

Fachbereich Sozialwissenschaften

**VON DER INFORMATIONSGESELLSCHAFT ZUR DIGITALPOLITIK:  
DIGITALISIERUNGS-DISKURSE UND INTRAMINISTERIELLER WANDEL**

**Dissertation**  
zur Erlangung der Doktorwürde  
durch den  
Promotionsausschuss Dr. rer. pol.  
der Universität Bremen

vorgelegt von  
Maximilian Hösl

Berlin, 06.10.2020

**Gutachter:**  
Prof. Dr. Frank Nullmeier (Erstgutachter)  
Prof. Dr. Jeanette Hofmann (Zweitgutachterin)

Das Promotionskolloquium fand am 09. März 2021 statt.

## **Danksagung**

Die Arbeit an dieser Dissertation war geprägt von der Freude an der Auseinandersetzung mit dem Thema, dem Erkenntnisgewinn in theoretische-konzeptueller Hinsicht, aber auch in empirischer Hinsicht, wie etwa durch spannende Interviews, die einen einmaligen Einblick in das Feld erlaubten. Sie war geprägt von der Freude, dass die Arbeit in der Fachcommunity angenommen wurde, sodass die Einzelbeiträge in Fachjournalen und -büchern veröffentlicht werden konnten. Das Verfassen einer Dissertation ist mitunter eine mühsame und kleinteilige Arbeit, die über einen längeren Zeitraum mit der ständigen Reflexion und Verbesserung der Vorgehensweise sowie der Verfeinerung und Schärfung der Erzählungen der verschiedenen Texte einhergeht. Die Anmerkungen und Kommentare aus dem Kolleg:innenkreis sowie aus Diskussionen auf wissenschaftlichen Konferenzen wollen berücksichtigt und solche von Gutachtern und Lektoren müssen eingearbeitet werden. Unterstützung und guter Rat von Kolleg:innen, Familie und Freunden sind wichtig, um den langen Atem und die Disziplin an den Tag legen zu können, diesen langwierigen und punktuell auch frustrierenden Prozess zu meistern. Den vielen besonderen Menschen, die mich in diesem Prozess über die Jahre hinweg begleitet haben, verdanke ich, dass mir dies gelungen ist.

An erster Stelle möchte ich mich bei Jeanette Hofmann bedanken. Sie hat mir die erkenntnis- und einsichtsreiche Zeit am WZB in der Forschungsgruppe „Politik der Digitalisierung“ (ehemals Projektgruppe „Politikfeld Internet“) ermöglicht. Ihr Vertrauen in meine Fähigkeiten als Wissenschaftler und ihre Unterstützung haben diese Dissertation erst möglich gemacht. Viele Ideen zur grundlegenden theoretisch-konzeptionellen Herangehensweise an das Thema sowie der umfangreiche Feldzugang sind in allererster Linie ihr zu verdanken. Ihre Anmerkungen in zahlreichen Gesprächen und Diskussionen in der Forschungsgruppe haben die Dissertation maßgeblich geprägt. Frank Nullmeier danke ich für den Pragmatismus und die Offenheit, mit der er die Dissertation in ihrer letzten Phase begleitet hat, aber auch für die Gelegenheit, im Handbuch „Digitalisierung in Staat und Verwaltung“ publizieren zu können. Von seinen Anmerkungen hat der Handbuchbeitrag sehr profitiert. Im besonderen Maße möchte ich mich bei Julia Pohle bedanken, ohne Sie wäre die vorliegende Dissertation mindestens eine ganz andere. Ihr Zutrauen und die Möglichkeit, sich mit allen großen und kleinen Fragen an sie zu wenden, war eine große Motivation und Hilfe für mich und eine große Bereicherung für die Dissertation. Danke!

Den gegenwärtigen und ehemaligen Mitgliedern der Forschungsgruppe „Politik der Digitalisierung“ des WZB sowie des Forschungsbereichs „Internet Policy und Governance“ am HIIG gilt mein Dank für das immer angenehme Miteinander, die zahlreichen Gespräche und den spannenden intellektuellen Austausch. Dieses besondere Umfeld wusste ich immer sehr zu schätzen und war eine enorme Bereicherung für mich. Bei Ronja Kniep möchte ich mich ganz besonders für die gelungene

Zusammenarbeit im Allgemeinen und in den verschiedenen Publikationsprojekten im Besonderen bedanken. Diese gemeinsame Arbeit war mir immer eine Freude. Florian Irgmaier und Leonhard Kamps danke ich vor allem für ihre Unterstützung und ihren Einsatz bei der Datensammlung und -aufbereitung und Benjamin Bergemann für die Unterstützung und Anmerkungen.

Meinen Freunden gilt ein besonderer Dank für das Aushalten von Exkursen in die akademische Abstraktion und für das regelmäßige, temporäre Ausstiegsprogramm aus der Forscherwelt. Mein größter Dank gilt schließlich meiner Familie, die mich auf meinem Weg über die Jahre geduldig und verständnisvoll immer unterstützt hat.

Berlin, Oktober 2020

# Inhaltsverzeichnis

1 Einführung .....	9
2 Forschungszusammenhang .....	14
3 Forschungsstand.....	16
<b>3.1 Politikwissenschaftliche Digitalisierungsforschung.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 Wandel der Regierungsorganisation.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 Schlussfolgerungen .....</b>	<b>22</b>
4 Von der Begriffsklärung zur diskursiven Perspektive auf intraministeriellen Wandel.....	26
<b>4.1 Digitalisierung .....</b>	<b>26</b>
<b>4.1.1 Digitalisierung als durch gesellschaftliche Aushandlung geprägter sozio-technischer Wandel .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1.2 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2 Diskurse und ihre Institutionalisierung.....</b>	<b>32</b>
<b>4.2.1 (Öffentliche) Diskurse und diskursive Auseinandersetzung .....</b>	<b>34</b>
<b>4.2.2 Institutionalisierung .....</b>	<b>36</b>
<b>4.2.3 Verhältnis von Diskurs, Institution und Organisation .....</b>	<b>40</b>
<b>4.3 Politikfeld: Diskurse, Institutionen, Akteure und Relationen .....</b>	<b>41</b>
<b>4.3.1 Der Politikfeldbegriff in der Policy- und Verwaltungswissenschaft .....</b>	<b>41</b>
<b>4.3.2 Der Politikfeldbegriff in der Feldsoziologie – eine gesellschaftliche Einbettung .....</b>	<b>44</b>
<b>4.3.3 Schlussfolgerung .....</b>	<b>46</b>
<b>4.4 Intraministerieller Wandel .....</b>	<b>46</b>
<b>4.5 Synthese: Intraministerieller Wandel als Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung .....</b>	<b>50</b>
5 Ontologische und epistemologische Positionierung .....	52
6 Zentrale Beiträge zur Forschung, Limitationen und Entwicklungslinien .....	55
<b>6.1 Empirische Beiträge: Zusammenfassung, Interpretation und Entwicklungslinien.....</b>	<b>55</b>
<b>6.2 Methodische Beiträge und Entwicklungslinien .....</b>	<b>61</b>
<b>6.3 Theoretisch-konzeptionelle Beiträge und Entwicklungslinien.....</b>	<b>64</b>
Literaturverzeichnis.....	69
Appendix: Einzelbeiträge der kumulativen Dissertation, ergänzende Erläuterungen und Anhänge der Beiträge .....	88
<b>Artikel I: Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese</b>	<b>88</b>
<b>Artikel II: Semantics of the internet: A political history .....</b>	<b>88</b>
Online-Dokument I. Details on the methodological approach and results of the statistical analysis .....	88
Online-Dokument II. Semantics of the Internet - a political history A visual guide of the workflow .....	88

<b>Artikel III: Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien.</b> .....	88
<b>Anhang I Erhebungsprozess, Limitationen, Entwicklungslinien</b> .....	89
<b>Anhang II Codebuch: Digitale Einheiten in Ministerien</b> .....	91
<b>Artikel IV: Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung</b> .....	94
Online-Dokument 1 Werdegang der Unterabteilung VI B „Digitale Agenda, Digitale Medien“ im BMWi.....	94
Online-Dokument 2 Die Abteilung „Digital- und Innovationspolitik“ im BMWi 2016 (Link).....	94
Online-Dokument 3 Werdegang der Abteilung IT im BMI .....	94
Online-Dokument 4 Personalunion zwischen Stab IT II und Stab ÖS III im BMI .....	95
Online-Tabelle 1 Zyklus des Forschungsprozesses .....	95
Online-Tabelle 2 Semantische und organisationale Aspekte der Institutionalisierung eines Politikfeldes .....	95

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Forschungszusammenhang.....	15
Abbildung 2 Verhältnis von Ministerium, Politikfeld und Digitalisierung aus Sicht der Diskursinstitutionalisierung.....	51

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Digitalisierung als sozio-technischer Wandel der Gesellschaft .....	32
---	----

## Abkürzungsverzeichnis

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CCC	Chaos Computer Club
DG CONNECT	Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
EU	Europäische Union
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung



## 1 Einführung

### *Die Alltäglichkeit des Digitalen*

Milliarden von Menschen nutzen täglich Geräte und Anwendungen, ohne viel darüber nachzudenken, dass sie dabei einen Aspekt ihres Lebens digital festhalten – einen Gedanken als Textnachricht, eine künftige Erinnerung als Foto oder Video, ihr Verhalten als Nutzerdaten einer App. Bedenken wir, wie voraussetzungsvoll viele dieser Anwendungen sind, und was passieren musste, um diese zu ermöglichen, erscheint diese Entwicklung retrospektiv als enorm, ja gar unwahrscheinlich: Die Verkabelung der Welt und die Akzeptanz von Technik und Services, die private Informationen der Menschen rund um den Globus verbreiten, speichern und verarbeiten. Und dennoch scheint sich die zugrundeliegende Infrastruktur wie selbstverständlich in die Gesellschaft eingefügt zu haben. Die Digitalisierung ist aber kein Prozess, der einer Naturgewalt gleichend ohne Zutun einzelner Menschen, Unternehmen und Staaten über die Gesellschaft hereingebrochen wäre, wie es häufig in Politik und Medien den Anschein nimmt. Der Lauf der Dinge war keineswegs still und reibungslos.

### *Reibungen im sozio-technischen Wandel der Digitalisierung*

Gerade die Reibungen verweisen auf den politischen Aspekt der Digitalisierung. Sie ergeben sich beispielsweise durch Deutungen digitaler Technologien, insbesondere die Deutung der Aneignung und Nutzung digitaler Technologien. Gewohntes oder Autoritäten werden dabei infrage gestellt oder bestimmte Handlungen als regelverletzend interpretiert. Dies zeigt sich an Kontroversen um das Teilen von Inhalten über soziale Medien und Messaging-Anwendungen mit Blick auf das Urheberrecht, Hasskriminalität, Privatsphäre oder die informationelle Selbstbestimmung. In den vergangenen dreißig Jahren haben wir zahlreiche Debatten erlebt, in denen diese Themen von großer Bedeutung waren. Es handelte sich vielfach um Debatten, die immer wieder aufkamen und in denen sich in verschiedenen Konstellationen politische Akteure gegenüberstanden. Es sind Debatten um die Regulierung fragwürdiger Inhalte auf Webseiten oder in sozialen Medien (*Access Blocking*, *Upload Filter*) oder Kontroversen um das Vorhalten von Nutzerdaten durch Telekommunikationsanbieter für die Strafverfolgung (*Vorratsdatenspeicherung*).<sup>1</sup> So standen sich beispielsweise in solchen Kontroversen häufig Sicherheitsagenturen und konservative Politiker:innen auf der einen Seite und Netzaktivist:innen und Datenschützer:innen auf der anderen Seite gegenüber. Unterschiedliche Perspektiven auf die Digitalisierung treffen in solchen Kontroversen aufeinander und damit unterschiedliche Deutungen, Bewertungen und Relevanzzuschreibungen. Es

---

<sup>1</sup> Im Folgenden werden spezifische Namen etwa von Abteilungen oder Referaten, politische Begriffe oder Namen von Diskursen kursiv hervorgehoben.

ist ein Ringen um die Deutungshoheit. Deren Ausgang manifestiert sich in der Gestaltung des sozio-technischen Wandels der Digitalisierung, etwa indem die Politik kollektive Regeln festlegt.

### *Ministerien und Deutungskämpfe um die Digitalisierung*

Neben anderen Akteur:innen sind Ministerien in verschiedenster Weise an diesem Ringen um Deutungen beteiligt. Sie erarbeiten Regierungsstrategien und Gesetzesentwürfe, Minister:innen äußern sich in der Öffentlichkeit, Referent:innen und Abteilungsleiter:innen nehmen an Fachgesprächen teil. Ministerien sind jedoch nicht nur Akteure der Deutungskämpfe, sie sind auch deren Adressaten. Interessensvertreter:innen, Expert:innen und Aktivist:innen versuchen, ihre Perspektive den Ministerialbeamten zu kommunizieren, um Regierungsstrategien und Gesetzesentwürfe beeinflussen zu können. Um eine Rolle im Ringen um Deutungen einnehmen zu können und ihren Aufgaben gerecht zu werden, brauchen Ministerien entsprechende Zuständigkeiten und Ressourcen. Diese können sich in Referaten oder ganzen Abteilungen widerspiegeln. Das Thema der Digitalisierung ist hier keine Ausnahme. Ministerien weisen entsprechende Zuständigkeiten aus. Einschlägige Zuständigkeiten finden sich beispielsweise in der Abteilung *Digitale Gesellschaft, Informationstechnik* im Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) oder in der Abteilung *Digital- und Innovationspolitik* im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

### *Zentrale Forschungsfrage: Wie und wodurch institutionalisieren sich Diskurse in der Ministerialbürokratie?*

Die vorliegende Dissertation beschäftigt sich mit Diskursen zur Digitalisierung und dem organisationalen Wandel der Binnenstruktur der Bundesministerien von 1990 bis 2016. Sie nimmt sich damit den Bezügen zwischen dem Ringen um Deutungen und dem Wandel der Organisation an, indem sie den organisationalen Wandel als eine Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung in der Binnenstruktur der Ministerien versteht. Im Zentrum der Arbeit steht demnach die Frage, wie und wodurch sich die Organisation in den Ministerien mit Blick auf den besonderen Themenbereich der Digitalisierung gewandelt hat. Da eigenständige Zuständigkeiten mit Bezug zur Digitalisierung zu Beginn der 1990er Jahre in den Bundesministerien nicht verbreitet waren, bietet die Fokussierung auf diesen Bereich die besondere Gelegenheit zu zeigen, wie das ‚Neue‘ (bzw. neue Themenbereiche) in die Ministerien kommt und wie es dort dauerhaft angesiedelt wird (oder auch nicht).

### *Wissenschaftliche Relevanz der Dissertation*

Mit der Bearbeitung dieser Forschungsfrage trägt die Arbeit zur Schließung einer Forschungslücke im Bereich des Wandels der Verwaltungsstruktur bei, da hier der intraministerielle Wandel als ein

Desiderat gilt und ein politikfeld-spezifischer Blickwinkel sowie vor allem eine diskursive Perspektive bisher wenig vertreten sind (vgl. Abschnitt 3.2; Bertels & Schulze-Gabrechten, 2020; Fleischer, Bertels, & Schulze-Gabrechten, 2018; Lichtmanegger, 2018b; Lichtmanegger & Bach, 2020; Schamburek, 2016). Der zentrale theoretische Beitrag der Dissertation besteht entsprechend in der Entwicklung einer distinkten theoretischen Perspektive zum intraministeriellen Wandel auf einer diskurs- und feldtheoretischen Basis. Ferner trägt die Arbeit mit ihrer diachronen Perspektive und ihrem Fokus auf der Digitalisierung sowie auf einen bisher wenig erforschten Akteur der Politik der Digitalisierung zur empirischen Digitalisierungsforschung in der Politikwissenschaft bei (vgl. Abschnitt 3.1; Berg, Rabowski, & Thiel, 2020; Hofmann, Kersting, Ritzi, & Schünemann, 2019b; Tréguer, 2017). Indem die Dissertation diese Forschungslücken adressiert, verknüpft sie ein noch junges Forschungsfeld der Politikwissenschaft mit einem klassischen Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft.

#### *Gesellschaftliche Relevanz der Dissertation*

Die Behandlung dieser vorgestellten Fragestellung hat jedoch nicht nur eine wissenschaftliche Bedeutung. Sie ist aus mindestens drei Gründen ebenfalls von gesellschaftlicher Relevanz: erstens aufgrund der enormen Aufmerksamkeit, die der Digitalisierung durch Politik, Wirtschaft und Gesellschaft geschenkt wird; zweitens aufgrund der Auswirkung, die der Organisation der Ministerien auf das Regierungshandeln beigemessen wird; und schließlich drittens aufgrund der oft geringen Aufmerksamkeit, die der Ministerialverwaltung in öffentlichen politischen Debatten zu Teil wird.

#### *Digitalisierung als gesellschaftliche Herausforderung*

In der Politik und Öffentlichkeit wird die Digitalisierung mit enormen Veränderungsprozessen assoziiert und neben Klimawandel, Migration oder Globalisierung als eines der bedeutendsten Themen der Gegenwart wahrgenommen (DPA, 2020b). Politik und Industrie stellen die Digitalisierung in eine Folge vergangener industrieller Revolutionen (BMW, 2020). Gewerkschaften befürchten, dass durch Automatisierung Arbeitnehmer:innen ersetzt werden (Deutscher Gewerkschaftsbund, 2019), Bevölkerungsumfragen weisen auf Ängste vor Arbeitsplatzverlust durch die Digitalisierung hin (Lange, 2020), und kritische Stimmen aus der Sozialwissenschaft und Zivilgesellschaft warnen vor einer Entwicklung hin zur wirtschaftlichen und staatlichen Überwachungsgesellschaft (Mühlenmeier, 2018; Zuboff, 2018). Aus unterschiedlichen Richtungen wird der Digitalisierung eine enorme Bedeutung zugewiesen und mit einem Handlungs- und Gestaltungsdruck assoziiert. Eine sozial-konstruktivistische Analyse, die Deutungen im historischen Längsschnitt betrachtet und die immerwährenden Möglichkeiten alternativer Entscheidungen und

Entwicklungen betont, ist daher besonders relevant. Dies gilt ebenso mit Blick auf die Gestaltung der Binnenstruktur von Ministerien.

#### *Die Organisation von Ministerien zählt*

Ministerien sind maßgeblich für die Politikplanung, -formulierung und -implementierung mitverantwortlich (Derlien, 1996). Für die Frage, wie sie ihre ministeriellen Aufgaben erfüllen, hat ihre interne Organisation eine nicht zu unterschätzende Bedeutung (vgl. Egeberg, 2003; Döhler, 2020b; Lichtmanegger, 2018b; Scharpf, 1976). Somit ist der Aufbau von Zuständigkeiten für die Digitalisierung mit der politischen Aufgabe der Gestaltung des sozio-technischen Wandels der Digitalisierung essenziell verknüpft. Wie die Exekutive mit der Herausforderung Digitalisierung umgeht, ist auch mit der Arbeit in den Ministerien verbunden. Es macht einen Unterschied, ob es lediglich eine Projektgruppe oder ein Referat zu einem Thema gibt oder eine ganze Abteilung, denn es besteht ein Zusammenhang zwischen Organisationsstruktur und der Politikgestaltung, also dem *policy-making* (Egeberg, 1999, 2003; Fleischer et al., 2018, S. 14). Ganz zu schweigen von den Effekten, die von der Einrichtung eines eigenständigen Ministeriums für Digitalisierung ausgehen würden. Ein solches Ministerium wird seit Beginn der 2000er Jahre in regelmäßigen Abständen vor allem um die Bundestagswahlen 2009, 2013 und 2017 von unterschiedlichsten Seiten gefordert (Lerche, Hamann, & Kutter, 2013; Neuerer, 2017; Rosenbach & Schmudt, 2009). Auch im Jahr 2020 finden sich wieder solche Forderungen in den Medien (DPA, 2020a).

#### *Der Verwaltungsapparat – ein wenig beachtetes „Megathema“*

Abgesehen von der thematischen Relevanz dieser Dissertation, die sich aus der wahrgenommenen Herausforderung der Digitalisierung und der Bedeutung der ministeriellen Organisation für das Politik-Output ergibt, zeigt sich ihre Bedeutung auch in einer weiteren Hinsicht: der Entwicklung eines besseren Verständnisses des Verwaltungsapparats. So werden die Ministerien in einer Besprechung des Buches *Regieren. Innenansichten der Politik* des ehemaligen Ministers Thomas de Maizière als „Megathema“ bezeichnet (Bangel, 2019). In der öffentlichen Diskussion stehen Politikerpersönlichkeiten und die Wechselwirkungen mit ihren Parteien im Vordergrund, der Verwaltungsapparat dagegen kaum (ebenda). Für die Verwaltungswissenschaft ist der Verwaltungsapparat selbstverständlich ein wichtiger Forschungsgegenstand. Aber auch hier gibt es eine Tendenz zu Studien, in denen einfacher zu messende externe Beobachtungen herangezogen werden, wie etwa Performanz oder Reputation (Döhler, 2020b), oder die auf eine stark quantitative Ausleuchtung des Innenlebens der Verwaltung ausgerichtet sind (Fleischer et al., 2018) und so weniger zu einem Sinnverstehen des Innenlebens beitragen, als es eine interpretativ angelegte Arbeit vermag. Um die Rolle des Verwaltungsapparates besser einschätzen zu können, setzt sich die

Arbeit das Ziel, nachzuvollziehen, wie sich das Innenleben der Ministerien mit Blick auf ein bedeutsames Thema wie der Digitalisierung verändert hat. Die Perspektiven der Ministerialbeamten:innen werden dabei berücksichtigt.

#### *Aufbau der Rahmenschrift der Dissertation*

Die Rahmenschrift der vorliegenden kumulativen Dissertation wird im Folgenden zunächst auf den Forschungszusammenhang der Arbeit als Ganzen aber auch der Einzelbeiträge eingehen, um die Dissertation zwischen den Forschungsfeldern des diskursiven Wandels, der Digitalisierung, der Politikfeldforschung sowie der Forschung zum Wandel der Regierungsorganisation zu verorten. Es folgt ein Überblick über die politikwissenschaftliche Digitalisierungsforschung und den Wandel der Verwaltungsstruktur als ein Teil der Regierungsorganisation. Auf der Basis von Schlussfolgerungen, die aus der Literaturübersicht gezogen werden, folgt eine Klärung der zentralen Begriffe der Forschungsfrage – Digitalisierung, Diskurs, Institutionalisierung, Politikfeld und intraministerieller Wandel. In einer Synthese der Gedankengänge, die sich aus Überlegungen zu den einzelnen Begriffen ableitet, wird ein relationales und diskursiv-institutionelles Verständnis des binnenstrukturellen Wandels in den Ministerien dargelegt. Basis dieses Verständnisses sind Überlegungen aus der Diskurs- und Feldtheorie. Daran anschließend wird zunächst die ontologische und epistemologische Positionierung der Dissertation offengelegt. In einem abschließenden Kapitel werden schließlich zentrale empirische, methodische und theoretisch-konzeptionelle Beiträge zusammengefasst sowie Limitationen der Dissertation und Entwicklungslinien für künftige Forschung aufgezeigt.

## 2 Forschungszusammenhang

### *Verortung der Dissertation*

Die Dissertation kann an der Schnittstelle zwischen den Forschungsfeldern des diskursiven Wandels, des Wandels der Regierungsorganisation, der Politikfeldforschung und der Digitalisierungsforschung angesiedelt werden (vgl. Abbildung 1). Der Anspruch der Arbeit besteht jedoch nicht darin, zu allen diesen Forschungsfeldern gleichermaßen beizutragen. Der zentrale Fokus der Arbeit liegt auf der Analyse von Diskursen zur Digitalisierung und ihrer Institutionalisierung in den Bundesministerien. Mit diesem zentralen Fokus werden vor allem die Digitalisierungsforschung und der Wandel der Regierungsorganisation als Forschungsfeld adressiert (vgl. Forschungsstand 3.1 & 3.2). Einige Aspekte der Arbeit betreffen das Forschungsfeld des diskursiven Wandels, nämlich solche Aspekte, die Bezüge zwischen einem veränderten diskursiven Umfeld und dem Wandel von Organisationsstrukturen betreffen (vgl. hierzu auch 4.2). Ferner wird der Wandel der Binnenstruktur aus einem politikfeld-spezifischen Blickwinkel betrachtet, indem Digitalisierung als ein Politikfeldgegenstand verstanden wird (vgl. 4.1 & 4.5). Dieser Aspekt betrifft das Forschungsfeld der Politikfeldforschung – zum einen, indem sich die Dissertation mit der Politikfelddefinition auseinandersetzt (vgl. 4.3), zum anderen, weil die Erkenntnisse hinsichtlich der Institutionalisierung von Diskursen Rückschlüsse auf größere Veränderungen im Politikfeld der Digitalisierung zulassen.

### *Verortung der Einzelbeiträge*

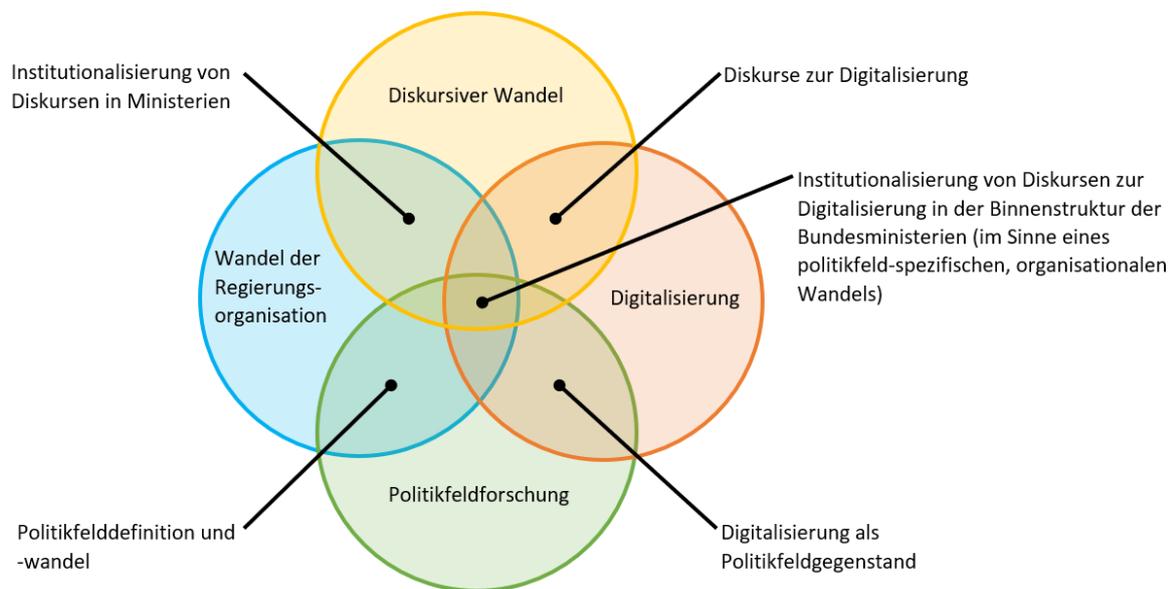
Die vier Einzelarbeiten der Dissertation können ebenso zwischen den vier Forschungsfeldern verortet werden. So befasst sich der Sammelbandbeitrag *Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese* mit dem thematischen Raum der Internetpolitik und dem feldbezeichnenden Begriff der *Netzpolitik* sowie ihrem Verhältnis (Hösl & Reiberg, 2016). Der Beitrag berührt den diskursiven Wandel und den Politikfeldwandel. Der Artikel *Semantics of the Internet – a political history* nimmt sich dem semantischen Wandel des Begriffs *Internet* an, um auf dieser Basis eine Geschichte der öffentlichen Wahrnehmung des Internets im politisch-medialen Kontext auszuarbeiten, und adressiert damit die Digitalisierungsforschung (Hösl, 2019). Da die Befunde durch eine Diskussion in den breiteren diskursiven Kontext eingebettet werden, ergeben sich Schlussfolgerungen hinsichtlich des diskursiven Wandels mit Blick auf die Digitalisierung. Der Handbuchartikel *Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien* analysiert den quantitativen Wandel der Binnenstruktur der Bundesministerien und arbeitet Bezüge zu Begriffskonjunkturen in den Ministerien und der Medienöffentlichkeit heraus (Hösl, Kniep, & Irgmaier, 2019).<sup>2</sup> Daher werden sowohl der Wandel der Regierungsorganisation als auch diskursiver

---

<sup>2</sup> Um dem Charakter eines Handbuchartikels gerecht zu werden, wurden im genannten Artikel keine Ausführungen zur Erhebung aufgenommen. Um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des

Wandel betrachtet. Schließlich wird im Artikel *Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung* anhand des Bundesministeriums des Inneren und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie der Aufbau von Zuständigkeiten mit Bezug zur Digitalisierung eingehend analysiert (Hösl & Kniep, 2019). Dabei werden Bezüge zu öffentlichen Diskursen aus der Perspektive einer Institutionalisierung von Diskursen herausgearbeitet.

Abbildung 1 Forschungszusammenhang



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

---

Forschungsprozesses zu gewährleisten, wird daher im Appendix der Rahmenschrift der Erhebungsprozess dargestellt (Appendix: Artikel III). Zudem findet sich dort das zugehörige Codebuch, und es werden Einschränkungen erläutert sowie Entwicklungslinien skizziert.

### **3 Forschungsstand**

Mit dem Fokus auf Digitalisierung und dem Wandel der Binnenstruktur von Ministerien berührt die vorliegende Arbeit vorwiegend zwei Forschungsbereiche: die (politikwissenschaftliche) Digitalisierungsforschung und die Struktur der Verwaltung. Im Folgenden wird ein Überblick über die Literatur dieser beiden Forschungsbereiche gegeben, um theoretische und empirische Lücken in der Forschung zu identifizieren und Schlussfolgerungen für die Arbeit zu ziehen.

#### **3.1 Politikwissenschaftliche Digitalisierungsforschung**

Ein politikwissenschaftliches Forschungsfeld zur Digitalisierung hat sich im deutschsprachigen Raum nur allmählich herausgebildet und etabliert. Dies wird auf den interdisziplinären Charakter der Forschung zur Digitalisierung zurückgeführt (Hofmann, Kersting, Ritz, & Schünemann, 2019a). In den letzten Jahren sind einige Publikationen mit Kartierungen des Forschungsfeldes in Form von Bestandsaufnahmen erschienen (Berg et al., 2020; Hofmann et al., 2019a; Kneuer, 2017; Kersting, 2019). Darüber hinaus wurde eine Reihe von Sammelbänden und Handbüchern mit einem Fokus auf die Digitalisierung veröffentlicht, in denen Akteur:innen, Institutionen, Organisationen sowie spezifische Themenfelder wie eGovernment, Cybersicherheit, Urheberrecht, die Regulierung von Internetinhalten oder Datenschutz behandelt werden, ebenso politikwissenschaftliche Kernkonzepte wie Demokratie, Repräsentation, Öffentlichkeit, Souveränität und Partizipation (Borucki & Schünemann, 2019; Busch, Breindl, & Jacobi, 2019; Hofmann et al., 2019b; Jacob & Thiel, 2017; Klenk, Nullmeier, & Wewer, 2020; Schünemann & Weiler, 2012). Dies zeigt, dass bereits eine Vielzahl von Bestrebungen existieren, die den Forschungsstand aufarbeiten, sodass im Folgenden lediglich auf einige Spezifika und Bereiche eingegangen wird, die für die Arbeit von besonderer Relevanz sind.

