

Agora Datenchallenge - Was kann das BMDS steuern?

Eine datenbasierte Vermessung des Digitalhaushalts 2019–2024

Jannis Köhler Finn Kegel Moritz Hammes
Master Digitale Transformation, HWR Berlin

2026-06-11

Executive Summary

Mit der Gründung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) im Jahr 2025 steht eine fundamentale Frage im Zentrum der politischen Debatte: Lässt sich der Digitalhaushalt des Bundes überhaupt zentral steuern? Die haushaltspolitische Realität zeigt hierbei oft eine deutliche Diskrepanz zwischen dem politischen Anspruch einer zentralen Steuerung und einer dezentralen, von reiner Förderlogik geprägten ministeriellen Praxis. Wir nutzen den erstmals öffentlich verfügbaren Datensatz des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und der Agora Digitale Transformation, um diese Frage empirisch zu vermessen.

Die Auswertung der Daten führt zu vier zentralen Befunden, deren Zusammenspiel das politische Gesamtbild ergibt:

Der Digitalhaushalt ist tiefgreifend polyzentrisch auf sechs Ressorts verteilt, jedes mit einem fundamental anderen Aufgaben-Profil. Auch das 2024 größte digital ausgebende Ressort (BMDV - Bundesministerium für Digitales und Verkehr) hält nur 23 Prozent des Gesamt-Solls. Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich eine potenzielle direkte Steuerungsreichweite für ein zentrales BMDS von etwa 21 bis 23 Prozent des Volumens, der Rest ist ressortgebunden und nicht ohne Umressortierung der zugrundeliegenden Sachpolitik verlagerbar.

Zudem hat sich zwischen 2019 und 2024 die Logik der Mittelallokation drastisch verschoben. Die eigenen Investitionen des Bundes in Digitalisierung stagnieren absolut bei rund einer Milliarde Euro und schrumpfen anteilig von 10,9 auf 6,0 Prozent. Im selben Zeitraum verdoppeln Investitionszuschüsse an Länder und Private ihren Anteil von 15,9 auf 31,8 Prozent und wachsen absolut um 4,4 Milliarden Euro. Der Bund verteilt zunehmend, baut aber nicht selbst auf.

Schließlich reagiert die politische Sprache des Digitalhaushalts sichtbar auf Regierungswechsel. Viele Budgetaufwüchse beruhen auf reinem politischen Rebranding bei kaum verändertem inhaltlichen Kern. Die „Hightech-Strategie“ der Merkel-Ära verschwindet 2024 vollständig aus dem Haushalt und wird durch die „Zukunftsstrategie“ der Ampel-Regierung ersetzt. Dies ist ein methodisch

ernüchternder Befund, da der ständige Austausch von Etiketten die transparente Debatte um die tatsächliche Wirksamkeit digitaler Programme massiv erschwert.

Zuletzt zeigt sich, dass die parlamentarische Aufmerksamkeit der Mittelverteilung nicht folgt. Verschnitten mit dem CPP-BT-Korpus der Bundestagsreden (Fobbe 2026) zeigt sich: Das BMDV als größtes digital ausgabendes Ressort (4,12 Mrd. €, Rang 1 im Volumen) erhält nur mediane parlamentarische Sichtbarkeit zu digitalen Themen (Rang 4 von 7, Diskrepanz +3). Das BMI dagegen generiert trotz mittleren Volumens (1,98 Mrd. €, Rang 5) die höchste parlamentarische Präsenz zu digitalen Themen (10,23 Promille, Rang 1, Diskrepanz -4). Der Bund redet nicht hauptsächlich über das, wofür er am meisten ausgibt.

Politische Implikation. Ein Digitalbudget muss zwei Bewegungen trennen, die im aktuellen Diskurs vermischt werden: zentrale Klassifikations- und Transparenzhoheit (das BMDS kann sie übernehmen) und operative Steuerungshoheit über die Mittel (sie ist aus den hier gezeigten strukturellen Gründen nur sehr begrenzt zentralisierbar). Wer beides verspricht, verspricht zu viel.

Leitfrage und Vorgehen

Im Mai 2025 hat die schwarz-rote Koalition das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) eingerichtet, eine institutionelle Antwort auf die seit Jahren wiederholte Klage, der Bund brauche eine zentrale Steuerung für seine digitalen Aktivitäten. Gleichzeitig fordern Digitalverbände, der Bundesrechnungshof und das ZEW die Etablierung eines „Digitalbudgets“, das den Digitalhaushalt erstmals einheitlich darstellt und steuerbar macht. Beide Vorhaben, BMDS-Steuerung und Digitalbudget beruhen auf einer gemeinsamen, bislang kaum geprüften Annahme: dass der Digitalhaushalt des Bundes überhaupt eine handhabbare Größe ist, die sich zentral fassen, umverteilen oder strategisch steuern lässt. Diese Annahme prüfen wir empirisch.

Leitfrage. Was kann das BMDS tatsächlich steuern, was nicht? Welche strukturellen Grenzen ergeben sich aus der heutigen Verteilung und Logik der digitalen Mittel?

Vorgehen. Wir nutzen den erstmals öffentlich verfügbaren Datensatz des ZEW und der Agora Digitale Transformation, der für die Jahre 2019, 2021, 2023 und 2024 alle 21.358 Haushaltstitel mit ihren digitalen Volumina ausweist. Wir gehen in vier Akten vor: Wo liegt das Geld (Akt 1), was passiert damit (Akt 2), wie wird darüber gesprochen (Akt 3), und wer redet wirklich worüber (Akt 4, Verschneidung mit CPP-BT-Plenarprotokollen). Aus diesen vier Befunden leiten wir eine politische Implikation für die Debatte um Digitalbudget und BMDS-Mandat ab.

Methodik im Überblick

Datenbasis. Digitalhaushalt Open Data (ZEW/Agora, Stand 2025), 21.358 Beobachtungen über 6.240 unique Titel-IDs. Drei Geldspalten in Tausend Euro: `soll` (Gesamt-Sollansatz), `digi_soll_eng` (eng abgegrenzter Digital-Anteil) und `digi_soll_weit` (weit abgegrenzter Anteil einschließlich Mischausgaben). Neun thematische Kategorie-Indikatoren (Infrastruktur, Wirtschaft, Verwaltung, Kompetenzen, Kultur, Forschung, Gesundheit, Bundeswehr, Unteilbares).

