



Henning Lühr

Der IT-Planungsrat

**Funktionswandel der Institution
zur Steuerung der digitalen Trans-
formation in den öffentlichen
Verwaltungen**

**Eine rechts- und verwaltungs-
wissenschaftliche Untersuchung
der Entwicklung der „Digital
Governance“ im föderalen
politischen System Deutschlands**

Henning Lühr

Der IT-Planungsrat

**Funktionswandel der Institution
zur Steuerung der digitalen Trans-
formation in den öffentlichen
Verwaltungen**

**Eine rechts- und verwaltungs-
wissenschaftliche Untersuchung
der Entwicklung der „Digital
Governance“ im föderalen
politischen System Deutschlands**

Dieses Buch ist bei der Deutschen Nationalbibliothek
registriert. Die bibliografischen Daten können online
angesehen werden:
<http://dnb.d-nb.de>

IMPRESSUM

© 2023 Klaus Kellner Verlag, Bremen

Inhaber: Manuel Dotzauer e.K.

St.-Pauli-Deich 3 • 28199 Bremen

Tel. 04 21 77 8 66

info@kellnerverlag.de

www.kellnerverlag.de

Lektorat und Layout: KellnerVerlag

Umschlag: Hendrik Pradel

Titelbild: Pixabay.de

Gesamtherstellung: Der DruckKellner, Bremen

ISBN 978-3-95651-320-6

Der IT-Planungsrat – Funktionswandel der Institution zur Steuerung der digitalen Transformation in den öffentlichen Verwaltungen

Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der Entwicklung der „Digital Governance“ im föderalen politischen System Deutschlands

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Verwaltungswissenschaften (Dr. rer. publ.) der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Bearbeiter: Hans-Henning Lühr

Erstgutachterin: Prof. Dr. Margrit Seckelmann

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Gisela Färber

Speyer, 2023

„Der Mensch steht höher als Technik und Maschine.“

(Art. 12 Abs. 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen)

Eine persönliche Vorbemerkung

Die einzelnen Wirkungen der Arbeit des IT-Planungsrates lassen sich gut in eine verfassungshistorische, föderal- und digitalpolitische Zeitleiste einordnen. Viele dieser Entwicklungen waren mit eigenen „biografischen Stationen“ meines Berufslebens unmittelbar verbunden. Meine Motive für die vorliegende wissenschaftliche Arbeit waren daher – neben einer Portion persönlichen Übermuts – insbesondere auch die Absicht, ein Stück meiner eigenen politisch-administrativen „Zeitreise“ noch einmal selbstkritisch zu reflektieren, ohne in hierarchische Abhängigkeiten und Verpflichtungen zur politischen Rücksichtnahme eingebunden zu sein, und meine eigene Sicht auf die wie im Zeitraffer vorbeifliegende Entwicklung wissenschaftlich zu schärfen. Das erfordert ein „Umparken“ und eine Neuaufstellung auch im eigenen Kopf.

Als neu in das politische Feld der IT-Konsolidierung und Digitalen Transformation Eigestiegener habe ich zu Beginn die überhastete Privatisierung von Organisationen und das Ringen um die richtige Ausgestaltung der Digitalen Governance in Bund, Ländern und Kommunen kennen gelernt. Nach zahlreichen und langen Diskussionen um die IT-Steuerung in verschiedenen Gremien (Innen- und Finanzminister:innenkonferenz, Staatssekretär:innen-Arbeitskreises „Deutschland online“ und den Entscheidungsgremien der kommunalen Spitzenverbände) hat die Neuordnung der Gemeinschaftsaufgaben und die Schaffung des Art. 91c GG im Rahmen der FöKo II für Aufbruchsstimmung gesorgt. Daran schlossen sich zehn Jahre Mitgliedschaft im IT-Planungsrat an, 2019 als Vorsitzender, 2020 als stellvertretender Vorsitzender.

Nach meinem Wechsel in einen neuen Lebensabschnitt konnte ich die neu gewonnene Unabhängigkeit, Zeit (und die dadurch bedingten Reflexionsmöglichkeiten) dazu nutzen, wissenschaftliche Einschätzungen zu formulieren und Veränderungsperspektiven aufzuzeigen und -vorschläge vorzulegen. Die Ergebnisse und Erkenntnisse bündelt, systematisiert und strukturiert die vorliegende Dissertation. Ich freue mich auf die Diskussion meiner Analysen, Bewertungen und Vorschläge.

Mein ganz herzlicher Dank gilt meinen Betreuerinnen Margrit Seckelmann und Gisela Färber, die mich mit viel Langmut und konstruktiven Vorschlägen unterstützt und mir so einen Wiedereinstieg in vertieftes wissenschaftliches Arbeiten ermöglicht haben.

Ein herzlicher Dank für die Bereitschaft, zuzuhören und Einschätzungen und Veränderungsvorschläge zu diskutieren, geht auch an viele ehemalige Kolleginnen und Kollegen aus der Bremer Verwaltung, aus Bundes- und Länderministerien, aus den IT-Dienstleister:innen Dataport und Governikus, kommunalen Spitzenverbänden und der KGSt.

Die meiner Dissertation zugrunde liegenden Thesen waren Inhalt eines Vortrages zur Umsetzung des OZG im „WITI – Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung“ an der Universität Speyer – <https://www.witi-innovation.de/wp-content/uploads/2021/04/Praesentation-OZG-Umsetzung.pptx>. Allen Beteiligten danke ich für die weiterführenden Rückmeldungen aus dieser Diskussion.

Meine Frau Patricia und unsere Katze Mizi haben mir immer wieder die Ruhe und Vertrautheit gegeben, die ich brauchte, um zielgerichtet an meiner Dissertation arbeiten zu können. Ihnen gilt daher mein herzlichster Dank.

Bremen, im August 2023

Henning Lühr

Hinweis

Die Arbeit wurde im Herbst 2022 abgeschlossen. Aus diesem Grund fehlen detaillierte Ausführungen zu einzelnen Entwicklungen (z. B. Konzentration der Umsetzung auf Fokusleistungen, Stand der Diskussion im IT-Planungsrat über die Entwicklung der digitalen Transformation, Referenten:innenentwurf zum OZG 2.0, Evaluierung der Rahmenvereinbarungen FITKO und KoSIT, Verwaltungscloudstrategie). Bei weiterem vertieften Informationsbedarf kann der Sachstand über www.it-planungsrat.de aufgearbeitet werden. Dort sind detaillierte Informationen zur Entwicklung der digitalen Transformation und der politisch-administrativen Umsetzung abrufbar. Die sehr lesenswerte Disseration von Gina Starosta zum Portalverbund (Der Portalverbund zwischen Bund und Ländern, Artikel 91c Abs. 5 GG und dessen einfachgesetzliche Ausgestaltung im verfassungsrechtlichen Wertgefüge, Baden-Baden 2023) konnte ich ebenfalls leider nicht mehr verarbeiten.

Gliederung

Eine persönliche Vorbemerkung.....	4
Abkürzungsverzeichnis	12
Verzeichnis der Abbildungen	24
Verzeichnis der Tabellen.....	25
1 Einleitung	26
1.1 Gegenstand	26
1.2 Gegenstand und Ausgangsthesen, Motivation	27
1.2.1 Gegenstand und Ausgangsthesen	27
1.2.2 Motivation und Rahmenbedingungen für die Arbeit	29
1.3 Die Herausforderungen der digitalen Transformation für staatliches Handeln und die öffentliche Aufgabenwahrnehmung	31
1.4 Politik- und verwaltungswissenschaftliche Ansätze zur Analyse des Wandels der politisch-administrativen Institution IT-Planungsrat.....	39
1.4.1 Der Forschungsstand.....	39
1.4.2 Zum Begriff der „politisch-administrativen Institution“	41
1.4.3 Indikatoren für den Funktionswandel	46
1.4.4 Die „Politikfeldanalyse“ als politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschungsansatz zur Analyse des Wandels von Institutionen	47
1.5 Konkretisierung des politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschungsansatzes: Das Untersuchungsdesign	57
2 Institutionalisierung, Ausgestaltung, Struktur und Aufgaben des IT-Planungsrats bis zur 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages.....	62
2.1 Der Föderalismus des Grundgesetzes als Rahmenbedingung	62
2.2 Vom „KoopA ADV“ zum „OZG“: Die Institutionalisierung des IT-Planungsrats.....	67
2.2.1 Konkretisierung des Forschungsansatzes	67
2.2.2 Fragestellungen und Indikatoren.....	69
2.2.3 Die Vorgeschichte: Kieler Beschlüsse und KoopA ADV	70
2.2.4 Vom Arbeitskreis der E-Government Staatssekretäre zum IT-Planungsrat.....	72
2.2.5 Das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (OZG).....	78
2.3 Zusammensetzung, Struktur und Administration des IT-Planungsrats.....	81
2.3.1 Die Zusammensetzung des IT-Planungsrats im Spannungsfeld des Mehrebenensystems	81
2.3.2 Administration des IT-Planungsrats	87
2.4 Steuerung der IT-Finanzierung durch den IT-Planungsrat.....	96
2.4.1 Finanzsteuerung von Projekten des IT-Planungsrats in der Gründungsphase.....	96