##### *Kernaussagen aus bisherigen Bestandsaufnahmen zum Forschungsfeld*

In den bisherigen Bestandsaufnahmen wird betont, dass der politikwissenschaftliche Fokus auf Digitalisierung im Vergleich zur allgemeinen Debatte über Digitalisierung eng gewählt ist (Berg et al., 2020). So werde Digitalisierung überwiegend als Kommunikations- und Informationstechnik angesehen und „damit auf ihre Vernetzungswirkung reduziert“, es werde häufig auf die „Schnittstelle von deliberativer Öffentlichkeit und repräsentativer Demokratie“ fokussiert und neuere Entwicklungen, wie maschinelles Lernen und künstliche Intelligenz, unzureichend aufgenommen (ebenda). Zudem wurde in der akademischen Debatte um digitale Medien und Kommunikation ein Wandel festgestellt, der sich von eher normativ-optimistischen geprägten Arbeiten hin zu „netzrealistischen“ Arbeiten vollzog, die den ambivalenten Wirkungen digitaler Medien vermehrt Rechnung trugen (Kneuer, 2017). Die Forschung zu Digitalisierung konzentriert sich weiterhin stärker

auf die „Politik mit dem Netz“ – also die Nutzung digitaler Vernetzung im politischen Prozess – als auf die „Politik für das Netz“, wie etwa die Aushandlung von (kollektiven) Regeln für das Internet (Hofmann et al., 2019a; Schünemann & Weiler, 2012). Ergänzend ist hierbei gerade für die Verwaltungswissenschaft eine ähnliche Tendenz festzustellen: Die operative Digitalisierung der Verwaltung (Hösl et al., 2019), das heißt die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und -prozessen, ist ein Schwerpunkt verwaltungswissenschaftlicher Forschung zur Digitalisierung. So liegen beispielsweise eine Vielzahl von Studien zu eGovernment, ePartizipation, eVoting und Ähnlichem vor – von der lokalen bis zur nationalen Ebene (vgl. exemplarisch Klenk et al., 2020; Kneuer, 2020; Schünemann & Weiler, 2012).<sup>3</sup> Dagegen wurde dem Aufbau von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Organisationsstrukturen in der Ministerialbürokratie mit Blick auf die Digitalisierung kaum Beachtung geschenkt (Hösl et al., 2019). Ausnahmen bilden Publikationen ehemaliger Ministerialbeamter, Stiftungspublikationen oder auch Beiträge in Wissenschaftsblogs oder Zeitungen, die für spezifische Organisationsstrukturen für die Digitalisierung argumentieren (Djeffal, 2017; Rieger, 2014; Pohle, 2018; Schallbruch, 2018).

Mit Blick auf das Internet bzw. die Digitalisierung als interdisziplinäres Forschungsfeld wurde festgestellt, dass es an Untersuchungen zu einer politischen Geschichte des Internets, z. B. eine historische Analyse der Auseinandersetzungen um digitale Bürgerrechte mangelt – vor allem jenseits eines US-zentrischen Blicks (Tréguer, 2017).<sup>4</sup> Dieser Befund dürfte auch – breiter gedacht – auf eine politische Geschichte der Digitalisierung zutreffen. So fragt etwa eine aktuelle Ausschreibung der Zeitschrift für Politikwissenschaft nach der „Ideen-, Wissens- und Technikgeschichte der Digitalisierung im Bereich des Politischen“ (Stemmler, Berg, & Thiel, 2020). Zugleich wird in Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft eine deutlich umfassendere Auseinandersetzung mit der digitalen Gesellschaft beobachtet, die zwar ein eher „derivatives Verständnis des Politischen [...] aufweisen“ (Berg et al., 2020), aber im interdisziplinären Dialog vielversprechende Anknüpfungspunkte bietet, beispielsweise die Arbeiten von Reckwitz (2017), Nassehi (2019) oder Becker (2018).

### *Akteur:innen und Organisationen im Politikfeld der Digitalisierung*

Ein tiefergehender Blick auf Akteur:innen, Organisationen und Institutionen, die an Policy-Prozessen zur Digitalisierung mitwirken, zeigt zudem, dass die Bundesministerien bisher wenig in den Fokus der Forschung gelangt sind. In Anbetracht der besonderen Rolle von Ministerien in Politikfeldern ist das

---

<sup>3</sup> Eine Abfrage des Begriffs „E-Government“ über Google Scholar ergibt 92.600 Ergebnisse (Stand 16.08.2020).

<sup>4</sup> Für eine eher US-zentrische Geschichte des normativen Wandels staatlicher Wahrnehmung und des politischen Wandels mit Bezug zum Internet, siehe Schulze (2017). Für eine „Gegen-Geschichte“ des Internet mit Fokus auf Machtausübung und Widerstand und eine Geschichte der Bewegung für digitale Rechte in Frankreich, siehe Pétin und Tréguer (2018) sowie Tréguer (2019).

ein verwunderlicher Befund. Politische Akteur:innen und staatliche Institutionen mit Bezug zur Politik der Digitalisierung sind jedoch bereits vielfach untersucht worden. Die bisherige Forschung nahm sich der Verbände- und Parteienlandschaft, des Bundestags und des Bundesverfassungsgerichts an. So existieren Analysen zur Evolution der Verbändelandschaft und zur Interessenvermittlung der Internetwirtschaft (Küllmer, 2019; Lang, 2006) sowie zu Akteur:innen der Zivilgesellschaft, zur Positionierung der Netzbewegung und zu den Ideen, Ressourcen und Strategien von Internetaktivist:innen (Dobusch, 2014; Ganz, 2018; Löblich & Wendelin, 2012). Mit Blick auf die Parteienlandschaft existieren Publikationen zum Werden und Vergehen der Piratenpartei sowie ihrer Positionierung und Organisationsstruktur (Bartels, 2009; Lauer & Lobo, 2014; Niedermayer, 2013), zur Positionierung der Parteien hinsichtlich der Digitalisierung im Allgemeinen (König, 2018) sowie zur Institutionalisierung von Netzpolitik in den Parteien (Niedermayer, 2013; Scholz, 2004, S. 78 ff.). Wie Themen mit Bezug zur Digitalisierung im Bundestag verankert und wie sie dort verarbeitet wurden, ist in einer Analyse des Bundestags als netzpolitischem Akteur herausgearbeitet worden (Schwanholz, 2019). Schließlich wurde ebenfalls die Rolle der Judikative mit Blick auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des Internets thematisiert (Engst & Hönnige, 2019). Die Ministerien, ihre Positionierung und ihre Organisation bzw. der Wandel ihrer Binnenstruktur mit Bezug zur Digitalisierung ist demnach bisher nicht bearbeitet worden.

### **3.2 Wandel der Regierungsorganisation**

Der Wandel der Binnenstruktur von Ministerien fällt in das Forschungsgebiet der „structure of administration“ (Peters, 2001, S. 150). Traditionell werden vier Kategorien der Organisation öffentlicher Verwaltung unterschieden: der Organisation nach Geografie, nach Klientel, nach Prozess und nach Zweck (Gulick, 1937). In dieser Dissertation steht die Organisation nach Zweck im Mittelpunkt, beziehungsweise eine spezifische Ausprägung davon, nämlich die Organisation nach inhaltlichen Fachgebieten oder Politikfeldern. Aus einer verwaltungswissenschaftlichen Sicht untersucht die Studie also den Wandel der Organisation nach einem inhaltlichen Aufgabengebiet oder inhaltlichen Zuständigkeiten – in diesem spezifischen Fall sind dies Zuständigkeiten mit Bezügen zur Digitalisierung. Der Untersuchungsgegenstand stellt damit einen speziellen Fall des Wandels öffentlicher Organisationsformen dar, wie etwa Ministerien und Behörden. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die allgemeinen Forschungsergebnisse zum Wandel öffentlicher Organisationen gegeben. Im Anschluss erfolgt eine genauere Darstellung der Forschung zur Entstehung und Termination von Ministerien und schließlich zum Wandel ihrer Binnenorganisation.

### *Allgemeiner Wandel öffentlicher Organisationen*

Einen Überblick über die Forschung zum Wandel öffentlicher Organisationen geben MacCarthaigh, Roness und Sarapuu (2012). Sie identifizieren in der Literatur vorwiegend drei Erklärungsmuster hinsichtlich eines solchen Wandels. Erstens sind Umwelteinflüsse von Bedeutung, wie etwa institutioneller Isomorphismus aufgrund internationalen Drucks, z. B. durch die globale Diffusion von Praktiken, durch den Beitritt zu politischen Zusammenschlüssen wie der EU und durch globale Krisen, z. B. ökonomische Krisen.<sup>5</sup> Zweitens werden nationale strukturelle Bedingungen als Erklärung herangezogen, z. B. nationale Reformprogramme, politische Präferenzen und Gelegenheitsfenster, wie Regierungswechsel oder spezifische Parteienkonstellationen in der Regierung. Drittens werden nationale kulturelle und strukturelle Eigenschaften der administrativen Systeme als moderierende Einflüsse angesehen. Solche Faktoren können selbstverständlich auch bei Ministerien eine Rolle spielen. Ein Blick in die internationale und deutsche Literatur zur Entstehung und Terminierung von Ministerien sowie zum Wandel des Ressortzuschnitts gibt Aufschluss über dominante Erklärungsmuster aus der Forschung.

### *Entstehung und Terminierung von Ministerien*

Die Literatur zur Entstehung und Terminierung ganzer Ministerien macht vor allem drei Faktoren für den Wandel aus: (1) Herausforderungen der Verwaltung, (2) externer Druck und (3) politische Notwendigkeiten (Chester & Willson, 1968; Davis, Weller, Craswell, & Eggins, 1999; Heppell, 2011; Pollitt, 1984; White & Dunleavy, 2010). Zu den administrativen Herausforderungen zählen die Erhöhung der Effizienz, Einsparungen und Verbesserung der Koordination (White & Dunleavy, 2010, S. 12). Zu den Formen des externen Drucks zählen Prioritäten in der politischen Programmatik (Chester & Willson, 1968; White & Dunleavy, 2010), etwa durch internationale Institutionen, supranationale Gesetzgebung oder als extern wahrgenommene Probleme wie Umweltverschmutzung oder die Folgen technologischen Wandels. Zu den politischen Notwendigkeiten gehören schließlich die Interessen der politischen Führung der Exekutive. Sie berühren z. B. das Machtgleichgewicht in der Regierung (Davis et al., 1999; Heppell, 2011), aber auch eine aufmerksamkeitsbindende Dringlichkeit von Themen, die Unterstützung einer Organisationsentscheidung durch ranghohe Bürokrat:innen und die Verknüpfung der Entscheidung mit potenziellen politischen Vorteilen (Davis et al., 1999, S. 44). Schließlich wird der Wandel

---

<sup>5</sup> „Umwelt“ ist als Begriff eine Vereinfachung und führt häufig dazu, die Komplexität der Bezüge, in denen sich Akteur:innen befinden, stark zu reduzieren, indem schlicht von „Umwelteinflüssen“ gesprochen wird. Dies kann zwar sinnvoll sein, lässt jedoch den Kontext dieser Umwelteinflüsse im Dunkeln und reduziert dies auf einfache Faktoren. In dieser Arbeit wird daher „Umwelt“ mit Anführungszeichen gekennzeichnet, um dies zu betonen, denn die „Umwelt“ von Ministerien ist häufig das weitere Politikfeld oder verschiedene nationale oder transnationale, soziale Felder und nicht lediglich ein spezifisches Ereignis oder ein spezifischer Prozess.

politischer Aufmerksamkeit und der Themenpräferenzen als bedeutend für die Entstehung und die Terminierung von Ministerien angesehen (Mortensen & Green-Pedersen, 2014).

#### *Entstehung und Terminierung von Ministerien in Deutschland*

Der deutschen Literatur mit Bezug zur Entstehung und Terminierung von Ministerien können einige Ergebnisse zu diesen Prozessen entnommen werden. So kommt eine Studie zum Bundesforschungsministerium zum Ergebnis, dass weder funktionalistische Adaptationsprozesse an die Umwelt noch rein interessengeleitete Akteur:innenstrategien die Genese eines Ministeriums plausibel interpretieren können (Stücke, 1993, S. 251). Vielmehr sind Koinzidenzdynamiken entscheidend, d. h. parallel, aber unabhängig voneinander verlaufende Serien von Handlungen, z. B. parteipolitische und außenpolitische Handlungsstränge (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Stücke, Galgow, & Gotsch, 1989, S. 18 ff.; Bundesforschungsministerium: Stücke, 1993, S. 252). Solche Befunde stellen ähnliche Einsichten in den Mittelpunkt, wie etwa der Multiple-Streams-Ansatz (Kingdon, 1995). Für die Entstehung des Umweltministeriums werden ferner Symbolpolitik, Parteienkonkurrenz und externe Schocks als Faktoren genannt (Derlien, 1996, S. 574). Auch eine „wahlkampfaktische Motivlage“ und „parteilich geprägtes Koalitionsmanagement“ werden für die Einrichtung des Ministeriums verantwortlich gemacht (Pehle, 1998, S. 23). Die Auflösung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation (BMPT) im Jahr 1997 ist als eine Folge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes zu sehen. Diese Liberalisierung wiederum wird maßgeblich durch handelspolitischen Druck der USA, Harmonisierungsdruck in der OECD und in der Europäischen Gemeinschaft sowie durch Finanzzwänge nach der deutschen Wiedervereinigung erklärt, die als Faktoren interpretiert werden, denen sich auch eine zunächst entgegenstehende Akteur:innenkonstellation nicht entziehen konnte (Schneider, 2001, S. 254 ff.).

#### *Wandel des Ressortzuschnitts als Wandel von Ministerien*

Jenseits der Entstehung und Terminierung ganzer Ministerien sind auch Veränderungen im Ressortzuschnitt der Bundesministerien hinsichtlich der Verschiebung von Kompetenzen untersucht worden (Czerwick, 2010; Derlien, 1996; Sieberer, 2015; Sieberer et al., 2019). Während Derlien (1996) vorwiegend mögliche Einflussfaktoren hinsichtlich der Logik des Ressortzuschnitts reflektiert, liegen in der Zwischenzeit empirische Studien auf nationaler Ebene in Deutschland und ländervergleichende Arbeiten vor (Sieberer, 2015; Sieberer et al., 2019). Es wurde vor allem festgestellt, dass solche Kompetenzverschiebungen im Zuge der Regierungsbildung nach Wahlen stattfinden. Häufig gewinnen Ministerien, die im Wahlkampf besonders bedeutsam waren, Kompetenzen hinzu. Ministerien, die durch quantitativ unterrepräsentierte Koalitionspartner besetzt

werden, erhalten oft Kompensationen. So werden häufig weniger auffällige Ministerien gestärkt (Sieberer, 2015). International vergleichende Studien zeigen, dass Veränderungen im Ressortzuschnitt mit einer politischen Logik und einem Präferenzwandel bei relevanten politischen Akteur:innen verbunden sind. Vor allem treten diese nach politischen Ereignissen auf, wie Veränderungen der Regierungszusammensetzung hinsichtlich Parteien oder der Premierminister:in (Sieberer, et al., 2019).

#### *Wandel der Binnenorganisation von Ministerien als Forschungslücke*

Die bestehende Literatur fokussiert somit auf den allgemeinen Wandel von öffentlichen Organisationstypen oder auf die Entstehung und Terminierung von Ministerien. Der Wandel der Binnenorganisation ist jedoch wenig untersucht und gilt als Desiderat (Bertels & Schulze-Gabrechten, 2020; Fleischer et al., 2018; Lichtmanegger, 2018b; Lichtmanegger & Bach, 2020). Es ist naheliegend, dass viele der Faktoren aus den genannten Literatursträngen ebenfalls für den Wandel der Binnenorganisation relevant sind. Jedoch ist zu erwarten, dass sich die Binnenorganisation der Ministerien schneller und vielseitiger verändert und sehr viel eher dazu neigt, sich an Umweltbedingungen anzupassen. Hierfür müssen lediglich Organisationseinheiten umgewandelt, neugegründet oder aufgelöst werden und keine Gesamtorganisation. So weist etwa Scharpf (1976) darauf hin, dass die interne Organisation eines Ministeriums in gewisser Weise die Komplexität der Organisationsumwelt widerspiegelt. Die Ministerien sind ebenfalls durch die Gemeinsame Geschäftsordnung angehalten, sich an gesellschaftlichen Wandel anzupassen (§4(1) GGO). Ferner haben solche Organisationseinheiten nicht dieselbe öffentliche Sichtbarkeit wie etwa ein ganzes Ministerium, und ihr Umbau ist nicht von gleicher politischer Tragweite.

#### *Forschung zu intraministeriellem Wandel*

Die dargelegte Forschungslücke ist in den letzten Jahren stärker in den Fokus gerückt. Die bisherigen Studien untersuchen zum einen den Wandel der Binnenstruktur der Ministerialbürokratie im Allgemeinen (Bertels & Schulze-Gabrechten, 2020; Fleischer et al., 2018) oder konzentrieren sich auf politikfeldspezifischen Wandel in den Bereichen Migration, Europäisierung, Finanzpolitik und Agrarpolitik (Blätte 2010; Lichtmanegger, 2018a; 2018b; Lichtmanegger & Bach, 2020; McCowan, 2019; Reichersdorfer, 2017; Schamburek, 2016;). Fleischer, Bertels und Schulze-Gabrechten (2018) haben Typen des Organisationswandels für die Analyse deutscher Ministerien angewandt und allgemeine Entwicklungen der Ministerialbürokratie untersucht. Die Autor:innen stellen fest, dass sich der strukturelle Wandel in den Ministerien mit Varianten des Isomorphismus und sektoraler Pfadabhängigkeiten erklären lässt, während Motive der strukturellen Wahl oder Einflüsse der ideologischen Ausrichtung der Regierung nicht identifiziert werden konnten. Darüber hinaus stellen

sie fest, dass die Ressorts in veränderungsschwache und -starke Gruppen differenziert werden können und hinsichtlich der Namensänderungen von Organisationseinheiten ein gewisser „symbolischer Aktionismus“ beobachtbar ist. Die Autor:innen kommen jedoch ebenso zu dem Schluss, dass Analysen der Zusammenhänge zwischen dem intraministeriellen Wandel und der Policy-Agenda und Medienberichterstattung notwendig sind (ebenda, S. 71 ff.). Isomorphie wurde ebenfalls zur Erklärung organisationalen Wandels hinsichtlich der Integrationspolitik auf Ebene der Landesministerien herangezogen (Reichersdorfer, 2017, S. 84 ff.). Aus einer Perspektive der rationalen Wahl sind drei Faktoren für die Ansiedelung von Politikfeldern in Ministerien verantwortlich: die institutionellen Rahmenbedingungen, die Aufmerksamkeit der jeweiligen Akteur:innen und die Zielrichtung, die von den jeweiligen Akteur:innen gegenüber dem Thema oder Politikfeld verfolgt wird (Schamburek, 2016, S. 9, 470). Analysen aus der Sicht der Kontingenztheorie zeigen, dass die Aufgabenumwelt eine bedeutende Rolle im Wandel der Binnenorganisation von Ministerien spielt, aber auch politische Gelegenheitsfenster und innerorganisationale Rationalitäten von Bedeutung sind (Lichtmanegger, 2018b). Eine der wenigen Studien mit umfassendem, multiperspektivischem und vergleichendem Falldesign widmet sich der Transnationalisierung und Krisen als Einflussfaktoren des organisationalen Wandels (McCowan, 2019). Schließlich kann auf der Basis des Multiple-Streams-Ansatzes gezeigt werden, dass Reformen zu intra-organisationalen Wandel führen können, wenn es Policy-Entrepreneuren gelingt, in einem Gelegenheitsfenster Probleme und Lösungen miteinander zu koppeln, was allerdings auch erst mit langer Zeitverzögerung eintreten kann (Lichtmanegger & Bach, 2020).

### **3.3 Schlussfolgerungen**

Aus der Literaturübersicht zur Digitalisierungsforschung und zum Wandel der Regierungsorganisation lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen für die Dissertation ziehen. Diese Schlussfolgerungen beziehen sich zum einen auf die empirischen und theoretischen Beiträge, mit denen die Dissertation zur Forschung beitragen kann, und zum anderen auf die Fallauswahl und das methodische Vorgehen.

#### *Schlussfolgerung aus der Literatur der Digitalisierungsforschung*

Einerseits fehlt es in der politikwissenschaftlichen Digitalisierungsforschung an Analysen, die auf Organisationsstrukturen des Staates mit Blick auf Zuständigkeiten für die Digitalisierung fokussieren. Andererseits wird deutlich, dass die bisherige Forschung sehr breit und auf sehr unterschiedliche Weise Akteur:innen und Institutionen mit Bezug zur Politik der Digitalisierung aufgegriffen und untersucht hat. Obwohl die Bundesministerien eine besondere Stellung in Politikfeldern einnehmen (vgl. Abschnitt 4.5), wurde bisher keine Analyse vorgelegt, die auf den intraministeriellen Wandel mit

Bezügen zur Digitalisierung fokussiert. Die identifizierte Lücke hinsichtlich der politischen Geschichte der Digitalisierung legt zudem eine diachrone Analyse solcher Organisationsstrukturen nahe. Die benannten Forschungslücken berühren wiederum einen klassischen Forschungszweig der Verwaltungswissenschaft, sodass im Rahmen der Dissertation das noch junge Feld der politikwissenschaftlichen Digitalisierungsforschung mit einem klassischen Forschungsstrang der Verwaltungswissenschaft verknüpft werden kann.

#### *Schlussfolgerung für die Fallauswahl und das methodische Vorgehen*

Des Weiteren wird der Wandel in Ministerien, der sich auf einen spezifischen Politikbereich bezieht, noch immer wenig untersucht. Mit einem Politikbereich, der sich auf Digitalisierung bezieht, kann erstmals eine tiefgehende Analyse von politikfeld-spezifischen Veränderungen der Binnenstruktur von Ministerien in Bezug auf einen sozio-technischen Wandel umgesetzt werden. Dieser Aspekt der Fallauswahl erlaubt es, nachzuvollziehen, wie sich dieses Politikfeld in der Organisation der Ministerien verankert hat. Vor 30 Jahren hat es so noch nicht existiert, insofern lässt sich dadurch beobachten, wie sich neue Zuständigkeiten in den Ministerien etablieren und sich dort halten oder wieder vergehen. Digitalisierung ist insofern ein spezieller Fall, als dass dieser Themenbereich nicht den klassischen Ressorts der Ministerien angehört (Fleischer et al., 2018, S. 33). Durch diese Fallauswahl und ein diachrones Vorgehen kann ebenfalls die identifizierte Forschungslücke in der Digitalisierungsforschung adressiert werden.

Zudem legt die bisherige methodische Ausrichtung in der Forschung zu intraministeriellem Wandel eine Kombination quantitativer und qualitativer Methoden nahe, um den Wandel der Binnenstruktur zu untersuchen. Bisher wurden vor allem vorwiegend quantitative Studien (Bertels & Schulze-Gabrechten, 2020; Fleischer et al., 2018) oder Formen der Qualitative Comparative Analysis (Lichtmanegger, 2018b) vorgelegt. Lediglich eine weitere Studie kombiniert die Analyse von Interviews, Dokumenten und Organigrammen (Lichtmanegger & Bach, 2020). Auffällig ist ebenfalls die überwiegend variablenorientierte Ausrichtung der bisherigen Forschung. Gerade die Identifizierung auffälliger Muster auf der quantitativen Ebene und eine diese Muster miteinbeziehende qualitative und interpretative sowie prozessorientierte Ausrichtung auf der Basis eines zyklischen Forschungsprozesses, der Interviews, Organigramme, Medien- und Behördenpublikationen sowie wissenschaftliche Publikationen aufeinander bezieht, kann das Innenleben der Ministerien ausleuchten. Ein solches Vorgehen kann ebenfalls die Bezüge zu externen Entwicklungen identifizieren und so zu einem Sinnverstehen der internen Vorgänge zwischen Akteur:innendenken und -handeln sowie dem Organisationstrukturwandel beitragen.

### *Schlussfolgerung für die Relevanz einer diskursorientierten Forschungsperspektive*

Letztlich zeigt der Überblick über die bisherige Literatur zum Wandel der Binnenorganisation und zu angrenzenden Forschungsthemen deutlich, dass diskursorientierte Untersuchungen bisher kaum vorgelegt wurden (vgl. hierzu auch Blätte, 2010; Schamburek, 2016, S. 116). Dies gilt sowohl für den Wandel von Ministerien als Ganzes (Entstehung und Terminierung) als auch für den intraministeriellen Wandel. Das ist auch deshalb eine interessante Lücke, weil die Forschung in der Linie des „argumentative turn“ (Fischer & Forester, 1993; Fischer & Gottweis, 2012) in der Politikfeldanalyse bereits betont, dass organisationaler Wandel von Organisationseinheit im Sinne einer Institutionalisierung von Diskursen interpretiert werden kann, wie etwa „the restructuring of old departmental divisions“ (Hajer, 1995, S. 61).<sup>6</sup> Aus diesem Grund ist eine Analyse naheliegend, die den Fokus weg von der Übersetzung von Diskursen in Policy und hin zur Übersetzung von Diskursen in organisationale Strukturen verschiebt. Einige der Ergebnisse der Literaturübersicht zeigen zudem, dass eine solche Perspektive fruchtbar sein kann. Der Verweis auf symbolischen Aktionismus oder Symbolpolitik legt nahe, die Begriffsverwendung und ganz allgemein die symbolische Dimension genauer zu betrachten und Bezüge zu Diskursen zu prüfen. Politische Aufmerksamkeit, Themenpräferenzen, Policy-Agenden und die Berichterstattung sind mit Relevanzzuschreibungen, Deutungen und Argumentationen verbunden, sodass es Sinn ergibt, genauer auf diskursive Bezüge zwischen Ministerien, Medienöffentlichkeit und Politikfeldakteur:innen einzugehen. Da Diskurse Denk- und Handlungsmuster vorstrukturieren und Interessen produzieren können (Diaz-Bone, 2006a, S. 72 ff.; Nullmeier, Klopp-Malek, & Schneider, 2010, S. 20), liegt es ebenfalls nahe, die Aufmerksamkeit und Zielvorstellungen von Akteur:innen in den Ministerien aus einem diskursiven Blickwinkel heraus zu betrachten.<sup>7</sup> Diese Beispiele aus der Literatur zeigen, dass ein Ansatz mit Fokus auf diskursive Auseinandersetzung und die Institutionalisierung von Diskursen in die Binnenstruktur von Ministerien einen wertvollen Beitrag leisten kann, um ein besseres Verständnis für intraministeriellen Wandel zu entwickeln.

### *Offene Fragen für das weitere Vorgehen*

Die dargestellten Forschungslücken und die Schlussfolgerungen aus dem Literaturüberblick werfen eine Reihe von Fragen auf, die genauerer Betrachtung unterzogen werden sollen:

---

<sup>6</sup> So zeigt z. B. Hajer (1995, S. 184), wie in den Niederlanden der Diskurs der ökologischen Modernisierung zum einzig glaubwürdigen Diskurs wurde und dazu führte, dass ein Ministerium aktiv begann, die organisationalen Praktiken zu restrukturieren.

<sup>7</sup> So betont Diaz-Bone (2006b): „[W]as überhaupt in einem Foucaultschen Diskurs sinnvoll gesagt werden kann, muss als Aussage die Klassifikationen und Beziehungen zwischen ‚Begriffen‘, ‚Objekten‘ implizit voraussetzen, diese aufgreifen, sich der akzeptablen Modi des Äußerns unterwerfen und muss sich im Denkraum der eröffneten thematischen Verknüpfungen, Denkperspektiven bewegen.“

- Was ist unter Digitalisierung zu verstehen?
- Was ist unter (öffentlichen) Diskursen und Institutionen zu verstehen?
- In welchem Verhältnis stehen Diskurse, Institutionen und Organisationsstrukturen?
- Was ist ein Politikfeld und wie kann eine diskursive Perspektive auf Politikfelder aussehen?
- Was ist unter intraministeriellen Wandel zu verstehen und wie beziehen sich die vorangegangenen Begriffe auf diesen Wandel?
- Welche Schlussfolgerungen für eine Interpretation intraministeriellen Wandels als Institutionalisierung von Diskursen ergeben sich aus der Beantwortung der obigen Fragen?

Die Klärung dieser Fragen wird zu einem theoretisch fundierten Verständnis des Wandels der Binnenstruktur von Ministerien aus einer diskursiven und feldtheoretischen Perspektive führen. Dieses Verständnis wird in Abschnitt 4.5 zusammenfassend erläutert werden.

#### **4 Von der Begriffsklärung zur diskursiven Perspektive auf intraministeriellen Wandel**

Die Fragestellung der vorliegenden Dissertation und die Schlussfolgerungen aus dem Literaturüberblick stellen das Verhältnis von Diskursen zur Digitalisierung und einer entsprechenden politikfeld-spezifischen Organisation der Binnenstruktur der Bundesministerien heraus. Um ein tieferes Verständnis für dieses Verhältnis zu entwickeln, ist es notwendig, sich über einige zentrale Begriffe der Fragestellung sowie ihrer Relationen Klarheit zu verschaffen. So ist zunächst eine Vorstellung davon zu entwickeln, wie Digitalisierung als sozio-technischer Wandel zu verstehen ist. Um Digitalisierung als Gegenstand von Deutungsdynamiken verständlich zu machen, wird im Anschluss der Begriff des (öffentlichen) Diskurses und diskursiver Auseinandersetzung geklärt. Daran anknüpfend wird der Begriff der Institutionalisierung in den Blick genommen. Auf diese Weise kann herausgearbeitet werden, was Diskurse zur Digitalisierung potenziell zum Gegenstand haben können und was ihr Bezug zum Prozess der Institutionalisierung ist. Um wiederum den politikfeld-spezifischen Wandel der Binnenstruktur von Ministerien zu erfassen, gilt es, sich des Politikfeldbegriffs anzunehmen. Eine diskursive Perspektive auf Politikfelder wird entwickelt, indem sich die Arbeit dem Begriff des Politikfeldes über die Konzepte Diskurs und Institutionalisierung annähert. Dies ist über den organisationalen Wandel hinaus aus zwei Gründen bedeutend für den theoretischen Gesamtzusammenhang der Dissertation. Erstens kann dadurch Digitalisierung als Politikfeldgegenstand bestimmt werden. Zweitens wird ein differenzierteres Bild von der „Umwelt“ der Bundesministerien erschlossen, was eine nähere Bestimmung der Position bzw. Rolle von Bundesministerien in dieser „Umwelt“ erlaubt. Die so unternommene begriffliche Auseinandersetzung dient schließlich dazu, die Fragestellung zu präzisieren, d. h. herauszuarbeiten, was unter der Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung in der Binnenstruktur der Bundesministerien im Rahmen der vorliegenden Dissertation zu verstehen ist. Ferner werden durch die folgenden Abschnitte theoretische Überlegungen aus den Einzelbeiträgen sowie spezifische Ausrichtungen der Artikel (z. B. Fokus auf Internet, Informationsgesellschaft, Netzpolitik) in einen größeren theoretisch-konzeptionellen Gesamtzusammenhang eingebettet. So werden einerseits feldtheoretische Überlegungen aus den Einzelbeiträgen aufgegriffen (Hösl & Reiberg, 2016; Hösl & Kniep, 2019), andererseits aber auch Gedankengänge aus der Diskurstheorie (Hösl, 2019; Hösl & Kniep, 2019) sowie konzeptionelle Überlegungen zu Politikfeldern (Hösl & Reiberg, 2016; Hösl & Kniep, 2019) und zum Begriff der Politisierung (Hösl, 2019) thematisiert.