Primäre Abgrenzung. Alle Hauptbefunde dieses Essays beruhen auf der engen Abgrenzung (`digi_soll_eng`). Die weite Abgrenzung dient als Robustheitscheck, alle Befunde halten auch dort.

Replikation. Die folgende Tabelle zeigt die Replikation der ZEW-Eckwerte. Unsere Aggregate weichen um weniger als 0,3 Prozent von den publizierten Werten ab.

Wichtige Limitationen im Vorgriff: Wir analysieren Sollansätze, nicht tatsächliche Auszahlungen; Verpflichtungsermächtigungen können Soll-Sprünge erzeugen, die keine inhaltlichen Politikwechsel darstellen; die Jahre 2020 und 2022 fehlen im Datensatz.

Tabelle 1

=== Replikation ZEW-Eckwerte (digi_soll_eng in Mrd. EUR) ===

jahr	soll_mrd	eng_mrd	weit_mrd	n_titel
2019	356.40	8.51	9.64	5015
2021	572.73	16.55	17.79	5299
2023	461.21	19.19	20.54	5486
2024	476.81	17.94	19.09	5558

jahr

2019	356.40	8.51	9.64	5015
2021	572.73	16.55	17.79	5299
2023	461.21	19.19	20.54	5486
2024	476.81	17.94	19.09	5558

Abweichung digi_soll_eng (Replikation - erwartet):

2019: 8.51 vs. 8.5 Delta = +0.01 Mrd (+0.1%)
 2021: 16.55 vs. 16.6 Delta = -0.05 Mrd (-0.3%)
 2023: 19.19 vs. 19.2 Delta = -0.01 Mrd (-0.1%)
 2024: 17.94 vs. 17.9 Delta = +0.04 Mrd (+0.2%)

Tabelle 2

=== Konzentration ueber Einzelplaene (digi_soll_eng) ===

jahr	aktive_EP	HHI	Top1_%	Top3_%	Top5_%	EP_fuer_80%	Sigma_Mrd
2019	22	1701	23.1	64.2	85.7	5	8.51
2021	23	1369	21.1	52.0	76.2	6	16.55
2023	24	1247	16.0	44.6	70.1	6	19.19
2024	24	1612	23.0	62.0	84.2	5	17.94

Akt 1 Wo liegt das Geld?

Kernbefund. Sechs Ressorts decken 92 Prozent des Digital-Solls, mit deutlich verschiedenen Aufgaben-Profilen. Selbst das größte Ressort hält nur 23 Prozent. Eine BMDS-Bündelung ist auf maximal ein Viertel des Volumens realistisch.

Polyzentrische Struktur

Die naheliegende Erwartung, der Digitalhaushalt sei in einem oder zwei „heimlichen Digitalministerien“ konzentriert, hält der Datenprüfung nicht stand. Der Bundeshaushalt ist in Einzelpläne (EP) gegliedert, je einen pro Bundesministerium. Ihr Anteil am Digital-Soll wird über den Herfindahl-Hirschman-Index (HHI, Skala 0-10.000; unter 1.500 fragmentiert, 1.500-2.500 mäßig konzentriert, über 2.500 stark konzentriert) gemessen. Zwischen 2019 und 2024 bewegt sich dieser Index im Bereich für moderat fragmentierte Strukturen.

Konkret 2024: Sechs Bundesressorts decken 92 Prozent des Digital-Solls. Das größte Ressort (BMDV) hält 23 Prozent, keine dominante Position, sondern eine knappe Spitze. BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) liegt mit 22 Prozent praktisch gleichauf, gefolgt von BMVg (Bundesministerium der Verteidigung, 17 Prozent), BMF (Bundesministerium der Finanzen, 11 Prozent), BMI (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 11 Prozent) und BMWK (Bundesministerium für

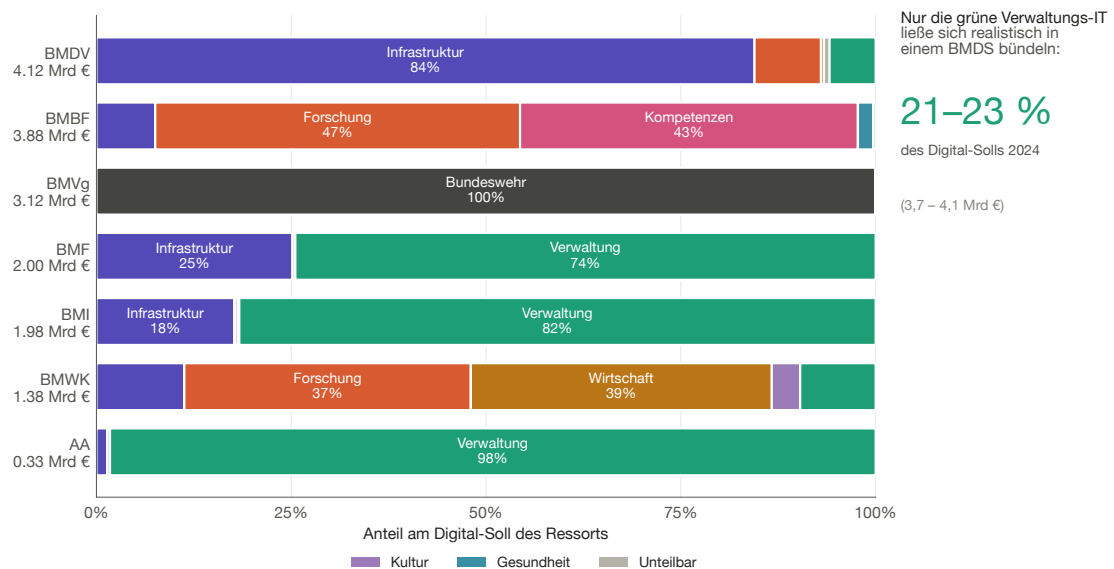
Wirtschaft und Klimaschutz, 8 Prozent). Dabei wechselt die Spitzengruppe deutlich: In 2019 führte BMVg (EP 14) mit 23 % vor BMBF, BMF und BMDV. 2024 fällt BMVg auf Rang 3; BMDV steigt von Rang 4 auf Rang 1.