2.4.2	Der Meilenstein: Das Digitalisierungsbudget	96
2.4.3	Das Konjunkturpaket des Bundes	97
2.5	Entscheidungsfelder und Entscheidungsfindung im IT-Planungsrat	99
2.5.1	Verfassungsrechtlicher Rahmen der Entscheidungen	100
2.5.2	Verfahren der Entscheidungsfindung	101
2.5.3	Demokratische Legitimation der Entscheidungsfindung	104
2.5.4	Von der klassischen „föderalen Staatskunst“ zur Neuausrichtung der Entscheidungsfindung	108
2.5.5	Ansätze klassischer konsensorientierter Entscheidungsfindung in der föderalen Institution IT-Planungsrat	109
2.6	Die Aufgaben des IT-Planungsrats	111
2.6.1	Entstehung und Entwicklung der Aufgabenfelder	111
2.6.2	Die Herausforderungen der Nachnutzung	120
2.6.2.1	<i>Die klassischen Modelle</i>	120
2.6.2.2	<i>Ansätze für Neuorientierungen</i>	122
2.6.2.3	<i>Schlussfolgerungen für die künftige Organisation der EfA-Prozesse</i>	123
2.6.3	Qualitative Inhaltsanalyse der Aufgabenfelder	126
2.7	Der IT-Planungsrat: eine vorläufige Bilanz der Institutionalisierung	142
3	Der IT-Planungsrat im Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“ bis zur 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages	146
3.1	Der Untersuchungsrahmen	146
3.2	Einordnung des IT-Planungsrats als politisch-administrative Institution in das politische Mehrebenensystem	147
3.2.1	Die Europäische Union	147
3.2.2	Der Bund	152
3.2.2.1	<i>„Digital Governance“ in der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages</i>	152
3.2.2.2	<i>Fachpolitische Gremien auf Bundesebene</i>	156
3.2.3	Die Länder	162
3.2.3.1	<i>„Digital Governance“ in den Ländern</i>	162
3.2.3.2	<i>Die Abstimmungsprozesse zwischen den Ländern</i>	171
3.2.3.3	<i>Die Digitalminister:innenkonferenz</i>	174
3.2.4	Die Kommunen	175
3.2.4.1	<i>Einordnung der Kommunen im politischen System Deutschlands</i>	175
3.2.4.2	<i>Die Rolle der Kommunen und ihrer Spitzenverbände in der digitalen Transformation</i>	178
3.2.4.3	<i>Die Kommunen und ihre Spitzenverbände in der „Digital Governance“ – eine Zwischenbilanz –</i>	188
3.2.5	Die digitalpolitischen Wirkungsfelder im Mehrebenensystem und der IT-Planungsrat – Bilanz der Problemlagen –	190
3.2.5.1	<i>Einordnung des IT-Planungsrats</i>	190
3.2.5.2	<i>Das Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Umsetzungskompetenz</i>	192

3.2.5.3	<i>Das „EfA“-Prinzip als Herausforderung für das ebenenübergreifende IT-Management</i>	194
3.2.5.4	<i>Positionieren sich die Kommunen im Mehrebenensystem bei der digitalen Transformation zielführend?</i>	195
3.3	Kommunikation und Kooperation mit öffentlichen IT-Dienstleister:innen	197
3.3.1	Öffentliche IT-Dienstleister:innen als „Erfüllungsgehilfen“, als „weisungsgebundener oder verselbstständiger Wirtschafts- betrieb“ oder als „verlängerte Werkbank ihrer Träger?	197
3.3.1.1	<i>IT-Dienstleister:innen des Bundes</i>	198
3.3.1.2	<i>IT-Dienstleister:innen der Länder</i>	200
3.3.1.3	<i>IT-Dienstleister:innen der Kommunen</i>	201
3.3.1.4	<i>Die „GovDigital e. G.“ als ebenenübergreifender Verbund</i>	201
3.3.2	Entwicklung, Einordnung und Funktionsbestimmung der öffent- lichen IT-Dienstleister:innen bei der digitalen Transformation.....	202
3.3.2.1	<i>Die Entwicklung der öffentlichen IT-Dienstleister:innen</i>	202
3.3.2.2	<i>Funktionsbestimmung und institutionelle Aufstellung</i>	204
3.3.2.3	<i>Aufgabenwandel bei den IT-Dienstleister:innen</i>	207
3.3.3	Zusammenfassung und Ausblick: Kommunikation und Kooperation der öffentlichen Dienstleister:innen mit dem IT-Planungsrat	210
3.4	Kommunikation und Kooperation mit Verbänden und Kammern der Wirtschaft.....	212
3.4.1	Anforderungen der Wirtschaft	212
3.4.2	Kooperationsstrukturen zwischen Wirtschaft und IT-Planungsrat	216
3.4.2.1	<i>Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) und der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH)</i>	216
3.4.2.2	<i>Verbände in der Wirtschaft</i>	216
3.4.3	Kommunikation in Foren und anderen Formaten.....	219
3.4.4	„Von der Wirtschaft lernen, heißt siegen lernen?“ – Eine Bilanz	223
3.5	Kommunikation und Kooperation mit privaten Beratungs- und IT-Unternehmen im Rahmen der Beauftragung für IT-Projekte	224
3.5.1	Einfluss von Beratungs- und IT-Unternehmen auf staatliche Entscheidungen	224
3.5.2	Ausgestaltung der Verträge mit Beratungsunternehmen	227
3.5.3	Schlussfolgerungen für die Entscheidungspraxis des IT-Planungsrats	230
3.6	Kommunikation und Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen	231
3.6.1	Lehre und Forschung an deutschsprachigen Universitäten und Hochschulen zum Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“	231
3.6.2	Kommunikation und Kooperation mit Forschungseinrichtungen zu Digitalisierung in Deutschland	234
3.6.2.1	<i>Das Deutsche Forschungsinstitut für Künstliche Intelligenz</i>	234
3.6.2.2	<i>Fraunhofer FOKUS</i>	234
3.6.2.3	<i>Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer</i>	235
3.6.2.4	<i>Institut für Informations- und Projektmanagement (ifib)</i>	236
3.6.2.5	<i>„The Open Government Institute“ (TOGI)</i>	237

3.6.2.6	<i>European Institute of Public Administration (EIPA)</i>	238
3.6.2.7	<i>Digital Society Institute (DSI)</i>	238
3.6.2.8	<i>Institut für digitale Teilhabe (IdT)</i>	239
3.6.2.9	<i>Das Stein-Hardenberg-Institut (SHI)</i>	240
3.6.3	Vereine und Arbeitsgemeinschaften zur Unterstützung der digitalen Transformation durch Wissenschaft	240
3.6.3.1	<i>Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftliche Verwaltung (AWV)</i>	240
3.6.3.2	<i>Nationales E-Government-Zentrum (NEGZ)</i>	241
3.6.3.3	<i>Initiative D 21 – Netzwerk für die Digitale Gesellschaft</i>	241
3.6.4	Kooperationen in Forschungsprojekten des IT-Planungsrats	242
3.6.5	Bremer Rathausgespräche zur digitalen Staatskunst	242
3.6.6	Die Perspektive: Kooperative Governance für Lehre und Forschung im Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“	242
3.7	Die Dachverbände der Gewerkschaften als Interessenvertretung und politische Lobby aller Arbeitnehmer:innen	244
3.8	Kommunikation und Kooperation mit den Sozialpartner:innen des öffentlichen Sektors	245
3.8.1	Die Sozialpartner:innen des öffentlichen Sektors	245
3.8.1.1	<i>Entwicklungen und Struktur der Sozialpartner:innen</i>	245
3.8.1.2	<i>Funktionswandel der Interessenwahrnehmung</i>	249
3.8.2	Der IT-Planungsrat als Ansprechpartner der Sozialpartner:innen	255
3.9	Digitale Transformation als Aktionsfeld für die digitale Teilhabe und Barrierefreiheit	257
3.10	Presse, Fachzeitschriften und Soziale Medien und eigene Kommunikationsaktivitäten des IT-Planungsrats	261
3.11	Der IT-Planungsrat im Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“ – Zusammenfassung der Ergebnisse der Analyse	263
4	Einordnung der Ergebnisse der Analyse, Folgerungen und Forderungen für die Veränderung der Institution IT-Planungsrat	271
4.1	Einordnung der Ergebnisse der Analysen, Leitfragen für den Veränderungsprozess	271
4.2	Der „digitale Staat“: Herausforderungen der Digitalisierung und KI für den demokratischen Rechts- und Sozialstaat	280
4.3	Die Grundorientierungen für die Ausgestaltung der Verantwortungs- wahrnehmung für die digitale Transformation im öffentlichen Sektor und der Digitalen Governance	287
4.3.1	Kriterien für die Ausgestaltung der Verantwortungswahrnehmung in der Digitalen Governance	287
4.3.2	Rahmen und politische Gestaltung staatlicher Organisation der Digitalen Governance	288
4.3.3	Digitalministerien – ein Weg zur Professionalisierung politischer Regierungs- und Ressortverantwortung?	289
4.3.4	Ressortzuständigkeiten in europäischen Ländern	294