##### **4.1 Digitalisierung**

Die Digitalisierung wird als „Megatrend“ wahrgenommen (Pfeifer, 2015). Viele Akteur:innen, darunter Bundeskanzlerin Angela Merkel, sehen uns im „Zeitalter der Digitalisierung“ und die

Gestaltung der Gesellschaft in diesem Zeitalter als herausfordernde Aufgabe (Merkel, 2018). Es scheint klar, dass es sich bei der Digitalisierung um mehr handelt als nur die Umwandlung von analogen in digitale Signale. Es geht um einen sozio-technischen Wandel, der von vielen Akteur:innen nicht näher bestimmt wird, aber häufig in einem Zug mit anderen großen Transformationsprozessen wie Globalisierung, Klimawandel oder dem demografischen Wandel genannt wird (Piepenbrink, 2015). Solche Relevanzzuschreibungen sind selbst Deutungen der Digitalisierung. In diesem Abschnitt soll jedoch nicht der politische Begriff der *Digitalisierung* im Mittelpunkt stehen, sondern die Annäherung an Digitalisierung als sozio-technischen Wandel.<sup>8</sup> Diese Annäherung klärt zum einen den Bezug des Fokus einzelner Arbeiten der Dissertation auf das Internet und die Internetpolitik zur Digitalisierung auf. Zum anderen bietet sie eine differenzierte Vorstellung von Digitalisierung jenseits der empirischen Beschreibungen durch Akteur:innen und dadurch die Möglichkeit, potenzielle und theoretisch mögliche Gegenstände einer Politik der Digitalisierung zu erschließen, die nicht unbedingt Teil derjenigen Gegenstände sein müssen, die Akteur:innen in der Empirie benennen.

#### **4.1.1 Digitalisierung als durch gesellschaftliche Aushandlung geprägter sozio-technischer Wandel**

In seiner ursprünglichen, eher apolitischen und technischen Bedeutung steht Digitalisierung für die Umwandlung von analogen Signalen in digitale Signale, also solche, die mit 1 und 0 codiert werden. Vorgänge wie das Scannen sind eine Form der Digitalisierung, genauso wie die Erfassung von Bewegungen oder Mimik in der Filmproduktion über Sensoren oder einer Zahnlücke für die Konstruktion eines Zahnimplantats. Diese Beispiele machen noch einmal deutlich, dass es sich bei der Digitalisierung, von der Politiker:innen, Expert:innen und Journalist:innen sprechen, um ein umfassenderes Phänomen handeln muss. Vielmehr wird Digitalisierung häufig als etwas beschrieben, das handelt:

- „Digitalisierung macht Logistik schneller, sicherer und einfacher.“ (BITKOM, 2019)
- „Digitalisierung macht den Deutschen Angst.“ (Lange, 2020)
- „Digitalisierung macht Energiewende erst möglich.“ (Heise Online, 2020)

Solche Aussagen legen eine deterministische Vorstellung technologischen Wandels nahe und lassen das Handeln von Akteur:innen (Entwickler:innen, Unternehmer:innen, Nutzer:innen etc.) im Dunkeln.

---

<sup>8</sup> Mit dieser Konzeptualisierung von Digitalisierung folgt diese Arbeit nicht der Definition, die in der Policy- und Verwaltungswissenschaft ausgearbeitet wurde und sich auf die Digitalisierung des Staates bezieht. „[B]asale (oder schwache) Digitalisierung“ verweist in dieser Literatur beispielsweise auf „die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und die Durchführung von politischen Prozessen unter Nutzung digitaler Formate und Medien“ (Klenk, Nullmeier, & Wewer, 2020, S. 5). Die hier entwickelte Konzeption von Digitalisierung ist deutlich breiter angelegt und umfasst auch diese Ausprägung von Digitalisierung.

Es handelt sich um verkürzende Vorstellungen: „Die Technik sitzt gewissermaßen im Fahrersitz und die Gesellschaft wird in die Zukunft transportiert“, wie Hofmann (2018) kritisch bemerkt. Im Gegensatz zu einer solchen Vorstellung von technologischem Wandel nimmt die vorliegende Dissertation eine sozial-konstruktivistische Perspektive auf Technik und technologischen Wandel ein (vgl. exemplarisch Pinch & Bijker, 1984; Bijker, Hughes, & Pinch, 1987). Die sozialen und kommunikativen Aushandlungsprozesse während der Entstehung und schließlich während der Aneignung von Technik werden betont. Somit wird die Offenheit historischer Prozesse unterstrichen.<sup>9</sup> Digitalisierung ist aus dieser Sicht ein offener Prozess eines sozio-technischen Wandels, der auf gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen beruht.

#### *Wie kann man sich diesen Wandel vorstellen?*

Um Digitalisierung als einen solchen Transformationsprozess zu fassen, ist der Rückgriff auf eine Unterscheidung von Dimensionen eines „neuen technologischen Komplex[es]“ von Reckwitz (2017, S. 229 ff.) hilfreich. Dieser Komplex geht aus drei Prozessen hervor: (1) der Herstellung von Berechenbarkeit (Computing), (2) der Digitalisierung medialer Formate und dadurch der Herstellung der Möglichkeit der Manipulation und Transformation dieser Formate und (3) der kommunikativen Vernetzung, z. B. durch das Internet. Reckwitz sieht diese Vernetzung als autonomen Faktor, der sich jedoch zunehmend mit den anderen beiden Prozessen verschränkt. In Anlehnung an diese dreiteilige Herstellung eines „neuen technologischen Komplexes“ (ebenda) kann die Digitalisierung wie folgt gedacht werden: Sie umfasst, erstens, die Verbreitung vernetzter, technischer Artefakte, die es, zweitens, ermöglichen, Phänomene als digitale Repräsentation darzustellen, und öffnet, drittens, diese digitalen Repräsentationen für etwaige Anschlusshandlungen wie Verbreiten, Berechnen, Manipulieren und Transformieren. Aus einer sozial-konstruktivistischen Perspektive heraus verlaufen diese Prozesse jedoch nicht selbstständig, sondern werden gesellschaftlich verhandelt. Aus diesem Grund werden, viertens, die Prozesse eins bis drei von einer gesellschaftlichen Reflexion begleitet, die das Ausmaß und die Richtung der Prozesse mitbestimmt und so die Ausgestaltung der Digitalisierung mitprägt bzw. prägt, wie sie sich manifestiert.

#### *Was wird digitalisiert?*

Digitalisierung umfasst demnach nicht nur die Vorstellung, dass künftig in einer digitalen Gesellschaft alle möglichen Gegenstände als digitale Repräsentation erfasst sind und damit in letzter Konsequenz die gesamte Welt eine digitale „Doppelgängerin“ erhält. Digitalisierung geht über die Erstellung einer digitalen Repräsentation eines Gegenstandes – wie etwa beim Scannen eines Dokuments – hinaus. Es

---

<sup>9</sup> Zentral für die sozial-konstruktivistische Perspektive auf Technik sind die Arbeiten von Pinch und Bijker (1984; Bijker, Hughes, & Pinch, 1987). Für eine detaillierte Darstellung der sozialwissenschaftlichen Technikforschung zwischen Technizismus und Konstruktivismus, siehe Katzenbach (2016, S. 128 ff.).

werden nicht nur Gegenstände oder Ideen in digitale Signale überführt, sondern auch Interaktionen, die durch vernetzte Artefakte möglich werden. Solche Interaktionen können zwischen Menschen stattfinden, etwa in sozialen Netzwerken im Internet, aber auch zwischen Mensch und Maschine, wenn wir etwa eine Suchmaschine im Internet nutzen. Schließlich können auch Interaktionen zwischen Maschinen digital erfasst werden, wenn Geräte im Haushalt oder Roboter in Fertigungshallen miteinander kommunizieren (vgl. Internet of Things). Potenziell ergibt sich dadurch die Möglichkeit einer Digitalisierung von Bezügen oder Zusammenhängen, die vormals nur schwer sichtbar oder beobachtbar waren, wie soziale Netzwerke, Bewegungsprofile oder Gesprächs- und Suchhistorien.

### *Potenzielle Anschlusshandlungen*

Es wird deutlich, dass durch die digitale Erfassung von Gegenständen, Interaktionen, Bezügen und Zusammenhängen Informationen anfallen, die gespeichert, gelesen, verknüpft, geteilt, ausgewertet oder visualisiert werden können (Kaufmann & Jeandesboz, 2017). Mit der digitalen Erfassung werden Handlungen für Nutzer:innen möglich – auch solche, die von Entwickler:innen nicht intendiert waren. Bilder, Texte und Sprache können auf digitalem Weg verbreitet werden. Das digital Erfasste wird aber ebenfalls für die gesamte Werkzeugkiste der Datenanalyse geöffnet und damit z. B. für die Erstellung von Vorhersagen und für die Mustererkennung (vgl. Big Data, Machine Learning, künstliche Intelligenz). Insofern steckt im digital Erfassten ein hohes Potenzial für alle möglichen Anschlusshandlungen.<sup>10</sup> Zu betonen ist dabei, dass sich die Nutzer:innen diese Handlungen erst einmal vorstellen können müssen, das heißt, dass sie sich über eine spezifische Deutung der Technologie erst mögliche Handlungsoptionen erschließen müssen. Oder in anderen Worten: Die Anschlusshandlungen werden im Zuge der Aneignung einer Technologie durch spezifische Deutungen erst entdeckt.

### *Voraussetzung für Digitalisierung und Anschlusshandlungen*

Damit eine solche breite Digitalisierung von Phänomenen möglich wird, muss die Gesellschaft zunächst mit einer ganzen Reihe technischer Artefakte durchwoben werden, wie etwa Serverfarmen, Glasfaserkabel, Mobilfunkmasten, Mobiltelefone, Laptops, PCs, Sensoren, Anwendungen, Software etc. Diese Artefakte müssen miteinander interagieren können bzw. vernetzt werden. Sie müssen

---

<sup>10</sup> Zuboff (2018, S. 215 ff.) weist darauf hin, dass auf der Basis der digitalen Repräsentationen zwei Arten von Text entstehen: Zum einen ein öffentlichkeitsorientierter Text, dessen Autor:innen und Leser:innen die Nutzer:innen des Internets sind. Dieser Text umfasst alle möglichen digitalen Inhalte, die wir im Internet z. B. in sozialen Netzwerken hinterlassen. Der zweite Text, den Zuboff (ebenda) „Schattentext“ nennt, basiert auf den digitalen Repräsentationen von Interaktionen – d.h. vor allem auf dem ersten Text – und wird nur von Expert:innen gelesen und weiterverarbeitet, also z. B. Metriken von Interaktionen in sozialen Netzwerken im Internet.

auch entwickelt und weiterentwickelt werden, gesellschaftliche Akzeptanz finden und durch die Gesellschaft angeeignet werden. Die Durchwebung<sup>11</sup> der Gesellschaft mit solchen Artefakten geschieht dementsprechend nicht von selbst, sie wird von Akteur:innen vorangetrieben und von der Gesellschaft angeeignet oder möglicherweise auch nicht. Somit ist sowohl eine physische und digitale Infrastruktur eine notwendige Voraussetzung als auch ein gewisser Durchsatz an physischen und digitalen sowie persönlichen Artefakten in einer Bevölkerung.

### *Gesellschaftliche Reflexion*

Zeitlich vor- oder nachgelagert oder auch parallel zur Durchwebung der Gesellschaft mit vernetzten Artefakten, der digitalen Erfassung von Phänomenen durch diese Artefakte und der darauf aufsetzenden Anschlusshandlungen setzt ein gesellschaftlicher Reflexionsprozess über eben diese drei Prozesse ein. Gesellschaftliche Akteur:innen deuten diese Prozesse, etwa indem sie diese bewerten, Annahmen über Zusammenhänge treffen oder über ihre Bedeutung sinnieren. Dazu gehört auch, Risiken und Chancen zu definieren und auf dieser Basis über die (gesellschaftliche) Regelungsbedürftigkeit der Digitalisierung sowie über die vermeintlich richtigen Regeln der Digitalisierung bzw. der digitalen Gesellschaft zu reflektieren.<sup>12</sup> Beispielhaft sind hierbei Kontroversen um Anschlusshandlungen wie das Überwachen von Datenflüssen der Nutzer:innen, die Verbreitung von Hass und Hetze in sozialen Medien oder auch das Verletzen von Urheberrechten. Da die Ergebnisse dieser Reflexionsprozesse potenziell definieren können, innerhalb welcher Korridore der sozio-technische Wandel der Digitalisierung stattfinden kann, ist diese Reflexion als Teil des Wandels zu sehen. Wie im folgenden Abschnitt deutlich werden wird, kann diese gesellschaftliche Reflexion als diskursive Auseinandersetzung interpretiert werden, d. h. als ein Ringen um Deutungsmacht.

### *Das Internet als eine zentrale Technologie und zentrales Referenzobjekt der Digitalisierung*

Das Internet nimmt im sozio-technischen Wandel der Digitalisierung eine zentrale Stellung ein. Es ist nicht nur die technische Infrastruktur, d. h. ein Netzwerk von Netzwerken über das Datenpakete zwischen Servern übertragen werden (vgl. Durchwebung). Es ist auch eine Infrastruktur, die ein enormes Potenzial an Anschlusshandlungen birgt. So ermöglicht sie die Verbreitung von

---

<sup>11</sup> Die Metapher des Durchwebens ist von Hannah Arendt inspiriert. Sie spricht von der gesellschaftlichen Struktur als Bezugsgewebe, das dem Handeln immer vorausgeht und dieses prägt. Jedoch kann jedes Handeln einen „eigenen Faden in ein Gewebe schlagen, das man nicht selbst gemacht hat“ (Arendt, 2013, S. 226). Anders als die Begriffe der Verbreitung oder Durchsetzung macht die Durchwebung deutlich, dass etwas Neues oder Eigenes in ein bestehendes Gewebe durch Handelnde „eingeschlagen“ wird.

<sup>12</sup> Innerhalb dieses Prozesses erfolgt auch die politische Aushandlung von kollektiven Regeln für die Digitalisierung, also die Aushandlung darüber, wie die Gesellschaft mit Blick auf die Digitalisierung koordiniert werden soll (Benz & Dose, 2010; Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007; Betz & Kübler, 2013; Katzenbach, 2018), aber auch über die Koordinierung dieser Koordination („reflexive Koordination“, siehe Straßheim, 2009; Hofmann, Katzenbach, & Gollatz, 2017).

Anwendungen, über die wiederum eine massenhafte digitale Erfassung von Gegenständen, Ideen und Interaktionen stattfinden kann. Beides bietet überdies enormes Potenzial für Anschlusshandlungen. Das Internet ist aus der Wahrnehmung der Nutzer:innen häufig jedoch nicht nur eine technische Infrastruktur, sondern ein Medium oder eine öffentliche Sphäre, in der Information recherchiert oder mit anderen Nutzer:innen auf Plattformen interagiert werden kann. Die Wahrnehmung des Internets kann sich auch verändern. So kann in der politischen Berichterstattung etwa ein Wandel von einer Wahrnehmung als Medium oder öffentlichen Sphäre mit Web 1.0-Charakteristika (bzw. Web 2.0 ab Mitte der 2000er Jahre) zu einer Wahrnehmung als einer Sphäre, die primär mit den Plattformen großer Internetfirmen assoziiert wird, festgestellt werden (Hösl, 2019). Schließlich bietet das Internet über verschiedene Internetanwendungen auch Räume, in denen Nutzer:innen über das Internet und die Digitalisierung im Allgemeinen reflektieren können (z. B. in sozialen Medien wie Twitter oder Facebook). Aus der technischen Sicht und aus Sicht der Wahrnehmung der Nutzer:innen berührt das Internet also vielfältige Aspekte der Digitalisierung, wie sie vorangehend in diesem Abschnitt aufgezeigt wurden.

#### **4.1.2 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Zusammenfassend kann Digitalisierung als ein gesellschaftlich ausgehandelter sozio-technischer Wandel verstanden werden, der mit einer Durchwebung der Gesellschaft mit vernetzten Artefakten verbunden ist. Diese ermöglichen es, digitale Repräsentationen von Gegenständen, Ideen und Interaktionen herzustellen und ein hohes Potenzial für Anschlusshandlungen zu eröffnen. Diese Prozesse sind als miteinander verschränkt zu denken und werden von einem gesellschaftlichen Reflexionsprozess begleitet, der potenziell die Korridore für den Ablauf eben dieser Prozesse abstecken kann, die somit als Produkt diskursiver Aushandlung interpretiert werden können (vgl. Tabelle 1). Das Internet ist eine zentrale Technologie der Digitalisierung nicht nur wegen des Vernetzungsaspekts, sondern auch aufgrund dessen, was Nutzer:innen mit dem Internet verbinden, wie etwa die Anwendungen, die sie abrufen, und die Möglichkeiten, die es für das Sammeln großer Datenmengen bietet. Aus diesem Grund ergibt es Sinn, in Analysen von Semantiken, Themen und Begriffen in der Medienöffentlichkeit einen Fokus auf den Begriff *Internet* zu legen (vgl. Appendix: Artikel II) oder auf Themen der Internetpolitik (vgl. Appendix: Artikel I) sowie auf andere Begriffe, die mit der Digitalisierung in Bezug gesetzt werden können.

Tabelle 1 Digitalisierung als sozio-technischer Wandel der Gesellschaft

	Prozess	Ausprägung (Beispiele)
1 Durchwebung	Die Gesellschaft wird mit interagierenden und vernetzten technischen Artefakten durchwebt.	Mobiltelefone, Computer, Internet(zugang), Glasfaserkabel, Mobilfunkmasten, Serverfarmen, Sensorik, Anwendungen etc.
2 Digitale Erfassung	Digitale Erfassung von Gegenständen, Ideen und Interaktionen erzeugt digitale Repräsentationen auf der Basis von 1.	Digitale Informationen über Bilder, Orte und das Online-Verhalten von Nutzer:innen
3 Anschluss-handlungen	An 1 und 2 können höchst diverse intendierte und nicht intendierte Anschlusshandlungen ansetzen.	Teilen, Manipulieren und Transformieren medialer Inhalte, Datenanalyse, Hacken, Überwachen etc.
4 Reflexion	Die Gesellschaft reflektiert über 1 bis 3 und verständigt sich hinsichtlich eines potenziellen Entfaltungskorridors für diese Prozesse.	Debatten, Konflikte, Deliberation etwa zu Fragen der Regulierung und Governance mit Bezug zu 1 bis 3

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Reckwitz (2017) und Zuboff (2018).

#### 4.2 Diskurse und ihre Institutionalisierung

Strömungen in der Policy-Forschung, die der Rolle von Wissen, Diskursen, Sprache und Bedeutungen im Politikprozess eine prominente Stellung einräumen, reichen mindestens bis in die Anfänge der 1990er Jahre zurück (vgl. Nullmeier, 2001, S. 287; „implizite Theorien“, Haas, 1990; Hofmann, 1993; 1995; „Wissen“ und „Wissenspolitik“, Nullmeier & Rüb, 1993; Radaelli, 1995). Diese Strömungen werden häufig unter Begriffen wie dem „argumentative turn“ (Fischer & Forester, 1993) oder dem „cognitive turn“ (Nullmeier et al., 2010) subsumiert und gelten als eine Gegenreaktion zur Theorieströmung des rationalen Wahlverhaltens, aber auch pluralistischer und marxistischer Erklärungsansätze (Nullmeier, 2001, S. 287). Vielen Ansätzen dieser Gegenbewegung liegt eine sozial-

konstruktivistische Perspektive zugrunde und ein Fokus auf das Ringen um Deutungsmacht (Münch, 2016, S. 3). Innerhalb dieser auf Sprache und Deutungen fokussierenden Strömung hat Hajer (1995, 1997) in den 1990er Jahren am „[ehesten eine im] engeren Sinne eigenständige 'politikwissenschaftliche Diskursanalyse' [...] vorgelegt“, da er durch eine „institutionell-konstruktivistische Perspektive“ eben gerade die institutionelle Dimension betont (Nullmeier, 2001, S. 289). Weiterhin stellt Nullmeier eine Nähe des Ansatzes von Hajer zum soziologischen und organisationstheoretischen Institutionalismus sowie zum Konstruktivismus fest, der ein „Changieren zwischen traditioneller Institutionenanalyse und interpretativem Vorgehen ermöglicht“ (ebenda). Durch diese Anlage kann Hajers Ansatz als ein Vorzeichen für eine Debatte um die Rolle von Ideen in der Analyse von institutionellem Wandel gesehen werden, die sich seit den 2000er Jahren in der Politikwissenschaft verstärkte und sozusagen eine zweite Iteration der Ideen-Debatte in der Politikwissenschaft darstellt. Dennoch wurden Hajers Überlegungen zur Diskursinstitutionalisierung, die im Folgenden dargelegt werden, in dieser neueren Debatte kaum aufgegriffen. Weiterentwicklungen fanden eher in der policy-orientierten Forschung statt, beispielsweise durch Kombination mit dem Multiple-Streams-Ansatz (Winkel & Leipold, 2015) oder mit der Akteurs-Netzwerk-Theorie (Pohle, 2016a, 2016b), nicht aber in der Institutionenforschung.

#### *Die neueste Iteration der Betonung von Ideen in der Politikwissenschaft*

Die erneute Hinwendung zu Ideen und Diskursen in der Politikwissenschaft geht auf eine aufkommende Kritik an etablierten Theorien des Neo-Institutionalismus zurück. Dessen analytische Werkzeuge für die Untersuchung von institutionellem Wandel galten als unzureichend – vor allem mit Blick auf inkrementellen Wandel und endogene Dynamiken des Wandels, das heißt Wandel jenseits von langen Perioden der Stabilität und plötzlichen, durch externe Ereignisse induzierten starken Veränderungen (Schmidt, 2010; Hay, 2008). Ein Anfangspunkt dieser neueren Debatte um einen „vierten Institutionalismus“, der Ideen und Deutungen einbezieht und in den Mittelpunkt der theoretischen Überlegungen stellt (Schmidt, 2010), ist in einem Sammelband von Campbell und Pedersen (2001) zu sehen.<sup>13</sup> Der Band weist einen „diskursiven Institutionalismus“ als eigenständigen Ansatz neben den traditionellen Theorien des Neo-Institutionalismus – Rational Choice, historischer und organisationaler Institutionalismus – aus. Prominent vorangetrieben wurde die Debatte von Schmidt (2008, 2010) unter dem Label des „diskursiven Institutionalismus“, in dem sie einerseits das Verhältnis von etablierten Ausprägungen des Neo-Institutionalismus zu Ideen und ideenbasierten

---

<sup>13</sup> Eine detaillierte Darstellung der kritischen Auseinandersetzung mit dem diskursiven Institutionalismus kann innerhalb dieser Rahmenschrift der kumulativen Dissertation nicht geleistet werden. Daher sei an dieser Stelle lediglich auf einige Debattenbeiträge verwiesen (Bell, 2011, 2012; Hay, 2017; Larsson, 2015, 2019; Nullmeier, Klopp-Malek, & Schneider, 2010, S. 20; Nullmeier, 2019; Peters, 2019; Panizza & Miorelli, 2012; Schmidt, 2012, 2017).

Ansätzen analysiert und andererseits eine eigene Spielart eines diskursiven Institutionalismus entwickelt. Nahe am diskursiven Institutionalismus ist ebenso eine Spielart zu nennen, die eine „ideational sequence“ zwischen Ideen, Diskursen und Institutionen hervorhebt (Andersen & Kjaer, 1996; Kjær & Pedersen, 2001; Lynggaard, 2019, S. 37). Als zweiter prominenter Protagonist in dieser Debatte ist Hay (2008) zu sehen. Er greift unter dem Label „konstruktivistischer Institutionalismus“ auf den Sozialkonstruktivismus nach Berger und Luckmann (1966) sowie John Searle (1995) zurück und betont, dass darin schon ontologisch eine institutionalistische Perspektive angelegt ist. Prozesse der De-, Re- und Institutionalisierung werden in diesen theoretischen Überlegungen in den Fokus genommen. Der knappe Überblick über die neuere Hinwendung zu Ideen in der Politikwissenschaft zeigt interessanterweise, dass die Diskursanalyse nach Hajer bei den prominenten Vertreter:innen der Debatte zwar referenziert wird (Schmidt, 2008, S. 309, 2010, S. 3), die Überlegungen zur Diskursinstitutionalisierung allerdings kaum rezipiert werden, obwohl dies für einen diskursiven Institutionalismus aufgrund der „institutionell konstruktivistischen Perspektive“ (Hajer, 1997) naheliegend wäre – vor allem dann, wenn der Prozess der Institutionalisierung in den Fokus gerückt wird.<sup>14</sup> Dieser Umstand kann jedoch in Zusammenhang mit der diskursanalytischen Perspektive stehen, da hier Institutionalisierung als Hinweis auf die Dominanz von Diskursen eher im Vordergrund steht und weniger der institutionelle Wandel selbst (Hajer, 2006, S. 70). In der vorliegenden Arbeit wird jedoch der binnenstrukturelle Wandel in Ministerien als eine Form der Institutionalisierung von Diskursen betrachtet, sodass der institutionelle Wandel stärker betont wird. Im Folgenden werden Diskurse, Institutionalisierung sowie das Verhältnis von Diskursen, Institutionen und Organisation näher betrachtet.

#### **4.2.1 (Öffentliche) Diskurse und diskursive Auseinandersetzung**

In einem Überblick über die Literatur zur Diskursanalyse unterscheidet Kerchner (2006) drei Diskurs-Begriffe und klassifiziert diese jeweils anhand der Dimensionen normativ-kritisch, analytisch-pragmatisch und genealogisch-kritisch. So zählt der Diskursbegriff nach Jürgen Habermas zur normativ-kritischen Variante. Diskurs ist hier ein „geregeltes Verfahren, mit dem in strittigen Fragen durch gleichberechtigte TeilnehmerInnen die Geltung von Argumenten rational überprüft und ein Konsens erzielt werden kann“ (ebenda, S. 50). In der analytisch-pragmatischen Variante ist ein Diskurs ein „Feld komplexer sprachlicher und symbolischer Interaktion, auf dem (politische) Akteure ihr Verständnis von Wirklichkeit sowie die Logik ihres Handelns generieren“ (ebenda, S. 50). In den

---

<sup>14</sup> In Arbeiten von Colin Hay (2008; Hay, 2015) zum konstruktivistischen Institutionalismus wird Hajers Konzept der Institutionalisierung von Diskursen nicht referenziert. In den Arbeiten von Kenneth Lynggaard (2019) wird zwar Hajer verwiesen, aber nicht die Ideen zur Institutionalisierung von Diskursen.

Arbeiten zu einem diskursiven Institutionalismus nach Vivian Schmidt wird ebenfalls an ein interaktives Verständnis von Diskurs angeknüpft. Diskurs werden in diesem Literaturstrang nicht nur als Inhalt von Ideen begriffen, sondern vor allem auch als der interaktive Prozess, mit Hilfe dessen Ideen vermittelt werden (Schmidt, 2008, S. 305). Schließlich wird Diskurs in seiner genealogisch-kritischen Spielart in Anschluss an Michel Foucault als „Menge von Aussagen, die einem geregelten (wissenschaftlichen) Formationssystem angehören, dessen (historisch sich wandelnde) Strukturen das (heute) Sagbare ordnen“ (Kerchner, 2006, S. 50).

#### *Der Diskursbegriff nach Maarten Hajer*

In der vorliegenden Dissertation wird auf den Diskursbegriff nach Maarten Hajer (1995) zurückgegriffen. Hajer hat eine Variante der Diskursanalyse für die Policy-Analyse entwickelt, die in einer foucaultschen Tradition steht. Seine Anwendung der Diskurstheorie bewegt sich jedoch eher zwischen der analytisch-pragmatischen und der genealogisch-kritischen Variante der Diskursforschung. Sie ist pragmatischer, da sie Interaktionen von Akteur:innen betont, aber auch genealogisch in dem Sinne, dass Hajers (1995, S. 25) Diskursanalyse sich historisch-analytisch mit der Entstehung von Diskursen auseinandersetzt, wie etwa dem Diskurs der ökologischen Modernisierung. Hajer definiert Diskurs als „a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that is produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities“ (ebenda, S. 60).<sup>15</sup> Während Diskurse in dieser Definition an Foucaults Vorstellung von Diskursen als Systeme von Aussagen anschließt, können diskursive Auseinandersetzungen als ein interaktiver Prozess verstanden werden, in dem Akteur:innen miteinander darum ringen, etwa Objekten, Ereignissen und Situationen Bedeutung zu verleihen.<sup>16</sup> Dieses Ringen kann sich auch in Form von semantischen Kämpfen um die Bedeutung und Kontexte spezifischer Begriffe ausdrücken (Hösl, 2019; Koselleck, 2004). Akteur:innen versuchen also, solche Phänomene durch das Prisma von Diskursen zu deuten, indem sie sprechen, schreiben oder andere Handlungen vollziehen.

#### *Vom Diskurs zum öffentlichen Diskurs*

Um nun zu einem Verständnis davon zu kommen, worum es sich bei öffentlichen Diskursen handelt, ist es hilfreich, sich an der Unterscheidung von „coordinative discourse“ und „communicative

---

<sup>15</sup> Für einen Überblick über Diskurselemente und ihre Einordnung, siehe Nullmeier (2013, S. 29 ff.).

<sup>16</sup> Auseinandersetzung verweist als Wort sowohl auf Diskussionen und Debatten als auch auf konfliktivere Interaktionen wie Kontroversen und Streit. Es muss sich bei einer Auseinandersetzung also nicht zwingend um eine intensive und polarisierte kommunikative Interaktion handeln. Vielmehr können Auseinandersetzungen sich in ihrer Intensität unterscheiden. In konsensorientierten Interaktionen mag die Intensität niedrig sein, aber trotzdem wird um einen Konsens gerungen, das heißt, es findet eine Auseinandersetzung statt, insofern sind diskursive Auseinandersetzungen nicht auf heftige Interaktionen wie kontroverse Debatten beschränkt.

discourse“ aus dem diskursiven Institutionalismus von Schmidt (2010, S. 3) zu orientieren. Der koordinative Diskurs ist eher jenseits der Öffentlichkeit zwischen homogeneren Akteur:innengruppen vorzufinden, etwa innerhalb einer Fraktion oder Partei, eines Ministeriums oder zwischen Akteur:innen mit ähnlichen Anliegen, um beispielsweise Policy-Ideen zu entwickeln. Dies entspricht etwa der Verständigung zwischen Träger:innen eines Diskurses über die vermeintlich korrekte Deutung eines Phänomens und die daraus abzuleitende Politik.<sup>17</sup> Der kommunikative Diskurs ist damit verbunden, solche Ideen in die Öffentlichkeit zu tragen und dort zu rechtfertigen, d. h. etwa in der traditionellen Medienöffentlichkeit (Fernsehen, Zeitungen in Print und Online) oder im Internet (z. B. Blogs, Webseiten, soziale Netzwerke). Dies kann als Eintreten in diskursive Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit verstanden werden, die vor allem auch zwischen Träger:innen unterschiedlicher Diskurse stattfinden. Entsprechend des getätigten Gedankengangs werden in dieser Arbeit unter öffentlichen Diskursen jene Ensembles von Kategorien, Narrativen, Begriffen und anderen sprachlichen Einheiten verstanden, wie sie in der medial vermittelten Öffentlichkeit direkt oder indirekt durch Akteur:innen (Individuen, Organisationen) artikuliert werden, um Phänomene zu deuten, das heißt, ihnen eine Bedeutung zuzuweisen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Phänomene der Digitalisierung handeln, wie dem Internet, Algorithmen, oder um das Verhalten von Individuen in sozialen Netzwerken, die z. B. durch das Prisma von Diskursen der *Sicherheit*, *Wirtschaft* oder *Freiheit* als Bedrohung oder Chance wahrgenommen werden. Diskurse zur *Informationsgesellschaft* oder *Cybersicherheitsdiskurse* berühren Aspekte der Digitalisierung und sind daher ebenso Teil der Untersuchungen dieser Dissertation.

#### **4.2.2 Institutionalisation**

Eine Betrachtung des organisationalen Wandels in den Ministerien aus der Perspektive einer Institutionalisation von Diskursen macht es erforderlich, das Konzept der Institutionalisation näher zu betrachten. In diesem Zuge ist auch auf das Verhältnis von Diskurs, Institution und Organisation einzugehen. In der Forschung zu Institutionen und Organisationen existieren unterschiedliche Vorstellungen davon, was als Institutionalisation zu verstehen ist. Scott (2014, S. 143 ff.) sieht vor allem drei Strömungen in der Literatur, die er dem Argument der zunehmenden Erträge, des zunehmenden Commitments und der zunehmenden Objektivierung zuordnet.

