



○ Studie

Lernen aus der Vergangenheit ?!

Entwicklungslinien der
Verwaltungsdigitalisierung in
Deutschland der letzten 25 Jahre

in Zusammenarbeit mit

SHI

STEIN
HARDENBERG
INSTITUT

Danksagung

Ein besonderer Dank gilt allen Interviewpartner:innen, die durch ihre Bereitschaft und Offenheit einen unverzichtbaren Beitrag zu dieser Studie geleistet haben. Sie haben sich nicht nur kritischen Fragen gestellt, sondern hatten auch den Mut, Entscheidungen und Entwicklungen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung ehrlich zu reflektieren. Diese Gespräche boten einzigartige Einblicke in die Dynamiken, Herausforderungen und Stolpersteine, die diesen Prozess in den vergangenen 25 Jahren geprägt haben. Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland ist ein Themenfeld, das durch zahlreiche ambitionierte Projekte und Programme gekennzeichnet ist, deren Erfolg häufig von wiederkehrenden Schwierigkeiten überschattet wurde. Bei einer solchen komplexen und oft kontrovers diskutierten Materie ist eine selbstkritische Rückschau keine Selbstverständlichkeit. Die Interviewpartner:innen haben jedoch durch ihre Bereitschaft, offen über Erfolge, Fehlschläge und Lernpotenziale zu sprechen, neue Perspektiven eröffnet – jenseits bloßer Symptombeschreibungen oder oberflächlicher Schuldzuweisungen.

Besonders wertvoll war ihre reflektierte Haltung, als es darum ging, grundlegende Muster und Ursachen zu identifizieren, die die Entwicklung der Verwaltungsdigitalisierung maßgeblich beeinflusst haben. Ihre Einblicke schufen die Grundlage dafür, ein besseres Verständnis der Vergangenheit zu erlangen, um so Wege für eine erfolgreichere Zukunft aufzuzeigen. Ein besonderer Dank gilt den folgenden Personen, die durch ihre Expertise und ihren offenen Rückblick wichtige Impulse für diese Studie geliefert haben: **Prof. Dr. Henning Lühr, Martin Schallbruch, Klaus Vitt, Dr. Marianne Wulff, Andreas Kraft, Renate Mitterhuber, Dr. Ralf Kleindiek, Dr. Göttrik Wewer**. Ebenso möchten wir uns bei zwei weiteren hochrangigen Entscheidungsträgern bedanken, die in dieser Zeit maßgebliche Verantwortung trugen, jedoch namentlich nicht genannt werden möchten.

Darüber hinaus danken wir den Fellows des Stein-Hardenberg Instituts, **Marco Brunzel und Prof. Dr. John Siegel**, die durch ihre Expertise und Mitwirkung die Studie entscheidend bereichert haben.

Die Ergebnisse dieser Studie wären ohne die Unterstützung und das Vertrauen all dieser Personen nicht denkbar gewesen. Für ihre Offenheit, ihre Expertise und ihre Zeit möchten wir unseren tief empfundenen Dank aussprechen. Ihr Engagement trägt entscheidend dazu bei, die digitale Transformation der Verwaltung in Deutschland in einem neuen Licht zu betrachten und daraus Lehren für kommende Generationen zu ziehen.

Autorenteam

Die Studie ist eine Gemeinschaftsarbeit des Stein-Hardenberg Instituts (SHI) und der Agora Digitale Transformation gGmbH (ADT). Das Autorenteam bestand aus: Tino Schuppan, Ayleen Siegemund, Stefanie Köhl, Stephan Löbel, Heidrun Müller, Florian Theißing, Martin Brüggemeier, Marc Mölders und Stefan Heumann.

Zitationshinweis

SHI/ADT (2025): Lernen aus der Vergangenheit?! Entwicklungslinien der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland der letzten 25 Jahre, Berlin.



SHI Stein-Hardenberg Institut
Hardenbergstraße 8
10623 Berlin

T. +49(0)30 921 055 282

www.shi-institut.de

mail@shi-institut.de

Ansprechperson:

Stephan Löbel

loebel@shi-institut.de

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80

www.agoradigital.de

info@agoradigital.de

Ansprechperson:

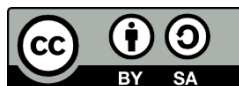
Florian TheiBing

florian.theissing@agoradigital.de

Gefördert von 

Design: Jakub Stejskal | www.jakub.de, Make Studio | www.make-studio.net

Layout: Agora Digitale Transformation, Jakub Stejskal | www.jakub.de



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

März 2025 | <https://doi.org/10.5281/zenodo.14793086>

Executive Summary

Seit mehr als 25 Jahren gibt es in Deutschland verstärkte Bestrebungen zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung mit zahlreichen ambitionierten Programmen. Trotz dieser Vielzahl an Vorhaben hat die digitale Verwaltung in Deutschland jedoch einen unbefriedigenden Stand. Die Verwaltungsdigitalisierung erscheint mitunter als ein ‚Hamsterrad‘: Viele Konzepte und Strategien wiederholen sich oder es werden Umsetzungswege eingeschlagen, die sich bereits als ineffektiv erwiesen haben. Daher stellt sich die Frage: Wurde aus vergangenen Erfahrungen gelernt?

Aufbauend auf qualitativen Interviews mit ehemaligen Entscheidungsträger:innen werden in dieser Studie die Entwicklungslinien der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland der letzten 25 Jahre analysiert. Der Fokus liegt dabei nicht auf der Ermittlung oberflächlicher Erfolgsfaktoren, sondern auf der Identifikation wiederkehrender Muster, um die digitale Transformation der Verwaltung zukünftig besser gestalten zu können. Die folgenden Thesen fassen die zentralen Erkenntnisse der Studie zusammen:

1

Politische Opportunität behindert die transformative Digitalisierung

Verwaltungsdigitalisierung wurde von politischen Akteuren oft auf öffentlichkeitswirksame Schaufensterdigitalisierung und technische Hype-Themen reduziert. Nachhaltige politische Unterstützung fehlte dagegen. Eine wirksame digitale Transformation braucht aber eine starke Stimme am Kabinetttisch.

2

Bürokratische Strukturen sind nicht transformationstauglich

Die klassische Ministerialverwaltung erwies sich häufig als ungeeignet für komplexe Transformationsvorhaben. Hier braucht es zum einen eine Modernisierung der Strukturen und Arbeitsweisen der Verwaltung und zum anderen einen leistungsfähigen operativen Unterbau.

3

Die Fragmentierung der Verwaltung erschwert die Digitalisierung

Die fragmentierte Struktur des deutschen Verwaltungssystems stellte eine erhebliche Herausforderung für digitale Transformationsprozesse dar. Es fehlten sowohl die Bereitschaft als auch die Strukturen für eine effektive Zusammenarbeit. Im föderalen Kontext bräuchte es sowohl mehr zentrale Steuerung als auch eine bessere Kooperationskultur.

4

Es wurde nicht oder das Falsche gelernt

Auf institutioneller Ebene wurde nicht systematisch aus den Erfahrungen vergangener Digitalisierungsvorhaben gelernt. Evaluationen wurden meist nur zur Legitimierung bereits getroffener Entscheidungen durchgeführt, ein systematischer Erfahrungstransfer mit Lernabsicht wurde nie etabliert. Daher wurden immer wieder dieselben Fehler begangen.

5

Ein klares Zielbild für die digitale Verwaltung fehlt

Zwar mangelte es nicht an Visionen, Schlagworten oder Strategien. Es fehlte aber ein zukunftsfähiges Zielbild für die Digitale Verwaltung, das die Verwaltungsdigitalisierung als Teil einer umfassenden Staatsmodernisierung begreift. Denn letztlich manifestiert sich Demokratie und Akzeptanz für staatliches Handeln an der Stelle, wo und wie die Bürger:innen dem Verwaltungsstaat begegnen.