4.3.5	Positionen und Forderungen von Parteien, Institutionen und der Wissenschaft.....	295
4.3.6	Trotz eines langen Anlaufs nur kurze Sprünge! Die Alternative: „Digitalregierungen“ als gezielte Steuerung der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen	299
4.4	Ausgestaltung der Verantwortungswahrnehmung in der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages durch die neue „Ampel“-Regierung	302
4.5	Entwicklungsfelder und mögliche Handlungsansätze für die Arbeit des IT-Planungsrats im Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“	305
4.5.1	Der IT-Planungsrat als „Drehscheibe“ der digitalen Transformation	305
4.5.2	Ansatzpunkte für Veränderungen.....	306
4.5.2.1	<i>Users first, digitale Teilhabe und Barrierefreiheit.....</i>	306
4.5.2.2	<i>Stärkere Einbindung der Gewerkschaften und Berufsverbände</i>	306
4.5.2.3	<i>„Experten:innengestützte prozedurale Entscheidungsfindung“.....</i>	308
4.5.2.4	<i>Bessere Steuerung der Beauftragung von Unternehmen</i>	310
4.5.2.5	<i>Neue Kooperationsformen mit Institutionen der Wissenschaft</i>	313
4.5.2.6	<i>Repräsentanz der Kommunen und Digitale Daseinsvorsorge</i>	315
4.6	Neubestimmung von Funktion, Aufgaben und Arbeitsweise des IT-Planungsrats im deutschen Föderalismus.....	318
4.7	„IT-Planungsrat 2.0“ – die institutionelle Verortung und Einordnung in der Digital Governance in der Gesamtarchitektur des deutschen Föderalismus	322
4.7.1	Verortung und digitalpolitische Einordnung.....	322
4.7.2	Die Gesamtarchitektur der Digital Governance.....	327
5.	Schlussbemerkung und Ausblick.....	330
	Literaturverzeichnis	337
	Summary	366



Biographie des Autors

Hans-Henning Lühr hat nach einem zweijährigen Verwaltungspraktikum und einer Berufsausbildung in der niedersächsischen Verwaltung, Abschluss als Diplom-Verwaltungswirt (FH), Hochschulreife über den 2. Bildungsweg, Studium der Geschichte, Betriebswirtschaftslehre und Rechtswissenschaften an der Universität Bremen, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, sowie juristischem Vorbereitungsdienst in verschiedenen Verwaltungen und öffentlichen Betrieben in verantwortlichen Positionen gearbeitet. Von 2003 bis 2020 war er Staatsrat für Finanzen, Personal und IT im Stadtstaat Bremen, u. a. auch Vorsitzender des Verwaltungsrates von Dataport, des IT-Planungsrates und einer der beiden IT-Koordinatoren der Finanzministerkonferenz. Seit 2020 ist er Honorarprofessor für Verwaltungswissenschaften und einer der Leiter des Instituts für digitale Teilhabe an der Hochschule Bremen.

Neben Beruf und wissenschaftlicher Arbeit schreibt und illustriert er Kochbücher, Politik- und Bürokratiesatiren sowie Kinderbücher.

Abkürzungsverzeichnis

a. M.	(Frankfurt) am Main
AA	Auswärtiges Amt
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltung der Länder der Bundesrepublik Deutschland
AK IV der IMK	Arbeitskreis IV der Innenminister:innenkonferenz
AKDB	Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung Bayern
A-Länder	Länder mit einem MP, PdS, 1. Bürgermeister, der der SPD angehört
AL-Ebene	Abteilungsleiter:innen-Ebene
AL-Runde	Vorkonferenz der Abteilungsleiter:innen beim IT-Planungsrat
AMK	Agrarminister:innenkonferenz
Anh.	Anhang
Anl.	Anlage
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASMK	Arbeits- und Sozialminister:innenkonferenz
ARGEBAU	Bauminister:innenkonferenz
Aufl.	Auflage
AWV	Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftliche Verwaltung
B	Business
B-2-B	Business to Business
B-2-G-2-B	Business to Government to Business
BA	Bachelor
BA	Bachelor-Abschluss
BauGB	Baugesetzbuch

BayStMD	Bayrisches Staatsministerium für Digitales
BayStMF	Bayerisches Staatsministerium für Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
BBeamtG	Bundesbeamtengesetz
Bd. (Bde.)	Band (Bände)
BDA	Bundesverband der Arbeitgeberverbände
BDr	Bundesdruckerei
BeamtG (z. B. BremBG)	Beamt:innengesetze der Länder, z. B. Bremen
bearb.	bearbeitet
BGBI. I	Bundesgesetzblatt I
BHR	Bundesrechnungshof
BITBW	Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg
Bitkom	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
BK	Bundeskanzleramt
KA	Bundeskriminalamt
B-Länder	Länder mit einem MP, der der Partei der CDU angehört
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungspla- nung und Forschungsförderung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitalisierung und Verkehr
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSF	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbrau- cherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung

BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BP Bund	Betriebsplattform Bund
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BremLVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
BW	Land Baden-Württemberg
BWL	Betriebswirtschaftslehre
BY	Freistaat Bayern
CdS	Chef:in der Staatskanzlei, in B, HH und HB der Senatskanzlei
CdSe	Chef:innen der Staats- und Senatskanzleien
CdSK	Konferenz der Chef:innen der Staats- und Senatskanzlei
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEO	Chief Executive Officer
CERTLAB	Labor für Zertifizierung und digitale Souveränität
CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund
ChefBK	Chef des Bundeskanzleramtes
CIO	Chief Information Officer
CMM	Capability Maturity Model (Reifegradmodell)
Co:Lab	Denklabor & Kollobrationsplattform für Gesellschaft & Digitalisierung e.V.
CoC	Code of Conduct
Covid-19	Corona Virus Disease 2019
CR-online	Computer und Recht – Onlineportal –
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
D 16	Digitalminister:innenkonferenz
Dataport	IT-Dienstleister als AöR der norddt. Länder und des Landes Sachsen-Anhalt
dbb – tarifunion	Deutscher Beamtenbund Tarifunion
debis	debis – Systemhaus, IT-Dienstleister
DEK	Daten-Ethik-Kommission
DESI	Digital Economy and Society Index

DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIE GRÜNEN/B'90	Partei DIE GRÜNEN/BÜNDNIS 90
DIE LINKE	Partei DIE LINKE
Dig. Gov.	Digitales Government
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
Diss.	Dissertation
DLKT	Deutscher Landkreistag
DMK, DigitalMK	Digitalminister:innenkonferenz
dms	Der moderne Staat
DOI	Deutschland-Online-Infrastruktur
DOI	Digital Object Identifier (ISO 26324)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift –
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen
DSI	Cyber Policy Digest
DSI	Duales Studium Informatik
DST	Deutscher Städtetag
DStG	Deutsche Steuergewerkschaft
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
dt.	deutsch
DV	Dienstvereinbarung
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt
DVDV	Deutsches Verwaltungsdienste Verzeichnis
DV-IT-Ref.	Referenten:innen für Datenverarbeitung und Informationstechnik
DVN	Programm „Digitale Verwaltung Niedersachsen“
DVZ-MV	Datenverarbeitungszentrale MV
e ... (z. B. eBauAkte)	elektronische (z. B. elektronische Bauakte)
e. G.	eingetragene Genossenschaft
e. V.	eingetragener Verein
EAA	European Accessibility Act
eAkte	Elektronische Akte
EAM	Enterprise Architecture Management
ebd.	ebenda
EfA/EfV-Prinzip	„Eine:r für Alle“/„Eine:er für Viele“-Prinzip

EGD	E-Governmentdienste
eGov-Campus	Lern- und Wissenschaftsplattform des IT-Planungsrats
E-Government, E-Gov.	Electronic Government (bei Eigennamen zum Teil andere Schreibweisen: eGovernment, EGovernment)
EGOVG	E-Government-Gesetz
eID	elektronische Identifizierung
eIDAS-VO	EU-VO über die elektronische Identifikation und Vertrauensdienste für eTransaktion im Binnenmarkt
EIPA	European Institute for Public Administration
eJustice-Rat	Rat für elektronische Justiz
e-Kompetenz	Elektronische Kompetenz
eLearning	Electronic Learning
ELFE	„Einfache Leistungen für Eltern“, Projekt des IT-Planungsrats
ELSTER	Elektronische Steuererklärung (IT-Projekt der dt. Steuerverwaltungen)
EMK	Europaminister:innenkonferenz
E-Partizipation	Elektronische Partizipation
et. al.	und andere
EU	Europäische Union
EuroQCI	Europäische Quantenkommunikationsinfrastruktur
f (ff.)	folgende (fortfolgende)
FF	Federführung
FHB	Freie Hansestadt Bremen
FhG	Fraunhofer Gesellschaft
FIM	Föderales Informationsmanagement
Fiscus (Software)	Föderales Integriertes Standardisiertes Computerunterstütztes Steuersystem
FIT-Connect	Plattform zur Vernetzung und Integration von IT-Systemen der föderalen IT-Architektur
FITKO	Föderale IT-Kooperation
FIT-Store	Marktplatz der Verwaltungsanwendung der FITKO