Sechs Ressorts, sechs Profile

Entscheidender als die Verteilung der Volumina ist die Frage, wofür die Ressorts ihr Digital-Geld verwenden. Wenn die Aufgaben ähnlich wären, ließe sich über Bündelung sprechen. Sind sie es nicht, verlangt eine Bündelung den Eingriff in die Sachpolitik des jeweiligen Hauses.

Sechs Ressorts, sechs fundamental verschiedene Digital-Profile

Aufgabenprofile der Top-7-Bundesressorts im Digitalhaushalt 2024, anteilig auf 9 ZEW-Kategorien



Quelle: Digitalhaushalt Open Data (ZEW/Agora), enge Abgrenzung. Anteilige Allokation bei Mehrfach-Kategorien.

Abbildung 1: Aufgaben-Profile der Top-7 Bundesressorts im Digitalhaushalt 2024.

Abbildung 1 zeigt, dass die Top-Ressorts qualitativ verschiedene Digital-Profile haben. Die prozentualen Anteile pro Ressort:

- **BMDV** ist zu 84,5 Prozent ein Infrastruktur-Ressort: Breitbandausbau, ETCS-Schienenwege (European Train Control System), 5G-Förderung.
- **BMBF** verteilt sich praktisch gleichmäßig auf Forschungsförderung (47 Prozent) und digitale Kompetenzen (43 Prozent, im Wesentlichen der Digital-Pakt für Schulen).
- **BMVg** ist zu 100 Prozent Bundeswehr-IT, eine eigene Welt, von der ZEW als solche markiert.
- **BMF** und **BMI** sind die einzigen klassischen Verwaltungs-Ressorts: ITZBund (IT-Dienstleistungszentrum Bund), Zoll, BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik), Digitalfunk. Verwaltungs-IT macht 74,5 bzw. 81,7 Prozent ihres Digital-Solls aus.
- **BMWK** mischt Wirtschafts- und Forschungsförderung etwa hälftig.

Tabelle 3

=== Profile der Top-Ressorts 2024 (anteilige Allokation) ===

Profile (in % der Ressort-Digital-Ausgaben):

kategorie	Bundeswehr	Forschung	Gesundheit	Infrastruktur	Kompetenzen	Kultur	Unteilbar
einzelplan							
12	0.0	8.5	0.0	84.5	0.0	0.0	0.7
30	0.0	46.8	2.0	7.5	43.4	0.0	0.0
14	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8	0.0	0.0	0.0	25.2	0.0	0.3	0.0
6	0.0	0.2	0.1	17.7	0.4	0.0	0.0
9	0.0	36.8	0.0	11.3	0.0	3.6	0.0
5	0.0	0.0	0.0	1.4	0.0	0.3	0.0

Top-2-Kategorien pro Ressort:

- EP12 (4.12 Mrd): Infrastruktur 84% | Forschung 8%
- EP30 (3.88 Mrd): Forschung 47% | Kompetenzen 43%
- EP14 (3.12 Mrd): Bundeswehr 100% | Forschung 0%
- EP 8 (2.00 Mrd): Verwaltung 74% | Infrastruktur 25%
- EP 6 (1.98 Mrd): Verwaltung 82% | Infrastruktur 18%
- EP 9 (1.38 Mrd): Wirtschaft 39% | Forschung 37%
- EP 5 (0.33 Mrd): Verwaltung 98% | Infrastruktur 1%

Tabelle 4

=== BMDS-Buendelungs-Szenarien fuer 2024 ===

Digital-Soll 2024 gesamt: 17.94 Mrd EUR

- Minimal-BMDS (Verwaltungs-IT ziviler Ressorts ohne BMDV): 3,70 Mrd. (20,6 % des Digital-Solls)
- Realistisch (zusaetzlich BMI-Infrastruktur): 4,05 Mrd. (22,6 % des Digital-Solls)
- Maximal (alles ausser Bundeswehr & Forschung): 11,77 Mrd. (65,6 % des Digital-Solls)

Diese Profile sind nicht zufällig, sondern folgen der Logik der jeweiligen Sachaufgaben. Der Verkehrsminister kann den Breitbandausbau nicht an ein BMDS abgeben, ohne die Verantwortung für die digitale Infrastruktur insgesamt aus der Hand zu geben.

BMDS-Reichweite quantifiziert

Daraus folgt eine quantitative Aussage über die realistische Steuerungsreichweite eines BMDS. Drei Szenarien für 2024:

Die ersten beiden Szenarien sind die realistischen. Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich eine potenzielle direkte Steuerungsreichweite von etwa 21 bis 23 Prozent des haushalterischen Gesamtvolumens. Die übrigen knapp vier Fünftel bleiben sachlogisch eng an die Fachressorts und deren Autonomie gebunden.

Akt 2 - Was passiert mit dem Geld?

Kernbefund. Eigene Bundes-Investitionen stagnieren, Investitions- zuschüsse an Länder und Private verdoppeln ihren Anteil. Der Bund verteilt zunehmend, baut aber selbst nicht zunehmend auf.

Die Erwartung und ihr Widerspruch

Eine wiederkehrende Sorge in der Digitalpolitik lautet: Der Bund finanziert immer mehr den Betrieb bestehender IT-Systeme statt Transformation. Die Hauptgruppen-Logik der Bundeshaushaltsordnung unterscheidet zwischen konsumtiven Ausgaben (Hauptgruppen 4–6: Personal, sächlicher Verwaltungsaufwand, laufende Zuweisungen) und investiven Ausgaben (Hauptgruppen 7–8: Baumaßnahmen, sonstige Investitionsausgaben). Die Daten widersprechen der Erwartung zunächst: Der Investitionsanteil am Digital-Soll springt 2024 von 26 auf 38 Prozent. Auf den ersten Blick eine Investitionsoffensive. Dieser Sprung verschwindet bei genauerer Betrachtung als eigenständiges Phänomen, er ist Symptom einer anderen, stärkeren Verschiebung.