Inhalt

1	Warum diese Betrachtung wichtig ist: Ein Blick zurück nach vorn.....	5
1.1	Problemstellung und Zielsetzung	5
1.2	Methodisch-konzeptionelles Vorgehen und Gang der Darstellung	6
2	Ein kurzer geschichtlicher Abriss – 25 Jahre Verwaltungsdigitalisierung	8
2.1	Einteilung der Verwaltungsdigitalisierung in Phasen.....	8
2.2	Phase entkoppelter Strategien – Ende 1990er bis Mitte 2000er Jahre.....	9
2.3	Phase der ganzheitlichen Strategie – zweite Hälfte der 2000er Jahre	12
2.4	Phase der erweiterten ebenenübergreifenden Zusammenarbeit – ab frühe 2010er Jahre	16
2.5	Phase eines neuerlichen Kooperationsversuchs – ab späte 2010er bis frühe 2020er Jahre	19
2.6	Einschätzung zur Gesamtentwicklung/Zwischenfazit.....	23
3	Erkenntnisse aus 25 Jahren – Zentrale Befunde der Interviews und Analyse	26
3.1	Kategorien zur Auswertung der Interviews	26
3.2	Institutionelle Rahmenbedingungen – Fragmentierung, Katzentisch und Handlungsautonomie.....	27
3.3	Agenda-Setting – Huckepack-Verfahren, Schaufensterdigitalisierung und kurzgesprungene Überambitionen	32
3.4	Umsetzung und Management – Institutioneninflation, Wiedersehenskultur und scheue Rehe	36
3.5	Ergebnis und Lernperspektive – Evaluationsaversion, Fluktuation, Kompetenzlücke und Arkankultur	40
4	Fazit.....	46
5	Abkürzungsverzeichnis	50
6	Quellen.....	51
6.1	Literaturverzeichnis.....	51
6.2	Übersicht Interviewpartner:innen.....	68

1 Warum diese Betrachtung wichtig ist: Ein Blick zurück nach vorn

Seit nunmehr über einem Vierteljahrhundert gibt es in Deutschland verstärkte Aktivitäten zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung. Hierfür wurde eine ganze Reihe zum Teil ambitionierter Vorhaben und Programme aufgesetzt, etwa: ‚Media@Komm‘ und ‚Media@Komm-Transfer‘, ‚BundOnline 2005‘, ‚Deutschland-Online‘ und ‚Aktionsplan Deutschland-Online‘, die Etablierung des IT-Planungsrates, das Regierungsprogramm ‚Transparente und vernetzte Verwaltung‘ und die ‚Nationale E-Government-Strategie‘, Föderale IT-Kooperation (FITKO), das E-Government-Gesetz des Bundes, das Vorhaben ‚Registernmodernisierung‘ sowie das Onlinezugangsgesetz (OZG)/OZG 2.0. Viele dieser guten Ideen wurden jedoch nicht oder nur unzureichend umgesetzt.

In der Gesamtbetrachtung der Vorhaben und Programme kann der Gedanke aufkommen, dass sich die Verwaltungsdigitalisierung und v.a. die dazugehörige Transformation in einem ‚Hamsterrad‘ befinden. Vieles von dem, was heute in Programmen und Vorhaben umgesetzt werden soll, war schon vor 15 oder mehr Jahren als Leitidee oder Zielvorstellung vorhanden. Nicht selten werden dieselben Wege beschritten, die schon vor Jahren unzureichend funktionierten. Daher stellt sich die übergreifende Frage: Wurde aus den Erfahrungen vergangener Vorhaben ausreichend gelernt?

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

In dieser Studie werden die letzten 25 Jahre der Digitalisierung von Staat und Verwaltung in einer Gesamtschau betrachtet. Dabei geht es nicht darum, einzelne Vorhaben zu evaluieren oder im Nachgang aufzulisten, was im Detail falsch gelaufen ist und wie es hätte besser sein können. Vielmehr sollen in einer reflektierten Gesamtschau – v.a. unter Verwendung von Interviewergebnissen – konstitutive Bedingungen, sich wiederholende Stolpersteine, Dynamiken und Herausforderungen identifiziert werden, um hieraus ein reflektiertes Lernen zu ermöglichen. Nur so kann die Entwicklung in Gänze besser verstanden und so auch Schlüsse für eine bessere Verwaltungsdigitalisierung in Zukunft gezogen werden. Oder frei nach dem dänischen Philosophen Søren Kierkegaard: „Das Leben wird vorwärts gelebt und rückwärts verstanden“.

Der Erkenntnisgewinn der Rückschau liegt darin, dass sich grundlegende Probleme und wiederkehrende Muster erkennen lassen, um Entwicklungen und wesentliche Digitalisierungsdynamiken besser zu verstehen. Dabei geht es nicht um eine oberflächliche Auflistung von Erfolgsfaktoren, die vermeintlich zu sicherem Erfolg führen oder geführt hätten – diese Form der ‚Literatur‘ gibt es mindestens schon so lange, wie es die Verwaltungsdigitalisierung gibt. Zudem erfassen Erfolgsfaktoren vielfach nur die Symptome und behandeln nicht die Ursachen. Vielmehr soll die reflektierte Rückschau ermöglichen, sich wiederholende Muster von Problemen zu identifizieren, so dass eine höhere Chance auf erfolgreiche Umsetzung besteht. Oder in den Worten von Martin Wind, eines Sozialwissenschaftlers, der sich lange mit Verwaltungsmodernisierung/E-Government beschäftigt hat: „Der Blick in die Historie ist also keineswegs nur eine hübsche akademische Fingerübung. Er ist schon deshalb unverzichtbar, weil die Entwicklungen der Vergangenheit wesentliche Rahmenbedingungen für heutige und zukünftige Vorhaben geschaffen haben“ (Wind, 2006). Dieser Idee folgend, soll die Studie keine „Ex-post-Besserwisserei-Evaluierung“ sein, sondern ein reflektiertes ‚Innehalten‘ und Lernen ermöglichen, um zukünftig bessere Entscheidungen treffen zu können.

1.2 Methodisch-konzeptionelles Vorgehen und Gang der Darstellung

Der Betrachtungshorizont dieser Studie beschränkt sich auf die Vorhaben und Programme, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Verwaltungsdigitalisierung auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen hatten bzw. immer noch haben und/oder ebenenübergreifend angelegt waren bzw. sind. In Kapitel 2 werden diese Vorhaben eingeteilt in Entwicklungsphasen dargestellt. Dabei geht es nicht um eine Detailanalyse von Einzelvorhaben im Sinne von Einzelfallstudien. Vielmehr wird die Gesamtentwicklung mit ihren vorherrschenden Leitbildern nachgezeichnet, um so die historische Entwicklung besser nachvollziehen zu können.

Wesentliche empirische Grundlagen für die Darstellung und Analyse sind neben einer Literatur- und Dokumentenanalyse insbesondere qualitative Interviews mit ehemals für Digitalisierung verantwortlichen Staatssekretär:innen, Abteilungsleiter:innen und Digitalisierungsbeauftragten¹, die vielfach über mehrere Jahre für das Thema Verwaltungsdigitalisierung in Verantwortung standen². Ziel der Interviews war vor allem eine offene und (selbst)kritische Reflexion der Vergangenheit, wozu die Interviewpartner:innen explizit eingeladen und aufgefordert waren, damit unterschiedliche Perspektiven auf die Entwicklung sichtbar werden können. Diese empirischen Erkenntnisse werden in Kapitel 3 ausgewertet. Die Auswertung erfolgt induktiv, wobei die Interviewergebnisse in einen entsprechenden zeitlichen und inhaltlichen Bezug zu den zuvor aufgeführten Phasen der Digitalisierung gestellt werden. Dabei wird der Aspekt des Lernens immer als integraler Bestandteil behandelt. Im vierten Kapitel erfolgen eine Schlussreflexion und ein Gesamtfazit, die vor allem Hinweise zum Lernen aus der Vergangenheit geben.

Insgesamt liegt ein besonderer Wert der Studie in zweierlei: erstens existiert eine solche zusammenfassende und analytische Betrachtung der Entwicklungslinien von Verwaltungsdigitalisierung in dieser Form noch nicht. Zweitens sind die Interviews mit verantwortlichen Personen aus dieser Zeit, die mindestens eine, wenn nicht gar zwei oder mehr Phasen miterlebt/mitgestaltet haben, besonders hervorzuheben: Interviewpartner:innen, die jetzt retrospektiv auf diese Zeit zurückblicken – im Sinne einer neueren Zeitgeschichte.



Was ist ‚Scheitern‘ oder ‚Erfolg‘ im Projekt- und Programmkontext?