FMK (en)	Finanzminister:innenkonferenz
FOCB	Future Operation Clearing Board
Föko I	Föderalismus-Kommission I
Föko II	Föderalismus-Kommission II
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
Fu.	Fußnote
G-2-B	Government to Business
GDI-DE	Geodateninfrastruktur
GdP	Gewerkschaft der Polizei im DGB
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GMK	Gleichstellungs- und Frauenminister:innenkonferenz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGVP	Gemeinsamer Geschäftsverteilungsplan
G-Länder	Länder mit einem MP, der der Partei „B90/Die Grünen“ angehört.
GMK	Gesundheitsminister:innenkonferenz
GO	Geschäftsordnung
gov-digital e.G.	eingetragene Genossenschaft der öffentlichen IT-Dienstleister
GREEN.IT	Klima- und Umweltschonende IT
GVP	Geschäftsverteilungsplan
GVPI.	Geschäftsverteilungsplan
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HB, FHB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Hessen
hekt.	hektographiert
HGF	Helmholz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HRK	Hochschulrektorenkonferenz

Hrsg.	Herausgeber
HZD	Hessische Datenzentale
ICILS	International Computer and Information Literacy Study
ID	Identifikationsnummer
IdT	Institut für digitale Teilhabe an der Hochschule Bremen
IfIP	Institut für Informations- und Projektmanagement an der Universität Bremen
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IKT-KG	IKT-Kontrollgremium
ILO	International Labour Organisation
IMK	Innenminister:innenkonferenz
Initiative D 21	Netzwerk für die digitale Gesellschaft
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Minister:innen
IoT	Internet of Things
ISO/OSI	Open Systems Interconnection model
IT	Informationstechnik
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum Berlin
IT-DLZ Saarland	IT-Dienstleistungszentrum des Saarlandes
ITEOS	IT-Beratung und Systemintegration in Baden-Württemberg (AÖR)
IT-MV	IT Mecklenburg-Vorpommern
IT.N	IT Niedersachsen
IT-NetzG	IT-Netzgesetz
IT-NRW	IT-Betrieb NRW
IT-PLR	IT-Planungsrat
ITZB	IT-Zentrum Bund
J.	Jahr
Jb.	Jahrbuch
JFMK	Jugend- und Familienminister:innenkonferenz
Jg.	Jahrgang
JUMIKO	Justizminister:innenkonferenz

JZ	Juristenzeitung
K. O.	Knock Out
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
KASMO	Kabinettsausschuss Staatsmodernisierung im Land Hessen
KDO	Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Oldenburg
KDZ	Kommunale Datenzentrale
KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KI	Künstliche Intelligenz
KIV Thüringen	Kommunale Informationsverarbeitung
KJ	Kritische Justiz
KMK	Kultusminister:innenkonferenz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KoG	Kommunalgremium der FITKO
KommJur	Kommunaljurist – Zeitschrift –
KommWiss	Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer Rheinland-Pfalz (StDB RP)
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung (IT-Projekt der dt. Steuerverwaltungen)
KONSENS-G	Gesetz zur Einführung der Koordinierten neuen Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
Koop ADV	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung
KoSIT	Koordinierungsstelle IT-Standards
KSV	Kommunale Spitzenverbände
LDI	Landesbetrieb Daten und Information des Landes Rheinland-Pfalz
LGL	Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung
LIT	Landesbetrieb IT Justiz Sachsen
LRH	Landesrechnungshof
LRZD	Landesrechenzentrum Steuern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen

MA in Themenfeldern OZG	Mitarbeit
MA	Master-Abschluss
MD	Ministerialdirektor:in
MELLUND	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
MF	Ministerium für Finanzen
Mio.	Million
MKRO	Minister:innenkonferenz für Raumordnung
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
MPK	Ministerpräsidenten:innenkonferenz
Ms.	Manuskript
MW	Land Mecklenburg-Vorpommern
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie im Land NRW
n. F.	Neue Folge
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NDV	Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NEGZ	Nationales E-Government-Zentrum
NeXT	Netzwerk Experten:innen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz über den Normenkontrollrat
No Spy	„Kein Spion“, Sicherheitskonzept bei der Beauftragung von IT-Unternehmen oder Erwerb von Hard- und Software
norddt.	Norddeutsch(e)
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRW	Land Nordrhein-Westfalen
NS	nationalsozialistisch
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Land Nordrhein-Westfalen

o.O.	ohne Ort
ÖFIT	Kompetenzzentrum Öffentliche IT
Open Government	Bereitstellung von Daten durch Regierung/Verwaltung
OpenRAN	Open Radio ACCESS Network (5 G)
OSCI	Online Services Computer Interface
OSS	Open-Source-Software
öV	Öffentliche Verwaltung
OZG	Online-Zugangsgesetz
PAS	Politisch-administratives System
PC	Personal Computer
PdS	Präsident des Senats/Land Bremen
PGDB	Projektgruppe nationaler Digitaler Bildungsraum
ProVITAKO	e.G. kommunaler IT-Dienstleister zur Verbesserung der Beschaffung und Kooperation
PVS	Politische Vierteljahresschrift
QD, Qualifica Digitalis	Forschungsprojekt des IT-Planungsrats zur Veränderung der Qualifikation bei der digitalen Transformation
RatschTV	Rationalisierungsschutztarifvertrag
RdA	Rat der Arbeitswelt
RdNr.	Randnummer
RP	Land Rheinland-Pfalz
RZ	Rechenzentrum
RZF	RZ Finanzen in NRW
RZiff.	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
SaaS-Modell	Software-as-a-Service
Sage	Advisory Group for Emergencies
SF Bremen	Senator für Finanzen Bremen
SGB IX	Sozialgesetzbuch IX.
SH	Land Schleswig-Holstein
SID	Staatsbetrieb Informatik Dienste Sachsen
SL	Saarland

SMK	Sportminister:innenkonferenz
SÖR	Schriften zum öffentlichen Recht
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Staats-ups	innovative Unternehmensgründung mit großen Wachstumspotenzial im öffentlichen Sektor
Start-ups	innovative Unternehmensgründung mit großen Wachstumspotenzial
Steuer-ID	Identifikationsnummer Steuern
StMin.	Staatsminister:in
StR	(beamtete:r) Staatsrat:rätin
StS	(beamtete:r) Staatssekretär:in
Tab.	Tabelle
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TLRZ	Landesrechenzentrum im Land Thüringen
TN	Teilnehmer:in
TO	Tagesordnung
TOGI	The Open Government Institute
Top 100	100 dig. Anwendungen für die Wirtschaft
TOP	Tagesordnungspunkt
T-systems	T-Systems international – Dienstleister in der IT und Kommunikationsbranche
TU	Technische Universität
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TV	Tarifvertrag
u. a.	unter anderem
UI	User Interface
UMK	Umweltminister:innenkonferenz
unv. Manuskript	unveröffentlichtes Manuskript
UX	User Experience
Ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Verf.	Verfasser, Verfasserin
Verl.	Verlag
VerwArch	Verwaltungsarchiv

vgl.	vergleiche
VITAKO	Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V.
VKA	Verband Kommunalen Arbeitgeberverbände
VMK	Verkehrsminister:innenkonferenz
VN	Vereinte Nationen
VSMK	Verbraucherschutzminister:innenkonferenz
vv. Manuskript	vervielfältigtes Manuskript
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Staatsrechtslehrer:innen
WMK	Wirtschaftsminister:innenkonferenz
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung)
X..... (XBau)	XML-Standard für eine Verwaltungsaufgabe
XDOMEA	Metadatenstandard zum IT-gestützten Austausch von eAkten, Vorgängen und Dokumenten
XML	Extensible Markup Language
XÖV	XML in der öffentlichen Verwaltung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminis- ter:innen
ZentIT	Zentrale IT
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZIT-BB	Zentrum IT im Land Brandenburg
ZIT-Betrieb Justiz	Zentraler IT-Betrieb der Justiz Niedersachsen
ZITDL Justiz	Zentraler IT-Dienstleister Justiz in NRW
ZIVIT	Zentrum für Informationsverarbeitung und -technik beim Bund
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
Ztg.	Zeitung
Ztschr.	Zeitschrift