Eigene Investition vs. Transfer

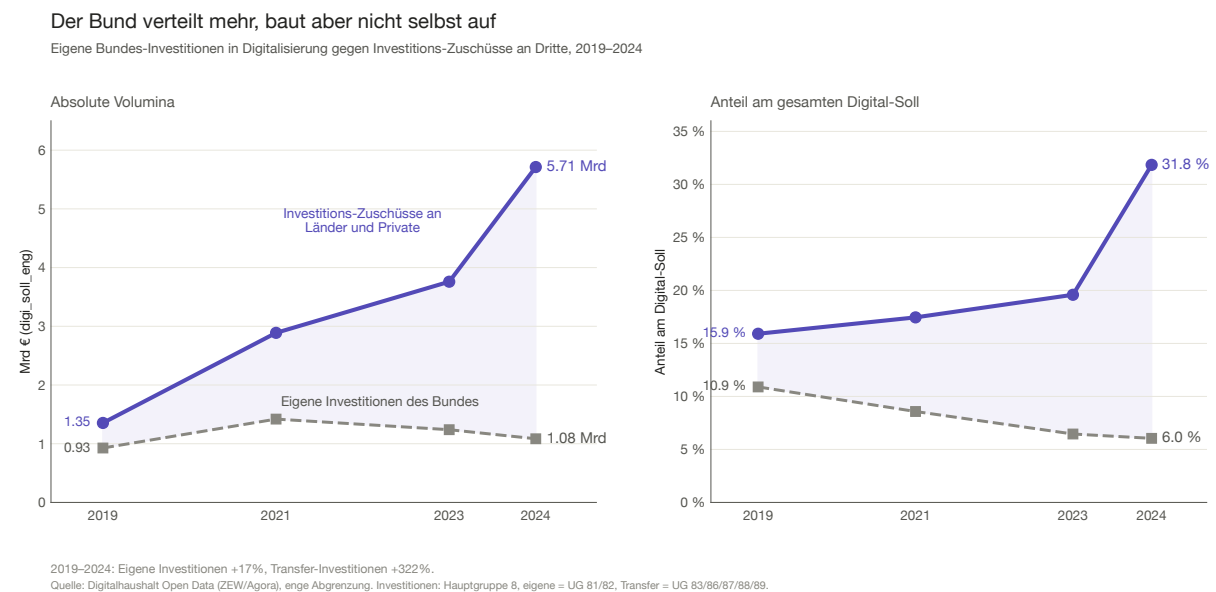


Abbildung 2: Schere zwischen eigenen Bundes-Investitionen und Investitions-Zuschüssen an Länder/Private, 2019–2024.

Abbildung 2 zerlegt die investiven Ausgaben in zwei Untergruppen: Was der Bund selbst beschafft oder baut (Obergruppen 81 und 82 der Haushaltssystematik) und was er als Investitions-Zuschuss an Dritte weitergibt (Obergruppen 83, 86, 87, 88 und 89: Länder, Sozialversicherungen, Private im Inland).

Die Ergebnisse sind eindeutig: Eigene Investitionen des Bundes wachsen von 0,93 auf 1,08 Mrd. € (+17 Prozent), schrumpfen aber anteilig von 10,9 auf 6,0 Prozent. Investitions-Zuschüsse an Dritte wachsen von 1,35 auf 5,71 Mrd. € (+322 Prozent)

Tabelle 5

=== HG 8 Detail: eigene vs. Transfer-Investitionen (Mrd) ===

jahr	2019	2021	2023	2024	Delta_19_24
ug					
89	0.861	2.443	3.425	4.164	3.303
88	0.302	0.194	0.287	1.528	1.226
81	0.927	1.419	1.239	1.084	0.157
83	0.191	0.251	0.048	0.020	-0.171

=== Aggregiert: eigene Invest (UG 81/82) vs. Transfer-Invest (UG 83/86/87/88/89) ===

typ_invest	A_eigene_Invest	B_Transfer_Invest	Sigma_Digital	eigene_%	transfer_%
jahr					
2019		0.93	1.35	8.51	10.9
2021		1.42	2.89	16.55	8.6
2023		1.24	3.76	19.19	6.5
2024		1.08	5.71	17.94	6.0

Tabelle 6

=== Top-Treiber des Transfer-Booms (UG 88+89, Delta 2019->2024 Mrd) ===

jahr		2019	2021	2023	2024
einzelplan	einzelplantext				
12	Bundesministerium für Digitales und Verkehr	0.00	0.00	1.68	3.30
30	Bundesministerium für Bildung und Forschung	0.37	0.26	0.39	1.23
6	Bundesministerium des Innern und für Heimat	0.00	0.00	0.29	0.02
9	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	0.00	0.00	1.18	0.00
25	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	0.00	0.00	0.13	0.00
8	Bundesministerium der Finanzen	0.00	0.00	0.01	0.00

und verdoppeln ihren Anteil von 15,9 auf 31,8 Prozent. Das ist keine Investitionsoffensive des Bundes. Es ist eine Investitionsoffensive durch den Bund für andere Akteure.

Die Treiber

Wer treibt diese Verschiebung?

Zwei Einzelpläne erklären gemeinsam knapp drei Viertel des Anstiegs. **EP 12 (BMDV)**: Die Breitbandausbau-Förderung an Länder, Kommunen und private Telekommunikationsunternehmen erreicht 2024 ein Volumen von 1,77 Mrd. €; die Förderung der ETCS-Schienenwege liegt bei 1,08 Mrd. €. Beides sind Investitions-Zuschüsse an Dritte, nicht eigene Bundes-Bauten. **EP 30 (BMBF)**: Die Zuweisungen an Länder für die digitale Bildung (DigitalPakt-Folge) erreichen 2024 ein Volumen von 1,25 Mrd. €.

Politische Lesart

Die Verschiebung ist Ausdruck einer strukturellen Eigenschaft deutscher Digitalpolitik: Der Bund hat in den föderalen und privatrechtlich organisierten Bereichen, in denen Digitalisierung physisch und operativ stattfindet, Schulen, Telekommunikationsinfrastruktur, Sozialversicherungen, Verkehrsnetze, keine eigenen Bau- und Betriebszuständigkeiten. Er fördert.

Das hat zwei Implikationen für die BMDS-Diskussion. Erstens: Selbst wenn ein BMDS Steuerungshoheit über mehr als die 21 bis 23 Prozent aus Akt 1 erhielte, würde es überwiegend Förderprogramme verwalten, nicht selbst Digitalisierungsprojekte durchführen. Zweitens: Die Wirksamkeit dieser Förderung hängt von der Umsetzungsfähigkeit der Empfänger (Länder, Kommunen, Unternehmen) ab, nicht primär von der Steuerungslogik des fördernden Bundesressorts.

