beschäftigten auf der einen und wirtschaftlicher Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite. Aber selbst beim klassischen Thema des Urheberrechts geht es um den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen von Nutzer:innen, Urheber:innen und Verwerter:innen. Vielfach verlaufen diese widerstreitenden Regulierungslinien gerade zwischen den jeweils für unterschiedliche Teilbereiche zuständigen Ministerien.

Die Frage, ob ein, von vielen Akteuren immer wieder gefordertes,² Digitalministerium eine angemessene Antwort auf die Koordinierungsschwierigkeiten ist, lässt sich nicht so einfach beantworten. Eine koordinierte Digitalpolitik »aus einer Hand« ist auch in anderen Modellen denkbar. Im Koalitionsvertrag 2018 war von CDU/CSU und SPD (2018: 39) etwa alternativ die Möglichkeit einer Digitalagentur (in Form einer der Bundesregierung nachgeordneten Behörde) als koordinierende Instanz im Querschnittsthema der Digitalpolitik ins Spiel gebracht worden. Allerdings war auch bei dieser Alternative keine Rede davon, Kompetenzen aus den Ministerien abzuziehen und zentral zu bündeln. Die wiederholten Forderungen nach einem Digitalministerium, die insbesondere von der FDP, aber auch von den Grünen im Bundestagswahlkampf vorgebracht wurden, konnten diese in der Ampelkoalition nicht durchsetzen. Stattdessen fand unter Olaf Scholz zunächst eine umfassendere Kompetenzbündelung beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) statt, dessen Stellung jedoch wenig später durch die Einsetzung der Koordinierungsgruppe der federführenden Ressorts auf Ebene der Staatssekretär:innen wieder eingeholt wurde. Ob sich die Koordinierungsgruppe, im Sinne der Metasteuerung der Digitalisierungssteuerung, mittelfristig zu einem Steuerungszentrum entwickeln kann, wird sich erst noch zeigen müssen.

Dass die bisherige Herangehensweise und Versuche der Steuerung in ihrem Ergebnis – insbesondere im internationalen Vergleich – nicht vollständig überzeugen können, zeigen unterschiedliche Digitalisierungsindizes. So weist etwa der *Digital Economy*

² Die Forderung nach einem Digitalministerium wurde nicht zuletzt im Rahmen der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 von zahlreichen Akteuren aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und parteinahen Verbänden aber auch von einzelnen Abgeordneten wiederholt. Die Breite der unterschiedlichen Akteure zeigt sich an den mehr als 50 Unterstützer:innen der Petition zur Ernennung einer Digitalministerin oder eines Digitalministers (vgl. Bundesverband Deutscher Startups o.J.).

and Society Index (DESI)³ weiterhin erhebliches Verbesserungspotenzial aus. Fortschritte konnte Deutschland 2022 im Report der Europäische Kommission (2019b, 2022a: 19, 30, 66ff.) etwa im Bereich Konnektivität (Breitband) vorweisen, wo es sich auf Platz 4 von 27 um sechs Plätze im Vergleich zu 2019 verbesserte. Bei den digitalen öffentlichen Diensten (und damit der Verwaltungsdigitalisierung) konnte Deutschland von Platz 23 auf 18 aufschließen, lag damit aber weiterhin unter dem EU-Durchschnitt. Bei den bürger:innennahen Verwaltungsdienstleistungen kam Deutschland auf Platz 14, wobei sich hier in der nächsten Erhebung die OZG-Umsetzung (wenn sie denn wie geplant läuft) deutlich niederschlagen könnte. Erschwert wird die Bewertung hier allerdings dadurch, dass Deutschland insbesondere bei dem aus Datenschutzsicht kritisch diskutierten Bereich der »vorausgefüllten Formulare«, also der zentralen Datenhaltung und des Datenabgleichs zwischen Behörden, weiterhin nur auf Platz 23 lag. Trotz insgesamt vorhandener Fortschritte verblieb Deutschland, weil auch die anderen EU-Staaten ebenfalls nicht untätig bleiben, 2022 im Gesamtvergleich auf demselben Platz wie im Jahr 2019: 13 von 27. Allein auf Deutschland bezogene Indizes, wie etwa der Deutschland-Index der Digitalisierung 2021 des Kompetenzzentrums Öffentliche IT (2021), zeichnen darüber hinaus ein sehr disparates Bild, was den Digitalisierungsstand der einzelnen Bundesländer betrifft.⁴