Verzeichnis der Abbildungen

- Abb. 1** Die Felder und Herausforderungen der digitalen Transformation für den Staat und die öffentliche Aufgabenwahrnehmung
- Abb. 2** Der IT-Planungsrat im Mehrebenensystem
- Abb. 3** Übersicht „Entsendende Ressorts in den Ländern“
- Abb. 4** Die Arbeitsabläufe des IT-Planungsrats
- Abb. 5** FIT-Store
- Abb. 6** Digitale Infrastruktur
- Abb. 7** Funktioniert das? – Organisationsübersicht des NKR
- Abb. 8** Institutionelle Aufstellung IT-Management Niedersachsen
- Abb. 9** Institutionelle Aufstellung des IT-Managements in der Freien Hansestadt Bremen
- Abb. 10** Übersicht: Management des E-Government in Deutschland in der bestehenden institutionellen Mehrebenenarchitektur
- Abb. 11** Kooperation und Kommunikation im Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und Daseinsvorsorge“
- Abb. 12** Institutionelle Aufstellung in der föderalen Gesamtarchitektur

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Status der entsandten Mitglieder/Vertretungen
Tabelle 2	Zuständige Ministerien/Steuerungsgremien
Tabelle 3	Themenfelder/Aufgabenverteilung Bund/Länder/Gemeinden/Kommunale Spitzenverbände
Tabelle 4	Ergebnisse der eigenen computergestützten Auswertung der Tagesordnungen, Beschlüsse und Protokolle des IT-Planungsrats
Tabelle 5	Übersicht über die Entwicklung der digitalpolitisch bedeutenden neuen Schwerpunktaufgaben des IT-Planungsrats
Tabelle 6	Ergebnisse des Vergleichs der Institutionellen Aufstellung
Tabelle 7	Anteil an Verwaltungsdienstleistungen nach Ebenen
Tabelle 8	Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Umsetzungskompetenz
Tabelle 9	IT-Dienstleister:innen in den Ländern
Tabelle 10	Verwaltungsleistungen der Wirtschaft
Tabelle 11	Auswertung Aufgaben etc. bestehender Länderdigitalministerien
Tabelle 12	Zusammenstellung der Ressortzuständigkeiten in ausgewählten europäischen Ländern
Tabelle 13	Parteien zur Frage Digitalministerien

1 Einleitung

1.1 Gegenstand

Die digitale Transformation der öffentlichen Dienste ist inzwischen zu einem ‚politischen Markenbegriff‘ für Veränderungsnotwendigkeiten in der öffentlichen Verwaltung geworden. Alle gesellschaftlichen Akteur:innen huldigen dieser Zauberformel. Diese digitalpolitische Aufbruchsstimmung trifft auf ein komplexes Staatsgebilde: Der deutsche Staat hat eine differenzierte Binnenstruktur mit dem Bund, 16 Ländern und circa 11.000 Kommunen in einem Mehrebenensystem, das in den Rahmen der Europäischen Union eingeordnet ist. Daraus ergeben sich Anforderungen an Innovationsprozesse und an Werte und Strukturen im politische Management und Verwaltung.¹

Die daraus resultierenden Fragestellungen umfassen verschiedene wissenschaftliche Arbeitsschwerpunkte.

In dieser Dissertation geht es um das politische Management der Steuerung der digitalen Transformation in den öffentlichen Verwaltungen im System Europas und im föderativen politischen System Deutschlands. Die klassischen Disziplinen der Regierungslehre und des Staatsorganisationsrechts befassen sich mit den Strukturen des Systems, mit ihrer Genese und ihrer Eignung für Problemlösungen. Dies wurde überformt durch an die Ökonomisierungswelle angelehnte neoliberale Theorieansätze: In Weiterentwicklung der klassischen Bürokratiekritik und der Managementtheorie wurden für den öffentlichen Sektor verheißungsvolle Stichworte wie „Unternehmen Staat“, „New Public Management“, „Neues Steuerungsmodell“² entwickelt und propagiert.

Diese jeweils zum Zeitpunkt ihres Entstehens im verwaltungspolitischen Trend liegenden Ansätze reichen allerdings für eine Analyse des „Seins und Sollens“ der digitalen Transformation in den öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik nicht aus. Um die komplexen Strukturen des deutschen Föderalismus zu erfassen und analysieren zu können, bedarf es eines interdisziplinären rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Ansatzes, der eine wissenschaftliche Analyse der mehrerebenenübergreifenden „Digital Governance“ in ihren Ausprägungen und Verästelungen ermöglicht.

Dieses zu entwickelnde agile System der digitalpolitischen Steuerung darf allerdings nicht zu eng gefasst, sondern muss hinreichend offen sein: Es muss in übergreifende Entscheidungsprozesse im politischen System einbezogen werden können, aber auch die digitale Teilhabe der Bürger:innen und Unternehmen als „User“ und die Einbeziehung der Beschäftigten durch gesetzliche Änderungen, Rahmenvereinbarun-

¹ Heumann (2021), S. 358 f.

² Seckelmann (2009a), S. 245 ff., Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm (2007).

gen und Tarifverträge garantieren können. Die politische Legitimation dieses gesamten Veränderungsprozesses muss durch Verzahnung mit dem politischen System und die Schaffung eines eigenständigen Entscheidungsraumes ermöglicht werden.

1.2 Gegenstand und Ausgangsthesen, Motivation

1.2.1 Gegenstand und Ausgangsthesen

In der vorliegenden Arbeit soll der Funktionswandel einer rechtlich verfassten Institution, eines politisch-administrativen Entscheidungsgremiums im Föderalismus Deutschlands, untersucht werden. Gegenstand der Untersuchung ist also die politisch-administrative Institution „IT-Planungsrat“.

Ausgangsthesen für die wissenschaftliche Aufarbeitung des Funktionswandels des IT-Planungsrats sind dabei:

- Der IT-Planungsrat ist in das föderative Gesamtsystem nach einigen „administrativen Fehlversuchen“ als eigentlich „artfremde“ Institution der klassischen Bund-Länder-Koordinierung von politisch-administrativen Entscheidungsprozessen der digitalen Transformation öffentlicher Verwaltungen bei den sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“ im Grundgesetz mit einem zunächst eingegrenztem Aufgabenspektrum (Standardisierung und Netzsteuerung), begrenzten Kompetenzen und damit einer geringen Wirkung „eingebaut“ worden.
- Politische, gesellschaftliche und ökonomische Anforderungen an den Staat bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltungen haben sich in den letzten Jahren in großen Schüben explosionsartig entwickelt. Damit haben sich auch die Funktion, die Aufgaben und der Rahmen des Handelns des IT-Planungsrats im Gesamtgefüge staatlicher Entscheidungen erheblich verändert. Der IT-Planungsrat hat sich in seiner Aufgabendefinition und -wahrnehmung und in seiner zunächst nur eingeschränkten Koordinierungsfunktion gewandelt.
- Zu analysieren und zu bewerten ist daher ebenfalls, welche gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Wirkungen im Mehrebenensystem des Politikfeldes „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“ im Rahmen sich entwickelnder und verändernder Akteur:innenkonstellationen erfolgt und wie diese im institutionellen Entscheidungsprozess organisatorisch und im Verfahren bewältigt worden sind.
- Durch die Erweiterung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Bundesgesetzgeber (Art. 91c Abs. 5 GG) ist es dem IT-Planungsrat möglich geworden, eine weitergehende Funktion wahrzunehmen. Mit der Verabschiedung des Online-Zugangsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat wurde mit diesem „Organisations- und Programmgesetz“ ein klarer inhaltlich und zeitlich bestimmter

Handlungsauftrag an Bund und Länder erteilt. Hinzu kommt, dass im „politischen Kompromiss“ bei der Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleiches die Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung für die Digitalisierung neu justiert worden ist: Von der Zuständigkeit für die Netzsteuerung und Standardisierung führte der Weg über die administrative Koordinierungsfunktion nach der Einfügung des Abs. 5 in Art. 91c GG zur politischen-administrativen Steuerung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.

- Für die wissenschaftliche Aufbereitung des Funktionswandels der politisch-administrativen Institution IT-Planungsrat ist sowohl die Untersuchung der Institution selbst, ihrer Entstehung und Entwicklung, als auch eine Analyse des Politikfeldes „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“ unter Einbeziehung der Akteur:innenkonstellationen, deren Kommunikation und Koordination untereinander und mit dem IT-Planungsrat, sowie der weiteren Einflussfaktoren und Wirkungen erforderlich.
- Die sich gegenwärtig abzeichnende neue Akzentuierung der politischen Gestaltung im föderativen System muss in die Gesamtbewertung einbezogen werden. Politisch-programmatisch hat sich eine neue Variante des intraföderalen digitalpolitischen Managements herausgebildet: das Digitalisierungsministerium. Auf Initiative der Länder Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein wurde eine „Digitalminister:innenkonferenz“ etabliert. Parallel dazu hat die Bundesregierung der EU bei der Übernahme der Ratspräsidentschaft den IT-Planungsrat als Fachminister:innenkonferenz in der Form einer „Bund-Länder-Institution“ gemeldet. Diese neueren Entwicklungen sind als Rahmensetzung für den Funktionswandel des IT-Planungsrats aufzugreifen, in ihren Wirkungen zu analysieren und zu bewerten und in die Weiterentwicklung und Neuaufstellung einzubeziehen.
- Die Neuaufstellung der Verantwortungswahrnehmung der Bundesregierung für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages hat im untersuchten Politikfeld nur marginale Korrekturen vorgenommen und daher keine neuen Rahmenbedingungen gesetzt. Das in der Koalitionsvereinbarung festgelegte inhaltliche Arbeitsprogramm der Bundesregierung hat allerdings klare Zielvorgaben für die Digitalpolitik festgelegt, die in ihren Wirkungen in den gesamten Entscheidungsprozess zwischen Bund, Ländern und Kommunen eingeordnet werden müssen.
- Abschließend sollen die Konturen der notwendigen Neuaufstellung und -ausrichtung der Arbeit des IT-Planungsrats – seiner Weiterentwicklung zur „entscheidungsbefugten politische Drehscheibe“ im föderalen System mit entsprechenden digitalpolitischen Entwicklungsfeldern und Veränderungsansätzen – entwickelt werden.