---

<sup>17</sup> Hier wird das Wort Träger:innen benutzt, um anzudeuten, dass es sich bei Diskursen nicht lediglich um Ideen in den Köpfen von Individuen handelt, sondern auch um etwas, das unabhängig von ihnen bzw. außerhalb von ihnen vorhanden ist.

### *Zunehmende Erträge und zunehmendes Commitment*

Das Argument der zunehmenden Erträge entstammt der Institutionenökonomik (Brain, 1994; Paul, 1985; Scott, 2014, S. 143 ff.). Nach diesem Argument sind die Interessen und Anreize entscheidend für die Institutionalisierung. Gehen Akteur:innen mit einer bestimmten Entwicklung mit, kann dies auf die ein oder andere Weise belohnt werden, während eine Abweichung mit erhöhten Kosten verbunden wäre. Daher ergibt sich eine Form der Pfadabhängigkeit. Das Argument des zunehmenden Commitments stellt dagegen Normen, Werte, Identität und die Frage nach dem angemessenen Verhalten ins Zentrum. Institutionalisierung wird als die Entstehung von Mustern betrachtet, die geordnet und stabil sind und sozial-integrativ wirken (Scott, 2014, S. 143 ff.). Es werden soziale Verflechtungen und Verpflichtungen geschaffen, sodass mögliche Verhaltensweisen durch eine normative Ordnung eingeschränkt werden (Scott, 2014, S. 143 ff.; Selznick, 1957; Selznick, 1992).

### *Zunehmende Objektivierung*

Für die vorliegende Dissertation ist jedoch das Argument der zunehmenden Objektivierung von entscheidender Bedeutung (Berger & Luckmann, 1966; Tolbert & Zucker, 1999). Einerseits ist dieses Argument auch in Hajers (1995, S. 272) Konzeption der Diskursinstitutionalisierung angelegt und ein Ausgangspunkt für Arbeiten zu einem diskursiven Ansatz der Institutionentheorie in der Organisationsforschung (Philips, Lawrence, & Hardy, 2004; Phillips & Malhorta, 2008) sowie eines konstruktivistischen Institutionalismus (Hay, 2008). Andererseits wird dieses Argument auch in der Feldtheorie nach Bourdieu betont (Bourdieu, 1993, S. 239; Bourdieu, Wacquant, & Farage, 1994, S. 3; Hösl & Kniep, 2019), wie im folgenden Abschnitt zum Politikfeldbegriff noch einmal deutlich werden wird. Auf diese Weise kann die zunehmende Objektivierung der Entwicklung einer Perspektive auf organisationalen Wandel (die Überlegungen aus der Feldtheorie und zur Institutionalisierung von Diskursen verbindet) als Brückenkonzept dienen (vgl. 4.3).

### *Kern des Arguments der Objektivierung*

Im Zentrum dieser Vorstellung von Institutionalisierung steht im Wesentlichen, dass mit der Vermittlung von Ideen und Annahmen über die Welt zwischen Akteur:innen eben jene Ideen und Annahmen zu einem unhinterfragten sozialen Faktum werden können (Berger & Luckmann, 1966; Tolbert & Zucker, 1999). Während Akteur:innen zu Beginn bestimmte Denk- und Handlungsmuster entwickeln (Habitualisierung), werden diese Muster in einem nächsten Schritt weitergegeben und dabei argumentativ gerechtfertigt und legitimiert (Objektivierung) (ebenda). So werden diese über die Zeit schließlich stillschweigend akzeptiert und nicht mehr als begründungsbedürftig angesehen. Alternativen erscheinen dann unter Umständen absurd oder gelangen gar nicht erst über eine

gewisse Wahrnehmungsschwelle der Akteur:innen. Die Denk- und Handlungsmuster werden als soziales Faktum verinnerlicht und naturalisiert (Sedimentierung) (ebenda; Quack, 2005). Sedimentierung meint jedoch nicht nur eine Institutionalisierung in der Tiefe durch eine individuelle Verinnerlichung, sondern auch in der Breite, indem sich die Institution im Spektrum relevanter Akteur:innen und über Generationen solcher Akteur:innen hinweg verbreitet (Scott, 2014, S. 149; Tolbert & Zucker, 1999, S. 184). Objektiverte Denk- und Handlungsmuster liegen häufig auch in materieller Form vor, z. B. in Dokumenten, Formularen, Ritualen, Werkzeugen und Maschinen (Scott, 2014, S. 149). Organisationsstrukturen können auf diese Weise als materielle Form institutionalisierter Deutungen interpretiert werden.

### *Diskursinstitutionalisierung und Objektivierung*

Aus einer diskursiven Perspektive ringen Akteur:innen darum, ihre Deutungen auf Dauer zu stellen. Dies stellt sich als ein Ringen um die Institutionalisierung von Diskursen dar oder in anderen Worten als ein Ringen um die Dominanz von Diskursen (Hajer, 1995, S. 60–72; Torfing, 2005, S. 15). Diskurse gelten als dominant, wenn sie institutionalisiert sind, also wenn sie allgemein akzeptiert, als „fixed, natural or essential“ gelten oder wenn Akteur:innen es nicht mehr möglich erscheint, Aufmerksamkeit, Gehör und soziale Anerkennung zu erhalten, ohne auf den dominanten Diskurs zu verweisen (Hajer, 1995, S. 60-72, 272; Torfing, 2005, S. 15). Es handelt sich demnach ebenfalls um eine Objektivierung (Hösl, 2019). Pohle (2016a, S. 172) weist darauf hin, dass in der Organisationforschung eine ähnliche Idee wie in Hajers Vorstellung von der Diskursinstitutionalisierung verfolgt wird. Dort wird ebenfalls Objektivierung in das Zentrum der Überlegungen gestellt. Aus Handlungen gehen Texte hervor, die in Diskurse eingebettet sind und Institutionen produzieren, die wiederum die Handlungen beschränken und ermöglichen und sich dadurch selbst reproduzieren (Philips et al., 2004).<sup>18</sup> Die Objektivierung kann sich ebenfalls in einer weiteren Gerinnung des Diskurses in Policy oder einer Umgestaltung administrativer Organisationsstrukturen äußern (Hajer, 1995, S. 60-72) und den institutionalisierten Diskurs auf diese Weise reproduzieren. Solche Formen von institutionalisiertem Diskurs sind jedoch nicht davor geschützt, wieder Gegenstand diskursiver Auseinandersetzung zu werden – eine De- aber auch Reinstitutionalisierung ist möglich (Hay, 2015, S. 106). Daraus ergibt sich eine dynamische Perspektive auf Institutionen und eine Betonung von Prozessen mit offenem Ende.

---

<sup>18</sup> In einem zentralen Aufsatz der Organisationsforschung zu Diskursen und Institutionen wird auf den Machtaspekt hingewiesen und darauf verwiesen, dass Überlegungen zu Institutionalisierung sowie Macht und Politik verbunden werden sollten (Philips et al., 2004, S. 648). Die Autor:innen betonen in der Diskussion des Artikels auch, dass die Bezüge zwischen Institutionalisierung und Macht künftig stärker ausgearbeitet werden sollten (Lok & Hugh Christopher, 2006; Philips, Lawrence, & Hardy, 2006). Da bei Hajers theoretischen Überlegungen das Ringen um Dominanz von Diskursen ein zentraler Aspekt ist, wird dieser Machtaspekt entsprechend adressiert.

### *Deinstitutionalisierung – einfacher als gedacht?*

Die dynamische Perspektive, die durch die Hervorhebung diskursiver Auseinandersetzungen entsteht, lässt Institutionen prekär erscheinen, denn sie stehen unter dem ständigen Vorbehalt, infrage gestellt zu werden. Diese konzeptionelle Auffassung scheint nur schlecht zu der oft betonten Stabilität von Institutionen zu passen (Peters, 2019, S. 112 ff.). Jedoch lassen sich Institutionen hinsichtlich Geltungsbereichs und Autorität unterscheiden (Lynggaard, 2019, S. 39; Quack, 2005, S. 256-259), aber auch mit Blick auf ihre Persistenz. Ein Extrembeispiel hilft, diese drei Begriffe zu veranschaulichen. Innerhalb eines Nationalstaates ist die Festschreibung einer Deutung in der Verfassung eine Möglichkeit, eine solche Form der Institutionalisierung durchzuführen, z. B. indem Umwelt- und Tierschutz oder einem ausgeglichenen Staatshaushalt Verfassungsrang verliehen wird (Deutscher Bundestag, 2013; Gammel, 2019). Sie gilt für das gesamte Bundesgebiet (Geltungsbereich), kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament verändert werden und ist damit sehr beständig (hohe Persistenz) und vor dem Verfassungsgericht einklagbar, etwa in einem Normenkontrollverfahren (hohe Autorität).<sup>19</sup> Folglich kann sich der Institutionalierungsgrad eines Diskurses bzw. einer Deutung stark hinsichtlich Geltungsbereichs, Persistenz und Autorität unterscheiden. Findet sie sich lediglich in einer Regierungsstrategie wieder oder wurde eine der Deutung entsprechende Abteilung in einem Ministerium eingerichtet? Wurde ein Gesetz im Sinne einer Deutung erlassen oder gar eine europäische Richtlinie? Daraus lässt sich schließen, dass diskursive Auseinandersetzungen manche Institutionen eher auflösen können als andere. Weiterhin macht es deutlich, dass oft eine lange andauernde diskursiv getriebene (De)legitimierung von Institutionen notwendig ist, um diese aufzulösen oder zu erhalten (Hay, 2015, S. 106, 109) oder Ereignisse, die Akteur:innen als Schockereignis interpretieren wie Krisen, Katastrophen oder umfassende Skandale (vgl. z. B. „shock event“ bei Sabatier & Weible, 2007).

### *Institutionalisierung als Verknüpfung mit Sanktionen*

Neben den drei von Scott (2014) betonten Perspektiven auf Institutionalisierung wird sowohl in der politischen Ökonomie als auch in der diskurs-orientierten Forschung auf Sanktionen als Kernelement von Institutionen verwiesen. So können Institutionen als „socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations“ (Streeck & Thelen, 2005, S. 9) aufgefasst werden oder als „authorized and sanctioned discourse“ (Andersen, 1995, S. 22; Lynggaard, 2019, S. 38). Institutionalisierung ist in diesem Sinn ein Prozess, in dem Erwartungen oder Diskursen Sanktionen verknüpft werden. Diese Vorstellung findet sich auch im Konzept der Diskursinstitutionalisierung wieder: Zum einen ist das

---

<sup>19</sup> Interessanterweise ergibt sich an dieser Stelle die Perspektive einer institutionellen Verflechtung, das heißt, objektivierte Deutungen können mit stark etablierten Institutionen – wie im angesprochenen Extrembeispiel das Verfassungsrecht – verflochten werden, um eine höhere Persistenz und Autorität zu erreichen.

Entziehen von Anerkennung und Aufmerksamkeit eine Form der Sanktion, zum anderen können Diskurse in Regeln eingeschrieben werden, die bei Verstoß zu Sanktionen führen (etwa bei einem Gesetzesverstoß). Allerdings sei deutlich darauf hingewiesen, dass durch die Objektivierung ebenfalls Institutionen entstehen können, die überhaupt keine Sanktionen durch andere erforderlich machen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn dominante Diskurse das Spektrum des Denk- und Sagbaren in einer Weise vorstrukturieren, dass Alternativen nur schwerlich erschlossen werden können und so deviante Handlungen unwahrscheinlich werden. Ferner können sich Individuen an den Institutionen orientieren, indem sie sich selbst disziplinieren (befragen, optimieren, kontrollieren oder managen), eben weil sie bestimmte Vorstellungen stark verinnerlicht haben, sich einer Form von Beobachtung ausgesetzt fühlen oder einem spezifischen Anreizsystem ausgesetzt sind (Diaz-Bone, 2019; Elliott, 2013, S. 94 ff.; Foucault, 1976, S. 251 ff.; Foucault, 1986).<sup>20</sup> Schließlich wird in dieser Perspektive der Institutionalisierung – als Verknüpfung von Diskursen mit Sanktionen – die einschränkende und bestrafende Seite von Institutionen betont. Literatur zur Institutionalisierung von Diskursen hebt allerdings hervor, dass Institutionen auch eine ermöglichende Dimension haben können (Philips et al., 2004, S. 641). Dies wird besonders offensichtlich, wenn Individuen bestimmte Ämter innehaben, die ihnen qua Institution bestimmte Privilegien oder Machtpositionen zubilligen oder weil sie bestimmte Vorstellungen normalisieren, die es erleichtern, dass Individuen die Idee zu bestimmten Handlungen in den Sinn kommt. Institutionalisierte Diskurse können dementsprechend einen beschränkenden Charakter aufweisen, der sich sowohl auf offensichtliche als auch auf subtile Weise äußern kann: als Sanktion durch andere oder durch bewusste oder unbewusste Selbst-Disziplinierung. Institutionalisierte Diskurse können Akteur:innen aber ebenfalls überhaupt erst zu bestimmten Handlungen befähigen.

#### **4.2.3 Verhältnis von Diskurs, Institution und Organisation**

Mit dem gewonnenen Verständnis von Institutionalisierung lässt sich auch das Verhältnis von Diskurs, Institution und Organisation klären. Institutionen sind als objektivierte Diskurse bzw. Diskurselemente (d. h. Ideen, Deutungen, Kategorien, Annahmen) zu verstehen. Alle Institutionen sind daher als diskursive Produkte zu betrachten, aber nicht alle Produkte von Diskursen sind Institutionen (Philips et al., 2004). Ferner sind nicht alle Institutionen als Organisationen zu begreifen, aber alle Organisationen sind Institutionen (Higgott, 2006, S. 611). Beispielsweise regeln

---

<sup>20</sup> Elliott (2013, S. 94 ff.) zeichnet nach, wie Foucault einen Wandel der Regulierung von Sexualität zum „self-policing“ wahrnimmt, die mit Wissens- und Machtverhältnissen verbunden ist und mit der Zeit immer mehr Gegenstand der Selbst-Befragung und Selbst-Regulierung wurde. Diaz-Bone (2019) erläutert unter Rückgriff auf Foucault die Charakteristik eines „statistischen Panoptismus“: „Quantification plays a fundamental role for this power effect by simultaneously penetrating situations with numerical representations and structuring actors' cognition and orientation to impose competition and self-control“ (ebenda, S. 93).

Organisationen in vielerlei Hinsicht die Interaktionen ihrer Mitglieder innerhalb ihres Geltungsbereichs. Organisationsstrukturen sind damit ebenfalls als diskursive Produkte zu sehen. Die Binnenstruktur von Ministerien kann dementsprechend als objektivierter Diskurs interpretiert werden. Diese Schlussfolgerung eröffnet wiederum die Möglichkeit, den intraministeriellen Wandel aus einer diskursiven Perspektive zu analysieren. In Ministerien institutionalisierte Diskurse haben sicherlich einen weniger weiten Geltungsbereich als Gesetze und eine geringere Persistenz und Autorität. Sie deuten jedoch einerseits auf die Dominanz eines Diskurses hin und haben das Potenzial, das Denken und Handeln in Ministerien vorzustrukturieren. Sie strukturieren ebenfalls mittelbar Denkkorridore bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen. Somit können Ministerien eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, ob ein Diskurs an Dominanz gewinnt.

### **4.3 Politikfeld: Diskurse, Institutionen, Akteure und Relationen**

Intraministerieller Wandel kann nicht losgelöst von der „Umwelt“ der Ministerien nachvollzogen werden, da sich Ministerien mit vielen Akteur:innen im Austausch befinden. Auch das Ringen um die Institutionalisierung von Diskursen hat einen gesellschaftlichen Ort und findet nicht im Vakuum statt. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, über Ministerien und Politikfelder sowie ihre gesellschaftliche Einbettung zu reflektieren. In der Policy- und Verwaltungswissenschaft wird häufig das Politikfeld als analytische Kategorie herangezogen (Döhler, 2015), um Akteur:innen und Themen eines inhaltlichen Politikbereichs wie der Sicherheitspolitik, Gesundheits- oder Umweltpolitik zu betrachten. In der vorliegenden Arbeit ist das Konzept des Politikfeldes einerseits von Bedeutung, um die Position und Rolle von Ministerien im Politikfeld verorten zu können. Andererseits ist es hilfreich, um die Entstehung und Etablierung von Zuständigkeiten mit Bezug zur Digitalisierung aus der Perspektive eines sich institutionalisierenden Politikbereichs analysieren zu können. Dazu wird im Folgenden ein Politikfeldverständnis aus feld- und diskurstheoretischer Sicht entwickelt. Zunächst wird auf den Politikfeldbegriff in der Politikwissenschaft eingegangen, um in einem zweiten Schritt Überlegungen zu Politikfeldern aus der Soziologie einzubeziehen und auf diese Weise die gesellschaftliche Einbettung von Politikfeldern auszuarbeiten.

#### **4.3.1 Der Politikfeldbegriff in der Policy- und Verwaltungswissenschaft**

In der Policy- und Verwaltungswissenschaft ist es verbreitet, die Analyse auf bestimmte Themenbereiche zu fokussieren, um zum einen eine inhaltliche Eingrenzung auf ein bestimmtes Feld materieller Politik vorzunehmen und zum anderen eine analytische Ebene zwischen Mikro- und Makro-Ebene einzunehmen. Politikfelder können jedoch nicht nur als analytische Kategorie genutzt,

sondern auch als empirischer Gegenstand untersucht werden, etwa wenn ihr Entstehen und Wandel in den Fokus des Forschungsinteresses rückt (siehe exemplarisch: „Gesundheitspolitik“ Döhler & Manow, 1997; „Klimawandeladaption“ Massey, 2016; „Sozialpolitik“ Nullmeier & Rüb, 1993; Trumpusch, 2009; „Verbraucherschutz“ Janning, 2011; „Netzpolitik“ Haunss & Hofmann, 2015; Reiberg, 2018; Pohle, 2019).<sup>21</sup> Die Forschung zur Entstehung eines Politikfeldes der Netzpolitik weist eine Verwandtschaft zur Untersuchung in dieser Dissertation auf, da die Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung in staatlichen Institutionen als ein Teilaspekt der Entstehung eines Politikfeldes gelesen werden kann. Allerdings erhebt die Dissertation keinen Anspruch darauf, die Entstehung eines Politikfeldes als Ganzes zu untersuchen und fokussiert auf den binnenstrukturellen Wandel in Ministerien statt auf die Entstehung und den Wandel der Konstellationen eines Politikfeldes. Das neue Interesse an der Forschung zu Politikfeldentstehung und -wandel hat in der deutschen Politikwissenschaft auch eine Diskussion um die Definition von Politikfeldern nach sich gezogen (Blätte, 2015; Böcher & Töller, 2012; Haunss & Hofmann, 2015; Loer, Reiter, & Töller, 2015; Loer, 2016; Massey & Huitema, 2012). Wie Schamburek (2016, S. 15) allerdings feststellt, ist die Wahl der theoretischen Linse auf den Gegenstand „Politikfeld“ entscheidend, denn dadurch können sich deutliche Unterschiede ergeben wie dieser Gegenstand „in Erscheinung tritt“. Dies wird auch im Folgenden durch die Ausarbeitung einer feld- und diskurstheoretischen Perspektive deutlich werden.

#### *Inhaltlich-institutionelle Dimension*

In der Policy- und Verwaltungswissenschaft kann eine inhaltlich-institutionelle Perspektive auf Politikfelder von einer Perspektive unterschieden werden, die diese beiden Aspekte und zusätzlich eine sozio-politische Dimension miteinbezieht. Die Politikfelddefinition, die eher auf die inhaltlich-institutionelle Dimension abzielt, bezieht Politikfelder direkt auf die Polity, also auf die strukturelle Dimension von Politik (Schamburek, 2016, S. 31; Pappi & König, 1995, S. 111). Konkret geht es um ein Bündel inhaltlich abgrenzbarer Aufgaben, Policies und Regelungen, die etwa in den Arbeitsbereich parlamentarischer Ausschüsse oder bestimmter Ministerien fallen bzw. dort organisatorisch verankert werden (ebenda). Aus diskurstheoretischer Sicht ist sowohl die Abgrenzung der Aufgaben und Policies als auch deren Definition ein Produkt diskursiver Auseinandersetzung, ebenso wie die Orte, an denen diese letztlich verankert, das heißt institutionalisiert, werden. Der Verweis auf Ausschüsse und Ministerien scheint etwas eng gewählt. Politikfelder können ebenso in Behörden, Expert:innengremien und regelmäßigen Berichten oder Rahmengesetzgebungen und Gesetzbüchern

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ des DVPW Kongresses 2012, die Jahrestagung 2014 der DVPW Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft zu „Entstehung und Dynamik von Politikfeldern“ und den Workshop „Entstehung von Politikfeldern: Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung“ des WZB 2015 sowie Döhler, Bogumil, Butzer, Hassel, & Jan (2015) und Bergemann et al. (2016).

institutionell verankert werden, aber auch – noch voraussetzungsvoller – in der Verfassung eines Landes (Jürgens, 1996, S. 71). Sicherlich unterscheiden sich die verschiedenen Orte, wie bereits gezeigt wurde, hinsichtlich der Weite ihres Geltungsbereichs sowie der Persistenz und Autorität der institutionalisierten Diskurse.

#### *Inhaltlich-institutionelle plus sozio-politische Dimension*

Durch den Verweis darauf, dass die inhaltlich-institutionelle Dimension von Politikfeldern ein Produkt diskursiver Auseinandersetzung darstellt, wird deutlich, dass Politikfelder ebenfalls eine sozio-politische Dimension besitzen. Loer (2016) stellt verschiedene Definitionen gegenüber, die in die Diskussion um den Politikfeldbegriff eingebracht wurden. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es sich um „spezifische auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen“ handelt (siehe auch Loer et al., 2015). Andere Politikfelddefinitionen sind etwas allgemeiner gehalten und betonen statt Problemen und Maßnahmen Issues und Diskurse (Blätte, 2015) oder Ressourcen und Diskurse (Liefverink, 2006). Hinsichtlich der Konstellation wird in manchen Definitionen das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen betont (Janning, 2011, S. 20) bzw. von Interessent:innen und Entscheidungsträger:innen (Grunow, 2003, S. 24). Diese Betonung zeigt, wie sich Beziehungen in Politikfeldern zwischen Akteur:innen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft und jenen Akteur:innen bilden, die innerhalb des Staates – also etwa in der Regierung, dem Parlament oder der Verwaltung – daran beteiligt sind, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen.

#### *Politisierung als Kernelement von Politikfeldern*

Darüber hinaus wurde deutlich gemacht, dass Politisierung ein Merkmal von Politikfeldern darstellt (Haunss & Hofmann, 2015). Politisierung verweist dabei auf einen Prozess, in dem Phänomene einem Status, der sie naturgegeben oder selbstverständlich erscheinen lässt, enthoben werden, indem sich Akteur:innen alternative Denk- und Handlungsweisen erschließen und/oder solche Phänomene in die Öffentlichkeit oder in Räume der politischen Entscheidungsfindung überführen (Haunss & Hofmann, 2015; Hay, 2007, S. 61 ff.; Palonen, 2003, S. 183). Aus diskursiver Sicht handelt es sich hierbei um einen Vorgang, in dem Akteur:innen alternative Deutungen zu objektivierten Diskursen entwickeln und beginnen, sich auf diese Weise in diskursiven Auseinandersetzungen zu engagieren (Hösl, 2019). Typischerweise ist die Politisierung in Politikfeldern auch mit spezifischen Praktiken oder Strategien verbunden, wie etwa verschiedene Formen der Interessenvertretung (Lobbying, Interessenvertretung und -aggregation, Advocacy, Streik), des politischen Aktivismus (Demonstrationen, politische Aktionen, Whistleblowing), Praktiken der Politikberatung (Meinungsumfragen, Schreiben von Expertisen etc.), Praktiken der Profilierung über Policies (als

Fachpolitiker:innen oder als Partei) oder generell Praktiken der politischen Kommunikation (Kampagnen, Reden, Debatten, Meinungsbeiträge etc.). Aus der diskursiven Perspektive handelt es sich um Praktiken zur Produktion, Reproduktion und Transformation von Diskursen (Hajer, 1995, S. 61). Auch das Signalisieren von Zuständigkeiten in den Ministerien oder die Definition und Kommunikation bestimmter Aufgaben und Kompetenzen kann als eine solche Praktik verstanden werden, denn es können dadurch bestimmte Kategorien und Begriffe mit Bezügen zu spezifischen Diskursen genutzt werden.

#### **4.3.2 Der Politikfeldbegriff in der Feldsoziologie – eine gesellschaftliche Einbettung**

Soweit wurden die Merkmale eines Politikfeldes eher isoliert vom gesellschaftlichen Umfeld solcher Felder betrachtet. Wird eine Verortung von Konstellationen aus Akteur:innen, Diskursen und Institutionen in der Gesellschaft angestrebt, bietet sich ein Blick in eine Gesellschaftstheorie an, z. B. die Feldtheorie.<sup>22</sup> Diese gesellschaftliche Einbettung ermöglicht es einerseits, den Kontext von Politikfeldern stärker auszuleuchten und unterschiedliche analytische Ebenen für Deutungskämpfe zu unterscheiden sowie aufeinander zu beziehen. Damit folgt die Dissertation ebenfalls dem Hinweis, dass der gesellschaftliche Kontext und Ebenen von Diskursen und Institutionen mehr Berücksichtigung finden sollten (Phillips & Malhorta, 2008, S. 716). Ferner erlaubt sie es, Ergebnisse diskursiver Produktion in Politikfeldern hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Dimension zu interpretieren.

##### *Das Politikfeld in der Feldsoziologie*

Politikfelder sind auch der Feldsoziologie nicht fremd. So untersuchte bereits Bourdieu (1990; Bourdieu & Wacquant, 1992, S. 111 f.) beispielsweise das Feld der Wohnraumpolitik. Zudem wurden einige feldsoziologische Arbeiten zur Entstehung europäischer Politikfelder vorgelegt (vgl. exemplarisch: „Inklusionspolitik“ Bernhard, 2010; „Immigrationspolitik“ Guiraudon, 2003; „Verteidigungspolitik“ Mérand, 2010). Politikfeld-Konzeptionen der Feldsoziologie heben ähnliche Elemente hervor wie die Policy- und Verwaltungswissenschaft. So betont Bernhard (2011) die Relationen zwischen Akteur:innen, Streitgegenständen, Ideen, Institutionen und Ressourcen, wobei die Feldtheorie eine dezidiert relationale Denkweise mit sich bringt, in der sich die verschiedenen angeführten Politikfeldelemente durch ihr Verhältnis zueinander definieren und auch nur aus ihrem

---

<sup>22</sup> Auch andere theoretische Strömungen könnten den Blick auf das Politikfeld erhellen. So hebt z. B. die von Schimank (2006, S. 274) vertretene Perspektive einer akteurszentrierten Differenzierungstheorie hervor, dass die Politik systemintegrative Wirkung entfalten kann, wenn sie organisierte Repräsentant:innen unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilsysteme zusammenbringt, z. B. in Runden Tischen, Politiknetzwerken oder korporatistischen Verhandlungssystemen.

Verhältnis zueinander verstanden werden können (Bernhard, 2011; Bigo, Bonelli, Chi, & Olsson, 2007, S. 9). Bei Feldern handelt es sich entsprechend um Systeme von Relationen, die einen relativ autonomen Mikrokosmos abbilden. Dieser Mikrokosmos zeichnet sich beispielsweise durch spezifisches Vokabular, Wissen und Diskurse aus.<sup>23</sup> Dies gilt für Politikfelder ebenso wie für vermeintlich unpolitische soziale Felder wie Kunst oder Sport. Aus feldtheoretischer Sicht können Politikfelder jedoch als „Meta-Felder“ interpretiert werden, das heißt als „systems of relations among different systems of relations (or fields)“ (Dubois, 2015, S. 215).

#### *Das „Meta-Feld“ aus diskursiver Sicht*

Die Betrachtung von Politikfeldern als Meta-Felder stellt die Machtverhältnisse zwischen Politikfeldakteur:innen in den gesellschaftlichen Kontext von Machtverhältnissen zwischen sozialen Feldern. Sie trägt damit der Beobachtung Rechnung, dass sich in Politikfeldern typischerweise Akteur:innen zusammenfinden und miteinander ringen, die in ganz unterschiedlichen sozialen Feldern verortet sind oder solche Felder repräsentieren (z. B. Politik, Bürokratie, Wissenschaft, Journalismus, Wirtschaft, Zivilgesellschaft etc.) (Bourdieu, 1985; Bourdieu & Wacquant, 1992, 111 f.; Uitermark, 2012, S. 27; Wacquant, 1993). Es treffen entsprechend Diskurse mit Bezügen zu ganz unterschiedlichen sozialen Feldern aufeinander. Zu betonen ist hier entsprechend, dass es sich vor allem um Relationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Feldern handelt (Hösl & Reiberg, 2016, S. 320). Die Akteur:innen treten in eine Auseinandersetzung darum ein, ihre Deutungen der sozialen Welt durchzusetzen und auf Dauer zu stellen, etwa indem sie versuchen, diese in staatliche Institutionen einzuschreiben, das heißt Deutung in Form von Organisationsstrukturen zu objektivieren (Uitermark, 2012, S. 25 ff.; Hösl & Kniep, 2019; Scott, 2014, S. 149). Aus dieser „Meta-Feld“-Perspektive stehen in Politikfeldern die Beziehungen zwischen sozialen Feldern auf dem Spiel, also Verhältnisse der Dominanz und Subordination und damit die jeweilige Autonomie sozialer Felder selbst (Dubois, 2015). Denn es sind die staatlichen Felder, die durch formale Autorität in sozialen Feldern intervenieren können oder in der Lage sind, Regeln für diese aufzustellen (Bourdieu et al., 1994, S. 4; Fligstein & McAdam, 2011, S. 8). Ministerien nehmen insofern eine Position in einem System von Relationen unterschiedlicher sozialer Felder ein. Wie die Literaturübersicht bereits gezeigt hat (vgl. 3.1), sind dies hinsichtlich der Politik der Digitalisierung unter anderem die digitalwirtschaftliche Verbändelandschaft und die *netzpolitische* Zivilgesellschaft bzw.

---

<sup>23</sup> In der Feldtheorie nach Bourdieu werden objektive Relationen von symbolischen Relationen unterschieden. Objektive Relationen beziehen sich auf die Unterschiede hinsichtlich der Verteilung von spezifischen Ressourcen (Kapitalformen) unter den Akteur:innen, z. B. ökonomisches Kapital, Bildung und soziale Beziehungen oder Reputation (Bourdieu, 1983). Die symbolischen Relationen beziehen sich dagegen auf die symbolische und kognitive Struktur des Feldes, die z. B. über Diskurse und Erzählungen konzeptualisiert werden kann (Gorski, 2013, S. 334). In der vorliegenden Arbeit wird vor allem diese symbolische Dimension betrachtet, da diese an Überlegungen zu Institutionalisierung von Diskursen anschlussfähig ist.

Netzbewegung, aber auch die Parteienlandschaft sowie der Bundestag und auch die Judikative, etwa in Form des Bundesverfassungsgerichts.

### **4.3.3 Schlussfolgerung**

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich folgende Vorstellung von Politikfeldern ableiten: Politikfelder sind relative, autonome und relational definierte Mikrokosmen, in denen Akteur:innen mit Bezügen zu unterschiedlichen sozialen Feldern in ein Ringen um die Institutionalisierung von Diskursen eintreten, um diese auf Dauer zu stellen. Sie versuchen, ihre Deutungen in staatlichen Institutionen zu verankern oder die Institutionalisierung konkurrierender Deutungen zu verhindern.<sup>24</sup> Staatliche Institutionen bieten häufig einen hohen Geltungsbereich, hohe Persistenz und hohe Autorität, sodass sie besonders zur Dominanz von Diskursen beitragen können und auf diese Weise ebenfalls im besonderen Maße Machtverhältnisse zwischen sozialen Feldern sowie ihre Autonomie festschreiben können.