Die Schärfung der begrifflichen Verwendung und ein Verständnis von ‚Scheitern‘ ist für diese Studie insofern bedeutend, als nicht en détail, aber zumindest aus einer größeren Flughöhe der Erfolg eines Projekts/Vorhabens beurteilt wird. Ein Projekt kann ganz allgemein als gescheitert gelten, wenn Ziel, Zeitvorgabe oder Budget nicht eingehalten wurden (Hertweck, 2003 – normatives Scheitern) oder wenn die intendierte Wirkung des Vorhabens verfehlt wurde (Hertweck, 2003 –

¹ Eine Auflistung und Kurzvita der Interviewpartner:innen ist in Abschnitt 6.2 zu finden.

² Die insgesamt zehn semi-strukturierten leitfadengestützten Interviews dauerten jeweils ca. zwei Stunden, wurden zur Auswertung transkribiert und mit einem induktiven inhaltsanalytischen Ansatz ausgewertet. Methodisch wurde dabei mit der induktiven Codierung gearbeitet, d.h. Codes (hier Erkenntnisse zu Mustern) werden definiert, sobald sie sich aus der Analyse ergeben. Anstatt Codes im Voraus zu definieren, sucht man in Datensätzen (hier Interviewtranskripte) nach Mustern, weist ihnen entsprechende Codes zu und zieht daraus Erkenntnisse. Durch iterative und wiederholte Analyse der Daten werden die Codes und Erkenntnisse verfeinert.

empirisches Scheitern). Tatsächlich ist Scheitern aber eine Zuschreibung (z.B. Bartis & Mitev, 2008; Cecez-Kecmanovic, Kautz & Abrahall, 2014) und geschieht nicht von heute auf morgen, sondern an verschiedenen Stellen im Projektfortschritt (z.B. Baghizadeh, Cecez-Kexmanovic & Schlagwein, 2019; Choi & Chandler, 2020; Goldfinch, 2007; Markus, 2004; Stanforth, 2014). Wenn ursprüngliche Ziele nicht erreicht werden, kann aber auch ein Projekt dennoch nicht-intendierte positive Wirkungen erreichen, was auch dann durchaus als Erfolg betrachtet werden kann. Gründe für Scheitern können von Beginn an überhöhte Zielvorstellungen, falsche Prioritäten oder unrealistische Zeit-/Budgetvorgaben sein. In der Umsetzungsphase können fehlender Top-Management-Support (auch auf politischer Ebene) und mangelnde Strukturen Gründe für Scheitern sein sowie divergierende Interessen und mangelnde Durchsetzungsmechanismen (Enforcement), um diesen entgegenzuwirken. In der Literatur finden sich eine Reihe von ‚Erfolgsfaktoren‘ und ‚Sündenregister‘ in Bezug auf Projekt-(Miss-)Erfolg (z.B. Sauer, Southon & Dampney, 1997; Wilson & Howcroft, 2002; Heeks, 2003; Dovifat, Kubisch, Brüggemeier, Lenk & Reichard, 2004; Mertens, 2009; Kühn, Walser & Riedl, 2009; Pereira, Rinnerbauer, Ginner & Parycek, 2017). So wie Projekte sich durch ihre Komplexität auszeichnen, ist auch ihr (Miss-)Erfolg als komplexer Prozess zu verstehen, in dem sowohl für Erfolg als auch Misserfolg viele Faktoren zusammenkommen müssen (Multikausalität in komplexen Systemen) – d.h. ‚Listen‘, was zu vermeiden ist, greifen zu kurz (s. a. Iriarte & Bayona, 2020).

2 Ein kurzer geschichtlicher Abriss – 25 Jahre Verwaltungsdigitalisierung

2.1 Einteilung der Verwaltungsdigitalisierung in Phasen

Die zurückliegenden 25 Jahre Verwaltungsdigitalisierung in Phasen einzuteilen, bildet einen Rahmen dieser Studie. Dieser ist notwendig, um die Entwicklungen zu strukturieren und um Komplexität zu reduzieren. Welche Kriterien für die Einteilung in Phasen relevant für die E-Government-Entwicklung bzw. die IT-Nutzung in Deutschland sind, ist nicht eindeutig festzulegen, denn Entwicklungen enden oder beginnen nicht zwangsläufig abrupt. Vielmehr gibt es Vorläufer und Ausläufer, so dass es sich eher um wellenartige Bewegungen handelt. Dennoch: In der Rückschau können typische technikorientierte/-inspirierte Entwicklungsphasen ausgemacht werden, obwohl es nicht immer zur Umsetzung in der Praxis kam. „Talk, Decision & Action“ (s. Brunsson, 1989) waren, wie noch deutlich wird, in den jeweiligen Phasen unterschiedlich lose gekoppelt. Jede Phase war von dominierenden Ideen und Vorstellungen geprägt, wie IT genutzt werden und zur Modernisierung öffentlicher Leistungserbringung beitragen kann. Orientierungsgebend für eine Einteilung der Entwicklung in Phasen sind große Projektvorhaben bzw. Programme und Strategien, die jeweils zusammenfassend für eine dominierende Vorstellung – häufig in Zusammenhang mit technikinspirierten Leitbildern – standen. Gleichzeitig zeigen sich in der Gesamtschau Veränderungen, Pfade und Brüche. Diese können auch immer als institutionelle (Lern-)Reaktionen auf vorhergehende (Fehl-)Entwicklungen gedeutet werden. Mit anderen Worten – und so viel sei schon vorweggenommen – aus der historischen Betrachtung der letzten zweieinhalb Jahrzehnte lassen sich genutzte wie ungenutzte Lernchancen erkennen. Vor diesem Hintergrund wird die Entwicklung der letzten 25 Jahre entlang vier längerer Phasen nachgezeichnet. Dabei wird jede einzelne Phase zeitlich eingeordnet und mit ihren wichtigen Vorhaben, Strategien und Ideen beschrieben sowie abschließend aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kritisch eingeordnet.



Projekte, Programme oder Vorhaben – eine begriffliche Einordnung

Ein Projekt ist ein „Vorhaben, das im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist (z.B. Zielvorgabe, zeitliche, finanzielle, personelle oder andere Begrenzungen, Abgrenzungen gegenüber anderen Vorhaben, projektspezifische Organisation)“ (Deutsches Institut für Normung, DIN 69901). Projekte zeichnen sich durch ihre Komplexität und Neuartigkeit bzw. Außergewöhnlichkeit/Einmaligkeit aus, weshalb sie mit besonderen Risiken einhergehen. Ein Programm bezeichnet die Summe von zusammenhängenden Projekten mit Abhängigkeiten untereinander (Schönert, 2022). In der Verwaltungswelt dienen diese Programme der Umsetzung politischer Zielvorstellungen. So ist z.B. Media@Komm als Programm zu sehen, gehört aber gleichzeitig zum politischen Reformprogramm ‚Moderner Staat – Moderne Verwaltung‘, was wiederum aus 38 Einzelvorhaben bestand. In der vorliegenden Studie wird vornehmlich von Vorhaben gesprochen, weil bei der hier betrachteten Entwicklung die Begriffe nicht trennscharf verwendet werden.

2.2 Phase entkoppelter Strategien – Ende 1990er bis Mitte 2000er Jahre

Die späten 1990er Jahre sind von der zunehmenden Verbreitung des Internets sowohl in Unternehmen als auch in Privathaushalten gekennzeichnet. Von 1997 bis 2000 stieg der Anteil der Internetnutzer von sieben Prozent auf 29 Prozent (ARD/ZDF-Online-Studie, o.D.). Es ist die Zeit des ‚Dotcom-Booms‘ und des aufkommenden eCommerce. Für Staat und Verwaltung ging es darum, den Anschluss möglichst nicht zu verpassen. Behörden sind bisher, wenn überhaupt, mit mehr oder weniger gut entwickelten Informationsseiten im Internet zu finden. Die Aktivitäten dieser ersten Phase erfolgen aus dem politisch getriebenen Wunsch heraus, Verwaltungsdienstleistungen (kleinste abgebbare Einheit an Bürger:innen) möglichst umfassend online bereitzustellen und so die gegebenen technischen Möglichkeiten zu nutzen. So wie Online-Banking erstmals möglich wurde und Reisen online gebucht werden konnten, wollte auch der Staat seine Leistungen online anbieten. Diese Denkweise spiegelte sich auch auf europäischer Ebene wider: erstes Hauptziel des Aktionsplans ‚eEurope 2005‘ war der „Onlinezugang zu modernen öffentlichen Diensten“ (Europäische Kommission, 2002).