Akt 3 - Wie wird über das Geld gesprochen?

Kernbefund. Politisches Rebranding statt Buzzword-Inflation. Die Haushaltssprache reagiert auf Regierungswechsel.

Buzzword-Inflation nicht nachweisbar

Bei der ersten Sichtung der Daten erwarteten wir, die Häufigkeit moderner Digital-Schlagwörter (KI, Cloud, Souveränität, Cybersicherheit) würde im Haushalt stärker steigen als das ihnen unterlegte Volumen. Die Datenprüfung widerspricht dieser Erwartung.

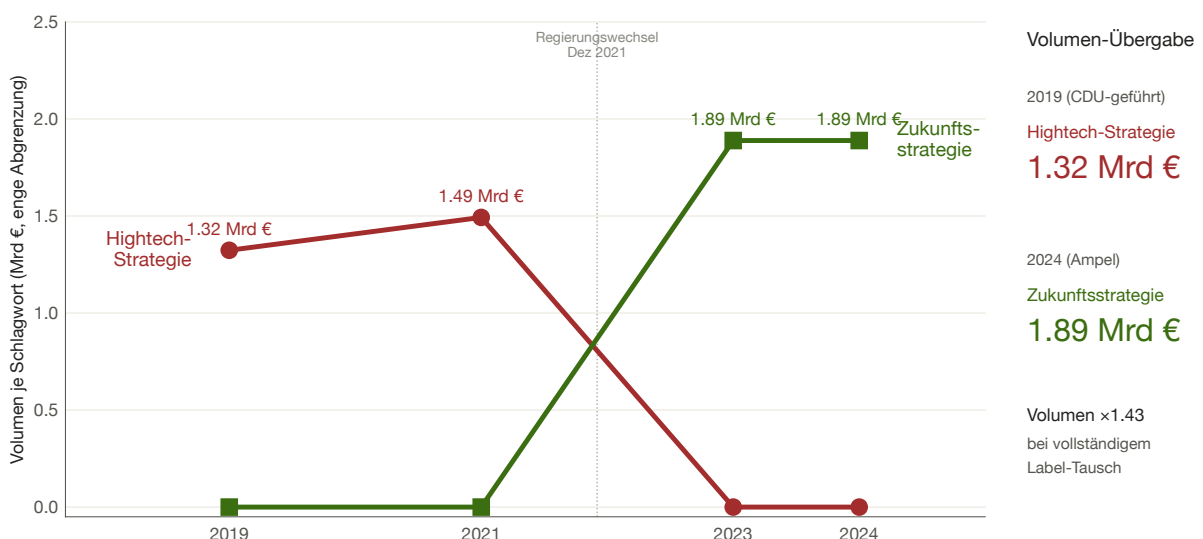
Begriffe wie „Künstliche Intelligenz“ und „Quantentechnologie“ wachsen zwar mit Faktor 5 bis 30 in der Häufigkeit, allerdings von einer extrem kleinen Basis (KI: 1 → 36 Treffer in Titelbezeichnungen). Generische Begriffe wie „Software“ oder „Informationstechnik“ wachsen volumetrisch (Faktor 1,4 bzw. 2,3), aber kaum in der Treffer-Häufigkeit, bestehende Posten werden teurer, nicht häufiger benannt. Eine Inflation des Sprachgebrauchs ohne entsprechende Volumendeckung ist im Datensatz nicht nachweisbar.

Rebranding bei Regierungswechsel

Stattdessen tritt ein anderes Phänomen deutlich hervor: politisches Rebranding bei stabilem inhaltlichem Kern.

Politisches Rebranding statt Buzzword-Inflation

Ein Förder-Etikett verschwindet vollständig, ein anderes nimmt seinen Platz ein – ohne Bruch im Volumen.



Quelle: Digitalhaushalt Open Data (ZEW/Agora), enge Abgrenzung, ZEW-Schlagwörter in eckigen Klammern aus titel_text extrahiert.

Abbildung 3: Hightech-Strategie (2019, CDU-geführt) und Zukunftsstrategie (2024, Ampel) als komplementäre Etiketten im Digitalhaushalt.

Tabelle 7

=== Rebranding-Befund: Politisches Etikett wechselt, Inhalt bleibt ===

hightech-strategie	2019: n= 40, V= 1.32 Mrd
hightech-strategie	2021: n= 44, V= 1.49 Mrd
hightech-strategie	2023: n= 0, V= 0.00 Mrd
hightech-strategie	2024: n= 0, V= 0.00 Mrd
zukunftsstrategie	2019: n= 0, V= 0.00 Mrd
zukunftsstrategie	2021: n= 0, V= 0.00 Mrd
zukunftsstrategie	2023: n= 45, V= 1.89 Mrd
zukunftsstrategie	2024: n= 46, V= 1.89 Mrd

Abbildung 3 zeigt die deutlichste Episode: Die „Hightech-Strategie“, das Strategie-Label der Merkel-Jahre für staatliche Forschungs- und Innovationsförderung, ist 2019 mit 40 Haushaltstiteln und 1,32 Mrd. € belegt. 2024 ist das Label vollständig aus dem Bundeshaushalt verschwunden, null Treffer, null Euro. An seiner Stelle erscheint die „Zukunftsstrategie“, das Strategie-Label der Ampel-Regierung. 2019 null Treffer. 2024: 46 Haushaltstitel mit zusammen 1,89 Mrd. €. Die Größenordnung ist vergleichbar (Volumen-Faktor 1,43), das politische Etikett ist neu, der Inhalt bleibt stabil.

Daraus ergibt sich ein relevanter politischer Befund, der weit über eine bloße Beobachtung zur Begriffswahl hinausgeht: Dieses strategische Rebranding verschleiert strukturelle Kontinuitäten in der ministerialen Praxis. Es suggeriert politisch einen Aufbruch und den Beginn neuer Digitalisierungsphasen, wo in der Verwaltung oft lediglich bestehende Förderlinien unter neuem Namen fortgeschrieben werden. Das bindet nicht nur erhebliche administrative Ressourcen für die Umetikettierung, sondern verhindert vor allem die Möglichkeit einer transparenten, über mehrere Legislaturperioden hinweg vergleichbaren Erfolgsmessung echten digitalen Fortschritts. Ein zentrales BMDS stünde vor dem Problem, dass sich hinter neu benannten Titeln oft verfestigte Programme verbergen, die wenig echten, frei lenkbaren Innovationsspielraum erlauben.