### **4.4 Intraministerieller Wandel**

Mit der Feldtheorie wurde im vorangegangenen Abschnitt ein Blick auf Politikfelder dargestellt, der den gesellschaftlichen Kontext miteinbezieht. Die Feldtheorie zeigt jedoch ebenfalls die Möglichkeit auf, in eine Organisation zu „zoomen“ und das dortige Innenleben aus der Sicht eines intraorganisationalen sozialen Feldes zu analysieren (Emirbayer & Johnson, 2008, S. 22). Das Ringen um die Deutungen im Politikfeld findet damit eine intraorganisationale Entsprechung, die für die Analyse des Wandels in Organisationen aus der Perspektive der Institutionalisierung von Diskursen fruchtbar gemacht werden kann. Intraministerieller Wandel ist damit als Produkt diskursiver Auseinandersetzungen im Politikfeld sowie innerhalb der Ministerien zu interpretieren. Hierbei ist es wichtig zu betonen, dass die Bundesministerien hinsichtlich ihrer Anpassung an ihre „Umwelt“ nicht als passive Statisten zu sehen sind, sondern ihr Auftrag, sich anzupassen, in der Gemeinsamen

---

<sup>24</sup> Jenseits des Staates können auch Technologien, Programmcodes oder Geschäftsmodelle Gegenstände darstellen, in denen Diskurse institutionalisiert werden. Dies ist vor allem dann relevant, wenn es nicht-staatliche Akteur:innen sind (z. B. Unternehmen, Vereinigungen), die über eine regelsetzende Stellung verfügen. Das bedeutet, dass theoretisch ein Politikfeld auch existieren kann, ohne dass staatliche Akteur:innen darin agieren. Das wäre dann der Fall, wenn nicht-staatliche Akteur:innen eine quasi-staatliche Stellung einnehmen und in dieser Funktion den Geltungsbereich, die Persistenz und die Autorität von Deutungen und Diskursen garantieren und durchsetzen können. Ein fiktiver Fall wäre etwa eine Online-Plattform, die keinerlei staatlicher Kontrolle unterworfen ist, aber die Regeln für Millionen von Nutzer:innen festlegt. Da die Nutzer:innen sich jedoch organisieren und artikulieren können, könnten diese in ein Ringen um die Regeln der Plattform mit den Plattformbetreiber:innen treten und so eine Art Politikfeld generieren. Obwohl dies eine theoretische Möglichkeit darstellt, wird sich diese in der Praxis schwerlich beobachten lassen, da im Normalfall staatliche Akteur:innen direkt oder indirekt an der Aushandlung kollektiver Regelungen beteiligt sind.

Geschäftsordnung der Bundesministerien festgeschrieben ist: „Die Bundesministerien gestalten ihre Organisation so, dass sie den sich ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel gerecht werden können“ (§4(1) GGO). Ministerien sind demnach angehalten, sich „der Umwelt anzupassen“ – wie dies jedoch stattfindet, das heißt, welche Aufgaben wie im Ministerium angesiedelt werden, ist ein Produkt der Deutungskämpfe im Politikfeld sowie innerhalb der Ministerien.

### *Ablauf- versus Aufbauorganisation*

Der Wandel in Ministerien kann unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden. Generell wird bei der Organisation von Ministerien zwischen der Ablauforganisation und der Aufbauorganisation unterschieden (Bull & Medhe, 2015, S. 165). Die Ablauforganisation umfasst die „konkrete zeitlich-räumliche Aufgabenerfüllung durch menschliche und maschinelle Tätigkeiten“ (Sadler, 1976). Es geht demnach um die konkreten Geschäftsprozesse und Verfahrensfragen in den Ministerien (Bull & Medhe, 2015, S. 165). Die Digitalisierung der Ministerialverwaltung ist eine Form des Wandels der Ablauforganisation, wenn Aufgaben zum Beispiel mittels digitaler Medien erfüllt werden (Fromm & Vedder, 2019; Klenk et al., 2020, S. 5). Die Aufbauorganisation bzw. Binnenstruktur meint dagegen beispielsweise die formale Organisation, wie sie in Organigrammen dargestellt wird. Es handelt sich um die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten auf Organisationseinheiten (Bull & Medhe, 2015, S. 165). Neu eingerichtete Referate, die sich politisch-strategisch und inhaltlich mit Policies befassen und auf Digitalisierung beziehen, zeugen von einem Wandel der Aufbauorganisation (Hösl et al., 2019). Die Trennung von Ablauf- und Aufbauorganisation ist allerdings eher heuristischer als empirischer Natur, da beide Formen meist eng miteinander verflochten sind. So kann ein Wandel der Ablauforganisation auch einen Wandel der Aufbauorganisation bedingen oder umgekehrt (Bull & Medhe, 2015, S. 165).

### *Was macht die Aufbauorganisation aus?*

Die vorliegende Arbeit fokussiert auf die Aufbauorganisation. Die Elemente der Aufbauorganisation können in einer hierarchischen und temporalen Dimension unterschieden werden. So findet sich nach Fleischer et al. (2018, S. 31) auf der obersten hierarchischen Ebene die politische Leitung und die beamteten und parlamentarischen Staatssekretär:innen. Es folgen eine Ebene darunter die Abteilungen. Darauf folgt die Ebene der Unterabteilungen und dieser wiederum untergeordnet die Ebene der Referate. Schließlich können permanente von temporären Organisationseinheiten unterschieden werden. Abteilungen, Beauftragte und Koordinator:innen sowie Organisationseinheiten mit Stabsfunktion, Unterabteilungen und Referate sind meist dauerhaft eingerichtet. Unter temporäre Einheiten können Projektgruppen, aber auch Organisationseinheiten

mit Stabsfunktion fallen. Den jeweiligen Organisationseinheiten sind bestimmte Zuständigkeiten und Aufgaben zugeordnet. Ihr Aufgabenspektrum wird in Geschäftsverteilungsplänen festgelegt.

### *Zuständigkeiten als Institutionen*

Zuständigkeiten können hierbei aus unterschiedlicher Sicht als Institutionen betrachtet werden. Zunächst einmal ist die Aufgabendefinition der Zuständigkeit die Voraussetzung für ein „Denken vom ‚eigenen‘ Referat her“ bzw. von der „Abteilung her“, das Ministerialbeamt:innen als eine Art „kognitive Schablone“ verinnerlichen (Hustedt, 2013, S. 131). Die formale Zuständigkeit befähigt zunächst einmal Akteur:innen in Ministerien, bestimmte Handlungen zu vollziehen bzw. bestimmte Aufgaben zu verweigern. Bei Überschreitung der Kompetenzen bzw. Zuständigkeiten kann dies auch zu Sanktionen führen. Damit wirken die Zuständigkeiten vor allem innerhalb der Ministerien (und auch zwischen Ministerien) interaktionsstrukturierend. Sie wirken aber auch nach außen an organisierte Interessen oder Nichtregierungsorganisationen, da die Zuständigkeit in das Politikfeld hinein signalisiert wird (Fleischer et al., 2018, S. 14 f.; Hösl & Kniep, 2019). Aus dieser Sicht ist mit dem Aufbau und Wandel von Kompetenzen in den Ministerien auch ein Wandel der Denkweisen von Ministerialbeamt:innen verbunden. Es kann ebenso ein gewisser feldstrukturierender Wandel eintreten, da sich Akteur:innen wegen spezifischer Zuständigkeiten in den Ministerien oft in Communities um einzelne Referate oder Abteilungen gruppieren (Hösl & Kniep, 2019).

### *Was ist intraministerieller Wandel?*

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit bezieht sich intraministerieller bzw. binnenstruktureller Wandel auf Veränderungen in der Aufbauorganisation der Bundesministerien, wie er sich beispielsweise in den Veränderungen ministerieller Organigramme über die Zeit beobachten lässt. Der Wandel kann sich hierbei als eine Änderung der Benennung von Organisationseinheiten darstellen oder als Neugründung, Abschaffung oder Reorganisation der Einheiten (Fleischer et al., 2018, S. 47). Zur Reorganisation können beispielsweise die teilweise Umwidmung einer bestehenden Einheit gehören oder auch die Verschiebung in ein anderes Ministerium. Auf einer höheren Ebene jenseits einzelner Einheiten gehört auch die Entstehung ganzer Abteilungen und Unterabteilungen zum binnenstrukturellen Wandel, wobei in dieser Form des Wandels mehrere der genannten unterschiedlichen Veränderungstypen auftreten können, das heißt, Abteilungen können aus einer über die Zeit stattfindenden Kombination verschiedener Veränderungstypen entstehen.

### *Intraministerieller Wandel – Ansatzpunkte für eine diskurs- und feldanalytische Vorgehensweise*

Aus Sicht eines theoretischen Ansatzes der Diskursinstitutionalisierung ist die Binnenstruktur der Ministerien als ein Gefüge aus objektivierten Diskursen bzw. Deutungen zu betrachten, die sich in die

Organisationsstruktur eingeschrieben haben. Ein Wandel der Binnenstruktur ist daher ein Wandel hinsichtlich dieser materialisierten Formen von Diskursen, der sich etwa im Wandel von Zuständigkeiten oder Kompetenzen darstellen kann. Ein so aufgefasster organisationaler Wandel bietet viele Ansatzpunkte für eine diskurs- und feldanalytische Vorgehensweise (Hösl & Kniep, 2019). Dies bedeutet zuallererst, die Namensgebung ernst zu nehmen und die Benennung als eine Praktik zu sehen, die zur Reproduktion von Diskursen durch die Definition von Aufgaben und Zuständigkeiten und ihrer Signalisierung beiträgt.<sup>25</sup> Eng mit den Zuständigkeiten verbunden sind auch die Denk- und Artikulationsweisen der Ministerialbeamt:innen als ein Ansatzpunkt zu verstehen. Veränderungen in der Zusammensetzung von Abteilungen und Unterabteilungen können als Wandel von Sinnzusammenhängen zwischen bestimmten Aufgaben und Zuständigkeiten und der Aufbau von Abteilungen als Veränderungen in der staatlichen Relevanzzuschreibung interpretiert werden. Ferner können sich Deutungskonflikte innerhalb der Ministerien als antagonistische Abteilungen mit Bezügen zu konfligierenden Diskursen institutionalisieren. Schließlich kann mit der Feldtheorie die Einrichtung eines Referats oder einer ganzen Abteilung als eine Positionierung im Politikfeld interpretiert werden, da hierbei finanzielle und personelle Ressourcen sowie Expertise zusammengezogen und Communities (z. B. Expert:innen, Behörden etc.) um Referate und Abteilungen aufgebaut werden (Bourdieu et al., 1994, S. 4; Hösl & Kniep, 2019).<sup>26</sup> Solche Veränderungen in der Akkumulation von Ressourcen in den Ministerien tragen konsequenterweise zur staatlichen Fähigkeit bei, Macht über soziale Felder auszuüben und ihre Position im Politikfeld auszubauen (Bourdieu et al., 1994, S. 4).

---

<sup>25</sup> Aus einer Diskurs- und Feldperspektive wäre es für die Analyse ebenfalls interessant, welche Personen mit der Leitung einer Abteilung oder Referats betraut werden oder als Referent:innen eingestellt werden. Der Bildungshintergrund oder vorherige Beschäftigungsverhältnisse können durchaus Bezüge zu bestimmten Diskursen aufweisen oder auf ein bestimmtes Expert:innenwissen hindeuten. Es würde beispielweise einen Unterschied machen, ob eine Person einen Hintergrund in Informatik, VWL oder Physik oder zuvor in der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Union gearbeitet hat. Diese analytische Richtung wurde in dieser Dissertation jedoch nicht einbezogen, um den Rahmen nicht zu überdehnen.

<sup>26</sup> Nach der Staatstheorie nach Bourdieu zeichnet sich die Genese des Staates geradezu dadurch aus, dass der Staat Kapitalsorten verschiedener sozialer Felder zusammenzieht und akkumuliert, um Macht über soziale Felder ausüben zu können: „The state is the culmination of a process of concentration of different species of capital: capital of physical force or instruments of coercion (army, police), economic capital, cultural or (better) informational capital, and symbolic capital. [...] Concentration of the different species of capital [...] leads indeed to the emergence of a specific, properly statist capital (capital étatique) which enables the state to exercise power over the different fields.“ (Bourdieu et al., 1994, S. 4) Diskurstheoretisch gewendet müsste in diesem Sinne der Frage nachgespürt werden, inwiefern der Staat als ein ständiger Prozess der Einschreibung dominanter Diskurse in staatliche Institutionen zur Machtausübung über soziale Felder verstanden werden kann.

#### 4.5 Synthese: Intraministerieller Wandel als Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung

Aus der Klärung der Begrifflichkeit heraus lässt sich der theoretisch-konzeptuelle Zusammenhang der Forschungsfrage und des Forschungsgegenstandes präzisieren und explizieren. Weiterhin lässt sich die Position und Rolle von Ministerien im Feld genauer darstellen (vgl. Abbildung 2). Ein Politikfeld, das sich mit der Digitalisierung als sozio-technischen Wandel auseinandersetzt, umfasst Relationen zwischen Akteur:innen, Diskursen, Institutionen und Streitgegenständen, die einen Bezug zu vier Prozessen aufweisen: (1) Durchdringung der Gesellschaft mit vernetzten, technischen Artefakten (1) Produktion digitaler Repräsentationen, (3) darauf aufsetzende bzw. anschließende, entdeckte Handlungsalternativen und (4) gesellschaftliche Reflexionsprozesse. Die Akteur:innen mit Bezügen zu staatlichen und nicht-staatlichen sozialen Feldern treten in ein gemeinsames Ringen um die Deutung dieser vier oft verschränkten Prozesse ein. Diese diskursiven Auseinandersetzungen stellen sich als ein Ringen um die Institutionalisierung von Diskursen in Form von staatlichen Institutionen dar, d. h. Institutionen mit potenziell hohem Geltungsbereich, hoher Persistenz und hoher Autorität.<sup>27</sup>

Welche Aufgaben, Probleme, Lösungen und Themen zur *Digitalpolitik* gehören und welche nicht – sprich: was das inhaltlich-abgrenzbare Aufgabenbündel für die Ministerien darstellen kann und wie dieses in der Ministerialbürokratie verankert wird – ist als ein Produkt der diskursiven Auseinandersetzungen im Politikfeld zu sehen. Die Bundesministerien sind aber nicht nur als Akteure im Politikfeld zu betrachten, sondern ebenfalls als Adressaten der Diskursinstitutionalisierung (Hösl & Kniep, 2019). Die Bundesministerien sind maßgeblich an der Politikformulierung beteiligt (Derlien, 1995, S. 80), da sie etwa für die „exekutive Vorbereitung und Abstimmung von Regierungspolitiken verantwortlich“ sind (Fleischer et al., 2018, S. 17). Sie sind damit auf entscheidende Weise an der Institutionalisierung von Diskursen in kollektiv verbindliche Regeln beteiligt, das heißt, an Regeln, die auch die Machtbeziehungen zwischen sozialen Feldern und die Autonomie sozialer Felder betreffen oder sogar festschreiben können – eben gerade, weil sie über einen weiten Geltungsbereich, hohe Persistenz und hohe Autorität verfügen.

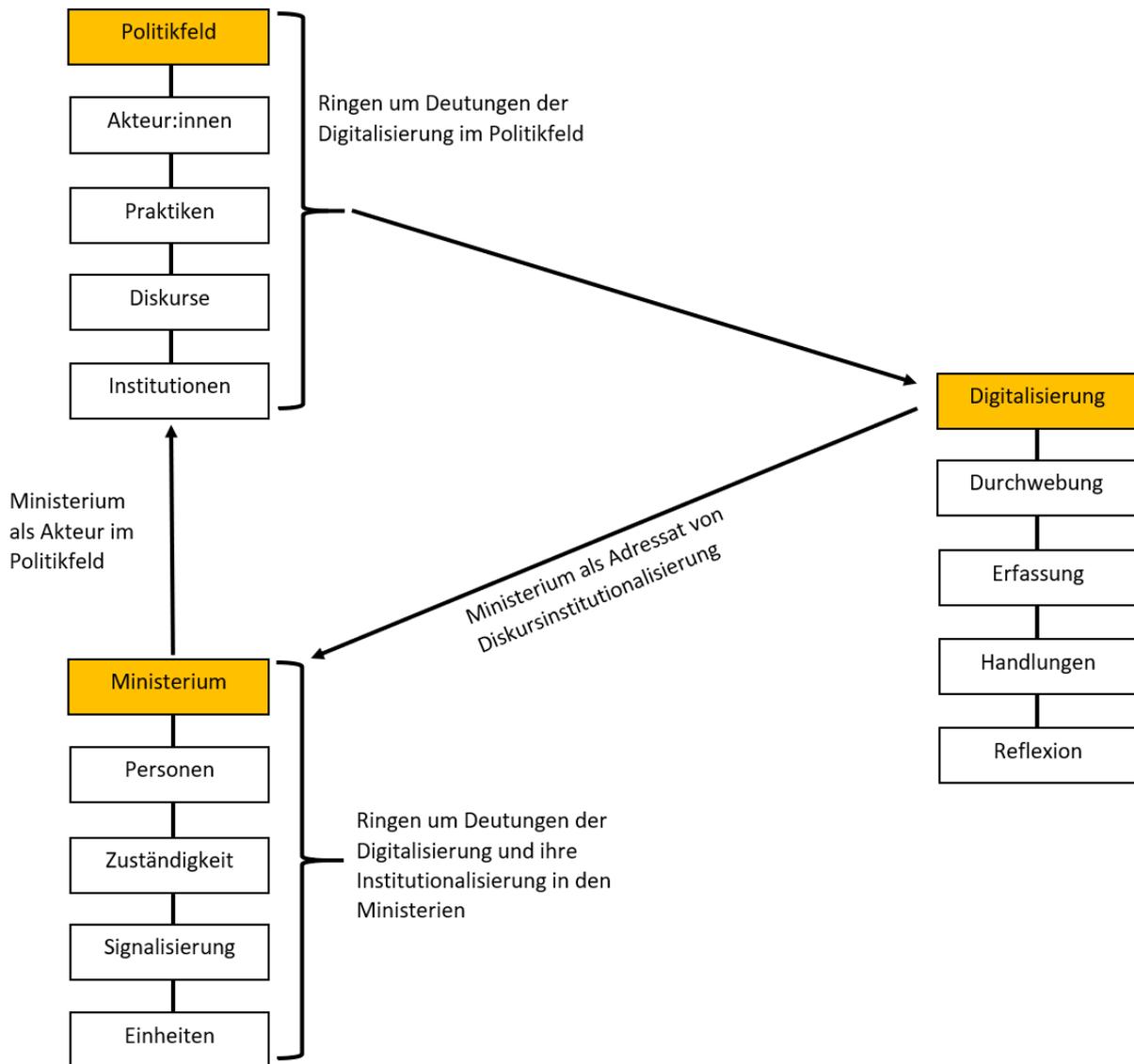
Durch diese besondere Rolle sind Ministerien gleichzeitig ein Adressat der Politikberatung, auch für Interessengruppen (Döhler, 2020a). Die Deutungen der Digitalisierung, die an das Ministerium herangetragen werden, sind jedoch selbst Gegenstand diskursiven Auseinandersetzungen in den Ministerien. Der intraministerielle Wandel ist dementsprechend ein Produkt der diskursiven Auseinandersetzungen im Politikfeld und innerhalb der Ministerien selbst. Letztere können beispielsweise in Konflikten zwischen einzelnen Abteilungen oder Referaten zutage treten. Dies zeigt,

---

<sup>27</sup> Es handelt sich nicht nur um diskursive Auseinandersetzungen um die Institutionalisierung von Diskursen, sondern ebenfalls um deren Re- oder Deinstitutionalisierung.

dass die Institutionalisierung von Diskursen in der Binnenstruktur von Ministerien aus einer Verflechtung von Deutungskämpfen auf unterschiedlichen Ebenen hervorgeht.<sup>28</sup>

Abbildung 2 Verhältnis von Ministerium, Politikfeld und Digitalisierung aus Sicht der Diskursinstitutionalisierung



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

<sup>28</sup> Die Darstellung ist aus Gründen der Klarheit modellhaft angelegt: Deutungskämpfe können sich durch die Konkurrenz unter Ministerien auch in der Ressortabstimmung ergeben, was wiederum als interministerielles Feld interpretiert werden könnte, da auch Ministerien untereinander um Positionen in einem hierarchisch geordneten, sozialen Raum ringen. Zusätzlich müssten auch die Positionskämpfe im (partei)politischen Feld in das Modell miteinbezogen werden, da Ergebnisse dieser Kämpfe durchaus zu Verschiebungen von Zuständigkeiten zwischen den Ministerien führen können – vor allem dann, wenn nach Wahlen die Verteilung der Minister:innenposten vollzogen wird. Ein Beispiel hierfür ist der Verlust der Kompetenzen für „Multimediapolitik“ im Bundesministerium für Bildung und Forschung 1998 (Schulzki-Haddouti, 1998; Hösl & Kniep, 2019).

## 5 Ontologische und epistemologische Positionierung

Im folgenden Abschnitt sollen gewichtige Orientierungspunkte der Arbeit dargestellt werden, die sich aus der ontologischen und erkenntnistheoretischen Positionierung ergeben. Der Anspruch ist dabei nicht, die Positionierung vollumfänglich zu erörtern und ihre Relation zu anderen Positionen im politikwissenschaftlichen Feld darzulegen. Vielmehr geht es darum, diese Positionierung transparent zu machen, genauso wie die Orientierungspunkte, die sich daraus ergeben. Grundsätzlich orientiert sich die Arbeit am interpretativen Paradigma (Diaz-Bone, 2006a; Münch, 2016; Nullmeier, 2019; Schwartz-Shea & Yanow, 2012). Dieses geht von der sozialen Konstruiertheit der sozialen Realität aus und räumt „stuggles over meaning“ im sozialen Geschehen einen hohen Stellenwert ein (Münch, 2016, S. 3, 27 ff.). Ein zweiter Orientierungspunkt ergibt sich durch die Einbeziehung der Feldtheorie. Diese legt den Fokus auf eine relationale Perspektive, das heißt, dass bestimmte Betrachtungsgegenstände einer Analyse sich im Verhältnis zueinander definieren und sich lediglich aus ihrem Verhältnis zueinander verstehen lassen (Bernhard, 2011; Bigo et al., 2007). Auch im interpretativen Paradigma ist gewissermaßen eine relationale Perspektive angelegt, da hier die Bedeutung von Kontexten betont wird (Münch, 2016, S. 23).<sup>29</sup> Aus dieser grundsätzlichen Positionierung der Arbeit ergeben sich verschiedene Leitlinien für die Untersuchungen.

### *Orientierungspunkte für die Untersuchungen*

Anstelle einer variablen-orientierten Analyse, die auf die Herausarbeitung eines empirisch fundierten Kausalmodells abzielt, liegt der Fokus der Arbeit auf einer interpretativen Analyse. Damit wird der blinde Fleck eines variablen-orientierten Ansatzes umgangen, denn wie Nullmeier (2019) betont, gewinnen solche Ansätze „keinen Zugang zu der Frage, welchen Sinn Menschen mit einer Handlung oder Äußerung verbinden und warum sie für sich eine bestimmte Einstellung als sinnvolle Position ansehen“. Der Intuition interpretativer Analysen folgend gilt es deshalb, prinzipiell kontingente, ergebnisoffene Prozesse zu untersuchen und sinnverstehend zu rekonstruieren und dabei Wie- und

---

<sup>29</sup> Hierbei ist grundsätzlich zu betonen, dass sich die Arbeit auf symbolische Relationen fokussiert. In der Feldtheorie stehen daneben vor allem sogenannte „objektive Relationen“ im Fokus der Analyse (Bourdieu, 2001, S. 365; Bourdieu & Wacquant, 1992, S. 97). Damit sind Relationen zwischen unterschiedlichen Ressourcenausstattungen von Akteur:innen gemeint, wie Geld, soziale Kontakte, Bildungsgrade etc. (Bourdieu, 1983). Bourdieu (1992, S. 97) nennt diese Relationen „objektiv“, weil er diese Verhältnisse als unabhängig vom Bewusstsein und Willen der Akteur:innen begreift, wobei er von einer Homologie zwischen Ressourcenausstattung und den Aussagen von Akteur:innen ausgeht, das heißt, die Ressourcenausstattung erklärt die Aussagen (Bourdieu 2001). Diese Relationen wären nur dann in eine diskursorientierte Untersuchung integrierbar, wenn sie jeweils für jede Ressourcenart im Lichte der sozialen Konstruktion sozialer Welt reinterpretiert und nicht als davon losgelöst betrachtet würden. So wäre etwa die Wertigkeit einer Ressource stets als Bedeutungszuschreibung, das heißt, als Produkt von Deutungskämpfen zu denken.

Wodurch-Fragen in den Mittelpunkt zu stellen (Münch, 2016, S. 23).<sup>30</sup> Dabei soll zum einen das Deuten bzw. Deutungen von Akteuren als Grundlage für diese Form der Rekonstruktion dienen und auf die Relationen zwischen den Deutungen und Akteur:innen geachtet werden. Letztere sind im Rahmen der Arbeit die symbolischen Relationen, wie etwa die Dominanz und Subordination von Diskursen oder die Bezüge zwischen alternativen Deutungen. Weiterhin gilt es, von einer „constitutive causality“ (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, S. 51 ff.) auszugehen, das heißt „auf einer Ausweitung oder Einschränkung als sinnvoll erscheinender Folgehandlungen und -interpretationen durch die Deutungen der Akteure“ (Hösl & Kniep, 2019). Ziel einer auf diese Art ausgerichteten Arbeit ist es, schließlich eine empirisch fundierte und verdichtete Erzählung zu generieren.

#### *Orientierungspunkte für die Methodenauswahl und das methodische Vorgehen*

Für das methodische Vorgehen ergeben sich aus der aufgezeigten Positionierung zwei Hauptrichtlinien: erstens die Betonung von Relationalität bzw. Kontextualität. Hierbei ist es einerseits wichtig zu betonen, dass Bedeutung selbst relational ist, sich also lediglich aus dem Kontext erschließt (Hösl, 2019; Münch, 2016, S. 20; Torfing, 2005). Andererseits sind Fälle eingebettet in ihrem jeweiligen Kontext sowie die Relationen zwischen Deutungen zu betrachten, wie eben Dominanzverhältnisse und die symbolische Positionierung von Akteur:innen, also Abgrenzungen gegenüber oder Bezugnahmen auf Diskurse und Ideen. Im Rahmen der Arbeit wurde daher bei der quantitativen Analyse auf Methoden zurückgegriffen, die Kontexte berücksichtigen (vgl. Topic Modelle, Kookurrenzanalysen) und in ein „blended reading“ (Stulpe & Lemke, 2016) eingebettet sind. Das heißt, in eine ineinander verzahnte Analyse, die zwischen quantitativer und qualitativer Textanalyse oszilliert. Durch diesen Ansatz können quantitative Ergebnisse qualitativ rekontextualisiert werden (Hösl & Reiberg, 2016; Hösl, 2019). In der qualitativen Analyse der ministeriellen Binnenstruktur wurde zudem auf die Relation zwischen Diskursen und die Relation zwischen Deutungen geachtet, sodass verschiedene Bezüge, wie Abgrenzung und Bezugnahmen, deutlich werden (Hösl & Kniep, 2019).

Zweitens steht ein zyklisches Vorgehen im Zentrum der analytischen Herangehensweise (Diaz-Bone, 2006a; Münch, 2016, S. 23). Dies bedeutet, Bezüge zwischen Texten, Materialien und unterschiedlichen Ebenen des zirkulären Forschungsprozesses herauszuarbeiten. Durch das zyklische Vorgehen werden vorläufige Erkenntnisse durch nachfolgende Zyklen immer wieder korrigiert. Dies äußert sich in der Arbeit zum einen in Form des Changierens zwischen quantitativer und qualitativer Ebene im „blended reading“ (Stulpe & Lemke, 2016; Hösl & Reiberg, 2016; Hösl, 2019). Es äußert sich aber auch im zyklischen Analyseprozess, der unterschiedliche Quellentypen wie Organigramme,

---

<sup>30</sup> An dieser Stelle soll daraufhin gewiesen werden, dass in der interpretativen Politikforschung auch für eine Öffnung der interpretativen Forschung für die Frage nach kausalen Mechanismen plädiert wird (Nullmeier, 2019). Dieser Ansatz wird jedoch in der vorgelegten Arbeit nicht verfolgt.

Interviews und Behörden- und Medienpublikationen aufeinander bezieht und auf diese Weise Bezüge herausarbeitet (vgl. hierzu auch „*fitting*-Prozess“ Diaz-Bone, 2006a). Auf diese Weise wird der Intertextualität Rechnung getragen (Münch, 2016, S. 20); das heißt, es werden Bezüge über verschiedenen Quellen und Materialien hinweg herausgearbeitet.

## **6 Zentrale Beiträge zur Forschung, Limitationen und Entwicklungslinien**

Die vorliegende Dissertation fragt danach, wie und wodurch politikfeld-spezifischer Wandel in den Bundesministerien vorstättengeht. Diese Fragestellung wird durch den Blickwinkel eines Ringens von Politikfeldakteur:innen um die Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung in die Binnenstruktur der Ministerien bearbeitet. Die zentralen empirischen und theoretischen Beiträge der Dissertation beziehen sich auf die politikwissenschaftliche Digitalisierungsforschung und den Wandel der Verwaltungsstruktur. Durch diesen Fokus wird ein relativ junges Forschungsgebiet mit einem klassischen Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft kombiniert. Im Folgenden werden die empirischen, methodischen und theoretisch-konzeptionellen Beiträge der Arbeit dargelegt und Limitationen der Dissertation sowie Entwicklungslinien aufgezeigt.

### **6.1 Empirische Beiträge: Zusammenfassung, Interpretation und Entwicklungslinien**

Die Dissertation trägt mit ihrem diachronen Vorgehen, der Fallauswahl und der Fokussierung auf den Wandel in Ministerien sowohl zur politikwissenschaftlichen Digitalisierungsforschung als auch zur verwaltungswissenschaftlichen Forschung zum intraministeriellen Wandel bei. Erstens wird anhand des binnenstrukturellen Wandels in den Ministerien die politische Geschichte der Digitalisierung aus diesem spezifischen Blickwinkel näher ausgeleuchtet. Damit wird ein Akteur im Politikfeld der Digitalisierung näher betrachtet, der in der politikwissenschaftlichen Digitalisierungsforschung bisher vernachlässigt wurde. Die Analyse der Medienöffentlichkeit trägt hierzu ebenfalls eine politische Geschichte anhand einer Begriffsgeschichte des Internets bei. Zweitens wird der im Verhältnis zur eGovernment-Forschung wenig betrachtete staatliche Kompetenzaufbau hinsichtlich der Digitalisierung in den Fokus genommen, d. h. der Aufbau von Organisationsstrukturen zum Zwecke der Politikplanung, -formulierung und -gestaltung. Dies bildet zugleich den zentralen Schnittpunkt mit der Forschung zum binnenstrukturellen Wandel in Ministerien, einem Desiderat der Verwaltungswissenschaft. In diesen Forschungszweig bringt die Dissertation erstmals eine Untersuchung ein, die den sozio-technischen Wandel als Themenbereich eines politikfeld-spezifischen Wandels in den Ministerien adressiert – ein Themenbereich, der nicht zu den klassischen Politikfeldern zählt und der vor 30 Jahren in dieser Form noch nicht existierte.