Getrieben von dieser ‚E-Commerce-Denke‘, schrieb das Bundeswirtschaftsministerium 1998 den kommunalen Multimedia-Städtewettbewerb ‚Media@Komm‘ aus und finanzierte in hoher zweistelliger Millionensumme kommunale E-Government-Projekte. Ziel war v.a. der Test bzw. die Verbreitung der digitalen Signatur, weshalb dieser Ansatz zu Beginn stark als Wirtschaftsprojekt und nicht als Verwaltungsmodernisierung gesehen wurde. Deutschland hatte bereits 1997 das erste Signaturgesetz der Welt verabschiedet. Nun sollten nicht nur für E-Commerce, sondern auch im Bereich Bürgerdienste und Partizipation Anwendungsfälle gefunden werden. Im Laufe der Media@Komm-Projekte wurde zunehmend klar, dass, anders als von vielen erwartet, die digitale Signatur nicht der Schlüssel zur Digitalisierung der Verwaltung ist. Zehn Prozent der entwickelten Anwendungen befassten sich vielmehr mit dem Informationsaustausch zwischen Behörden. Und gerade diese Projekte hatten maßgeblichen Einfluss auf die weitere Entwicklung im E-Government. Wichtige Ergebnisse und Innovationen waren etwa die so genannten XöV-Standards für einzelne Fachverfahren, um einen reibungslosen Datenaustausch zwischen Behörden und weiteren beteiligten Stellen sicherzustellen. Auch die so genannten ‚OSCI-Standards‘ für Online-Transaktionen mit der zugehörigen Software von der eigens für ‚Media@Komm‘ gegründeten Bremen Online Services (BOS) bzw. Governikus sind wichtige Ergebnisse, die seinerzeit erreicht wurden. Anfänglich nicht berücksichtigt wurde der Aspekt der organisatorischen Einbettung dieser Ergebnisse. Hier sprang zunächst der Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA-ADV, siehe den Info-Kasten weiter unten) ein. Interessanterweise wurde für dieses Projekt eine Begleitforschung beauftragt – etwas, was bei den folgenden Vorhaben gar nicht mehr vorgesehen war. Die Begleitforschung übernahm seinerzeit das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU), das sich jedoch recht allgemein auf die Identifizierung von Erfolgsfaktoren im Ergebnis konzentrierte (s. Grabow, Drüke & Siegfried, 2004) und weniger eine dezidiert verwaltungswissenschaftlich angeleitete Begleitforschung vornahm³, die den organisatorischen Wandel thematisierte.

³ Das DIfU als Begleitforschung gelangte in seinem Abschlussbericht 2003 zu der Einschätzung, dass durch den Wettbewerb ‚Media@Komm‘ eine ‚Avantgarde‘ im Bereich des kommunalen E-Government etabliert wurde; dass es im Projektverlauf aber noch nicht zu einer nennenswerten Diffusion der Erfahrungen in die Breite der deutschen Kommunen gekommen sei. Als wesentliche Ursache dafür wird das Fehlen einer übergreifenden E-Government-Strategie bzw. eines entsprechenden Projektmanagements in den Kommunen angeführt. E-Government war zu diesem Zeitpunkt in den wenigsten Kommunen ‚Chefsache‘. Auch stellte sich die technische Infrastruktur vielerorts als unzureichend dar.



Steuerungsgremium KoopA-ADV – ein kurzer Abriss

Im Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA-ADV), dem der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände angehörten, wurden gemeinsame Grundsätze des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechniken sowie wichtige IT-Vorhaben in der öffentlichen Verwaltung besprochen. Er diente als Plattform der Länder und der kommunalen Spitzenverbände sowie der Kommunen selbst, ihre Interessen bei Fragen des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung und auch Bedeutung bei Vorhaben der EU zu artikulieren. Nach seiner Gründung im Jahr 1970 war der KoopA-ADV lange Zeit das einzige Gremium, in dem ebenenübergreifend IT-Themen besprochen wurden. Da sich hier lediglich die operative Ebene austauschte, konnte er jedoch keine strategischen Beschlüsse fassen. Zu den bekanntesten von ihm betreuten Projekten gehören z.B. das Kommunikationsnetz ‚TESTA‘, die ‚Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen‘ (EVB-IT), sowie die ‚Standards und Architekturen für E-Government Anwendungen‘ (SAGA). Zudem koordinierte er die Verstetigung verschiedener Projekte, wie z.B. die aus dem Media@Komm-Vorhaben hervorgegangenen ‚OSCI-Standards‘, das aus dem Vorhaben ‚BundOnline 2005‘ hervorgegangene ‚Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis‘ (DVDV), oder den aus Deutschland-Online hervorgegangenen ‚Behördenfinder Deutschland‘ (BFD). Aufgrund der zunehmenden operativen Verpflichtungen wurde der KoopA-ADV ab 2003 von einem Projektbüro unterstützt, das beim hessischen IT-Dienstleister HZD angesiedelt wurde. Im Zuge der Grundgesetzänderung (siehe Abschnitt 2.4) ging der KoopA-ADV 2010 im IT-Planungsrat (IT-PLR) auf (s. IT-PLR, 2010a, 2010b, 2011a; Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, 2006; Lühr, 2023).

Mit dem Fortschreiten von ‚Media@Komm‘ wurde immer deutlicher, dass ein Transfer der Ergebnisse auf andere Kommunen nicht von alleine geschah. Hierfür wurde ein Folgevorhaben, ‚Media@Komm-Transfer‘ (2003-2005) aufgesetzt. Es sollte die aus ‚Media@Komm‘ entwickelten Lösungsansätze und gewonnenen Erkenntnisse verbreiten und auf andere Kommunen übertragen. ‚Media@Komm Transfer‘ kann als ‚Geburtsstunde‘ des EfA-Prinzips (‚Einer-für-alle‘ oder hier ‚Einige-für-alle‘) verstanden werden. Dazu finanzierte der Bund eine Transferstelle, die ein interkommunales Netzwerk aufbauen sollte, welches Best-Practice-Austausch und Wissenstransfer zwischen Kommunen (auch international) ermöglichen sowie den ‚Transfer‘ von bestehenden Anwendungen in andere Kommunen befördern sollte. Ausgezahlt wurden die Mittel jedoch nicht direkt an die beteiligten Kommunen, sondern an die Unternehmensberatung Capgemini, die den Transfer organisieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass den nachnutzenden Kommunen nur das Transferkonzept zur Verfügung zu stellen war und die Umsetzung dann von ganz allein gelänge. Jedoch ohne (z.B. finanzielle) Anreize waren die Kommunen nur wenig daran interessiert, sich für den Transfer ihrer Ergebnisse in andere Kommunen zu engagieren. Die Vorstellung von ‚Einige für alle‘ war damit schon damals de facto kaum umsetzbar, nicht nur wegen Fragen bzgl. von Lizenzen und Rechten, die mit technikgetriebenen Innovationen verbunden sind (s.a. Schröter, 2006).