1.2.2 Motivation und Rahmenbedingungen für die Arbeit

Das Thema der vorliegenden Arbeit steht in direktem Zusammenhang mit der beruflichen und politischen Tätigkeit des Verfassers. Die „Problemwahrnehmung“ wurde entscheidend geformt vom Prozess der Entscheidungsfindung in der Föderalismuskommission II (Föko II), hier haben die Länder Bayern und Bremen die Bundesländer bei der Reform der Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz vertreten, im Gesetzgebungsverfahren des Bundesrates, der Konstituierung des IT-Planungsrats, der Mitgliedschaft seit Gründung im Gremium und vom Vorsitz im Jahr 2019 und dem stellvertretenden Vorsitz im Jahr 2020.

Das der Arbeit zugrundeliegende Motiv war, den komplexen Entscheidungsprozess, der durch diverse Politikverflechtungen, Spannungsfelder und Wirkungszusammenhänge gekennzeichnet ist, gründlicher und damit besser zu analysieren, zu reflektieren und folglich auch zu bewerten. Nach Beendigung der Tätigkeit als Finanzstaatsrat in der Freien Hansestadt Bremen konnte dieses Vorhaben ohne die Nähe zu anstehenden Entscheidungen und nicht mehr in Ausübung einer interessegeleiteten Funktion eines Beteiligten erfolgen, der sich zudem auch im politisch-administrativen Alltag mit einer konkreten Rollenerwartung auseinandersetzen muss. Die wissenschaftliche Aufbereitung ist daher zum Zeitpunkt der Bearbeitung von der Tätigkeit als Mitglied des Gremiums und der Wahrnehmung von öffentlichen Funktionen klar getrennt. Das Forschungsdesign ist im Übrigen auch darauf orientiert, nicht das Handeln einzelner Personen im Entscheidungsverlauf zu analysieren, sondern die systemischen Zusammenhänge der Entwicklung und des Wandels der Institution IT-Planungsrat in den Blick zu nehmen und insbesondere zu beleuchten, wie zunächst als konkrete Alltagsanforderungen wahrgenommene Veränderungen sich auf die Arbeit dieses Gremiums ausgewirkt haben.

Die gerade erwähnte Mitarbeit des Verfassers an dem Teilaspekt der Föderalismusreform, der Schaffung des Art. 91c GG, hat ihn nicht nur veranlasst, die „gesetzgebungstechnischen“ und politischen Herausforderungen wahrzunehmen und einzuordnen, sondern diese Veränderungen auch in ihrer gesellschaftlichen Bedingtheit und jeweiligen aktuellen historischen Ausprägung zu begreifen. Diese Form der zunächst erfahrungsbezogenen und dann forschenden Auseinandersetzung mit dem Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland hat eine nachhaltige wissenschaftliche Reflexion ermöglicht.

Damit ist natürlich die Frage aufgeworfen, wie dieser Praxishintergrund in einen theoretischen Bezugsrahmen integriert und innerhalb dieses Bezugsrahmens analysiert und bewertet wird, wie also ein legitimer wissenschaftlicher Zugang zum Thema erlangt werden kann. Schließlich handelt es sich bei dieser Untersuchung weder um ein wissenschaftlich kommentiertes „persönliches Tagebuch“ noch um eine zeitgeschichtliche Reportage. Vielmehr will sie reale, also gesellschaftlich bestehende

Strukturen einschließlich ihrer Genese, laufender Prozesse und möglicher künftiger Entwicklungen erfassen, analysieren und auf bestehende beziehungsweise neu entstehende Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Handelns des IT-Planungsrats und deren Umsetzung in politisch-administrative Entscheidungsprozessen im Politikfeld „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“ zurückbeziehen. Kurz: Die Wirkungen der Institution IT-Planungsrat im politischen System sollen aufbereitet werden.

Adäquate methodische Ansätze können dabei die Auswertung von Dokumenten und Quellen im Rahmen einer Inhalts- und Datenanalyse sein. Was ausscheidet, ist hingegen die sogenannte „teilnehmende Beobachtung“.³ Denn die Voraussetzungen⁴, die Existenz eines Forschungskonzepts, in dem die „Teilnahme“ mit den entsprechenden Implikationen vorab geklärt worden ist, die klare Ausweisung des Forschungsansatzes und der „Rollen“ von Beginn an⁵, sind hier nicht gegeben: Eine „teilnehmende Beobachtung“ war mangels einer zu diesem Zeitpunkt bestehenden Forschungsabsicht weder zu Beginn noch im Verlauf der Arbeit im IT-Planungsrat vorgesehen, abgesehen von der Frage, ob dies „political correct“, also in diesem Arbeits- und Entscheidungsprozess im politischen Feld der Digitalpolitik vertretbar wäre. Ein nachträgliche inhaltliche und methodische „Überformung“, eine Assimilation an die gewünschte Forschungsabsicht, ist (auch) wissenschaftlich nicht rechtfertigbar und damit ausgeschlossen.⁶

Scheidet die „teilnehmende Beobachtung“ also aus, stellt sich die Frage, ob der sogenannte „Erfahrungsansatz“ und damit die Auswertung von digitalen oder persönlichen Verhaltensspuren, die nicht in Vorlagen und Protokollen dokumentiert sind, als ergänzender methodischer Ansatz in Betracht käme. Ein solches Vorgehen läge nahe, gibt es im Zusammenhang von politisch-administrativen Entscheidungen in der wahrnehmbaren Realität eine Vielzahl von „informellen Formaten“ (und entsprechenden anschaulichen Begriffen wie „Seilschaften“, „Kuhhandel“ etc.). Gegen einen Rückgriff auf den Erfahrungsansatz sprechen allerdings zwei Gründe. Zum einen ist seine methodische Einordnung und Ausdifferenzierung⁷ in der empirischen Sozial-

³ Diekmann (2018), S. 548 ff., Bachmann (2009), S. 248 ff.

⁴ Diekmann (2018), S. 563 f.

⁵ Da die teilnehmende Beobachtung eben durch die persönliche Teilnahme des Forschenden an den Interaktionen der Personen der Institution gekennzeichnet ist, die der Gegenstand der Forschung ist, und sich auch auf Sachverhalte bezieht, die sich in Dokumenten und Gesprächen in Sitzungen und Verhandlungen nicht niederschlagen, muss dies vorab aufbereitet und sowohl inhaltlich als auch verfahrensmäßig geklärt sein, s. dazu Bachmann (2009), S. 248 ff. Zur unterschiedlichen Ausgestaltung der „Teilnahme“ (als beobachtende „verdeckte Ermittlung“ oder als Interaktion), s. Diekmann (2018), S. 563 ff.

⁶ Ein solcher Versuch würde hier in einer Selbstreflexivität münden, wäre also wissenschaftlich wegen der fehlenden Objektivität wissenschaftlicher Forschung unzulässig, s. dazu Bourdieu (1993), S. 365 ff.

⁷ S. dazu Diekmann (2018), S. 644 ff., der vorrangig auf Verhaltensspuren beim sog. Erfahrungsansatz abstellt.

forschung schwierig, da sich weder die angesprochenen Verhaltensspuren tatsächlich verifizierbar identifizieren und damit auch empirisch abbilden lassen noch die jeweils informellen Strukturen, Verfahren und personellen Verflechtungen wissenschaftlich nachzeichnenbar und damit analysierbar sind.

Zweitens ist weder die klassische Zielbestimmung noch die Methode des Erfahrungsansatzes mit dieser Untersuchung kompatibel: Zwar stellt er, wie gesagt, auf eine empirische Erfassung der Realität ab, auf ihm basierende Untersuchungen tendieren aber dazu, bei der Einordnung – informeller – Vorgänge den Entstehungszusammenhang auszublenden und von (konkreten) Entscheidungsprozessen zu abstrahieren. Das liegt daran, dass sein Erkenntnisinteresse ein didaktisches und auf exemplarisches Lernen⁸ in der Verknüpfung mit soziologischen Erklärungsansätzen ausgerichtet ist. Im Kern geht es also um die Entwicklung lerntheoretischer Ansatzpunkte⁹ – auf Grundlage einer systematischen Erfassung von Einzelaussagen und deren Aufbereitung und Auswertung im Gruppenprozess, die nur unmittelbar erfolgen, also weder rekonstruiert noch simuliert werden können. Damit ist der Ansatz für die „rückblickende“ Analyse – die „Re-Konstruktion“ – des Funktionswandels politisch-administrativer Institutionen nicht geeignet (er könnte allerdings in einem spezifischen Gestaltungsfeld der IT-Governance, wie zum Beispiel in der wissenschaftlichen Aufbereitung von handlungsorientierten Qualifizierungsstrategien für Führungskräfte im Change-Management bei der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung aufgegriffen werden).