#### *Zentrale Befunde aus der Analyse der Medienöffentlichkeit*

Ganz allgemein können in der Medienöffentlichkeit Folgen von Konjunkturen unterschiedlicher politischer Begriffe festgestellt werden: *Informationsgesellschaft* (1990er), *Netzpolitik* (2006-2013),

*Cyber* und *Digitalisierung* (2013 bis 2016).<sup>31</sup> Diese begriffliche Analyse deckt ebenso eine durch keinen spezifischen Begriff geprägte Zeit auf, die durch den Sicherheitsdiskurs geprägt war (2001-2005). In diesem Zeitraum fehlte es gewissermaßen an einem gebräuchlichen und passenden Begriff zur Deutung der Digitalisierung, denn *Informationsgesellschaft* wurde immer weniger genutzt, und ein neuer Begriff war noch nicht etabliert. Die dargestellte Folge politischer Begrifflichkeiten wurde bereits an anderer Stelle festgestellt (Hofmann & Kniep, 2018). In der politischen Berichterstattung zeigt sich hinsichtlich der Kontextualisierung des Internet-Begriffs eine im Gesamtzeitraum zunehmende Wahrnehmung des Internets als Governance-Objekt sowie eine zunehmende Politisierung. Weiterhin findet ein Wandel von einer Vorstellung vom Internet als Medium bzw. öffentlicher Sphäre im Sinne von Web 1.0 (bzw. ab Anfang der 2000er Jahre Web 2.0) hin zu einem „web of corporations“ (Hösl, 2019) statt, d. h. einem Medium bzw. einer öffentlichen Sphäre, die primär mit großen Internetunternehmen verbunden wird. Klassische internetpolitische Kontroversen werden nicht mehr vorwiegend im Verhältnis Bürger:in/Staat wahrgenommen, sondern ebenso mit den Internetunternehmen assoziiert. Die Unternehmen werden gewissermaßen zu einem stärkeren relationalen Bezugspunkt für Deutungen im Politikfeld. Indem die Befunde auf bestehende Analysen zum Internet bezogen wurden, die eine Diskursperspektive einnehmen oder die Medienöffentlichkeit untersuchen, aber auf spezifische Jahre oder Zeiträume fokussiert sind (Rössler, 2001; Löblich & Karpinen, 2014; Schulze, 2016), konnten die Befunde in einen längeren historischen Entwicklungsprozess eingebettet werden. Schließlich ist durch die Einbettung der Befunde in den breiteren diskursiven Kontext der jeweiligen Zeit und ihre Diskussion im Lichte der bestehenden Literatur ein starker diskursiver Wandel hinsichtlich dominanter Deutungsmuster der Digitalisierung zu verzeichnen: Eine Dominanz ökonomischer Diskurse (1990er) wird durch den Sicherheitsdiskurs abgelöst (Anfang 2001 bis 2005). Dieser wird wiederum durch den Netzpolitik-Diskurs stark herausgefordert (2005 bis 2013) – ein Diskurs, der in der Medienöffentlichkeit lediglich ein spezifisches Spektrum des thematischen Raumes der Internetpolitik abdeckte, keine ökonomische Dimension aufwies und eher durch zivilgesellschaftliche und oppositionelle Akteur:innen geprägt war. Nach 2013 wird der ökonomische Diskurs wieder bedeutend, und der Cybersicherheitsdiskurs gewinnt an Stärke. Es zeigt sich demnach, dass bestimmte begriffliche Konjunkturen bzw. deren Abwesenheit mit spezifischen historischen Phasen diskursiver Verschiebungen zusammenfallen.

#### *Zentrale Befunde aus der quantitativen Analyse der ministeriellen Binnenstruktur*

Über den Gesamtzeitraum (1995-2016) betrachtet nehmen die signalisierten Zuständigkeiten für Digitalisierung in den verschiedenen Bundesministerien zu. Während zu Beginn noch das BMBF und

---

<sup>31</sup> *Cyber* hat auch schon in den 1990er Jahren Konjunktur, wird aber in den 2010er Jahren zunehmend mit einem Sicherheitsaspekt verknüpft, z. B. *Cybersicherheit* oder *Cyberfähigkeiten* (vgl. hierzu auch Hösl & Kniep, 2019).

das BMWi die größten Anteile an digitalpolitischen Zuständigkeiten auf sich vereinigten, hatten mit der Zeit das BMWi und das BMI die meisten Zuständigkeiten. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVi) wurde schließlich nach 2014 der dritte große digitalpolitische Akteur unter den Ministerien. Die quantitative Analyse zeigt korrespondierende Trends in der Medienöffentlichkeit und des Wandels der Binnenorganisation der Ministerien (Hösl et al., 2019). Diese Trends sind sowohl hinsichtlich der quantitativen Entwicklung von Organisationseinheiten, die Zuständigkeiten für die Digitalisierung signalisieren, erkennbar als auch – und sogar spezifischer – hinsichtlich der Konjunkturen von Begriffen, die zur Signalisierung verwendet wurden. Die Phasen dieser Konjunkturen korrespondieren jeweils mit Konjunkturen in der Medienöffentlichkeit, in denen über die digitale Transformation verstärkt mit Begriffen mit politischem Anspruch diskutiert wurde (*Informationsgesellschaft, Netzpolitik, Cyber, Digitalisierung*). Dabei handelt es sich um Begriffe, die spezifische öffentliche Diskurse markieren, wobei sich der eher zivilgesellschaftlich geprägte Begriff der *Netzpolitik* nicht über einen spezifischen Zeitraum und ein spezifisches Ministerium (BMI) hinaus in den Ministerien etablieren konnte.

#### *Zentrale Befunde zum binnenstrukturellen Wandel in den Ministerien*

Es wird deutlich, dass internationale Diskurse bzw. Kaskaden internationaler Diskursreproduktion für die Institutionalisierung von Deutungen in den Ministerien im Politikfeld der Digitalisierung eine bedeutende Rolle spielen (vgl. *Informationsgesellschaft, IT-Sicherheit, Sicherheitsdiskurs nach 9/11, US-Innovationsdiskurs*). Der ökonomisch geprägte Diskurs zur *Informationsgesellschaft* wurde über verschieden Institutionen und Gremien reproduziert und, vermittelt über ministeriumsinterne diskursive Auseinandersetzungen, in die Binnenstruktur des BMWi eingeschrieben. Der Institutionalisierung des Diskurses im Ministerium ging daher eine Kaskade internationaler Diskursreproduktion voraus. Es entstand eine Unterabteilung, die im weiteren Zeitverlauf eine Grundlage für eine Abteilung mit Bezug zur Digitalisierung darstellte. In dieser Abteilung institutionalisierte sich nach 2013 in einem neuen Referat eine Positionierung gegenüber US-Unternehmen und dem *Innovationsdiskurs*, den diese Unternehmen reproduzieren. Dies wird als eine Form der abgrenzenden Positionierung interpretiert, die in gewisser Weise eine Entwicklung hinsichtlich der Internetunternehmen in der Medienöffentlichkeit nachvollzog, aber auch durch eine wahrgenommene Infragestellung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit in der Politik vorangetrieben wurde.

Befördert durch Katastrophenszenarien und einen verschärften *Sicherheitsdiskurs* nach 9/11 wurde ein spezifischer Konflikt (Eingriff in IT-Systeme versus Schutz von IT-Systemen) im BMI institutionalisiert. Es wurde ein *IT-Stab* in Abgrenzung zu Abteilung *Öffentliche Sicherheit* eingerichtet. Die Dominanz und Reproduktion des *netzpolitischen* Diskurses war eher den

Mobilisierungserfolgen einer erneuerten Zivilgesellschaft und der temporär erfolgreichen Piratenpartei geschuldet sowie den Auseinandersetzungen im parteipolitischen Feld, die daran anschlossen.<sup>32</sup> Zwar mussten sich selbst konservative Regierungspolitiker:innen auf diesen Diskurs beziehen, eine langfristige Institutionalisierung des Diskurses im BMI blieb jedoch aus, obwohl auch hier zunächst eine entsprechende Einheit außerhalb der ordentlichen Hierarchie vorhanden war, wie im Fall des BMWi und des BMI.<sup>33</sup> Mit der starken diskursiven Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit um die Enthüllungen von Edward Snowden 2013 verschärfte sich der bereits institutionalisierte Konflikt innerhalb des BMI, wodurch sich der *Cybersicherheitsdiskurs* in neuen Zuständigkeiten in Form von Referaten weiter verstetigte.

### *Bezüge zwischen den Einzelbeiträgen und Interpretation*

Während die verschiedenen Einzelarbeiten dieser Dissertation mit der Analyse der Medienöffentlichkeit breitere Trends und diskursive Verschiebungen sowie begriffliche und diskursive Salienzen in spezifischen historischen Phasen herausarbeiten, ist es über die quantitative Analyse der signalisierten Zuständigkeiten der Ministerien möglich, Bezüge zwischen Trends in der Medienöffentlichkeit und in den Ministerien zu rekonstruieren. Weiterhin wird durch die quantitative Analyse der Binnenstruktur der Ministerien deutlich, welche Ministerien eine besondere Rolle hinsichtlich des binnenstrukturellen Wandels in den Ministerialverwaltungen einnehmen. Diese Befunde informieren schließlich die Auswahl von Fällen für die qualitative-interpretative Untersuchung der Ministerien. In der qualitativ-interpretativen Analyse der beiden Fälle (BMWi, BMI) spiegeln sich wiederum einige der Befunde aus den anderen Einzelbeiträgen der Dissertation wider oder erlauben weiterführende Interpretationen.

Es zeigt sich, erstens, dass die Kaskade internationaler Diskursreproduktion in den 1990er Jahren schon vor 1995 ihren Anfang nahm und sich dann über ein Expert:innengremium im BMBF und BMI niederschlug. Gewissermaßen waren die Ministerien damit zwar international Getriebene, gleichzeitig aber auch nationale Treiber des Diskurses zur *Informationsgesellschaft*, da der Begriff *Informationsgesellschaft* erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an Konjunktur in der Medienöffentlichkeit zunahm. Weiterhin ergeben sich, zweitens, Bezüge zwischen den Einzelbeiträgen hinsichtlich der Dominanz des *Sicherheitsdiskurses* in der ersten Hälfte der 2000er Jahre, die zusammen mit dem *IT-Sicherheitsdiskurs* den Kontext der Entstehung des *IT-Stabs* darstellten. Innerhalb eines kurzen Zeitraums von nur zwei Jahren (Ende 1999 bis 2002) stieß ein erhöhtes Risikobewusstsein im BMI, das sich aus Katastrophenszenarien auf der Basis eines IT-

---

<sup>32</sup> Schon in der ersten Hälfte der 2000er Jahre traten neue zivilgesellschaftliche Akteur:innen wie etwa Blogger:innen zu älteren Organisationen (z. B. CCC) hinzu. Die Piratenpartei wurde 2006 gegründet.

<sup>33</sup> Sowohl im BMWi (1995) als auch im BMI (frühe 2000er Jahre) waren erste Zuständigkeiten in Arbeits- bzw. Projektgruppen entstanden.

Sicherheitsdiskurses entwickelt hatte, auf eine allgemein erhöhte Bedrohungswahrnehmung auf Grundlage des Diskurses der (inneren) Sicherheit. Beides schlug sich organisational im BMI nieder. Die Entwicklungen in der Zivilgesellschaft und Opposition ab ca. 2005 bis 2013 waren, drittens, mit dem temporären Aufstieg des Netzpolitik-Diskurses verbunden. Dies zeigte sich in der Analyse der Medienöffentlichkeit in der Begriffsanalyse zu *Netzpolitik* und identifizierten Policy-Kontroversen. Spuren des Netzpolitik-Diskurses fanden sich temporär lediglich im BMI. Es scheint dementsprechend stärkere Beharrungskräfte gegenüber zivilgesellschaftlich und oppositionell geprägten Diskursen gegeben zu haben. Es können, viertens, Bezüge mit Blick auf die Kontroverse um die Snowden-Enthüllungen 2013 in der Analyse der Medienöffentlichkeit und dem binnenstrukturellen Wandel im BMI hergestellt werden. Die Kontroverse in der Öffentlichkeit wurde im Ministerium gewissermaßen durch den bereits institutionalisierten Konflikt zwischen Schutz von IT-Systemen und Eingriff in IT-Systeme gefiltert und schlug sich entsprechend organisatorisch nieder. Schließlich zeichnete sich, fünftens, spätestens ab 2013 ein allgemeiner Trend ab, große Internetkonzerne verstärkt als einen relationalen Bezugspunkt wahrzunehmen. Dies zeigt sich in der Medienöffentlichkeit hinsichtlich der Wahrnehmung des Internets und spezifischer Policy-Kontroversen sowie im BMWi in dessen Positionierung mit Blick auf den *Innovationsdiskurs*, den diese Konzerne reproduzieren.<sup>34</sup> Sowohl im Fall der Snowden-Kontroversen als auch hinsichtlich des *Innovationsdiskurses* können die beiden betroffenen Ministerien als Getriebene der diskursiven Auseinandersetzung betrachtet werden. Sie bauten ihre Zuständigkeiten in Relation zu bestehenden Kontroversen und Diskursen aus. Wie in den dargelegten Bezügen deutlich wird, können sich die verschiedenen Einzelbeiträge der Dissertation in vielerlei Hinsicht gegenseitig informieren und somit die Institutionalisierung von Diskursen zur Digitalisierung in der Binnenstruktur der Bundesministerien im Sinne eines politikfeld-spezifischen, organisationalen Wandels facettenreich ausleuchten.

#### *Entwicklungslinien und Limitationen*

In künftigen Studien sollten die Bezüge zwischen der „Rückkehr des Ökonomischen“ ab 2013 vor dem Hintergrund einer Kaskade internationaler Diskursreproduktion, die bis zur Finanzkrise 2007 zurückverfolgt werden kann und sich auf den Begriff *Industrie 4.0* bezieht, herausgearbeitet werden (Pfeiffer, 2017). Dabei sollte auch der Bezug zu Diskursen zur *Künstlichen Intelligenz* einbezogen werden. Ab ca. 2015 haben diese Diskurse stark an Relevanz zugenommen, sei es hinsichtlich der Problemwahrnehmung mit Blick auf die Diskriminierung durch Algorithmen, Filterblasen in sozialen Netzwerken oder hinsichtlich der wahrgenommenen ökonomischen Bedeutung dieser Technologie. Dies ist auch an den Ministerien nicht vorbeigegangen, sodass eine Fortführung der Analyse dieser

---

<sup>34</sup> Diese Entwicklung kann auch vor dem Hintergrund des tiefgreifenden Wandels digitaler Infrastruktur im Zuge der Verbreitung und Umsetzung der „Plattformlogik“ verstanden werden (Hofmann, 2020, S. 9).

Dissertation über das Jahr 2016 hinaus erstrebenswert ist – gerade auch, um diese neuere Entwicklung innerhalb einer politischen Geschichte der Digitalisierung einzuordnen. Um weitere Erfahrungen mit dem spezifischen theoretischen Ansatz der Arbeit zu sammeln und diesen weiterzuentwickeln, wäre es zudem wünschenswert, den binnenstrukturellen Wandel in weiteren Ministerien und spezifisch für andere Politikfelder zu untersuchen. Zudem könnte der Ansatz auch auf binnenstrukturellen Wandel in anderen Organisationstypen angewandt werden, wie etwa Parlamente, Verbände oder auch Parteien.

Da *Informationsgesellschaft* Anfang der 1990er Jahre auf der europäischen Ebene ein salientes Thema war und *Digitalisierung* (vgl. Digitaler Binnenmarkt) bis heute ein Thema mit hoher Priorität darstellt, sollte auch der binnenstrukturelle Wandel von EU-Institutionen in den Blick genommen werden. Dies wurde aufgrund des Fokus auf die nationale Ebene innerhalb dieser Dissertation nicht weiterverfolgt. So könnte beispielsweise die Entstehung und der Wandel der Generaldirektion *Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (DG CONNECT)* auf der Basis des methodischen und theoretischen Ansatzes der vorliegenden Dissertation untersucht werden. Eine solche Studie könnte zum Beispiel selbstdokumentarische Quellen zum Ausgangspunkt nehmen (vgl. Europäische Kommission, 2020). Dieser Fall wäre auch deshalb interessant, weil dadurch Bezüge zu internationalen und nationalen diskursiven Auseinandersetzungen geprüft werden können. Es könnte auch gezeigt werden, welche diskursiven Bezüge zwischen dem Aufbau von Zuständigkeiten und Kompetenzen auf europäischer und nationaler Ebene vorzufinden sind. Dies könnte gerade auch einen Teil der Kaskaden internationaler Diskursreproduktion beispielweise in den 1990er Jahren stärker ausleuchten.

Im Rahmen der Dissertation konnten einige Anhaltspunkte für Bezüge zwischen Prozessen auf verschiedenen Feldebeneen gefunden werden, die jedoch aus Gründen der Fokussierung in den Einzelbeiträgen nicht näher verfolgt werden konnten. So hat sich gezeigt, dass der Ausgang von Kämpfen im (partei)politischen Feld während der Regierungsbildung mit organisationalem Wandel in den Ministerien verbunden sein kann. Neue Akteur:innen im (partei)politischen Feld können zudem zu einer Dynamisierung der Feldauseinandersetzungen führen und etablierte Parteiakteur:innen zu Änderungen inhaltlicher Positionierungen drängen. Erneuerungen im zivilgesellschaftlichen Feld können wiederum Chancen hinsichtlich der Mobilisierung für spezifische Themen eröffnen und in der Folge etablierte Politikfeldakteur:innen herausfordern. Ferner kann der Wandel der Dominanzverhältnisse in einem ökonomischen Feld zu Wahrnehmungsänderungen im Politikfeld führen, wie etwa im Fall der großen Internetkonzerne. In all diesen Fällen können Deutungsprozesse innerhalb der Organisation unterschiedlicher Politikfeldakteur:innen angestoßen werden, um ein Verständnis des Wandels in den sozialen Feldern und der diskursiven Effekte im Politikfeld, die sich daraus ergeben können, zu entwickeln. Dies kann Entscheidungen hinsichtlich der künftigen

Organisationsentwicklung vorstrukturieren. Die an dieser Stelle umrissenen Anhaltspunkte können jedoch nur eine Anregung für eingehendere Untersuchungen zu den Relationen unterschiedlicher Feldebene und der diskursiven Prozesse, die damit verbunden sind, darstellen. Solche Untersuchungen können ebenso die Theorieentwicklung vorantreiben (vgl. Abschnitt 6.3 Entwicklungslinien).

Schließlich könnte eine international historisch-vergleichende Perspektive auf der Basis des Ansatzes der Dissertation sowohl die Forschung zum binnenministeriellen Wandel als auch zur politischen Geschichte der Digitalisierung bereichern. Denn dadurch ließen sich Idiosynkrasien der verschiedenen Fälle stärker herausarbeiten, sodass deutlich würde, welche Entwicklungen explizit mit kontextuellen Eigenheiten und Fallspezifika verbunden sind und wo beispielsweise transnationale diskursive Auseinandersetzungen besonders prägend waren.

## **6.2 Methodische Beiträge und Entwicklungslinien**

Die vorliegende Dissertation kann in zwei Bereichen über bisherige methodische Herangehensweisen hinausgehen. Zum einen wird im Bereich des Text Mining ein Weg aufgezeigt, wie die Ergebnisse von Topic-Modellen einer komplexeren Analyse mit Text-Mining-Werkzeugen zugeführt werden können. Zum anderen geht die Analyse binnenstruktureller Veränderungen in den Ministerien in einigen wesentlichen Punkten über die Vorgehensweise bisheriger Studien hinaus. Hervorgehoben werden im Folgenden zudem einige Punkte und auch Limitationen, die in den Einzelarbeiten nicht thematisiert wurden, weil sie den Rahmen der Beiträge überdehnt hätten.

### *Text Mining - Ordnen thematischer Räume*

Topic-Modelle können sich als ein nützliches Werkzeug erweisen, um den thematischen Raum eines Feldes zu erkunden. Oftmals ist die Forschung jedoch mit semantischen Clustern konfrontiert, über deren Beziehung zueinander nur gemutmaßt werden kann. Die Integration mit anderen Text-Mining-Werkzeugen kann hierbei behilflich sein, um die Topics zueinander in Beziehung zu setzen und dadurch Unterschiede herauszuarbeiten. Dies konnte im Rahmen eines Einzelbeitrages der Dissertation dadurch bewerkstelligt werden, dass zunächst der Textkorpus durch das Topic-Modell in topic-spezifische Subkorpora aufgeteilt wurde (Hösl & Reiberg, 2016). Auf dieser Basis wurden wiederum mittels eines wörterbuchbasierten Ansatzes Unterschiede zwischen den Subkorpora hinsichtlich des Auftretens indikativer Wörter für Politisierung ermittelt. So konnten politische Kernthemen identifiziert werden. Wiedemann (2016, S. 51) verweist auf dieses methodische Vorgehen und sieht es als einen möglichen Weg, wie die Ergebnisse von Topic-Modellen jenseits ihrer Evaluation einer komplexeren Analyse mit Text-Mining-Werkzeugen zugeführt werden können.

Solche Kombinationen aus wörterbuchbasierten Ansätzen und Topic-Modellen könnten künftig weiter untersucht werden. So bietet es sich beispielsweise an, unterschiedliche Wörterbücher, z. B. für Sentiment-Analysen und für Politisierung oder Polarisierung, zu nutzen, um Topics anschließend in einem zwei-dimensionalen Themenraum anzuordnen. Solche thematischen Mappings könnten wiederum eine vielversprechende Grundlage für ein „blended reading“ darstellen (Stulpe & Lemke, 2016).

#### *Exploration weiterer Methodenkombinationen im „blended reading“, um semantische Spuren von Deutungskämpfen zu verfolgen*

Zwei Einzelbeiträge der Dissertation stützen sich methodisch auf die Herangehensweise des „blended reading“ (Stulpe & Lemke; Hösl & Reiberg, 2016; Hösl, 2019). Gerade für interpretativ orientierte Arbeiten bietet dieser Analysemodus die Möglichkeit, quantitative Ergebnisse mit einzubeziehen, da diese durch eine qualitative Analyse auf Dokumentenebene flankiert werden. Auf diese Weise können quantitative Muster einerseits qualitativ plausibilisiert und andererseits rekontextualisiert werden. Im besonderen Maße ist die Herangehensweise dann für diskursive und semantische Untersuchungen geeignet, wenn die quantitativen Methoden dem Prinzip der Relationalität Rechnung tragen, das heißt, dass die Wortzusammenhänge berücksichtigt werden, in die ein Begriff eingebettet ist. Dies ist beispielsweise bei Kookkurrenzanalysen und Topic Modellen der Fall. Semantischer Wandel von Begriffen wurde in Rahmen der Arbeit hauptsächlich durch eine diachrone Kookkurrenzanalyse innerhalb eines „blended reading“ (ebenda) durchgeführt. Dies erforderte allerdings eine Vielzahl von Einzelentscheidungen hinsichtlich der verwendeten Wortfenster, der Schwelle beachteter Begriffe in den Kookkurrenz-Profilen oder die Festlegung von Zeitabschnitten durch eine Frequenzanalyse. Solche Einzelentscheidungen könnten möglicherweise minimiert werden, wenn künftige Arbeiten sich auf das Maß der „context volatility“ (Heyer, Kantner, Niekler, Overbeck, & Wiedemann, 2017) oder auf Weiterentwicklungen in der Analyse diachroner „word embeddings“ (Hamilton, Leskovec, & Jurafsky, 2016) stützen würden. Auch visuelle Analysen auf der Basis der Auftrittswahrscheinlichkeit eines Begriffs in unterschiedlichen Topics eines Topic-Modells über die Zeit könnten genutzt werden (Rohrdantz et al., 2011). Alternativen sollten künftig in ein „blended reading“ (Stulpe & Lemke, 2016) eingebettet und exploriert werden, um weitere Erfahrungen in der qualitativen Nachverfolgung der Spuren von Deutungskämpfen in den quantitativen Mustern semantischen Wandels zu sammeln.

#### *Analyse ministerieller Organigramme und Binnenstruktur*

Aus methodischer Sicht knüpft die Dissertation einerseits an bestehende Studien an, die Informationen aus Organigrammen quantifizieren (vgl. z. B. Fleischer et al., 2018). Sie geht jedoch,

erstens, über eine Quantifizierung einzelner „Strukturereignisse“ hinaus, indem sie in „Organigramm-Historien“ für einzelne (Unter)abteilungen revers-chronologisch nachvollzieht, welche Einheiten von woher zur Abteilung gekommen sind oder neu gegründet wurden (Hösl et al., 2019; Hösl & Kniep, 2019). Sie geht, zweitens, über bestehende Studien hinaus, weil sie durch ein diskurstheoretisches Fundament Organigramme und Begriffe in ihnen ernst nimmt (ebenda). Das bedeutet, Organigramme werde nicht als objektives Material verstanden, sondern als Texte in diskursiven Auseinandersetzungen, ebenso wie Positionspapiere oder Reden. Die Begriffe werden als Teil einer Positionierung in diskursiven Auseinandersetzungen betrachtet (ebenda). Eine Innovation der Arbeit besteht demnach darin, die Organigramm-Daten auf Diskurse und Diskurswandel zu beziehen. Die Dissertation ergänzt schließlich bestehende Studien durch die Kombination von quantitativen und qualitativ-interpretativen Analysen (vgl. Hösl et al., 2019; Hösl & Kniep, 2019), denn diese verbleiben oft weitgehend auf der quantitativen Ebene (Bertels & Schulze-Gabrechten, 2020; Fleischer et al., 2018). Zudem verfolgt die Dissertation anders als bisherige eher qualitativ orientierte Studien (Lichtmanegger & Bach, 2020) einen interpretativen Ansatz, der Organigramme, Interviews und weitere Dokumente wie Medien- und Behördenpublikationen sowie wissenschaftliche Publikationen in einem zyklischen Forschungsdesign aufeinander bezieht, um eine empirisch fundierte Erzählung der Veränderung in zwei Ministerien herauszuarbeiten (Hösl & Kniep, 2019). So konnte eine sinnverstehende Untersuchung des binnenstrukturellen Wandels umgesetzt werden.

#### *Limitationen und Entwicklungslinien*

Die hier eingesetzte Methodik hat sich als gut handhabbare Vorgehensweise erwiesen, um diskursive Bezüge und Kontexte zu rekonstruieren. Sie verblieb, dem Datenmaterial der Organigramme geschuldet, häufig aber auch auf einer niedrigen Auflösung, weil sie sich zum Teil auch auf einzelne, einschlägige Begriffe stützt. Die hier skizzierte Vorgehensweise könnte jedoch noch weiterentwickelt werden, indem ein Textkorpus mit den konkreten Aufgabenbeschreibungen und -definitionen aus den Geschäftsverteilungsplänen der Ministerien aufgebaut würde. Dadurch könnten über die Denominationen von Organisationseinheiten hinaus solche Aufgabenbeschreibungen auf Diskurse und Deutungen bezogen werden. Dies könnte sogar die Möglichkeit eröffnen, semantische bzw. argumentative Flüsse zwischen unterschiedlichen staatlichen Institutionen und/oder Parteien und der Medienöffentlichkeit nachzuvollziehen – etwa indem Daten zu (europäischen) Parlamentsdebatten, Parteiprogrammen, Medienkorpora (z. B. Korpora zu sozialen Medien, IT-Blogs, Zeitungsartikeln) und eben die Aufgabenbeschreibung in einer Analyse kombiniert würden (vgl. Blätte, 2020; Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2020; Krause et al., 2018; Rauh & Schwalbach, 2020). Solche Analysen könnten beispielsweise mit Hilfe von strukturellen Topic-Modellen (Roberts, Steward, & Tingley, 2020) oder auch im Modus eines „blended reading“ (Stulpe &

Lemke, 2016) durchgeführt werden. Auf diese Weise könnten die diskursiven Bezüge hochauflösender herausgearbeitet werden, als dies im Rahmen dieser Arbeit aus forschungspragmatischen Gründen möglich war.

Weiterhin wurden im Rahmen der Dissertation die Entwicklungen stark ausgehend von den Ministerien analysiert. Die Bezüge zwischen Positionierungen der Ministerien im Feld und signalisierter Zuständigkeiten könnten jedoch breiter und feingliederiger herausgearbeitet werden. Dies könnte beispielsweise in künftigen Studien durchgeführt werden, indem soziale und symbolische Relationen über die Zeit mittels Diskurs-Netzwerke-Analysen (Blessing et al., 2019; Leifeld & Haunns, 2012; Leifeld, 2017) oder über die Abbildung solcher Relationen in zwei-dimensionalen Räumen untersucht werden (Fuhse, Stuhler, Riebling, & Martin, 2020). Solche Analysen wären sowohl als Untersuchung von „Zeitscheiben“ gesamter Netzwerke bzw. Relationskonstellationen denkbar als auch auf spezifische Ministerien bezogene „ego-zentrierte“ Analysen. Auf diese Weise würde das relationale Geflecht, innerhalb dessen sich Ministerien positionieren, stärker ausgeleuchtet. Die Bezüge zum organisationalen Wandel könnten in solchen Analysen hergestellt werden, indem die Aufgabenbeschreibungen als symbolische Positionierung in die Analyse integriert würden. Dies würde es ermöglichen, intraministeriellen Wandel im Lichte des Wandels im Politikfeld detaillierter zu betrachten und die Bezüge durch Interviews erhobener, interner Deutungskämpfe herzustellen. Eine solche Herangehensweise wäre nicht nur für Ministerien interessant, sondern könnte auch auf andere (bürokratische) Organisationstypen angewandt werden, wie etwa Verbände und Parteien oder internationale Organisationen.

### **6.3 Theoretisch-konzeptionelle Beiträge und Entwicklungslinien**

Durch die theoretischen Überlegungen der Dissertation kann ein Beitrag sowohl zur Debatte um den Begriff der Digitalisierung und des Politikfeldes als auch zur Entwicklung eines relationalen, diskursiv-institutionellen Ansatzes für die Analyse binnenstrukturellen Wandels in Ministerien erbracht werden. Dadurch entwickelt die Arbeit eine theoretische Perspektive auf den intraministeriellen Wandel, die in dieser Ausprägung bisher nicht eingenommen wurde. Die diskursive Perspektive auf intraministeriellen Wandel im Allgemeinen ist kaum vertreten (vgl. hierzu auch Schamburek, 2016, S. 116). Über die theoretischen Überlegungen zum binnenstrukturellen Wandel in Ministerien hinaus bietet der theoretische Beitrag der Dissertation zudem allgemeinere Anknüpfungspunkte für die Feldtheorie und für die Theoriedebatten zur Institutionentheorie in der Politikwissenschaft und der Organisationsforschung (vgl. Gorski, 2013; Schmidt, 2010; Hay, 2015; Philips et al., 2004).

### *Zum Begriff der Digitalisierung*

Die Dissertation greift auf die soziologische Diskussion zur Digitalisierung und zur digitalen Gesellschaft zurück, indem sie ein Verständnis von Digitalisierung unter Rückgriff auf Reckwitz' (2017) Konzept des „neuen technologischen Komplex“ entwickelt. Damit trägt die Dissertation dem Hinweis Rechnung, in der politikwissenschaftlichen Digitalisierungsforschung Arbeiten der Nachbardisziplinen einzubeziehen (Berg et al., 2020). Das Konzept wird jedoch spezifiziert und vor allem um die Ebene der gesellschaftlichen Reflexion der verschiedenen Bestandteile des Komplexes erweitert. Dies erlaubt einerseits eine Anschlussfähigkeit an den theoretischen Ansatzpunkt des Ringens um die Institutionalisierung von Diskursen in Politikfeldern, andererseits bietet es die Möglichkeit, die diskursiven Auseinandersetzungen als Teil des sozio-technischen Wandels der Digitalisierung zu begreifen. Damit erhält der Begriff der Digitalisierung eine politische Dimension im Sinne eines Prozesses, in dem politische Akteur:innen potenziell jeden Teilaspekt der Digitalisierung politisieren können. Diese Erweiterung stellt eine Anschlussfähigkeit an das diskurs- und feldtheoretische Verständnis von Politikfeldern her. Es handelt sich demnach um eine Definition von Digitalisierung, in welcher der politische Prozess im sozio-technischen Wandel mitgedacht wird.