In diese erste Phase fallen auch vermehrt E-Government-Aktivitäten des Bundes. Die erste rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder hatte 1999 das Programm ‚Moderner Staat – Moderne Verwaltung‘ als Gegenmodell zum ‚Schlanken Staat‘ in den 1990er Jahren aufgelegt (s. Bundesregierung, 1999; Schindler, 2002). Die dritte Säule des Programms befasste sich mit E-Government. Aus diesem Reformkontext entstand auf Initiative der damaligen Staatssekretärin im Bundesinnenministerium (BMI) Brigitte Zypries das Programm ‚BundOnline 2005‘, welches Bundeskanzler Gerhard Schröder unter großem medialem Aufgebot im Jahr 2000 auf der ‚Expo‘ in Hannover vorstellte. Demnach sollten bis 2005 insgesamt 376 internetfähige Dienstleistungen des Bundes online zur Verfügung gestellt werden (s. BMI, 2001). Am Ende stellte man für 650 Mio. statt 1,65 Mrd. Euro 440 Informations- und Transaktionsangebote für Bürger:innen und Unternehmen bereit. Die seinerzeit vorherrschende Vorstellung, mit weniger mehr zu leisten, ging jedoch nicht auf (s. BMI, 2006). So findet sich im Abschlussbericht der Hinweis, dass a) nicht alle Leistungen digitalisiert werden konnten und b) die angegebenen Leistungen eben noch nicht medienbruchfrei digitalisiert waren. Hauptkritik an ‚BundOnline 2005‘ war die einseitige Fokussierung auf die Bereitstellung von Online-Diensten, d.h. mit Fokus auf das digitale Front-End und die Entkopplung der Initiative von anderen Verwaltungsebenen, zumal die ‚Vollzugsmusik‘ im bundesrepublikanischen Verwaltungsaufbau eben nicht im Bund spielt. Es war zwar offenkundig, dass nach der bundesdeutschen Arbeitsteilung Länder und Kommunen die Hauptakteure für den Verwaltungsvollzug gegenüber den Bürger:innen sind. Man hatte sich aber aus Komplexitätsgründen bewusst dafür entschieden, nicht zu Beginn einen ebenenübergreifenden Ansatz (zwischen Bund, Ländern und Kommunen) zu verfolgen. Das Vermächtnis des Vorhabens sind v.a. die konzeptionellen Ansätze: Erstens die Orientierung an Lebenslagen, die zumindest als Vorstellung für die Strukturierung von Online-Services noch lange fortwirken sollte; zweitens die zentrale Bereitstellung von Basiskomponenten auf Bundesebene wie dem Government Site Builder, der es ermöglichte, dass schon 2005 alle Bundesbehörden über www.bund.de erreichbar waren, und drittens, dass Maßnahmen zu Standardisierung, Wissenstransfer und Prozessoptimierung ergriffen wurden. Zudem verstetigte sich das Thema IT/E-Government auf Bundesebene: So fand 2006 der allererste IT-Gipfel⁴ statt (s.a. Buhl & Mederer, 2006; Krcmar & Wolf, 2006; Thome, 2006; Zypries, 2002a, 2002b).

Abschließend lässt sich zusammenfassen, dass die Vorhaben der ersten Phase durch eine starke Außenorientierung und Orientierung an eCommerce gekennzeichnet waren. Entsprechend der zunehmenden ‚Kundenorientierung‘, die in den 1990er Jahren zumindest in der Reformrhetorik im Zuge von ‚New Public Management‘ (NPM)/ ‚Neues Steuerungsmodell‘ prägend war, lag der Fokus auf der Interaktion zwischen Bürger:innen und Verwaltungen. Auch das seinerzeit vorherrschende Leitbild des virtuellen Rathauses richtete sich auf die Außenbeziehungen der Verwaltung. Eine digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung im Inneren hatten die damaligen Initiativen weniger im Blick. Dabei hatten Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen bereits im Jahr 2000 mit dem ‚E-Government-Memorandum‘ darauf hingewiesen, dass mittels IT die gesamte Verwaltungsarbeit ins Blickfeld zu nehmen ist und nicht etwa nur die Außensicht (s. GI & ITG, 2000; Lenk & Brüggemeier, 2011). Dennoch wurden in der ersten Phase einige wichtige Grundsteine im Bereich gemeinsamer Standards, Infrastrukturen und Basiskomponenten gelegt wie z.B. die Gründung der OSCI-Leitstelle, dem Vorläufer der heutigen ‚Koordinierungsstelle für IT-Standards‘

⁴ Der erste Nationale IT-Gipfel fand am 18. Dezember 2006 in Potsdam statt. Grundlage für den IT-Gipfel bildete das Aktionsprogramm „Informationsgesellschaft Deutschland 2010“. Bereits 2006 wurden Informations- und Kommunikationstechnologien als ein Motor für die Konjunktur verstanden. Unter der Schirmherrschaft der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel wurde in acht Arbeitsgruppen ein gemeinsames Handlungsprogramm entwickelt, um den IKT-Standort Deutschland weiter auszubauen und Weichen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu stellen.

(KoSIT). Es gab also erste Institutionalisierungen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung – außerhalb der kommunalen Vollzugswelt, die öffentlich im Fokus stand. Mit der Gründung des IT-Rats⁵ für die Bundesverwaltung zog auch die Bundesebene institutionell nach (s. Lühr, 2021, 2023).

2.3 Phase der ganzheitlichen Strategie – zweite Hälfte der 2000er Jahre

Die zweite Hälfte der 2000er Jahre ist zunehmend durch eine neue vernetzte Sichtweise geprägt. Während in der ersten Phase zwar schon punktuell und zum Teil intensiv horizontal im Rahmen von Metropolregionen, wie z.B. in der Metropolregion Hamburg (s. Metropolregion Hamburg, o.D.) bei E-Government kooperiert wurde, begannen mit der zweiten Phase verstärkte Anstrengungen in Richtung vertikale Kooperation zwischen allen Verwaltungsebenen. Bereits im Jahr 2003 beschlossen die Bundesregierung und die Regierungschefs der Länder mit ‚Deutschland-Online‘ (DOL) ein gemeinsames übergreifendes Programm, dessen Umsetzung verstärkt in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre angegangen wurde. Bund, Länder und Kommunen vereinbarten, eine integrierte E-Government-Landschaft für Deutschland zu schaffen. Dazu sollten die Vorhaben des Bundes, die E-Government-Masterpläne der Länder und die Konzepte ‚Virtuelles Rathaus‘ der Städte und Gemeinden aufeinander abgestimmt werden (Elsner, 2004).

‚Deutschland-Online‘ war Ausdruck der verstärkten Bemühungen, alle staatlichen Ebenen bei der Digitalisierung zu verzahnen. Das Vorhaben lässt sich als Reaktion auf die bisher entkoppelte Vorgehensweise der Vorjahre sehen: Bund, Länder und Kommunen erkannten, dass die Digitalisierung nur gemeinsam vorangebracht werden konnte. Gerade vor dem Hintergrund, dass Kommunen zu einem hohen Anteil staatliche Aufgaben ausführen, wurde klar, dass umfassender, d.h. ebenenübergreifend herangegangen werden musste. Den Akteuren wurde zunehmend bewusst, dass digitale Infrastrukturen, wie für Online-Authentifizierung, Register, übergreifende Verfahren (z.B. Kfz-Zulassung) und Standards nur gemeinsam aufgebaut werden konnten. Dabei sollte nicht jedes Bundesland/nicht jede Kommune eigene Lösungen entwickeln, sondern bestehende und gut funktionierende Projekte in Bund, Ländern und Kommunen sollten für die ebenenübergreifende Nutzung weiterentwickelt und den anderen Partnern zur Verfügung gestellt werden. Es galt hier also wieder, wie schon bei ‚Media@Komm‘-Transfer, die Vorstellung des EfA-Prinzips, in diesem Fall ‚Einer für alle‘, wenngleich die Finanzierung insbesondere gesamtstaatlich vorgesehen war (s. Thome, 2006), d.h. durch Bund, Länder und Kommunen. In der ersten Säule von ‚Deutschland-Online‘ sollten Projekte für Registerverfahren, Meldewesen, Statistik, Kfz-Zulassung und Geodaten umgesetzt werden. Die zweite Säule sollte eine Harmonisierung der Internet-Portale der Verwaltungen erreichen, inkl. eines Zuständigkeitsfinders. Eine dritte Säule bezog sich auf Infrastrukturen und umfasste die Errichtung eines deutschlandweiten Behördennetzes unter ‚TESTA‘ sowie die Stärkung der digitalen Signatur (s. VITAKO AKTUELL, 2008). In der vierten Säule sollten gemeinsame übergreifende Protokolle und Standards für den behördlichen Datenaustausch erarbeitet werden. Die fünfte Säule der Deutschland-Online-Strategie stellte die Fortführung des Bundesprojekts ‚Media@Komm‘ bzw. ‚Media@Komm-Transfer‘ dar (s. Suhl, 2006).

⁵ Der IT-Rat ist das zentrale politisch-strategische Gremium der Bundesregierung zur Klärung übergreifender Themen der Digitalisierung. Er ist für die Steuerung der Informationstechnik in der Bundesverwaltung verantwortlich. Ihm gehören vor allem die beamteten Staatssekretär:innen aller Bundesministerien an, die für Verwaltungsdigitalisierung und Informationstechnik zuständig sind. Das Gremium tagt unter dem Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes.