EP 60 als Schatten-Förderkanal

Eine nicht trivial benannte Stelle im Haushalt verdient Erwähnung: Einzelplan 60, die „Allgemeine Finanzverwaltung“. Dieser Einzelplan wird in den Jahren seit 2021 systematisch für digitale Industriepolitik im großen Stil genutzt: 2023 Förderung von Projekten im Bereich Mikroelektronik mit einem Sollansatz von 2,74 Mrd. € (EU-Chips-Act- Initiative, konkret Intel-Magdeburg und ESMC-Dresden); 2021 je rund 0,4 Mrd. € für Künstliche Intelligenz und Quantentechnologie. Diese Mittel sind klassifikatorisch Teil des Digitalhaushalts, inhaltlich aber überwiegend Industriepolitik in digital geprägten Branchen. Eine zentrale Steuerung durch ein BMDS würde an dieser Stelle die Industriepolitik-Hoheit der Fachressorts berühren.

i Methoden-Box: Verpflichtungsermächtigungen verzerren Soll-Trends

Sieben der acht größten Soll-Rückgänge von 2023 auf 2024 in der Hauptgruppe 6 (laufende Zuweisungen) enthalten im Titeltext das Wort „Verpflichtungsermächtigung“. Eine VE ist eine mehrjährige Förderzusage, die im Bewilligungsjahr als hoher Sollansatz erscheint, in Folgejahren aber als Null. Der Politikinhalt läuft im Hintergrund weiter; nur die Soll-Reihe sieht aus, als sei das Programm gestoppt worden. Wer Soll-Zeitreihen interpretiert, muss diesen Mechanismus mitdenken.

Akt 4 - Wer redet worüber?

Kernbefund. Die parlamentarische Aufmerksamkeit folgt der Mittelverteilung nicht. Das ausgabenstärkste Ressort erzeugt nur mediane Debattenpräsenz; das Innenministerium dominiert die digitale Bundestagsdebatte bei mittlerem Volumen. Aufmerksamkeit und Geld sind im Digitalhaushalt orthogonal verteilt.

Hypothese: Aufmerksamkeits-Volumen-Diskrepanz

Akte 1 bis 3 zeigen, wo das Geld liegt, wie es eingesetzt wird und wie es benannt wird. Es bleibt eine vierte Frage: Worüber debattiert der Bundestag tatsächlich und deckt sich das mit dem, was finanziert wird? Diese Frage prüfen wir mit einer Verschneidung der ZEW-Haushaltsdaten mit dem CPP-BT-Korpus der Bundestagsreden, die hinter dem Digitalbudget-Diskurs eine bislang ungeprüfte Annahme sichtbar macht: Die politische Debatte konzentrierte sich auf das, was finanziert wird.

Für jedes Ressort zählen wir, in wie vielen Plenarprotokollen 2019, 2021, 2023 und 2024 ressortspezifische Begriffe und Digital-Schlagwörter gleichzeitig auftreten. Das Verhältnis zur Gesamtzahl aller Reden des jeweiligen Jahres, ausgedrückt in Promille (Anteil je 1.000 Reden), ergibt den parlamentarischen Aufmerksamkeits-Anteil. Dieser wird dem Anteil des Ressorts am Digital-Soll gegenübergestellt.

Methodik und Datenquelle

Verschneidungs-Korpus: CPP-BT (Corpus Plenarprotokolle Bundestag, Fobbe 2026), Version 2026-01-17, Public Domain (CC0). Enthält 78.188 Einzelreden ab der 18. Wahlperiode; im Analysezeitraum 2019–2024 sind 30.458 Reden enthalten.

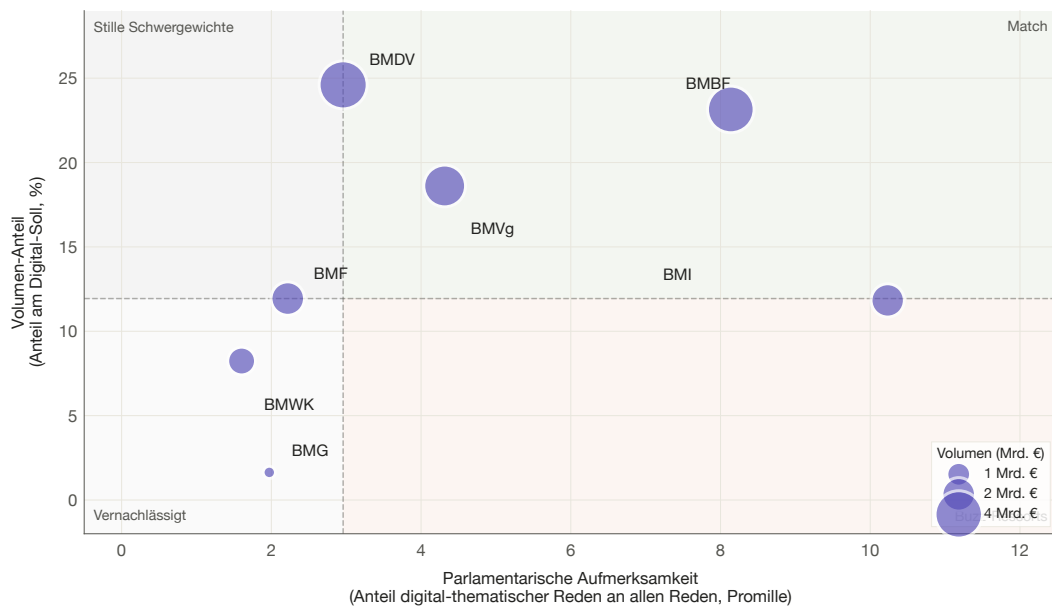
Begriffs-Mapping: Das Vokabular ist in `src/reden_mapping.py` hinterlegt. `DIGITAL_BEGRIFFE` umfasst 30+ digitale Schlagwörter, die aus den ZEW-Tags abgeleitet sind. `RESSORT_BEGRIFFE` ordnet jedem Ressort 5–10 ressortspezifische Begriffe zu. Eine Rede zählt als Digital-Aufmerksamkeit für ein Ressort, wenn sie beide Begriffsgruppen gleichzeitig enthält.