### *Zum Politikfeldbegriff*

Mit einer diskursiven und feldtheoretischen Perspektive auf Politikfelder trägt die Dissertation zudem zu einer Diskussion um den Begriff des Politikfeldes bei. Diese Diskussion ist in der deutschen Politikwissenschaft etwa ab 2012 neu aufgekommen, als die Frage nach der Entstehung von Politikfeldern in den Fokus deutscher Policy- und Verwaltungsforscher drang (Blätte, 2015; Böcher & Töller, 2012; Haunss & Hofmann, 2015; Loer et al., 2015; Loer, 2016; Massey, 2016). In der vorliegenden Arbeit wird nicht nur durch den Blick über die disziplinären Grenzen hin zur Soziologie eine ergänzende Perspektive auf Politikfelder dargelegt, sondern vor allem ein feld- und diskurstheoretischer Blickwinkel auf Politikfelder vorgeschlagen. Dieser Blickwinkel betont zum einen die Relationalität von Politikfeldern und das Ringen um die Einschreibung von Diskursen in staatliche Institutionen und zum anderen die gesellschaftliche Einbettung dieser Auseinandersetzungen über den Rückgriff auf die Feldtheorie als Gesellschaftstheorie. Dieser Rückgriff erlaubte es, Politikfelder gesellschaftlich zu verorten und einzubetten. Das Politikfeld wird als „Meta-Feld“ (Dubois, 2015) begriffen, aber im Sinne einer diskursiven Perspektive. Akteur:innen ringen darum, Diskurse mit Bezügen zu unterschiedlichen sozialen Feldern durch Einschreibung in staatliche Institutionen auf Dauer zu stellen. Auf diese Weise können Diskurse potenziell in Institutionen mit weitem Geltungsbereich, hoher Persistenz und Autorität institutionalisiert werden. Dieses Ringen um die Institutionalisierung von Diskursen kann schließlich die Autonomie sozialer Felder und damit ihre Dominanz- und Subordinationsverhältnisse berühren.

### *Binnenstrukturellen Wandel der Ministerien – theoretischer Beitrag*

Darüber hinaus bietet die Arbeit einen theoretischen Beitrag in der Debatte um organisationalen Wandel in Bundesministerien, indem eine feld- und diskurstheoretisch orientierte Perspektive eingenommen wird. Zwar bietet die Policy-Forschung mit der Diskursanalyse nach Hajer (1995) einen Ansatzpunkt, um die Institutionalisierung von Diskursen in Ministerien zu analysieren. Die Einschreibung von Diskursen in administrative Strukturen dient jedoch eher als Indiz für die Dominanz eines Diskurses. Die Analyse institutionellen Wandels selbst, in Form einer Übersetzung von Diskursen in organisationale Strukturen, lag dagegen bisher weniger im Fokus der existierenden Forschung. An dieser Stelle knüpft die vorliegende Dissertation mit ihren theoretischen Überlegungen an.

Kernargument des Ansatzes ist, dass Veränderungen in Ministerien aus dem Blickwinkel eines Ringens um die Institutionalisierung von Diskursen - im Sinne einer solchen Übersetzung von Diskursen in organisationale Strukturen - unter Berücksichtigung von Relationen verständlich gemacht werden können. Der Kernbeitrag liegt wiederum darin, das Ringen um Deutungen auf der Ebene intraorganisationaler Felder (Ministerien) und innerhalb von Politikfeldern zu betrachten (Politikfeld der Digitalisierung). Diskursive Verflechtungen zwischen diesen Ebenen werden betont. Deutungskämpfe in den Politikfeldern werden als diskursive Auseinandersetzungen zwischen Akteur:innen staatlicher und nicht-staatlicher sozialer Felder bzw. Repräsentant:innen solcher Felder begriffen, die sich in ihren Deutungen jeweils auf Diskurse mit Bezügen zu spezifischen sozialen Feldern beziehen. Damit liegt eine diskurs- und feldtheoretische Perspektive auf organisationalen Wandel vor, die eine gesellschaftliche Einbettung der Deutungskämpfe betont und die Entstehung neuer themenspezifischer Zuständigkeiten als Positionierung in einem Politikfeld versteht.

### *Theoretische Anknüpfungspunkte über den Wandel der Verwaltungsstruktur hinaus*

Die theoretischen Überlegungen sind jedoch nicht nur für den Forschungszweig des intraministeriellen Wandels von Relevanz, sondern bieten ebenfalls Anknüpfungspunkte in der allgemeinen Diskussion in der Politikwissenschaft hinsichtlich der Rolle von Ideen und Diskursen in der Institutionentheorie (Hay, 2008; Lynggaard, 2019; Schmidt, 2010), aber auch zur Diskussion um symbolische Relationen in der Feldtheorie (Gorski, 2013). So wurde festgestellt, dass Hajers Konzept der Institutionalisierung von Diskursen in der Debatte um einen diskursiven Institutionalismus kaum eine Rolle spielt, obwohl dessen Diskursanalyse als institutionell-konstruktivistische Perspektive gilt und daher eine starke Nähe zur genannten Debatte aufweist. Indem die Dissertation auf Hajer rekurriert, bringt sie dessen Überlegungen in diese politikwissenschaftliche Debatte ein. Diese Überlegungen sind hilfreich, um über Deutungskonflikte zu einer Mikrofundierung der „Genese und des Wandels von Institutionen“ (Kirchner & Krüger, 2015, S. 198) beizutragen. Das Defizit dieser

Mikrofundierung wurde in der Organisationssoziologie betont (ebenda). Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass der gesellschaftliche Kontext von Diskursen und Institutionen mehr Berücksichtigung finden sollte (Philips & Malhorta, 2008). In Rahmen der vorliegenden Arbeit werden diese Anregungen aufgegriffen, indem das Ringen um die Institutionalisierung von Diskursen ins Zentrum der theoretischen Überlegungen gerückt und mit dem Rückgriff auf den Politikfeldbegriff und die Feldtheorie eine gesellschaftliche Verortung von Diskursen und Institutionen ermöglicht wird. Mit der relationalen Perspektive der Feldtheorie wird im theoretischen Ansatz der Arbeit ferner eher eine „Logik der Abgrenzung“ betont als eine „Logik der Angemessenheit“, wie sie im soziologischen Institutionalismus verbreitet ist (Hösl & Kniep, 2019; Schmidt, 2010). Mit den theoretischen Überlegungen der Dissertation wird jedoch ebenfalls ein Defizit hinsichtlich der symbolischen Relationen in der Feldtheorie adressiert, indem diese Relationen aus diskurstheoretischer Perspektive weiter ausbuchstabiert werden (vgl. Gorski, 2013; Hösl & Kniep 2019). Mittels dieser hier skizzierten unterschiedlichen Anknüpfungspunkte kann die Dissertationen einige theoretische Überlegungen und Anregungen einbringen, die sowohl für die Diskussion zur Institutionentheorie relevant sind als auch für die Feldsoziologie.

#### *Entwicklungslinien*

Mit Blick auf die künftige Theorieentwicklung wäre es wünschenswert, die Überlegungen der vorliegenden Dissertation sowie die Theoriedebatten zum diskursiven Institutionalismus in der Politikwissenschaft, zu Institutionen und Diskursen in der Organisationsforschung sowie zu den symbolischen Relationen in der Feldtheorie noch stärker aufeinander zu beziehen, um somit das Verständnis von organisationalen Wandel als Institutionalisierung von Diskursen noch weiter auszudifferenzieren und zu entwickeln (Emirbayer & Johnson, 2008; Gorski, 2013; Hay, 2008; Lynggaard, 2019; Meyer et al., 2018; Philips et al., 2004; Schmidt, 2010). Die Theorieentwicklung könnte beispielsweise im Zusammenspiel zwischen theoretisch-konzeptueller Arbeit unter Einbezug der genannten Theoriedebatten und eingehenderen Untersuchungen hinsichtlich der Relationen zwischen verschiedenen Feldebeneen vollzogen werden, wie sie in den skizzierten Anhaltspunkten in den Entwicklungslinien in Abschnitt 6.1. dargestellt wurden. So könnten etwa die diskursiven Prozesse zwischen den Ebenen von sozialen Feldern, dem Politikfeld als Meta-Feld und intraorganisationalen Feldern stärker herausgearbeitet werden.

#### *Zur Reflexion und Nachvollziehbarkeit des Innenlebens der Ministerien*

Das Ringen um die Deutung von Phänomenen der sozialen Welt, sei es auf der Ebene von intraorganisationalen Feldern, sozialen Feldern oder in Politikfeldern findet in einem nicht endenden, permanenten und offenen Prozess statt. Auch gegenwärtig sehen wir, wie viele Aspekte der

Digitalisierung tagtäglich politisiert werden, und dies obwohl das Digitale für Milliarden von Menschen zu einer Alltäglichkeit geworden ist. So wurde zum Beispiel die Verbreitung vernetzender Artefakte stark debattiert, als es um den Ausbau der 5G-Technologie in Deutschland und die mögliche Beteiligung eines chinesischen Konzerns ging. Welche Interaktionen digitalisiert werden sollen und wie die Daten gespeichert und verarbeitet werden sollen, war Teil der Debatte um die Corona-App. Nicht zuletzt sehen wir aufgrund der Verbreitung von Hass und Hetze und/oder Verschwörungsmythen auch gegenwärtig wieder Debatten um Inhalte in sozialen Medien, aber auch in Messenger-Apps. Das Ringen um die Deutung der Digitalisierung ist somit in vielen Schattierungen präsent.

Spezifische Deutungen der Digitalisierung können sich wiederum in der Binnenstruktur von Ministerien oder Organisationen allgemein niederschlagen und auf diese Weise verstetigt und reproduziert werden. Eine diskursive und relationale Perspektive, wie sie in der vorliegenden Dissertation eingenommen wurde, kann solche Prozesse freilegen. Dies ermöglicht eine kritische Reflexion der Organisationsentwicklung, die eine normative Diskussion über die Organisationsweise der Ministerien eröffnen kann. Fragen in Bezug auf mögliche Alternativen hinsichtlich der binnenstrukturellen Arrangements sowie Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen und -definitionen werden durch eine solche Perspektive naheliegend. Die binnenstrukturelle Organisationsweise stellt einen Rahmen für die Mitgestaltung der Politikplanung, -formulierung und -implementierung dar und hat somit (un)mittelbar einen Einfluss auf die kollektiven Regeln, die sich eine Gesellschaft gibt. Daher haben die entsprechenden Fragestellungen eine bedeutende gesellschaftliche Dimension.

Schließlich wird die Sinnkonstruktion in den Ministerien vor dem Hintergrund diskursiver Auseinandersetzungen durch Untersuchungen, wie sie in dieser Dissertation durchgeführt wurden, nachvollziehbar und sorgt somit für ein besseres Verständnis des Innenlebens des Verwaltungsapparats. Die Kategorien, in denen Ministerialbeamte:innen denken, werden deutlich. Ihre Wahrnehmung von Sachverhalten und des sozio-technischen Wandels kann nachgezeichnet werden. Einerseits ist die Nachvollziehbarkeit bedeutsam für die Legitimation der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns. Andererseits ist gerade vor dem Hintergrund der Problemwahrnehmung virulenter Verschwörungsmythen in der Öffentlichkeit die Nachvollziehbarkeit und damit das Verständnis politisch-administrativer Prozesse ein wichtiges Anliegen. Beides ist bedeutend, um langfristig das Vertrauen in Ministerialbürokratie als eine zentrale staatliche Institution der Demokratie zu erhalten und zu stärken.

## Literaturverzeichnis

- Andersen, N. (1995). *Selvskabt forvaltning – Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900–1994* (Copenhagen, Nyt fra Samfundsvidenskaberne).  
Kopenhagen: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, N., & Kjaer, P. (1996). *Institutional construction and change: An analytical strategy of institutional history* (COS-Rapport No. 5/1996).
- Arendt, H. (2013). *Vita Activa oder vom tätigen Leben* (12. Aufl.). München: Piper.
- Bangel, C. (2019). Als gutes Regieren noch reichte. Abgerufen am 14.05.2020 von <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-02/thomas-de-maiziere-regieren-buch-fluechtlingspolitik/komplettansicht>.
- Bartels, H. (2009). *Die Piratenpartei. Entstehung, Forderungen und Perspektiven der Bewegung*. Berlin: Contumax.
- Becker, D. (2018). *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*. Berlin: Merve.
- Bell, S. (2011). Do we really need a new 'constructivist institutionalism' to explain institutional change? *British Journal of Political Science*, 41(4), 883–906.
- Bell, S. (2012). Where are the institutions? The limits of Vivien Schmidt's constructivism. *British Journal of Political Science*, 42(3), 714–719.
- Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.). (2010). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., & Simonis, G. (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: Springer VS.
- Berg, S., Rabowski, N., & Thiel, T. (2020). Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30, 171–191.
- Bergemann, B., Hofmann, J., Hösl, M., Irgmeier, F., Kniep, R., Pohle, J. (Hrsg.). (2016). Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung: Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015. *WZB Discussion Paper*. Abgerufen am 16.05.2020 von <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/145095/1/iv16-401.pdf>.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt am Main: Fischer.

- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. (2020). *Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache*. Abgerufen am 25.07.2020 von <https://www.dwds.de/d/>.
- Bernhard, S. (2010). *Die Konstruktion von Inklusion. Europäische Sozialpolitik aus soziologischer Perspektive*. Frankfurt am Main: Campus.
- Bernhard, S. (2011). Beyond constructivism. The political sociology of an EU policy field. *International Political Sociology*, 5(4), 426–445.
- Bertels, J., & Schulze-Gabrechten, L. (2020). Mapping the black box of intraministerial organization. An analytical approach to explore structural diversity below the portfolio level. *Governance* (online first). Abgerufen am 27.08.2020 von <https://doi.org/10.1111/gove.12486>.
- Betz, J., & Kübler, H.-D. (2013). *Internet Governance. Wer regiert das Internet*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bigo, D., Bonelli, L., Chi, D., & Olsson, C. (2007). Mapping the field of the EU internal security agencies. In D. Bigo (Hrsg.), *The field of the EU internal security agencies* (5–66). Paris: L'Harmattan.
- Bijker, W., Hughes, T., & Pinch, T. (Hrsg.). (1987). *The social construction of technological systems: New directions in the sociology and history of technology*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- BITKOM. (2019). Digitalisierung macht Logistik schneller, sicherer und einfacher. Abgerufen am 19.05.2020 von <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digitalisierung-macht-Logistik-schneller-sicherer-und-einfacher>.
- Blätte, A. (2010). *Integration im Spannungsfeld von Ressortzuständigkeit und Ubiquität - Funktionalität und diskursive Grundlagen der Landesintegrationsministerien* – Paper zur DVPW-Sektionstagung in Potsdam. Potsdam.
- Blätte, A. (2015). Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. *DMS - der moderne staat*, 8(1), 91–112.
- Blätte, A. (2020). GermaParl. Download and augment the corpus of plenary protocols of the German Bundestag. R package. (Version 1.4.1). Abgerufen am 25.07.2020 von <https://CRAN.R-project.org/package=GermaParl>.
- Blessing, A., Blokker, N., Haunss, S., Kuhn, J., Lapesa, G., & Padó, S. (2019). An environment for relational annotation of political debates. In M. R. Costa-jussà, & E. Alfonseca (Hrsg.), *Proceedings of the 57th annual meeting of the Association for Computational Linguistics: System Demonstrations* (105–110). Florenz: Association for Computational Linguistics.

- BMWi. (2020). Digitale Transformation in der Industrie . Abgerufen am 06.07.2020 von <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/industrie-40.html>.
- Böcher, A., & Töller, A. E. (2012). Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Abgerufen am 06.07.2020 von [https://www.researchgate.net/profile/Michael\\_Boecher/publication/328563438\\_Reifung\\_al\\_s\\_taugliches\\_Konzept\\_zur\\_Konzeptualisierung\\_langfristigen\\_Wandels\\_von\\_Politikfeldern\\_Uberlegungen\\_anhand\\_des\\_Politikfeldes\\_Umweltpolitik/links/5bd4eeec4585150b2b8b2f15/Reife](https://www.researchgate.net/profile/Michael_Boecher/publication/328563438_Reifung_al_s_taugliches_Konzept_zur_Konzeptualisierung_langfristigen_Wandels_von_Politikfeldern_Uberlegungen_anhand_des_Politikfeldes_Umweltpolitik/links/5bd4eeec4585150b2b8b2f15/Reife).
- Borucki, I., & Schünemann, W. (Hrsg.). (2019). *Internet und Staat. Perspektiven auf eine komplizierte Beziehung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bourdieu, P. (1983). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In R. Kreckel (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt Sonderband 2)* (183–198). Göttingen: Schwartz.
- Bourdieu, P. (1985). The social space and the genesis of groups. *Theory and Society*, 14(6), 723–744.
- Bourdieu, P. (1990). L'économie de la maison. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 2–96.
- Bourdieu, P. (1993). *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, P. (2001). *Die Regeln der Kunst. Genese und Struktur des literarischen Feldes*. Berlin: Suhrkamp.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Bourdieu, P., Wacquant, L., & Farage, S. (1994). Rethinking the state. Genesis and structure of the bureaucratic field. *Sociological Theory*, 12(1), 1–18.
- Brain, A. (1994). *Increasing returns and path dependency in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bull, H., & Medhe, V. (2015). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (9. Aufl.). Heidelberg: C. F. Müller.
- Busch, A., Breindl, Y., & Jacobi, T. (Hrsg.) (2019). *Netzpolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Campbell, J., & Pedersen, O. (Hrsg.) (2001). *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Chester, D., & Willson, F. (1968). *The organization of British central government, 1914-1964*. London: Allen & Unwin.
- Czerwick, E. (2010). Regierungsorganisation und Politik in Rheinland-Pfalz. In U. Sarcinelli, J. Falter, & G. Mielke (Hrsg.), *Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie*. (373–400). Wiesbaden: Springer VS.
- Davis, G., Weller, P., Craswell, E., & Eggins, S. (1999). What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950–1997. *Public Administration*, 77(1), 7–50.
- Derlien, H.-U. (1995). Public administration in Germany: Political and societal relations. In J. Pierre (Hrsg.), *Bureaucracy in the modern state. An introduction to comparative public administration* (64–91). Cheltenham: Edward Elgar.
- Derlien, H.-U. (1996). Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts. *Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 87, 548–580.
- Deutscher Bundestag. (2013). *Wie Umwelt- und Tierschutz ins Grundgesetz kamen*. Abgerufen am 22.05.2020 von [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47447610\\_kw49\\_grundgesetz\\_20a-213840](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47447610_kw49_grundgesetz_20a-213840).
- Deutscher Gewerkschaftsbund. (2019). *Künstliche Intelligenz und die Arbeit von Morgen*. Abgerufen am 06.07.2020 von <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/arbeit-der-zukunft/++co++3efc0928-cd76-11e9-81dd-52540088cada>.
- Diaz-Bone, R. (2006a). Die interpretative Analytik als methodologische Position. In B. Kerchner, & S. Schneider (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung* (68–84). Wiesbaden: Springer VS.
- Diaz-Bone, R. (2006b). Zur Methodologisierung der Foucaultschen Diskursanalyse. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 7(1). Abgerufen am 07.07.2020 von <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/rt/printerFriendly/71/145#g4>.
- Diaz-Bone, R. (2019). Statistical panopticism and its critique. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 44(2), 77–102.
- Djeffal, C. (2017). Deutschland braucht nicht ein Digitalministerium, sondern viele! *Süddeutsche Zeitung*. Abgerufen am 08.07.2020 von <https://www.sueddeutsche.de/digital/digitalisierung-deutschland-braucht-nicht-ein-digitalministerium-sondern-viele-1.3669617>.

- Dobusch, L. (2014). *Digitale Zivilgesellschaft in Deutschland. Stand und Perspektive 2014*. Abgerufen am 07.07.2020 von [https://www.bewegungsstiftung.de/fileadmin/user\\_upload/bws/bridge/Anlage\\_1\\_-\\_Dobusch\\_2014\\_Analyse-Digitale-Bu\\_\\_rgerrechtsbewegung.pdf](https://www.bewegungsstiftung.de/fileadmin/user_upload/bws/bridge/Anlage_1_-_Dobusch_2014_Analyse-Digitale-Bu__rgerrechtsbewegung.pdf).
- Döhler, M. (2015). Das Politikfeld als analytische Kategorie. *DMS - der moderne staat*, 8(1), 51–69.
- Döhler, M. (2020a). Ministerialverwaltung und Interessengruppen – Neues und Vergessenes zu einem alten Thema. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30, 1–26.
- Döhler, M. (2020b). The architecture of organizations as missed opportunity in political research. *Public Administration* (online first). Abgerufen am 16.04.2020 von <https://doi.org/10.1111/padm.12669>.
- Döhler, M., & Manow, P. (1997). *Strukturbildung von Politikfeldern: Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Döhler, M., Bogumil, J., Butzer, H., Hassel, A., & Jan, W. (Hrsg.). (2015). Entstehung und Wandel von Politikfeldern [Schwerpunkt]. *DMS - der moderne staat*, 8(1), 3–112.
- DPA. (2020a). Der Ruf nach einem Digitalministerium wird lauter. *heise online*. Abgerufen am 06.08.2020 von <https://www.heise.de/news/Der-Ruf-nach-einem-Digitalministerium-wird-lauter-4852623.html>.
- DPA. (2020b). *Kabinett verabschiedet Programm zur EU-Ratspräsidentschaft*. Abgerufen am 06.07.2020 von <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-06/corona-krise-bundeskabinett-programm-eu-ratspraesidentenschaft-brexit-verhandlung>.
- Dubois, V. (2015). The fields of public policy. In M. Hilgers, & E. Mangez (Hrsg.), *Bourdieu's theory of social fields. Concepts and applications* (199–220). New York: Routledge.
- Egeberg, M. (1999). The impact of bureaucratic structure on policy making. *Public Administration*, 77(1), 155–170.
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. In B. Peters, & J. Pierre (Hrsg.), *Handbook of Public Administration* (116–126). London: Sage.
- Elliott, A. (2013). *Concepts of the self* (3. Aufl.). Cambridge: Polity Press.
- Emirbayer, M., & Johnson, V. (2008). Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, 37(1), 1–44.

- Engst, B., & Hönnige, C. (2019). Modern Times? Das Internet vor dem Bundesverfassungsgericht. In A. Busch, Y. Breindl, & T. Jakobi (Hrsg.), *Netzpolitik. Ein einführender Überblick* (163–190). Wiesbaden: Springer VS.
- Europäische Kommission. (2020). DG Connect. Abgerufen am 18.08.2020 von [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/ThinkTank/index.php/DG\\_Connect](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/ThinkTank/index.php/DG_Connect).
- Fischer, F., & Forester, J. (Hrsg.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, London: Duke University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Hrsg.). (2012). *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Durham, London: Duke University Press.
- Fleischer, J., Bertels, J., & Schulze-Gabrechten, L. (2018). *Stabilität und Flexibilität. Wie und warum ändern sich Ministerien?*. Baden-Baden: Nomos.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1–26.
- Foucault, M. (1976). *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, M. (1986). *Sexualität und Wahrheit* (4. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fromm, N., & Vedder, S. (2019). Digitalisierung der Ministerialverwaltung. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (online first). Wiesbaden: Springer VS. Abgerufen am 07.07.2020 von [https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-23669-4\\_34-1](https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-23669-4_34-1).
- Fuhse, J., Stuhler, O., Riebling, J. R., & Martin, J. L. (2020). Relating social and symbolic relations in quantitative text analysis. A study of parliamentary discourse in the Weimar Republic. *Poetics*, 78 (online first). Abgerufen am 27.08.2020 von <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2019.04.004>.
- Gammelin, C. (2019). Immer nur sparen funktioniert nicht. *Süddeutsche Zeitung*. Abgerufen am 22.05.2020 von <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/gruene-schuldenbremse-1.4469521>.
- Ganz, K. (2018). *Die Netzbewegung: Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft*. Opladen: Budrich.

- Gorski, P. (2013). Bourdieusian theory and historical analysis. Maps, mechanisms, and methods. In P. Gorski (Hrsg.), *Bourdieu and historical analysis* (327–366). Durham: Duke University Press.
- Grunow, D. (2003). Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In D. Grunow (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse* (15–59). Wiesbaden: Springer VS.
- Guiraudon, V. (2003). The constitution of a European immigration policy domain: A political sociology approach. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 263–282.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organizations. In L. Gulick, & L. Urwick (Hrsg.), *Papers on the science of administration* (3–50). New York: Institute of Public Administration.
- Haas, E. (1990). *When knowledge is power. Three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. (1997). Ökologische Modernisierung als Sprachspiel: Eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel. *Soziale Welt*, 48(2), 107–131.
- Hajer, M. (2006). Doing discourse analysis: Coalition, practices, meaning. In M. Van den Brink, & T. Metze (Hrsg.), *Word matter in policy and planning. Discourse theory and method in social sciences* (65–74). Utrecht: Labor Grafimedia b.v.
- Hamilton, W., Leskovec, J., & Jurafsky, D. (2016). Diachronic word embeddings reveal statistical laws of semantic change. In K. Erk, & N. A. Smith (Hrsg.), *Proceedings of the 54th annual meeting of the Association for Computational Linguistics (Volume 1: Long Papers)* (1489–1501). Berlin, Germany: Association for Computational Linguistics.
- Haunss, S., & Hofmann, J. (2015). Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *DMS - der moderne staat*, 8(1), 29–49.
- Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hay, C. (2008). Constructivist institutionalism. In S. Binder, R. Rhodes, & B. Rockman (Hrsg.), *The Oxford handbook of political institutions* (56-75). Oxford: Oxford University Press.
- Hay, C. (2015). Social constructivism. In M. Bevir, & R. Rhodes (Hrsg.), *Routledge handbook of interpretive political science* (99-112). New York: Routledge.

- Hay, C. (2017). The interdependence of intra- and inter-subjectivity in constructivist institutionalism. *Critical Review*, 29(2), 235–247.
- Heise Online. (2020). Grünen-Chef Habeck: Digitalisierung macht Energiewende erst möglich. Abgerufen am 19.05.2020 von <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Gruenen-Chef-Habeck-Digitalisierung-macht-Energiewende-erst-moeglich-4665104.html>.
- Heppell, T. (2011). Departmental restructuring under New Labour. *The Political Quarterly*, 82(3), 425–434.
- Heyer, G., Kantner, C., Niekler, A., Overbeck, M., & Wiedemann, G. (2017). *Modeling the dynamics of domain specific terminology in diachronic corpora*. Abgerufen am 18.07.2020 von <https://arxiv.org/abs/1707.03255>.
- Higgott, R. (2006). International political institutions. In R. Rhodes, S. Binder, & B. Rockman (Hrsg.), *The Oxford handbook of political institutions* (611–632). Oxford: Oxford University Press.
- Hofmann, J. (1993). *Implizite Theorien in der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hofmann, J. (1995). Implicit theories in policy discourse: An inquiry into the interpretations of reality in German technology policy. *Policy Sciences*, 28, 127–148.
- Hofmann, J. (2018). Digitalisierung und demokratischer Wandel als Spiegelbilder. In F. Martinsen (Hrsg.), *Wissen - Macht - Meinung. Demokratie und Digitalisierung* (14–21). Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Hofmann, J. (2020). Digitale Kommunikationsinfrastrukturen. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (online first). Wiesbaden: Springer VS. Abgerufen am 07.07.2020 von [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4\\_13-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_13-1).
- Hofmann, J., & Kniep, R. (2018). *Die Pop-Karriere der deutschen Netzpolitik: Eine Erfolgsgeschichte?* Abgerufen am 12.08.2020 von re-publica.com: <https://18.re-publica.com/en/session/pop-karriere-deutschen-netzpolitik-erfolgsgeschichte>.
- Hofmann, J., Katzenbach, C., & Gollatz, K. (2017). Between coordination and regulation: Finding the governance in Internet governance. *New Media & Society*, 19(9), 1406–1423.
- Hofmann, J., Kersting, N., Ritzi, C., & Schünemann, W. (Hrsg.) (2019a). *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*. Bielefeld: Transcript.

- Hofmann, J., Kersting, N., Ritzi, C., & Schünemann, W. (2019b). Politikwissenschaft und die digitale Gesellschaft. In J. Hofmann, N. Kersting, C. Ritzi, & W. Schünemann (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*. Bielefeld: Transcript.
- Hösl, M. (2019). Semantics of the internet: A political history. *Internet Histories*, 3(3-4), 275–292.
- Hösl, M., & Kniep, R. (2019). Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. *Berliner Journal für Soziologie*, 29(3-4), 207–235.
- Hösl, M., & Reiberg, A. (2016). Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese. In M. Lemke, & G. Wiedemann (Hrsg.), *Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse* (315–342). Wiesbaden: Springer.
- Hösl, M., Kniep, R., & Irgmaier, F. (2019). Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (online first). Wiesbaden: Springer VS. Abgerufen am 07.07.2020 von [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4\\_33-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_33-1).
- Hustedt, T. (2013). *Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Jacob, D., & Thiel, T. (Hrsg.) (2017). *Politische Theorie und Digitalisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Janning, F. (2011). *Die Spätgeburt eines Politikfeldes*. Baden-Baden: Nomos.
- Jürgens, H. (1996). Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In M. Jänicke (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen* (59–112). Berlin: edition sigma.
- Katzenbach, C. (2016). *Governance – Technik – Kommunikation. Perspektiven einer kommunikationswissenschaftlichen Governance-Forschung*. Berlin.
- Katzenbach, C. (2018). *Die Regeln digitaler Kommunikation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kaufmann, M., & Jeandesboz, J. (2017). Politics and ‘the digital’: From singularity to specificity. *European Journal of Social Theory*, 20(3), 309–328.
- Kerchner, B. (2006). Diskursanalyse in der Politikwissenschaft. Ein Forschungsüberblick. In B. Kerchner, & S. Schneider (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung* (33–68). Wiesbaden: Springer VS.

- Kersting, N. (2019). Digitalization and political science in Germany. In M. Kneuer, & H. V. Milner (Hrsg.), *Political science and digitalization: Global perspectives* (146–162). Opladen: Budrich.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2. Aufl.). New York: Longman.
- Kirchner, S., & Krüger, A. (2015). Wie geht es weiter mit dem soziologischen Neo-Institutionalismus? Eine kritische Auseinandersetzung. In M. Apelt, & U. Wilkesmann (Hrsg.), *Zur Zukunft der Organisationssoziologie* (189–202). Wiesbaden: Springer VS.
- Kjær, P., & Pedersen, O. (2001). Translating liberalization: Neoliberalism in the Danish negotiated economy. In J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Hrsg.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Klenk, T., Nullmeier, F., & Wewer, G. (Hrsg.) (2020). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kneuer, M. (2017). Digitale Medien und Kommunikation in der Vergleichenden Politikwissenschaft. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 11(4), 503–511.
- Kneuer, M. (2020). E-Government im internationalen Vergleich. In J. Hofmann, N. Kersting, C. Ritzi, & W. Schünemann (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven* (189–204). Bielefeld: Transcript.
- König, P. (2018). Digitalpolitische Positionen im deutschen Parteiensystem. Eine Analyse der Parteipositionen zu den Bundestagswahlen der Jahre 2009, 2013 und 2017. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2, 399–427.
- Koselleck, R. (2004). *Futures past: On the semantics of historical time*. New York: Columbia University Press.
- Krause, W., Lewandowski, J., Matthieß, T., Merz, N., Regel, S., & Werner, A. (2018). Manifesto Corpus. (2018-2). (W. B. Center, Hrsg.) Berlin. Abgerufen am 25.07.2020 von <https://manifesto-project.wzb.eu/>.
- Küllmer, B. (2019). Interessenvermittlung der Internetwirtschaft. In A. Busch, Y. Breindl, & T. Jakobi (Hrsg.), *Netzpolitik. Ein einführender Überblick* (127–140). Wiesbaden: Springer VS.
- Lang, A. (2006). *Die Evolution sektoraler Wirtschaftsverbände. Informations- und Kommunikationsverbände in Deutschland, Großbritannien und Spanien*. Wiesbaden: Springer VS.