Die Ziele von ‚Deutschland-Online‘ waren ambitioniert. Allerdings zeigten sich bereits während der Umsetzung erhebliche Steuerungsprobleme. So hatte bspw. die Freie und Hansestadt Hamburg die Federführung für das Vorhaben ‚DOL Kfz-Wesen‘ übernommen, das eine weitreichende Transformation des Kfz-Zulassungsverfahrens vorsah. Dabei wurden allerdings Projekte und Projektziele politisch gesetzt und von naheliegenden technischen Möglichkeiten inspiriert und die Fachverantwortlichen zu spät einbezogen. Dementsprechend scheiterte die Umsetzung mehr oder weniger (s. Kirstein, 2017, 2018). ‚Deutschland-Online‘ hatte insgesamt erhebliche Umsetzungsprobleme, nicht zuletzt wegen der Komplexität bzw. den Kooperationsanforderungen im Mehrebenensystem. ‚Deutschland-Online‘ war mit großen Erwartungen gestartet, die jedoch kaum erfüllt wurden. Der damalige Chief Information Officer (CIO) des Landes Hessen kommentierte dies 2006 mit den Worten: „Deutschland-Online ist ein einziger Reinfluss und sein Geld nicht wert“ (Krempl, 2006). Insbesondere die geplanten Einzelvorhaben im Dienstleistungsbereich stockten in der Umsetzung, der Stand bei der gemeinsamen Infrastruktur war etwas besser. Die Steuerung über die E-Government-Staatssekretär:innen war zwar die erste umfassendere föderale IT-Steuerung auf Staatssekretärsebene, jedoch dauerte es, bis das Gremium wirklich arbeitsfähig war. Denn zu dieser Zeit hatten noch nicht alle Bundesländer eine:n für IT/E-Government zuständige:n Staatssekretär:in (s. Lühr, 2023). Positiv zu sehen war, dass mit ‚Deutschland-Online‘ zum ersten Mal eine länderübergreifende Kommunikation auf hochrangiger Ebene zu diesen Themen entstanden ist.

Mit dem ‚Aktionsplan Deutschland-Online‘ sollte Abhilfe für die Probleme von ‚Deutschland-Online‘ geschaffen werden. Im Rahmen des Aktionsplans wurden ausgewählte Vorhaben priorisiert, die dann besser über die Staatssekretärsrunde gesteuert werden sollten. Leistungen der Kfz-Zulassung sowie des Personenstands- und Meldewesens sollten flächendeckend und einfach über das Internet abgewickelt werden können. Damit einher ging auch der Anspruch, Bürokratiekosten zu reduzieren. Ein weiteres Unterprojekt war der Aufbau des Nationalen Waffenregisters, welches durch Umsetzungsvorgaben von EU-Ebene hinzukam (s. IT-PLR, 2010c). Jedoch blieb auch beim ‚Aktionsplan Deutschland‘ eine Grundproblematik bestehen: Es fehlte weiterhin ein übergreifender Gesamtansatz für die IT-Steuerung, obwohl bereits einige kooperativ angelegte Infrastrukturvorhaben wie ‚DOL-Infrastruktur und -Standards‘ umgesetzt werden konnten. Schwierigkeiten bereitete u.a., dass Entscheidungen zu Standardisierungen nur einstimmig getroffen werden konnten und die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen bzw. Verwaltungsebenen eher informell geprägt war und weitgehend auf Freiwilligkeit beruhte. Die Ergebnisse in den priorisierten Einzelvorhaben sind insgesamt als gemischt einzuschätzen. So blieben die Umsetzungen in einigen Vorhaben weit hinter den bereits damaligen technischen Möglichkeiten zurück, weil sich die Vorhaben in föderalen Abstimmungen zwischen Fachressorts und Digitalisierern in Bund und Ländern ‚verhedderten‘. Nicht selten entstanden so Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners, z.B. im Kfz-Zulassungsbereich.



Bessere Ergebnisse, wenn Vorhaben fachlich getrieben sind?

Ein besonderes Phänomen in der E-Government-Entwicklung stellen fachbereichsspezifische Entwicklungen dar, die eine relativ autonome Entwicklung genommen haben. Wichtige Beispiele sind hier beispielsweise die Steuerverwaltung und der Geoinformationsbereich. So hat die Steuerverwaltung schon 1996 mit der Entwicklung eines Verfahrens zur digitalen Abwicklung von Steuererklärungen begonnen – dem heute wohl bekanntesten Online-Dienst der Bundesrepublik, ‚Elster‘. Im Jahr 2007 begannen Bund und Länder analog zum ‚Aktionsplan Deutschland-Online‘ das Gesamtvorhaben ‚KONSENS‘, das auf Effizienzgewinne durch Vereinheitlichung und Modernisierung der Steuer-IT abzielt und bis heute weiterentwickelt wird. Dieses wird ebenfalls gemeinsam gesteuert und die Fachanwendungen nach dem ‚EfA-Prinzip‘ entwickelt. Darüber, ob in dieser langen Laufzeit bewertbare Ergebnisse erzielt werden konnten, besteht jedoch keine Einigkeit. ‚Elster‘ hatte schon vergleichsweise früh das Problem der sicheren Authentifizierung ‚gelöst‘, während Bürger-/Unternehmenskonten erst aktuell umgesetzt werden – es bleibt zu überlegen, ob die Entkopplung aus einer Gesamtschau ggf. die Entwicklung der Digitalisierung verzögert hat. Auch der gesamte Bereich der Geodaten entwickelt sich z.B. relativ losgelöst von der Arbeit des IT-Planungsrates. Sie wurde in den 2000er Jahren durch EU-Vorgaben getrieben, so dass zur Umsetzung der ‚INSPIRE-Richtlinie‘ bereits 2007 die ‚Geodateninfrastruktur‘ (GDI-DE) gemeinsam von Bund und Ländern aufgebaut wurde. Hier beförderten die etablierten Fachnetzwerke bis in die EU-Ebene hinein die Umsetzung erheblich. Diese fachbereichsspezifischen Digitalisierungsbestrebungen profitierten nicht zuletzt von der Einheitlichkeit ihrer Akteure in Bezug auf Kultur, Netzwerke und Gremienstrukturen.

Im weiteren Verlauf von ‚Deutschland-Online‘ und dem ‚Aktionsplan Deutschland-Online‘ entstand durch die ‚Europäische Dienstleistungsrichtlinie‘ (EU-DLR) die Anforderung, einheitliche digitale Verwaltungszugänge zu schaffen (s. Schuppan, 2009; Rost, 2009). Mittels eines ‚Einheitlichen Ansprechpartners‘ sollten alle Verfahren, die im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen notwendig waren, über Entfernung hinweg digital ermöglicht werden, um den europäischen Binnenmarkt zu stärken. Während einige Fachexperten seinerzeit die Verwaltungsrevolution erwarteten (s. Schliesky, 2010), waren die Ergebnisse ernüchternd. Gemäß der föderalen Arbeitsteilung waren die Bundesländer letztlich für die Umsetzung verantwortlich, weil dort bzw. bei den Kommunen die Verwaltungszuständigkeit für diese Verwaltungsleistungen lag. Die Länder entwickelten im Grundsatz jeder für sich eigenständige einheitliche Zugänge, wenn auch punktuell zusammengearbeitet wurde. Hinzu kamen erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung, so dass es am Ende kaum einheitliche Zugänge und erst recht keinen einheitlichen Ansprechpartner für Deutschland gab (s.a. Schuppan, 2009).

Waren bisher Standards und Anwendungen gerade im Bereich der Bürgerdienste dezentral organisiert, war in dieser Phase Kooperation angesagt, gerade was den Aufbau und die Entwicklung von digitalen Infrastrukturen angeht. Behörden und Verwaltungsebenen sollten zusammen-

arbeiten, um Infrastrukturen gemeinsam nutzen zu können, wie gemeinsame Authentifizierungsfunktionen, Register oder staatliche/kommunale Standardleistungen, wie z.B. Kfz-Zulassung. Vor dem Hintergrund der IT-Potenziale war es weder machbar noch sinnvoll, dass Behörden ihre eigenen Dienste und dafür notwendigen Infrastrukturen aufbauen. In der Folge machten 'Deutschland-Online' und der 'Aktionsplan Deutschland-Online' die Kooperationsprobleme im bundesdeutschen Mehrebenensystem mehr als deutlich. Eine schier kaum zu managende Kooperationskomplexität war das Resultat und verhinderte letztlich die Zielerreichung.