Aus den vorstehenden Gründen wird in dieser Arbeit auf den „Erfahrungsansatz“¹⁰ allenfalls bei der Bildung von Fallgruppen für die Bewertung von Entscheidungsprozessen zurückgegriffen, die auf eine Systematisierung von vergleichbaren Vorgängen in politischen oder administrativen Entscheidungsprozess zielt.¹¹ Darüber hinaus werden Vorgehensweisen und methodische Ansätze jeweils im Analysezusammenhang aufgegriffen und konkretisiert.

1.3 Die Herausforderungen der digitalen Transformation für staatliches Handeln und die öffentliche Aufgabenwahrnehmung

Ausgangspunkt und Ziel dieser Arbeit ist es also, die Analyse der politisch-administrativen Institution IT-Planungsrat in den realen Prozess der Digitalisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland einzuordnen.

⁸ S. dazu die grundlegenden Ausführungen von Negt (1975) in „Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen“.

⁹ Ahlheim (1983), S. 73 ff.

¹⁰ Diekmann (2018), S. 644 ff.

¹¹ Die Bildung von Fallgruppen als Ansatzpunkt zur Erfassung gesellschaftlicher Vorgänge wird methodisch vor allem dann gewählt, wenn empirisch keine exakte Gewichtung vorgenommen werden kann. Siehe dazu: Kuckartz (2018), S. 65 ff.

Diese digitale Transformation spielt sich auf verschiedenen Feldern ab und steht vor verschiedenen Herausforderungen. Beide ergeben sich aus der Struktur von Gesellschaft und der Wirtschaft auf der einen, dem Staat als Gesamtgebilde in seiner Ausdifferenzierung auf der anderen Seite und den wechselseitigen Einflussnahmen und Abhängigkeiten.

Die nachfolgende Skizze bringt die verschiedenen Akteur:innenkonstellationen der Nutzer:innen in Gesellschaft und Wirtschaft (Bürger:innen und Unternehmen), die den Bedarf an Dienstleistungen und des notwendigen Handelns der öffentlichen Verwaltungen bestimmen, in eine Beziehung mit den Aufgaben, der Struktur und den Arbeitsprozessen der Verwaltungen des demokratischen Rechts- und Sozialstaates. Gleichzeitig verdeutlicht die Darstellung die Entwicklungs- und Handlungsfelder der digitalen Transformation:

- Interaktion zwischen Nutzer:innen und Verwaltung und die durch die digitale Transformation erzeugten Veränderungsprozesse,
- Digitale Teilhabe und Partizipation als neues Entwicklungsfeld,
- die Gestaltung der Arbeit im öffentlichen Sektor als Konfliktfeld und
- die sektorübergreifende Entwicklung der Digitalen Daseinsvorsorge.

Die Felder und Herausforderungen der digitalen Transformation für den Staat und die öffentliche Aufgabenwahrnehmung

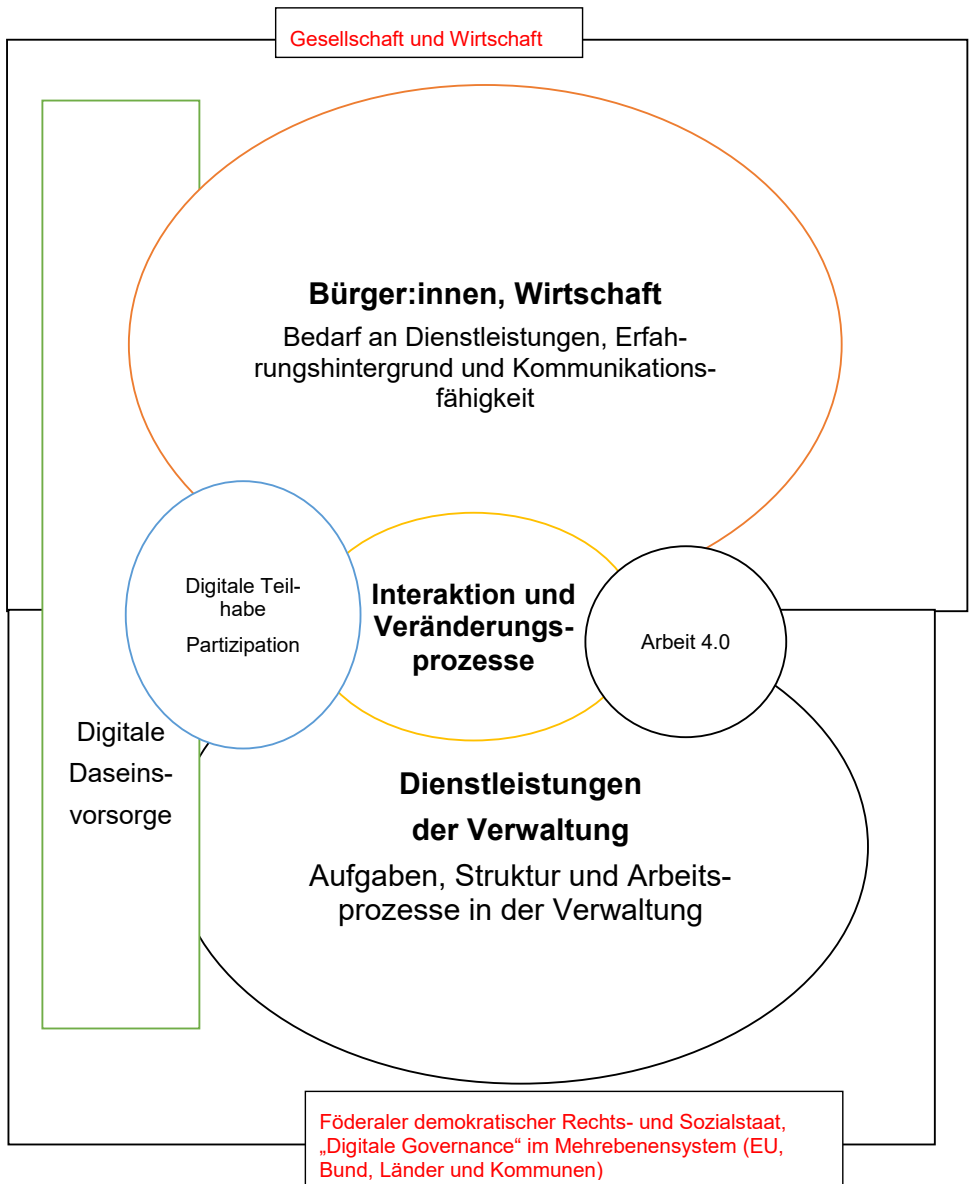


Abb. 1 (eigene Darstellung)

Die folgenden Analysen greifen daher die realen Entwicklungsstränge, die politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, Strategien und die praktischen Umsetzungen in Politik und Verwaltung einschließlich der sich daraus ergebenden Konfliktfelder auf, um die einzelnen zu bearbeitenden, sich aus dem politischen Willensbildungs- und Reflexionsprozess ergebenden Problemlagen auch im Zusammenhang mit der aktuellen digitalpolitischen Diskussion sichtbar zu machen.

Deutschland spielt nicht in der „Champions-League der digitalen Transformation“¹², das zeigen die konstant schlechten „Tabellenplätze“, die das Land im europäischen Vergleich belegt.¹³ Und ein nur flüchtiger Blick auf den „realen Alltag [...]“¹⁴ der Digitalisierung zeigt, dass dieser Befund die „Geschichte des elektronischen Regierens und Verwaltens in Deutschland“¹⁵ zusammenfasst. Ein Meilenstein ist dabei die elektronische Gesundheitskarte, „die nach zehn Jahren trotz erheblicher Investitionen kaum mehr als den Mitgliedsausweis einer Krankenkasse darstellt und deren Notwendigkeit in der Corona-Krise immer wieder beschworen wurde“¹⁶. Zentrale Projekte der elektronischen Kommunikation wie zum Beispiel der E-Postbrief¹⁷, die De-Mail oder der Prozessdaten-Beschleuniger P23R konnten nicht umgesetzt werden. Auch der elektronische Personalausweis als ID für elektronische Dienstleistungen wird als solcher nur von einer kleinen Gruppe von Bürger:innen genutzt. Selbst das besondere Anwaltspostfach, das mit Kammergebühren aufgebaut und permanent gepflegt werden muss, ist eigentlich schon ein Anachronismus, da es alle elektronischen Instrumente, die eine Kanzlei braucht, längst am Markt gab oder inzwischen gibt. Und die Frage, ob

„und wie die Nutzerkonten in Portalverbünden, die in seltener Artenvielfalt im Ökosystem der Digitalisierung sprießen (und z. B. von vielen Akteur:innen als Emanzipation der Kommunalebene propagiert werden), überhaupt angenommen werden könnten“¹⁸,

lässt sich kaum beantworten. Es kann also festgehalten werden, dass

„es [...] keine strategische Planung [gibt], wann 25, 50 oder 75 Prozent der Deutschen über ein solches Konto verfügen sollen, was man dafür tun muss, damit diese Zwischenziele erreicht werden können und wie dieser Entwicklungsprozess gesteuert werden soll“.¹⁹

Positiver angenommen wurde hingegen ELSTER.²⁰ Die von den Finanzbehörden zur Verfügung gestellte Software zur Abgabe einer elektronischen Einkommenssteuerer-

¹² Begriffsbildung durch den Verfasser.