Die aus vergleichender Perspektive bestenfalls stockend voranschreitende Digitalisierung korreliert mit dem in den letzten Jahren deutlich sichtbar gewordenen Strategiedefizit aufseiten der Bundesregierung. Den Verantwortlichen scheinen die strategischen Defizite im Umgang mit der Digitalisierung nicht verborgen geblieben zu sein, wie sich an diversen Strategieentwicklungsprozessen ablesen lässt. »Deutschland braucht einen umfassenden digitalen Aufbruch«, heißt es im Koalitionsvertrag der Ampel (SPD et al. 2022: 12). Seine Eckpunkte zur Gigabitstrategie legte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr zusammen mit der Bundesnetzagentur und Bitkom im März 2022 vor (vgl. BMDV 2022b). Vom Innenministerium wurde eine Cybersicherheitsagenda veröffentlicht (vgl. BMI 2022b) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat seine Zukunftsstrategie Forschung und Innovation als Nachfolge der Hightech-Strategie 2025 für Ende 2022 angekündigt (vgl. BMBF 2022b). In der vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr verantworteten Digitalstrategie der Bundesregierung wurden unter Zuarbeit der anderen Ministerien 18 Leuchtturmprojekte zusammengetragen (vgl. BMDV 2022a). Von einer kohärenten Gesamtstrategie kann so gleichwohl nicht gesprochen werden. Zugleich zeugt auch die zwischen BMDV, BMWK und BMF geteilte Verantwortung für das Digitalbudget zur Umsetzung der Digitalstrategie vom Fehlen eines eindeutigen Steuerungszentrums auf der operativen Ebene. Aus dieser hat sich das BKAmt weitgehend zurückgezogen und konzentriert sich stattdessen auf grundlegende Zukunftstrends und Visionen in den Referaten »Grundsatzfragen der Transformation«

3 Der DESI vergleicht alle 27 EU-Mitgliedsstaaten in ihrer digitalen Performanz und Wettbewerbsfähigkeit in fünf Schwerpunktbereichen: »Konnektivität«, »Humankapital«, »Internetnutzung«, »Integration der Digitaltechnik« und »Digitale öffentliche Dienste«.

4 Während der Digitalisierungsscore 2021 im Bundesdurchschnitt bei 70,2 Punkten von 100 lag, variieren die Scores auf Ebene der Bundesländer um fast 30 Prozentpunkte zwischen 86,8 für Hamburg und 57,1 für Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Hölscher et al. 2021: 51).

sowie »Politische Planung und Strategische Vorausschau« und dem geplanten Zukunftslabor (siehe Kapitel II.3).

VI.2.2 Steuerungswissen: Dialogprozesse und Partizipation

Vorhandenes Steuerungswissen ist eine zentrale Bedingung für Steuerungsfähigkeit. Landfried (1993: 325) wies in den 1990er-Jahren darauf hin, dass »die Problemdiagnose und das Steuerungswissen sehr viel stärker zum Gegenstand der Forschung« gemacht werden müssten, »als dies bisher in Untersuchungen zu staatlicher Steuerung der Fall war.« Auch wenn die Bedeutung von Wissen seitdem verstärkt Eingang in die Policy-Forschung beziehungsweise in die Governance-Debatten erhalten hat (siehe etwa Schuppert/Voßkuhle 2008; Schuppert 2019; Schuppert et al. 2022), beschränkt sich die analytische Perspektive weiterhin häufig auf die Prozesse der Entscheidungsfindung, Instrumentenwahl und Implementierung. Unter den Bedingungen der Digitalisierung wird es jedoch noch wichtiger, die Dimension des Steuerungswissens immer mit in den Blick zu nehmen. Zunehmender Komplexität und Kontingenz von Problemlagen stehen immer mehr Daten und generiertes Wissen gegenüber. Zugleich wird damit die Umsetzung vorhandenen Steuerungswissens in Steuerungsfähigkeit immer prekärer. Zwar lässt sich auf der einen Seite die direkte Wirkung von Steuerungsinstrumenten auf Steuerungsobjekte immer besser fundieren und damit vorhersagen. Auf der anderen Seite wird der Beitrag dieses einzelnen Steuerungsimpulses zur Lösung komplexer wicked problems tendenziell immer kleiner. Zugleich führt umfassenderes Kontextwissen durch die Verdatung der Welt dazu, dass nicht nur die Kenntnisse über mögliche nicht intendierte Nebeneffekte exponentiell zunehmen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese bei tatsächlichem Eintreten öffentlich wahrgenommen werden. Damit wird die Abwägung und Entscheidung zwischen unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten immer komplexer, weil es immer schwieriger wird, eine (vermeintlich) eindeutig beste Lösung im Diskurs zu propagieren – aus Ambiguität folgt Kontingenz.

Hieraus gibt sich die Notwendigkeit, verstärkt Steuerungswissen zu generieren – wofür im Folgenden auf Dialogprozesse und Expert:innengremien vertieft eingegangen wird (dass auch die Anwendung dieses Wissens in Form neuer Formate erfolgt, die es ermöglichen sollen, Steuerung versuchsweise auszuprobieren, wird im nachfolgenden Kapitel VI.2.3 anhand der sogenannten Experimentierräume aufgegriffen).

VI.2.2.1 Expert:innengremien

Stellungnahmen, Anhörungen, (Bei-)Räte (wie der Digitalrat oder der Zukunftsrat der Bundesregierung) oder (Enquête-)Kommissionen gehören zu den Standardformaten zur Einbindung von Expert:innen und ihres Wissens in politische Prozesse (die stärker outputorientierte Einbindung über Plattformen wurde in Kapitel VI.1.2.4 behandelt). Entsprechend umfangreich fällt die (politik-)wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich aus, die hier nicht gewürdigt werden kann. An dieser Stelle sollen nur einige wenige Punkte herausgehoben werden.