Selbst innerhalb des Bundes zeigte sich verstärkt, dass die Steuerung der IT-Nutzung und Digitalisierung insgesamt zu verbessern ist, um beispielsweise Doppelentwicklungen zu vermeiden. Hierzu stellten Bundesinnenministerium (BMI) und Bundesfinanzministerium (BMF) 2007 das gemeinsam erstellte Konzept für die 'IT-Steuerung Bund' (BMI & BMF, 2007) vor und etablierten eine mehrstufige Steuerungsstruktur: Bundes- und Ressort-CIOs, den 'Rat der IT-Beauftragten' und die 'IT-Steuerungsgruppe Bund'. Der 'Rat der IT-Beauftragten' (IT-Rat bzw. CIO-Council), als Nachfolger des 'Interministeriellen Koordinierungsausschusses für die Informationstechnik' (IMKA), übernahm die ressortübergreifende Abstimmung, während die 'IT-Steuerungsgruppe Bund' die strategische Koordination auf Staatssekretärebene sicherstellte. Im weiteren Zeitverlauf wurden immer wieder Anpassungen an der Governance-Struktur auf Bundesebene vorgenommen. So wurde 2008 die Stelle eines Bundes-CIO eingerichtet. Bernhard Beus als erster Bundes-CIO formulierte damals als Ziel seiner Arbeit den Satz, „*Verwaltungsdigitalisierung (politisch) zur Chefsache machen*“ zu wollen. Auch die Länder verankerten das Thema zunehmend näher an der Führungsebene, so dass es in dieser Zeit vermehrt zur Ernennung von Länder-CIOs kam. Der administrative Unterbau im BMI wuchs von einer Anfang der 2000er gegründeten IT-Abteilung unter Martin Schallbruch hin zu drei spezialisierten Unterabteilungen unter dem derzeitigen Bundes-CIO Markus Richter. Bis Mitte der 2010er Jahre spezialisierte sich das Portfolio des Bundes-CIO auf informationstechnische Themen, wobei das Thema IT-Sicherheit einen großen Stellenwert einnimmt, was in einem auf Sicherheitsfragen spezialisierten Ministerium allerdings kaum überrascht.

Ein weiterer wichtiger Punkt in dieser Entwicklungsphase war die Gründung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) als unabhängiges Gremium zur Reduktion von Bürokratielasten im Jahr 2006. Dieser hat Digitalisierung nach anfänglich zögerlicher Haltung zunehmend als Mittel zum Bürokratieabbau verstanden und mittels kritischer Analysen und Gutachten Druck auf die politische Ebene ausgeübt, Digitalisierung und Bürokratieabbau zusammen zu betrachten (s. Schuppan, 2009; Rost, 2009, Kuhlmann & Eckner, 2023). Obwohl eigentlich als unabhängiges Gremium konzipiert, war der NKR zunächst am Bundeskanzleramt angesiedelt, wurde dann aber 2022 dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) zugeordnet, was in der Fachöffentlichkeit z.T. als Degradierung des Themas wahrgenommen wurde.

2.4 Phase der erweiterten ebenenübergreifenden Zusammenarbeit – ab frühe 2010er Jahre

Die 2010er Jahre standen im Zeichen verstärkter Vernetzungsaktivitäten. Der Druck von außen – z.B. von EU-Ebene, Wirtschaft (durch Finanzkrise 2008/9) und die Konkurrenz durch andere Länder (Österreich galt schon damals als Vorbild) – war enorm gestiegen. Einzelvorhaben und Themen erlangten mehr und mehr auch in der Öffentlichkeit an Präsenz, wie De-Mail, der neue Personalausweis (nPA) oder die Einheitliche Behördenrufnummer 115. Hinzu kamen Entwicklungen unter dem Leitbild ‚Open Data‘, die dem Transparenzparadigma folgten. Besonders erwähnenswert sind Vorhaben unter intensiver Beteiligung wissenschaftlicher Akteure, wie der so genannte Prozessdatenbeschleuniger (P23R) – ein seinerzeit ambitioniertes Vorhaben, um die Informations- und Meldepflichten für Unternehmen einfacher abzuwickeln. Auch fallen in diese Zeit wesentliche rechtliche Änderungen wie die Grundgesetzreform 2009 sowie die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern. Es ging nicht mehr länger vorrangig um digitale Bürgerservices, sondern um ein neues Verständnis von Staat und Verwaltung im digitalen Zeitalter. Die Initiativen verfolgten verstärkt die Zielvorstellung einer so genannten vernetzten Verwaltung, also einer Neuorganisation der Aufgabenerledigung, z.B. durch Shared Service Center (SSC), Dienstleistungszentren oder ebenenübergreifende One-Stop-Government-Lösungen (s. Schuppan, 2019).

Ein wichtiges Ereignis dieser Phase ist die Gründung des IT-Planungsrates. Der KoopA-ADV als sein Vorgängergremium wurde als nicht ausreichend angesehen (s. Info-Kasten in Abschnitt 2.2), um die für ebenübergreifendes E-Government notwendige Steuerungsleistung zu erbringen. Auch die ‚Staatssekretärsrunde Deutschland-Online‘ war nicht schlagkräftig genug. Es brauchte ein mit entsprechenden strategischen Akteuren entscheidungsfähiges Gremium, so die Annahme. Unter Federführung des für Verwaltungsmodernisierung zuständigen Bundesinnenministeriums (BMI) wurde zeitgleich zur zweiten Phase eine zweite Föderalismusreform verhandelt, bei der auch die Einführung von IT-Standards und -Systemen auf der Agenda stand. Denn kurz vorher hatte das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zur so genannten Mischverwaltung (gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung) gesprochen, worunter auch die Gestaltung der politisch-administrativen Steuerung der Digitalisierung fiel. Damit war klar, dass die Kooperation zwischen Bund und Ländern nicht nur auf einer Verwaltungsvereinbarung oder einem Staatsvertrag basieren konnte, sondern eine verfassungsrechtliche Verankerung brauchte. Im Ergebnis trat am 1. August 2009 mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes der wichtigste Teil dieser Reform in Kraft: Das Grundgesetz wurde u.a. um die Artikel 91c⁶ und 91d⁷ ergänzt. Deutschland war damit eines der ersten Länder weltweit, in dem IT in die Verfassung verankert wurde. Damit wurden nicht nur die rechtlichen Voraussetzungen für eine lückenlose und medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen den Behörden von Bund, Ländern und Kommunen geschaffen. Zur Umsetzung des Artikels 91c GG beschlossen Bund und Länder auch einen IT-Staatsvertrag, mit dessen

⁶ Art. 91c GG wurde ursprünglich im Jahr 2009 im Zuge der Föderalismusreform II in das Grundgesetz eingefügt und 2017 im Rahmen der Novellierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems um Absatz 5 erweitert. Mit der Vorschrift wurde die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Informationstechnik geschaffen. Mit der Schaffung von Art. 91c GG verfolgte der Gesetzgeber zunächst das Ziel, die Modernisierung der Verwaltung durch eine verbesserte Kooperation von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Informationstechnik voranzutreiben. Mit der späteren Einfügung von Art. 91c Abs. 5 GG sollte die Errichtung eines bundesweiten Portalverbundes („Bürgerportal“), über den die Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen einfach und sicher genutzt werden können, ermöglicht werden. Es geht bei Art. 91c GG folglich darum, die strukturellen Vor- und Rahmenbedingungen für die digitale Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen zu schaffen.

⁷ Art. 91d GG legt die Basis für Leistungsvergleiche sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern. Leistungsvergleiche sollen Transparenz schaffen, das Lernen von anderen erleichtern und Prozess- und Leistungsverbesserungen fördern.

Inkrafttreten im Jahr 2010 der IT-Planungsrat ‚ins Leben gerufen‘ wurde. Mit der Etablierung des IT-Planungsrates wurden die beiden Vorgängergremien – die ‚Staatssekretärsrunde Deutschland-Online‘ und der KoopA-ADV abgelöst (s. Lühr, 2021, 2023).