¹³ Dazu grundlegend bei Fromm/Welzel/Nentwig/Weber (2015).

¹⁴ Lühr (2020b), S. 415.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Hoffmann u. a. (2011), S. 21 ff.

¹⁸ So schon aufgegriffen bei Lühr (2021b), S. 97.

¹⁹ Zu den Nutzerkonten und ihrer Propagierung s. Seckelmann/Brunzel (2021c), S. 20 ff.

²⁰ Lühr (2020b), S. 450 ff.

klärung²¹ ist ein Erfolgsmodell²² geworden und stößt auf eine sehr große Resonanz.²³ Trotzdem besteht, insgesamt gesehen, eine ordnungspolitische „Verspätung“ oder bürokratische Unfähigkeit, den Markt zu nutzen. Dies schwächt die staatliche Handlungssouveränität. Die Kritik, die zum Beispiel der Normenkontrollrat, aber auch die Presse in den letzten Jahren wiederholt geübt haben²⁴, ist also berechtigt.

Solche Zustandsbeschreibungen bieten allerdings keine Erklärungen. Um die Situation zu verbessern, ist es aber notwendig, die Entwicklungshemmnisse zu benennen. Denn nur dann kann ein zielorientierter Veränderungsprozess initiiert werden. Zu denken ist dabei an die Selbstwahrnehmung der Verwaltung: Dass öffentliche Angebote nicht in dem Maße in Anspruch genommen werden, wie es die Verwaltung geplant hatte, wirft die Frage auf, ob die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger richtig eingeschätzt wurden. (Allerdings stellt sich hier das Problem, dass erst aus der geringen Resonanz oder gar dem Scheitern von einzelnen Online-Angeboten Rückschlüsse darauf gezogen werden können, wo die „eigentlichen“ Bedarfe gelegen hätten.²⁵) Etwas allgemeiner gefasst, lässt sich in dem föderalen Staat ein möglicher Verantwortlicher für die Misere finden. Dazu ist allerdings zu sagen, dass andere föderal strukturierte Länder erheblich besser dastehen als die Bundesrepublik.²⁶ Das bedeutet: Wenn es um die Aufarbeitung der Frage geht, wo und wie der föderale Staat die digitale Transformation beeinträchtigt, muss die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung die Problemlagen des Mehrebenensystems und die strukturbildenden Elemente des Politikfeldes „E-Government, digitale Teilhabe und digitale Daseinsvorsorge“ als Rahmenbedingung vorrangig in den Blick nehmen.

Dass das notwendig ist, zeigt sich nicht zuletzt bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Es sieht vor, dass ab 2022 im Portalverbund 575 Dienstleistungsbündel elektronisch abgerufen werden können. Die „Halbzeitbilanz“ des Einführungsprozesses²⁷ zeigt auch, dass die notwendigen weiteren gesetzlichen Voraus-

²¹ ELSTER – Steuererklärung online, <https://www.elster.de/elsterweb/start> (aufgerufen 29.07.2020).

²² Nach Angaben der Zahl der Woche, die von der Bitkom herausgegeben wird, waren es 2020 28,2 Mio. Steuerpflichtige, s. www.bitkom.de.

²³ Das Land Bremen hat die Entwicklung ausdifferenziert und den Zugang durch die Ausweisung lebenslagenorientierte Felder (z. B. Heiraten, Kinder, Todesfall, Start in Selbstständigkeit) verbessert und eine neue organisatorische Ausgestaltung und Außenpräsentation mit dem 2017 in Betrieb genommenen „Online-Finanzamt“ geschaffen. Vgl. www.bremen.de/online-finanzamt (aufgerufen am 7.4.2022), s. auch Lühr (2020), S. 415.

²⁴ Vgl.: NKR (2018b), S.36 f., Tagesspiegel-Recherchedienst Digitalisierung & KI vom 20.8.2021. Hier wird im Hinblick auf die sich in zum Teil „aktionistischen Schüben“ entwickelnde Ausgestaltung der ID eine gezielte Planung und Erprobung angemahnt.

²⁵ NKR (2018b), S. 9 f.

²⁶ Vgl. hierzu die Studie der NRW-School of Governance/Accenture (2021), S. 12 ff. mit Einzelstudien zu den europäischen Ländern.

²⁷ Lühr (2020c), S. 1 ff.

setzungen teilweise erst durch die Bundes- beziehungsweise Landesgesetzgeber:innen geschaffen werden müssen.²⁸

Eine weitere Herausforderung für das staatliche Handeln stellt die „Künstliche Intelligenz“ (KI) dar: Durch KI werden Hardware und Softwaresysteme mit sogenannten „intelligenten Leistungen wie automatische Beweise, Expertenwissen, natürlichsprachliche Kommunikation, Animation, Auswertungen, Robotik, Abstraktion, Lernvermögen“²⁹ etc. ausgestattet. Damit entwickeln sich durch forcierte Forschungsaktivitäten die Anwendungsbereiche im öffentlichen Sektor in immer neueren Dimensionen³⁰: Chatbots³¹, Dialog- und Assistenzsysteme, Auftragsvergaben sowie Verteilungs- und Koordinierungsaufgaben zum Beispiel in der Brandbekämpfung und beim Facilitymanagement.³² Weitere Anwendungsvarianten sind neben der Weiterentwicklung und Aktualisierung der Lerninhalte sowie der KI-Kompetenzen auch insbesondere die unmittelbare unterrichtbezogene Nutzung im Schulwesen. „KI auf dem Weg ins Klassenzimmer“³³ ist eine neue bildungspolitische Leitformel für interaktive Lernangebote im Schulunterricht und für Systeme zum Selbstlernen.

Gleichzeitig wachsen die Problemlagen mit. KI als „einfache“ Spracherkennung bei der polizeilichen Anzeigenaufnahme, selbstlernende mündliche Informations- und Auskunftssysteme oder robotikunterstützte System in der Pflege sind letztlich ohne Schwierigkeiten handhabbar und erzeugen keine gesellschaftlichen Problemlagen. Hier werden natürlich Algorithmen benötigt³⁴, die allerdings transparent, diskriminierungsfrei und korrigierbar sein müssen.³⁵ Die neue gesellschaftliche Dimension entsteht, wenn KI zur Verhaltenskontrolle, Überwachung, Identifizierung und Entscheidungssteuerung zum Beispiel bei Personalentscheidungen eingesetzt und genutzt wird. Neben der ethischen³⁶ und verfassungsrechtlichen³⁷ Betrachtung, Einordnung und Bewertung wird auch die Frage des „Iron Man am Arbeitsplatz“³⁸ ganz neue Herausforderungen erzeugen: für die Organisation der Arbeit, Prozesse, Arbeitsbedingungen, Rahmenbedingungen der Beschäftigung und natürlich auch für

²⁸ Insbesondere gilt das für die mit dem OZG bezweckte Schaffung von Portalen, Nutzerkonten, einheitlichen Unternehmenskonten, der Umsetzung der Registermodernisierung, der Erarbeitung von länderübergreifenden Nachnutzungskonzepten im Rahmen einer übergreifenden Steuerung und für die Verknüpfung mit bestehenden IT-Fachverfahren. Seit 2021 sind zudem die sog. Nachnutzung und die Übernahme in den Echtbetrieb als drängende Probleme registriert, aber noch nicht abschließend geregelt, s. dazu Klein (2021c), S. 6 f.

²⁹ Fischer/Hofer (2008), S. 471.

³⁰ Hill (2019), S. 48 ff., Drechsler/Lüth 82019), S. 42 ff.

³¹ Stucki/D'Onofrio/Portmann (2018), S. 725 ff.

³² Hill (2019), S. 50 ff., Co: Lab (2021), S. 42 ff.

³³ Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI vom 17.3.2022, Ballnus/Schiemann (2022), S. 14 ff.

³⁴ Stalder (2017), S. 45 f.

³⁵ Stalder (2017), S. 50 ff. Dies erfordert z. B. dann auch, dass das „Allgemeine Gleichstellungsrecht“ entsprechend präzisiert wird.

³⁶ Borchers (2019), S. 74 ff.

³⁷ Schulz (2019), S. 110 ff., Rost (2018), S. 558 ff.

³⁸ Martini/Botta (2018), S. 625 ff.