- Lange, S. (2020). *Digitalisierung macht den Deutschen Angst: Drei Viertel fürchten Jobverlust*. Abgerufen am 19.05.2020 von <https://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/Digitalisierung-macht-den-Deutschen-Angst-Drei-Viertel-fuerchten-Jobverlust-id56564641.html>.
- Larsson, O. (2015). Using post-structuralism to explore the full impact of ideas on politics. *Critical Review*, 27(2), 174–197.
- Larsson, O. (2019). Advancing post-structural institutionalism: Discourses, subjects, power asymmetries, and institutional change. *Critical Review*, 30(3-4), 325–346.
- Lauer, C., & Lobo, S. (2014). *Aufstieg und Niedergang der Piratenpartei*. Hamburg: sobooks.
- Leifeld, P. (2017). Discourse network analysis: Policy debates as dynamic networks. In J. Victor, A. Montgomery, & M. Lubell (Hrsg.), *The Oxford handbook of political networks* (301–326). Oxford: Oxford University Press.
- Leifeld, P., & Haunns, S. (2012). Political discourse networks and the conflict over software patents in Europe. *European Journal of Political Research*, 51(3), 382–409.
- Lerche, J., Hamann, G., & Kutter, I. (2013). Jetzt ein Internetministerium! *Die Zeit*. Abgerufen am 16.08.2020 von <https://www.zeit.de/2013/48/infografik-internetministerium>.
- Lichtmanegger, C. (2018a). *Der Einfluss von Europäisierung - in Interaktion mit Verwaltungsreformen, politischen und organisatorischen Faktoren - auf den binnenorganisatorischen Wandel in der Ministerialverwaltung* (Dissertation). Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Hannover.
- Lichtmanegger, C. (2018b). Task environment matters for intra-ministerial change: The interaction of international environment, organizational and opportunity factors. *International Journal of Public Administration*, 42(4), 320–333.
- Lichtmanegger, C., & Bach, T. (2020). The interaction of multiple drivers of intra-organizational change in ministerial administrations. *Public Policy and Administration* (online first). Abgerufen am 27.08.2020 von <https://doi.org/10.1177/0952076720904439>.
- Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: Turning round the tetrahedron. In B. Arts, & P. Leroy (Hrsg.), *Institutional dynamics in environmental governance* (45–68). Dordrecht: Springer.

- Löblich, K., & Wendelin, M. (2012). ICT policy activism on a national level: Ideas, resources and strategies of German civil society in governance processes. *New Media & Society*, 14(6), 899–915.
- Löblich, M., & Karppinen, K. (2014). Guiding principles for internet policy: A comparison of media coverage in four western countries. *The Information Society*, 30(1), 45–59.
- Loer, K. (2016). Von politikfeldverdächtigen Konstellationen zum Politikfeld. In B. Bergemann, J. Hofmann, M. Hösl, F. Irgmeier, R. Kniep, & J. Pohle (Hrsg.), *Entstehung von Politikfeldern - Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung* (WZB Discussion Paper SP IV 2016–40158, 58–66). Berlin.
- Loer, K., Reiter, R., & Töller, A. (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?. *DMS - der moderne staat*, 8(1), 7–28.
- Lok, J., & Hugh Christopher, W. (2006). Institutional theory, language, and discourse analysis: A comment on Phillips, Lawrence, and Hardy. *The Academy of Management Review*, 31(2), 477–480.
- Lynggaard, K. (2019). *Discourse analysis and European Union politics*. London: Palgrave Macmillan.
- MacCarthaigh, M., Roness, P., & Sarapuu, K. (2012). Mapping public sector organizations: An agenda for future research. *International Journal of Public Administration*, 35(12), 844–851.
- Massey, E. (2016). *Innovations in policy: The emergence of climate adaptation as a new policy field* (Dissertation). Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam. Abgerufen am 16.08.2020 von <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/42164662/complete+dissertation.pdf>.
- Massey, E., & Huitema, D. (2012). The emergence of climate change adaptation as a policy field: The case of England. *Regional Environmental Change*, 13, 341–352.
- McCowan, M. (2019). *Public administration in times of transnationalisation and crisis. The dynamics of organisational change in ministries of finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Mérand, F. (2010). Pierre Bourdieu and the birth of European defense. *Security Studies*, 19(2), 342–374.
- Merkel, A. (2018). *Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Digital-Gipfel am 4. Dezember 2018 in Nürnberg*. Abgerufen am 19.05.2020 von <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-beim-digital-gipfel-am-4-dezember-2018-in-nuernberg-1557288>.

- Meyer, R., Jancsary, D., Höllerer, M., & Boxenbaum, E. (2018). The role of verbal and visual text in the process of institutionalization. *Academy of Management Review*, 43(3), 392–418. doi:10.5465/amr.2014.0301.
- Mortensen, P., & Green-Pedersen, C. (2014). Institutional effects of changes in political attention: Explaining organizational changes in the top bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 165–189.
- Mühlenmeier, L. (2018). *Wie man in 69 Jahren einen Überwachungsstaat aufbaut*. Abgerufen am 06.07.2020 von <https://netzpolitik.org/2018/wie-man-in-69-jahren-einen-ueberwachungsstaat-aufbaut/>.
- Münch, S. (2016). *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nassehi, A. (2019). *Muster. Theorie der digitalen Gesellschaft*. München: C.H. Beck.
- Neuerer, D. (2017). Politiker trommeln für neues Digitalministerium. Abgerufen am 14.05.2020 von <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl/alle-schlagzeilen/zukunftsthema-digitalisierung-politiker-trommeln-fuer-neues-digitalministerium/20284820.html?ticket=ST-2618973-td9cyEygBcL1PDC00F6i-ap2>.
- Niedermayer, O. (2013). Die netzpolitischen Reaktionen der anderen Parteien auf das Erscheinen der Piratenpartei. In O. Niedermayer (Hrsg.), *Die Piratenpartei* (237–257). Wiesbaden: Springer VS.
- Niedermayer, O. (Hrsg.). (2013). *Die Piratenpartei*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, F. (2001). Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider, & W. Viehöver (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse* (Bd. Band I: Theorien und Methoden (287–314). Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, F. (2013). Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse. In S. Kropp, & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*. (Sonderheft 172013, DMS- der moderne Staat) (21–44). Opladen: Budrich.
- Nullmeier, F. (2019). Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29, 153–171.
- Nullmeier, F., & Rüb, F. W. (1993). *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat*. Frankfurt am Main: Campus.

- Nullmeier, F., Klopp-Malek, T., & Schneider, S. (2010). The cognitive turn in political science. In R. Atkinson, T. Georgios, & K. Zimmermann (Hrsg.), *Sustainability in European environmental policy*, (77–93). London: Routledge.
- Palonen, K. (2003). Four Times of politics: Policy, polity, politicking, and politicization. *Alternatives: Global, Local, Political*, 28(2), 171–186.
- Panizza, F., & Miorelli, R. (2012). Taking discourse seriously: Discursive institutionalism and post-structuralist discourse theory. *Political Studies*, 61(2), 301–318.
- Pappi, U., & König, T. (1995). Informationsaustausch in politischen Netzwerken. In D. Jansen, & K. Schubert (Hrsg.), *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven* (111–131). Marburg: Schüren.
- Paul, D. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75(2), 332–337.
- Pehle, H. (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Peters, B. (2001). *The politics of bureaucracy* (5. Aufl.). London: Routledge.
- Peters, B. (2019). *Institutional theory in political science* (4. Aufl.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Pétin, P., & Tréguer, F. (2018). Building and defending the alternative Internet: The birth of the digital rights movement in France. *Internet Histories*, 2(3-4), 281–298.
- Pfeiffer, S. (2017). The vision of “Industrie 4.0” in the making: A case of future told, tamed, and traded. *NanoEthics*, 11(1), 107–121.
- Philips, N., Lawrence, T., & Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of Management Review*, 29(4), 635–652.
- Philips, N., Lawrence, T., & Hardy, C. (2006). Discussing “discourse and institutions”: A reply to Lok and Willmott. *Academy of Management Review*, 31(2), 480–483.
- Philips, N., & Malhorta, N. (2008). Taking social construction seriously: Extending the discursive approach in institutional theory. In R. Greenwood, O. Christine, K. Sahlin, & R. Suddaby (Hrsg.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (702–720). London: Sage.
- Piepenbrink, J. (Hrsg.). (2015). Megatrends. *Aus Politik- und Zeitgeschichte*, 65 (31–32).

- Pinch, T., & Bijker, W. (1984). The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *Social Studies of Science*, 14(3), 399–441.
- Pohle, J. (2016a). *Information for all? The emergence of UNESCO's policy discourse on the information society (1990–2003)* (Dissertation). Vrije Universiteit Brussel, Brüssel. Abgerufen am 08.07.2020 <https://www.econstor.eu/handle/10419/158025>.
- Pohle, J. (2016b). *Opening the black box of communication policy-making: Analysing policy change through the lenses of networks and discourse*. Abgerufen am 08.07.2020 von SSRN: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2827659](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2827659).
- Pohle, J. (2018). *Digitalpolitik in Deutschland: Globales Politikfeld sucht Ministerium*. Abgerufen am 08.07.2020 von <https://regierungsforschung.de/digitalpolitik-in-deutschland-globales-politikfeld-sucht-ministerium/>.
- Pohle, J. (2019). Abgesang der Netzpolitik: Rückblick auf ein Politikfeld im Wandel. *Politische Vierteljahresschrift*, 60, 647–650.
- Pohle, J., Hösl, M., & Kniep, R. (2016). Analysing internet policy as a field of struggle. *Internet Policy Review*, 5(2). Abgerufen am 27.08.2020 von <https://policyreview.info/articles/analysis/analysing-internet-policy-field-struggle>.
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments 1960–83*. London: George & Unwin.
- Quack, S. (2005). Zum Werden und Vergehen von Institutionen – Vorschläge für eine dynamische Governanceanalyse. In G. Schuppert (Hrsg.), *Governanceforschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (346–370). Baden-Baden: Nomos.
- Radaelli, C. (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2(2), 159–183.
- Rauh, C., & Schwalbach, J. (2020). The ParlSpeech V2 data set: Full-text corpora of 6.3 million parliamentary speeches in the key legislative chambers of nine representative democracies. (V2). Harvard Dataverse. Abgerufen am 16.08.2020 von <https://doi.org/10.7910/DVN/L4OAKN>.
- Reckwitz, A. (2017). *Die Gesellschaft der Singularitäten - Zum Strukturwandel der Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Reiberg, A. (2018). *Netzpolitik. Genese eines Politikfeldes*. Baden-Baden: Nomos.

- Reichersdorfer, J. (2017): Die Organisation der Integration. Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich. *DMS - der moderne staat*, 1, 69–88.
- Rieger, S. (2014). *Wie verankert man Digitalpolitik in der Bundesregierung? Zuständigkeiten, Entstehungsprozess und Führungsmodell der digitalen Agenda*. Abgerufen am 08.07.2020 von [https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/policy\\_brief\\_digitale\\_agenda.pdf](https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/policy_brief_digitale_agenda.pdf).
- Roberts, M., Steward, B., & Tingley, D. (2020). *stm. An R Package for the Structural Topic Model*. Abgerufen am 25.07.2020 von <https://www.structuraltopicmodel.com/>.
- Rohrdantz, C., Hautli, A., Meyer, T., Butt, M., Keim, D., & Plank, F. (2011). Towards tracking semantic change by visual analytics. In D. Lin, Y. Matsumoto, & R. Mihalcea (Hrsg.), *Proceedings of the 49th annual meeting of the Association for Computational Linguistics: Human Language Technologies* (305–310). Portland, Oregon, USA: Association for Computational Linguistics.
- Rosenbach, M., & Schmundt, H. (2009). Aufstand der Netzbürger. *Der Spiegel*. Abgerufen am 14.05.2020 von <https://www.spiegel.de/spiegel/a-639993.html>.
- Rössler, P. (2001). Between online heaven and cyberhell. *New Media & Society*, 3(1), 49–66.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (189–220). Boulder: Westview Press.
- Sadler, G. (1976). Ablauforganisation. In U. Becker, & W. Thieme (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltung* (Bd. 3). Köln: Heymann.
- Schallbruch, M. (2018). *Schwacher Staat im Netz. Wie die Digitalisierung den Staat in Frage stellt*. Wiesbaden: Springer.
- Schamburek, D. (2013). Stellenwert-Indikatoren für Politikfelder in der Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen. Am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik in deutschen Landesministerialverwaltungen. *Verwaltung und Management*, 19(4), 210–219.
- Schamburek, D. (2016). *Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen* (Dissertation). Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Bamberg: Bamberg University Press.
- Scharpf, F. (1976). Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy. *Preprint Series of the International Institute of Management*. Abgerufen am 14.05.2020 von <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/1976/iim-pre-i76-12.pdf>.

- Schimank, U. (2006). *Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, V. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1–25.
- Schmidt, V. (2012). A curious constructivism: A response to Professor Bell. *British Journal of Political Science*, 72(3), 705–713.
- Schmidt, V. (2017). Theorizing ideas and discourse in political science: Intersubjectivity, neo-institutionalisms, and the power of ideas. *Critical Review*, 29(2), 248–263.
- Schneider, V. (2001). *Die Transformation der Telekommunikation: Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800–2000)*. Frankfurt/New York: Campus.
- Scholz, S. (2004). *Internet-Politik in Deutschland. Vom Mythos der Unregulierbarkeit*. Münster: Lit Verlag.
- Schulze, M. (2016). (Un)sicherheit hinter dem Bildschirm: Die Versicherheitlichung des Internets. In S. Fischer, & C. Masala (Hrsg.), *Innere Sicherheit nach 9/11: Sicherheitsbedrohungen und (immer) neue Sicherheitsmaßnahmen?* (165–185). Wiesbaden: Springer VS.
- Schulze, M. (2017). *From cyber-utopia to cyber-war: Normative change in cyberspace* (Dissertation). Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena. Abgerufen am 14.07.2020 von <https://doi.org/10.22032/dbt.35107>.
- Schulzki-Haddouti, C. (1998). Kommt die "virtuelle APO"? *Telepolis*. Abgerufen am 07.07.2020 von <https://www.heise.de/tp/features/Kommt-die-virtuelle-APO-3411930.html>.
- Schünemann, W., & Weiler, S. (2012). *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwanholz, J. (2019). Der Deutsche Bundestag als Akteur. In A. Busch, Y. Breindl, & T. Jakobi (Hrsg.), *Netzpolitik. Ein einführender Überblick* (105–126). Wiesbaden: Springer VS.
- Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2012). *Interpretive research design. Concepts and processes*. New York: Routledge.

- Scott, R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4. Aufl.). Los Angeles: Sage.
- Searle, J. (1995). *The construction of social reality*. London: Penguin.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Selznick, P. (1992). *The moral Commonwealth: Social theory and the promise of community*. Berkeley: University of California Press.
- Sieberer, U. (2015). Die Politik des Ressortzuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957-2013. *Politische Vierteljahresschrift*, 56(1), 77–103.
- Sieberer, U., Meyer, T. M., Bäck, H., Ceron, A., Falcó-Gimeno, A., Guinaudeau, I., Persson, T. (2019). The political dynamics of portfolio design in European democracies. *British Journal of Political Science* (online first). Abgerufen am 27.08.2020 von <https://doi.org/10.1017/S0007123419000346>.
- Stemmler, D., Berg, S., & Thiel, T. (2020). *Politische Theorie der digitalen Konstellation*. Abgerufen am 14.07.2020 von <https://digidem.weizenbaum-institut.de/wp-content/uploads/2020/07/ZPol-Digitheo-CfP.pdf>.
- Straßheim, H. (2009). Governance als reflexive Koordination. In S. Botzem, J. Hofmann, & S. Quack (Hrsg.), *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel* (461–478). Baden-Baden: Nomos.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck, & K. Thelen (Hrsg.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (1–39). Oxford: Oxford University Press.
- Stücke, A. (1993). *Institutionalisierung der Forschungspolitik: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*. Frankfurt am Main: Campus.
- Stücke, A., Galgow, M., & Gotsch, W. (1989). *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ): Entstehungszusammenhang, Personalpolitik, Steuerungsfähigkeit*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Stulpe, A., & Lemke, M. (2016). Blended Reading. Theoretische und praktische Dimensionen der Analyse von Text und sozialer Wirklichkeit im Zeitalter der Digitalisierung. In M. Lemke, & G. Wiedemann (Hrsg.), *Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse* (17–62). Wiesbaden: Springer VS.

- Tolbert, P., & Zucker, L. (1999). The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg, & C. Hardy (Hrsg.), *Studying organization: Theory and Method* (169–184). London: Sage.
- Torring, J. (2005). Discourse theory: Achievements, arguments, and challenges. In D. Howarth, & J. Torring (Hrsg.), *Discourse theory in European politics* (1–32). London: Palgrave Macmillan.
- Tréguer, F. (2017). Gaps and bumps in the political history of the internet. *Internet Policy Review*, 6(14). Abgerufen am 27.08.2020 von <https://policyreview.info/articles/analysis/gaps-and-bumps-political-history-internet>.
- Tréguer, F. (2019). *L'utopie déçue: Une contre-histoire d'Internet XVe-XXI siècle*. Paris: Fayard.
- Trumpusch, C. (2009). *Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt am Main: Campus.
- Uitermark, J. (2012). *Dynamics of power in Dutch integration politics: From accommodation to confrontation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wacquant, L. (1993). On the tracks of symbolic power: Prefatory notes to Bourdieu's state nobility. *Theory, Culture & Society*, 10(3), 1–18.
- White, A., & Dunleavy, P. (2010). *Making and breaking Whitehall departments: A guide to machinery of government changes*. London: Institute for Government.
- Wiedemann, G. (2016). *Text mining for qualitative data analysis in the social sciences. A study on democratic discourse in Germany*. Wiesbaden: Springer VS.
- Winkel, G., & Leipold, S. (2015). Demolishing dikes: Multiple streams and policy discourse analysis. *Policy Studies Journal*, 44(1), 108–129.
- Zuboff, S. (2018). *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*. Frankfurt am Main: Campus.

## **Appendix: Einzelbeiträge der kumulativen Dissertation, ergänzende Erläuterungen und Anhänge der Beiträge**

### **Artikel I: Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese**

Hösl, M., & Reiberg, A. (2016). Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese. In M. Lemke, & G. Wiedemann (Hrsg.), *Text Mining in den Sozialwissenschaften. Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse* (S. 315–342). Wiesbaden: Springer.

Link: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-07224-7\\_12](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-07224-7_12)

### **Artikel II: Semantics of the internet: A political history**

Hösl, M. (2019). Semantics of the internet: A political history. *Internet Histories*, 3(3-4), S. 275–292.

Link: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/24701475.2019.1656921>

Liste der Anhänge zum Artikel II

Link: [https://figshare.com/articles/dataset/Semantics\\_of\\_the\\_internet\\_a\\_political\\_history/9777596](https://figshare.com/articles/dataset/Semantics_of_the_internet_a_political_history/9777596)

Online-Dokument I. Details on the methodological approach and results of the statistical analysis

Online-Dokument II. Semantics of the Internet - a political history A visual guide of the workflow

### **Artikel III: Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien.**

Hösl, M., Kniep, R., & Irgmaier, F. (2019). Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (online first). Wiesbaden: Springer VS.

[https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-23669-4\\_33-1.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-23669-4_33-1.pdf)

Liste der Anhänge zu Artikel III

Anhang I Erhebungsprozess, Limitationen, Entwicklungslinien

Anhang II Codebuch

## **Anhang I Erhebungsprozess, Limitationen, Entwicklungslinien**

Die Erhebung der Anzahl der Organisationseinheiten sowie der verwendeten Begriffe zur Benennung der Einheiten basierte auf einer manuellen Codierung von Informationen aus den Organigrammen der Bundesministerien von 1995 bis 2016 (siehe 2 Codebuch). Es wurde ein Datensatz mit Begriffsjahres-Fällen erstellt, über den auch die Anzahl der Organisationseinheiten pro Jahr aggregiert werden konnte. Die Codierung erfolgte offen und mit Feedback-Schleifen. So wurde mit einer Liste plausibler Begriffe begonnen, die relativ breit dem Bereich Digitalisierung zugeordnet werden konnten. Im Lauf der Codierung wurden neue Begriffe entdeckt, die im Mehraugen-Prinzip darauf geprüft wurden, ob sie sich sinnvollerweise dem Bereich der Digitalisierung zuordnen ließen. Als Kriterium wurde herangezogen, ob sich diese Begriffe sinnvoll auf Digitalisierung beziehen ließen. Dabei wurde zwischen Begriffen, die auf operative Digitalisierung (z. B. IT in der Abteilung Z) oder strategische Digitalisierung (z. B. Internet Governance) verwiesen, unterschieden. Auf der Basis der erhobenen Begriffe wurden im Mehraugen-Prinzip plausible Begriffskategorien gebildet, die sich an der Ähnlichkeit von Begriffen und ihrer Semantik orientierten (z. B. Begriffe, in denen das Wort „Information“, „Medien“ oder „Internet“ vorkommt). Diese Kategorien dienten als Grundlage, um die Signalisierung von Zuständigkeiten zu aggregieren.

Grundlage waren dafür die Publikationen *Bund Transparent* und das *Staatshandbuch*. Dies bot den Vorteil, dass die Veränderungen jeweils durch die Unterschiede zwischen zwei Ausgaben mit ihrem jeweiligen Redaktionsschluss dokumentiert werden konnten und so eine Aggregation der Anzahl der Einheiten pro Jahr möglich war. Weiterhin handelt es sich um öffentliche und ohne größere Hürden zugängliche Quellen, so dass Forschende die Ergebnisse leicht nachprüfen können.

### *Limitationen*

Hierbei muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Redaktionsschluss pro Ausgabe nicht immer exakt gleich ist und so die Intervalle nicht exakt gleich sind. Darüber hinaus sind manche Ausgaben nicht erschienen (vgl. 2009, 2015). Diese Limitationen könnten ausgeräumt werden, indem künftige Untersuchungen auf die Originalorganigramme zurückgreifen, wie sie im Bundesarchiv zu finden sind. Dies würde dann auch eine Aggregation der Daten über Quartals- oder Halbjahreszeiträume ermöglichen. Es ließen sich dadurch deutlichere Bezüge zu spezifischen Ereignissen herstellen. Allerdings ergibt sich das Problem, dass Organigramme durch die Ministerien unregelmäßig aktualisiert werden und so sinnvolle Stichtage eingezogen werden müssten, ab wann welche Daten in welches Zeitintervall fallen.

Weiterhin muss deutlich gemacht werden, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) im Vergleich zu anderen Ministerien einer anderen Organisationskultur folgt. Die Aufbauorganisation ist eher nach Rechtsgebieten organisiert, weshalb hier weniger bzw.

kaum Änderungen hinsichtlich der Denominationen von Organisationseinheiten vorkommen. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das BMJV im Politikfeld der Digitalisierung eine wichtige Rolle spielt, gerade bei Themen wie Urheberrecht, Datenschutz und Überwachung.

#### *Ausblick*

Zwar bestehen bereits Datensätze auf der Basis von Organigrammen (vgl. SOG-PRO Projekt Fleischer et al. 2018, S. 29 ff.). Dabei handelt es sich allerdings um Strukturereignis-Datensätze, d. h. die Fälle sind spezifische Ereignisse wie etwa eine Neugründung oder Terminierung einer Einheit. Es wäre grundsätzlich sinnvoll für künftige verwaltungs- und politikwissenschaftliche Studien, wenn eine offene Datenbank aufgebaut würde, in die alle möglichen Informationen aus den Organigrammen überführt würden und es ermöglicht wird, die Informationen sowohl auf Begriffsebene wie auf der Ebene verschiedener Organisationseinheiten zu aggregieren. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es möglich sein sollte, Indizes wie den „Stellenwert-Indikator für Politikfelder“ (Schamburek, 2013) auf Grundlage der Datenbank genauso zu berechnen wie Wortfrequenzanalysen auf der Basis der Titel der Organisationseinheiten. Dies würde künftige Untersuchungen erleichtern, vor allem auch vergleichende Untersuchungen, selbst wenn die Codierung der Zuordnung der Einheiten zu Politikfeldern und Themen weiterhin eher manuell erfolgen müsste, da voraussichtlich die Titel der Einheiten zu wenig Informationen für automatisierte Verfahren (z. B. Topic-Modelle) bieten. Für letzteres sollte eher geprüft werden, ob dies auf der Basis der Aufgabenbeschreibungen in den Geschäftsverteilungsplänen der Ministerien möglich wäre, die den einzelnen Einheiten aus den Organigrammen zugeordnet werden könnten.

## Anhang II Codebuch: Digitale Einheiten in Ministerien

### V1 ID

1... n Fälle fortlaufend nummeriert

INT

### V2 Thema

Hier wird jeder Begriff mit Bezug zu digitalen Themen codiert

- 1 Digitaler Begriff
- 9 Keine digitalen Begriffe in Einheit

### V3 Einheit

Hier wird erhoben, ob die Einheit einen Bezug zu digitalen Themen hat. Codiereinheiten sind von den Ministerien in *Bund Transparent* gekennzeichnete Einheiten (durch mit Weißraum umgebene Kästchen, Absatz in Listen). Kommen in digitalen (Sub-)Einheiten mehrere relevante Begriffe vor, wird der Fall geteilt und hier eine 0 vergeben. Die Menge der digitalen Einheiten kann über die 1 und 3 ermittelt werden (Subeinheiten in digitalen Einheiten werden nicht zusätzlich gezählt, aber eine digitale Subeinheit macht die nicht-digitale Subeinheit zu einer mit Themenbezug), die Gesamtanzahl aller Einheiten über die Summe aus 1 und 2.

- 1 Digitale Einheit
- 0 Digitale Einheit, initiale Zählung vergeben
- 2 Einheit ohne relevanten Themenbezug
- 3 Digitale Subeinheit in einer Einheit ohne relevanten Themenbezug
- 4 Digitale Subeinheit in einer Einheit mit relevantem Themenbezug

### V4 Ministerium

Abkürzung (BMI, BMWi, AA etc.)

STR

### V4 1 Abteilungskürzel

Alle Einheiten auf Abteilungsebene und darunter bekommen hier das jeweilige Abteilungskürzel (Z, 1, 2, EU etc.).

- STR Abteilungsebene und untergeordnete Einheiten
- 99 Oberhalb der Abteilungsebene oder Abteilungsübergreifende Einheiten

### V5 Typ

Der Organisationstyp der Einheit wird aus der Eigenbezeichnung (bei Personenbezeichnungen in geschlechtsneutraler Form) übernommen (Beauftragte\*r, Referat, Arbeitsstab, Arbeitsgruppe, Koordinierungsgruppe, Abteilung, Unterabteilung)

STR

### V6 Ebene

Hierarchieebene in Ordinalskala

- 5 Über Abteilung
- 4 Abteilung
- 3 Unterabteilung
- 2 Referat
- 1 Sub-Referat (Themenkomplex mit eigener Zuständigkeit innerhalb einer Einheit)
- 0 Unterhalb Referatsebene (Abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen)

### V7 Subsumtion

Hier wird die Bezeichnung der übergeordneten Einheit von Einheiten mit Digitalbezug codiert

- 0 Einheit ohne Bezug zu digitalen Themen
- 1 Einheit mit ausschließlich Begriffen mit Bezug zu digitalen Themen
- 2 Gemischte Themen
- 9 Nicht zutreffend (Codiereinheit ohne Digitalbezug)

### V8 Subname

Name der übergeordneten Einheit

STR

### V9 Begriff

Begriffe mit Bezug zu digitalen Themen werden einzeln codiert (siehe V3). Die Bezeichnungen werden im Wortlaut übernommen. Wenn sich ein Themenbezug aus dem Kontext ergibt, wird der Begriff übernommen (etwa im Referat „Informationstechnik“ die Subeinheit „Strategie“).

Unspezifische Begriffe („Netze“) werden in einem digitalen Kontext als digitales Thema codiert, aber in themenfremden Kontexten nicht (Breitband ja, Energie nein).

STR

### V10 Titel

Vollständiger Name der digitalen Einheit

STR

V11 Jahr

Jahr des Erscheinens der codierten Ausgabe von *Bund Transparent*

INT

## **Artikel IV: Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung**

Hösl, M., & Kniep, R. (2019). Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. *Berliner Journal für Soziologie*, 29(3-4), S. 207–235.

Link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11609-020-00397-4>

Liste der Abbildungen und Tabellen im Anhang:

Online-Dokument 1 Werdegang der Unterabteilung VI B „Digitale Agenda, Digitale Medien“ im BMWi

Link: [https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609\\_2020\\_397\\_MOESM1\\_ESM.pdf](https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609_2020_397_MOESM1_ESM.pdf)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von:

Bund transparent. Parlament, Regierung, Bundesbehörden. Organisation, Gremien, Anschriften, Namen. Ausgaben 1995 bis 2014. Bad Honnef: Bock.

Staatshandbuch Bund. Verzeichnis der Behörden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Ausgaben 1995 bis 2015. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag.

Online-Dokument 2 Die Abteilung „Digital- und Innovationspolitik“ im BMWi 2016 ([Link](#))

Quelle: Entnommen aus dem Organisationsplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 27.10.2016

Link: [https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609\\_2020\\_397\\_MOESM2\\_ESM.pdf](https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609_2020_397_MOESM2_ESM.pdf)

Online-Dokument 3 Werdegang der Abteilung IT im BMI

[https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609\\_2020\\_397\\_MOESM3\\_ESM.pdf](https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609_2020_397_MOESM3_ESM.pdf)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von:

Bund transparent. Parlament, Regierung, Bundesbehörden. Organisation, Gremien, Anschriften, Namen. Ausgaben 1995 bis 2014. Bad Honnef: Bock.

Staatshandbuch Bund. Verzeichnis der Behörden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Ausgaben 1995 bis 2015. Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag.

Online-Dokument 4 Personalunion zwischen Stab IT II und Stab ÖS III im BMI

Link: [https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609\\_2020\\_397\\_MOESM4\\_ESM.pdf](https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609_2020_397_MOESM4_ESM.pdf)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Organisationsplans des Bundesministeriums des Inneren vom 02.05.2015, Az.: ZI2 – 12012/2.

Online-Tabelle 1 Zyklus des Forschungsprozesses

Link: [https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609\\_2020\\_397\\_MOESM5\\_ESM.pdf](https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609_2020_397_MOESM5_ESM.pdf)

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Diaz-Bone 2006; Schmidt-Wellenburg 2013

Online-Tabelle 2 Semantische und organisationale Aspekte der Institutionalisierung eines Politikfeldes

Link: [https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609\\_2020\\_397\\_MOESM6\\_ESM.pdf](https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1007%2Fs11609-020-00397-4/MediaObjects/11609_2020_397_MOESM6_ESM.pdf)

Quelle: Eigene Darstellung

## **Eidesstattliche Erklärung**

Hiermit versichere ich, die vorliegende Dissertation ohne unerlaubte Hilfe angefertigt zu haben.

Ich versichere weiterhin keine anderen, als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt zu haben und die aus den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht zu haben.

Einer Überprüfung der Dissertation mit qualifizierter Software im Rahmen der Untersuchung von Plagiatsvorwürfen stimme ich zu.

Berlin, den 06.10.2020

A handwritten signature in blue ink that reads "Maximilian Hösl". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'M'.

Maximilian Hösl