Hinweis zu Prozentangaben: Die Volumen-Anteile in Akt 4 beziehen sich auf den Anteil der sieben analysierten Hauptressorts am gesamten Digitalhaushalt (Nenner ca. 16,8 Mrd. €, ohne kleinere Einzelpläne). Das weicht leicht von den 23 Prozent in Akt 1 ab, die alle 24 aktiven Einzelpläne (Nenner 17,94 Mrd. €) einschließen.

Limitation: Der Drucksachen-Korpus CDRS-BT, ursprünglich als zweite Verschneidungsebene geplant, ist nur bis 2017 verfügbar und damit für unsere Analyse-Jahre unbrauchbar. Die vorliegenden Befunde beruhen allein auf Plenarreden und sind als Exploration zu verstehen, nicht als abschließende Diagnose.

Aufmerksamkeit und Geld sind nicht deckungsgleich

Parlamentarische Aufmerksamkeit vs. Volumen-Anteil je Bundesressort, 2024 · enge Abgrenzung



Quelle: ZEW/Agora-Digitalhaushalt x CPP-BT (Fobbe 2026), enge Abgrenzung · EP 60 exkludiert

Abbildung 4: Parlamentarische Aufmerksamkeit vs. Volumen-Anteil je Bundesressort, 2024.

Befund: Quadranten-Analyse 2024

Abbildung 4 zeigt die vier Quadranten des Aufmerksamkeits-Volumen-Raums, definiert durch die Mediane beider Dimensionen. Das markanteste stille Schwergewicht 2024 ist das BMDV: Es hält mit 4,12 Mrd. € das größte Digital-Soll aller Ressorts (Volumen-Rang 1, 24,5 % Anteil), liegt bei der parlamentarischen Aufmerksamkeit zu digitalen Themen aber nur auf Rang 4 (2,96 Promille, exakt der Median). Diskrepanz-Indikator: +3. Die Breitband- und ETCS-Transfer-Investitionen, die den BMDV-Etat dominieren, erzeugen im parlamentarischen Digitalraum deutlich weniger Debattenraum als ihr Volumen erwarten ließe.

Das ausgeprägteste Buzz-Ressort 2024 ist das BMI: Rang 5 im Volumen (1,98 Mrd. €, 11,8 % Anteil), aber Rang 1 in der Aufmerksamkeit (10,23 Promille). Diskrepanz-Indikator: -4. Cybersicherheit, BSI, Digitalfunk und digitale Verwaltungsthemen ziehen parlamentarische Debatten weit über ihren Mittelanteil hinaus.

BMBF und BMVg zeigen 2024 ausgeglichene Match-Profile (Diskrepanz 0): ihre parlamentarische Sichtbarkeit entspricht ihrem Anteil am Digitalhaushalt.

Politische Lesart

Die Diskrepanz zwischen Aufmerksamkeits-Polyzentrik und Mittel-Polyzentrik hat eine direkte Implikation für die BMDS-Diskussion: Wer sich am Debate-Lärm orientiert, unterschätzt systematisch die Gewichte des BMDV. Umgekehrt ist das BMI im

öffentlichen Digitalraum präsenter, als sein Anteil an der Mittelverteilung nahelegt. Ein BMDS, das Klassifikations- und Transparenzhoheit übernehmen will, muss daher beide Achsen abdecken, die der Mittel (Akt 1) und die der Aufmerksamkeit (Akt 4). Nur so lässt sich der Digitalbudget-Diskurs mit der tatsächlichen Haushaltswirklichkeit verbinden.

Zusammenführung: Was kann das BMDS steuern?

Die drei Befunde ergeben zusammen eine strukturelle Diagnose deutscher Digital-Haushaltspolitik.

Akt 1 zeigt, dass das Geld auf sechs Ressorts mit fundamental verschiedenen Aufgaben verteilt ist. Eine zentrale Steuerung ist auf ein Fünftel des Volumens begrenzt. **Akt 2** zeigt, dass selbst innerhalb dieser Verteilung der Bund seine Rolle vom Selbst-Aufbau zur Verteilung verschiebt. Wer zentral steuern wollte, würde überwiegend Förderprogramme verwalten, nicht Aufbauarbeit leisten. **Akt 3** zeigt, dass die politische Sprache des Digitalhaushalts auf Regierungen reagiert, der inhaltliche Kern aber stabil bleibt und dass über klassifikatorische Grauzonen wie EP 60 Industriepolitik in den Digitalhaushalt eingeht, die mit einer BMDS-Querschnittssteuerung schwer vereinbar ist. **Akt 4** fügt eine dritte Achse hinzu: Die parlamentarische Aufmerksamkeit ist von der Mittelverteilung entkoppelt. Das BMDV als Spitzenreiter im Volumen bleibt debattenmäßig im Median; das BMI beherrscht den Digitalraum des Bundestages weit über seinen Mittelanteil hinaus. Die Polyzentrik der Mittel und die Polyzentrik des Diskurses sind nicht dieselbe Polyzentrik.

Politische Implikation. Ein Digitalbudget muss zwei Bewegungen unterscheiden, die in der aktuellen Debatte vermischt werden:

1. **Klassifikations- und Transparenzhoheit.** Welche Haushaltstitel gelten als „digital“? Wer definiert eng und weit? Wer berichtet einheitlich? Diese Hoheit kann das BMDS sinnvoll und ohne große Verfassungs- oder Sachkonflikte übernehmen. Sie ist der direkte Hebel für mehr Steuerbarkeit und demokratische Kontrolle.
2. **Operative Steuerungshoheit über die Mittel.** Welches Ressort entscheidet, wie viel für welche digitale Aufgabe ausgegeben wird? Diese Hoheit lässt sich aus den hier gezeigten strukturellen Gründen nur sehr begrenzt zentralisieren, etwa für die Verwaltungs-IT der zivilen Ressorts. Für Forschung, Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Wehr-IT und Industriepolitik bleibt sie aus guten Gründen bei den Fachressorts.

Wer beides als BMDS-Mandat verspricht, verspricht zu viel. Wer aber das erste konsequent einlöst und das zweite ehrlich begrenzt, kann die strukturelle Lücke schließen, die ein „Digitalbudget“ als demokratischer Kontrollmechanismus tatsächlich hat.

Anhang: HG-6-Drilldown

Der Peak der Hauptgruppe 6 (laufende Zuweisungen) im Jahr 2023 zerlegt sich in einen Mikroelektronik-Einmaleffekt und einen stetig wachsenden „stabilen Kern“ (+42 Prozent).

Limitationen und offene Fragen

- **Soll, nicht Ist.** Wir analysieren Haushaltssollansätze, nicht tatsächliche Auszahlungen.

Anhang A1: Der HG-6-Peak 2023 ist ein Einmaleffekt

Laufende Zuweisungen (Hauptgruppe 6) im Digitalhaushalt, aufgeteilt nach Komponenten

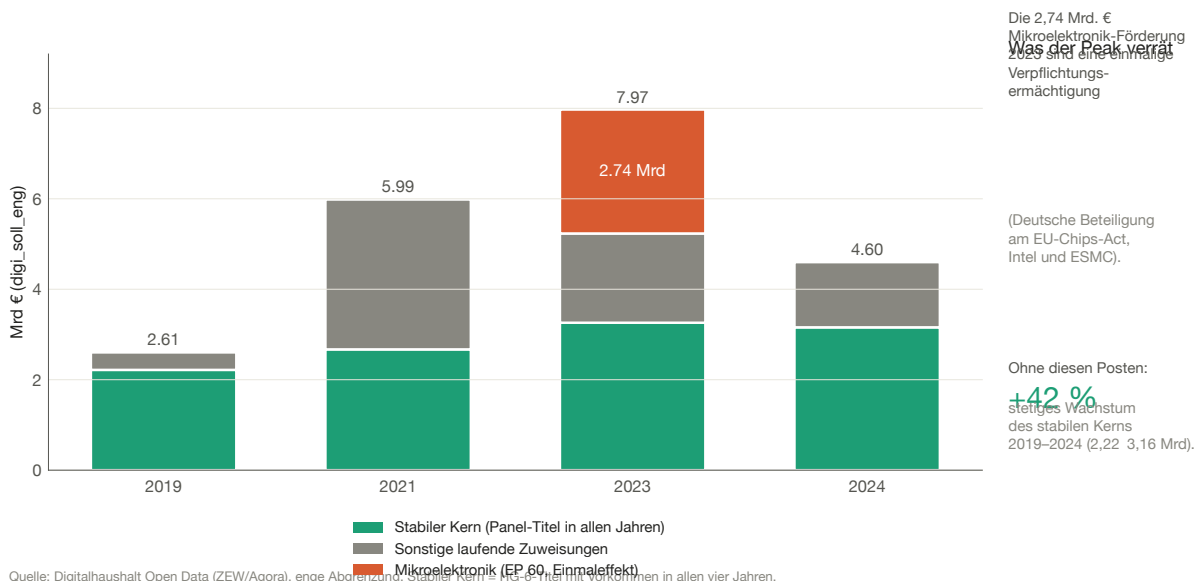


Abbildung 5: HG-6-Drilldown: Peak 2023 und stabiler Kern.

- **Verpflichtungsermächtigungen.** Siehe die Methoden-Box in Akt 3 (Abschnitt „EP 60 als Schatten-Förderkanal“).
- **Klassifikation als Setzung.** Die ZEW-Klassifikation Mikroelektronik = digital ist eine politische Entscheidung, über die diskutiert werden kann.
- **Jahres-Lücken.** 2020 und 2022 fehlen, Corona- und Energiekrise- Effekte bleiben außen vor.
- **Externe Validierung.** Die drei Top-Transfer-Posten (Breitband, ETCS, DigitalPakt-Folge) sind datenseitig identifiziert; eine qualitative Validierung über IT-Großprojekte-Bericht und Bundesrechnungshof-Bemerkungen wurde nicht durchgeführt. Die Befunde beruhen auf dem ZEW-Datensatz allein.
- **Akt 4: Reden-Mapping approximativ.** Das Schlagwort-Mapping in `src/reden_mapping.py` ist eine Näherung. Reden besprechen Themen, nicht Haushaltspositionen. Der Drucksachen-Korpus CDRS-BT als zweite Verschneidungsebene ist nur bis 2017 verfügbar und konnte nicht einbezogen werden.

Daten, Code, Reproduzierbarkeit

Sämtliche Analysen und Charts sind im öffentlichen Repository reproduzierbar. Die zentrale Lade-Funktion (`src/load.py`) repliziert die ZEW-Eckwerte auf 0,3 Prozent genau. Fünf Analyse-Notebooks (`notebooks/00_profiling.ipynb` bis `notebooks/04_reden_aufmerksamkeit.ipynb`) und fünf Chart-Notebooks decken alle Hauptbefunde dieses Essays ab. Für Notebook 04 ist zusätzlich der CPP-BT-Korpus (ca. 118 MB ZIP) unter `data/external/` erforderlich.

Zum Erzeugen dieses Dokuments (Quarto ≥ 1.4 , LaTeX/TinyTeX), aus dem Repo-Root:

```
quarto render outputs/ergebnis.qmd --to pdf
```

Repository-URL: https://github.com/kalknord/agora_challenge

Lizenzen: Code unter MIT, Inhalte unter CC BY 4.0.

Quellen

Primärdaten.

- ZEW Mannheim / Agora Digitale Transformation (2025): Digitalhaushalt Open Data. <https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt>
- Fobbe, Sean (2026): Corpus der Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages (CPP-BT), Version 2026-01-17. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4542661> (Public Domain, CC0)

Studien und Policy Papers.

- ZEW Mannheim / Agora Digitale Transformation (2025): Studie zum Digitalhaushalt 2025. <https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt>
- Agora Digitale Transformation (2025): Policy Paper „Vom Digitalhaushalt zum Digitalbudget“. <https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt>
- Agora Digitale Transformation (2025): Analyse Haushalt 2026 (BMDS). <https://agoradigital.de/projekte/digitalhaushalt>
- Agora Digitale Transformation: Policy Paper „Der erhoffte Schub?“ <https://agoradigital.de/pro>

Externe Validierungs-Quellen (nicht einbezogen, siehe Limitationen).

- IT-Großprojekte-Bericht des Bundes (jährlich, BMI)
- Bundesrechnungshof, Bemerkungen zu IT-Vorhaben
- Bundeshaushaltspläne 2019, 2021, 2023, 2024