Aus den Erfahrungen mit ‚Deutschland-Online‘ ergab sich für den IT-Planungsrat folgendes Aufgabenspektrum: Koordinierung der föderalen Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik, Festlegung übergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards, Koordinierung und Unterstützung von Bund und Ländern in Fragen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, Steuerung von zugewiesenen Vorhaben und Produkten des digital unterstützten Regierens und Verwaltens sowie die Funktion als Koordinierungsgremium für das Verbindungsnetz zwischen den IT-Netzen von Bund und Ländern. Bis der IT-Planungsrat ausreichend arbeitsfähig war, hat es jedoch einige Jahre gedauert, ähnliches gilt für eine gesicherte und langfristige Finanzierung. Insgesamt wurden, abgesehen von einigen Einzelvorhaben und wenigen Standards, kaum weitreichende strategische Entscheidungen getroffen. Kritisch wird zudem teilweise gesehen, dass das Mitspracherecht der kommunalen Spitzenverbände begrenzt ist und somit die Kommunen de facto nur über die Länder eingebunden waren bzw. sind. Das Vorgängergremium KoopA-ADV zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass Vertreter aller Ebenen gleichberechtigt zu diesen Themen berieten, auch wenn diesem Gremium die politische Macht fehlte, diese auch umzusetzen (s. Lühr, 2021, 2023).

Mit seiner Gründung im Jahr 2010 hatte der IT-Planungsrat gleichzeitig eine neue ‚Nationale E-Government-Strategie‘ beschlossen (NEGS). Zielsetzung der NEGS war es, dass das deutsche E-Government bis 2020 einen internationalen Spitzenplatz erreicht, durch eine Verbesserung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit – koordiniertes Handeln in Eigenverantwortung genannt – und eine Agenda für konkrete Vorhaben. Die Agenda sollte u.a. das Arbeitsprogramm für den IT-Planungsrat darstellen. Die NEGS hatte sechs Zielbereiche, denen insgesamt 20 Ziele zugeordnet waren. Beispiele für Ziele waren ‚einfacher Zugang zur Verwaltung‘ und ‚die Verwaltung verfügt über die Kompetenz für E-Government‘ im Zielbereich ‚Orientierung am Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung‘. Im Zielbereich ‚Wirtschaftlichkeit und Effizienz‘ wurden Ziele wie ‚Prozessketten sind ebenenübergreifend und kundenorientiert optimiert sowie durchgängig digitalisiert‘ benannt. Die weiteren Zielbereiche waren ‚Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit‘, ‚Gesellschaftliche Teilhabe‘, ‚Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit‘ sowie ‚Leistungsfähige IT-Unterstützung‘ (s. IT-PLR, 2011c). Inhaltlich setzte die NEGS keine neuen Impulse, sondern zielte darauf ab, bereits geplante Vorhaben aus ‚Deutschland-Online‘ weiterzuführen und die Umsetzung zu verbessern. Überarbeitet wurde die NEGS im Jahr 2015 (s. IT-PLR, 2015), allerdings im Jahr 2022 durch Beschluss des IT-Planungsrates mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Hintergrund war eine Evaluierung der Wirksamkeit der NEGS, die u.a. zu dem Ergebnis kam, dass die NEGS den adressierten Zielgruppen nur unzureichend bekannt ist. In der Evaluierung wurde empfohlen, eine föderale Digitalstrategie aufzulegen, statt die NEGS weiterzuentwickeln. Dies hatte auch mit der Schärfung des Profils des IT-Planungsrates zu tun. Anstelle einer aufwendigen Strategieentwicklung wurden mehrjährige Schwerpunktthemen als Handlungsrahmen und strategische Leitplanken beschlossen, die die Ausrichtung des Gremiums fachlich fokussieren sollten. Die Schwerpunktthemen waren: digitale Infrastruktur, digitale Transformation, digitale Anwendungen, Datennutzung und Datenschutz sowie Informationssicherheit (s. IT-PLR, 2010d, 2011b, 2015, 2019).

Mit dem E-Government-Gesetz (eGovG) des Bundes wurde in dieser Phase auch auf einem anderen Weg versucht, das Thema E-Government/Digitalisierung der Verwaltung weiter voranzubringen. Durch das 2013 verabschiedete Gesetz sollten Hemmnisse für die weitere Entwicklung von E-Government beseitigt werden, u.a. Schriftformerfordernisse und Hürden für die Online-

Authentifizierung. Auch die Länder verabschiedeten in dieser Zeit ihre E-Government-Gesetze (2010-2014, Schleswig-Holstein bereits 2009), manche übernahmen wesentliche Teile des Bundesgesetzes, setzten aber auch eigene Akzente (s. Becker et al., 2014, s. Bernhard, 2021).

Ebenfalls in diese Phase fiel das Regierungsprogramm ‚Transparente und vernetzte Verwaltung‘ der Bundesregierung (s. BMI, 2010, 2011, 2013). Das Regierungsprogramm basierte auf den Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag von 2009, in dem Modernisierungsziele für die Verwaltung formuliert waren. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, den finanziellen Rahmenbedingungen sowie der Notwendigkeit, die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern, sollte eine durchgreifende Modernisierung der Bundesbehörden angegangen werden. Das Regierungsprogramm verstand sich als eine Art Dachstrategie mit konkreten Projekten aus verschiedenen Bereichen. Ziel des Regierungsprogramms war es, auch die – u.a. behördenübergreifende – Zusammenarbeit im Sinne einer gemeinsamen Wertschöpfung zu fordern und zu fördern. Es sollte den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ermöglicht werden, sowohl den Wandel am Arbeitsplatz mitzugestalten als auch sich auf die wandelnden Anforderungen am Arbeitsplatz vorzubereiten. Zu den Vorhaben dieses Regierungsprogramms gehörte u.a. der Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren für Querschnitts-/Unterstützungsaufgaben (Shared Service Center)⁸, die Etablierung der ‚Einheitlichen Behördenrufnummer 115‘, der ‚Prozessdatenbeschleuniger‘ (P23R) sowie die Weiterentwicklung und Verankerung einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung in der öffentlichen Verwaltung. Es war ein breites Sammelsurium von Projekten, die in der Praxis zum Teil schon angedacht waren bzw. sich in Umsetzung befanden.

Als innovativ galt seinerzeit die Umsetzung der ‚Einheitlichen Behördenrufnummer 115‘. Inspiriert von der einheitlichen Behördenrufnummer 311 in den USA sollte der Kontakt zur Verwaltung überall in Deutschland über die einheitliche Rufnummer 115 möglich sein. Das Vorhaben wurde vom BMI koordiniert und setzte von Anfang an auf Standards, insbesondere beim Wissensmanagement. Als ein Novum galt dabei, dass der Bund eine Koordinationsfunktion bei kommunalen Diensten übernahm. Die ‚Einheitliche Behördenrufnummer 115‘ wurde in einigen Bundesländern gut umgesetzt (2009 startete der Pilotbetrieb und 2011 der Betrieb), jedoch war die Teilnahme nicht verpflichtend für die Länder/Kommunen. Bis heute sind 14 Bundesländer im 115-Verbund beteiligt. Insgesamt kann die ‚115‘ als Erfolg gewertet werden, sowohl im europäischen Vergleich als auch bezogen auf den deutschen Umsetzungskontext, wenngleich die Weiterentwicklung der 115-Angebote als eher begrenzt einzuschätzen ist (s. ISPRAT, 2008; Schuppan et al. 2011; Kammer, Huppertz & Westerfeld, 2011; Böllhoff & Schuppan 2012).

Im Ergebnis ist nur ein kleiner Teil der den Programmen und Strategien dieser Phase zugehörigen Einzelvorhaben in den Dauerbetrieb übergegangen. So gehört auch das Regierungsprogramm in die lange Liste von (über-)ambitionierten Ansätzen, die Verwaltung zu modernisieren, die dann nicht oder allenfalls nur punktuell umgesetzt wurden. Die dritte Phase zeigt, dass nicht mehr nur Technik eingeführt werden sollte, sondern auch organisatorisch anspruchsvolle Vorhaben angegangen wurden, die deutlich in Richtung Vernetzung zeigen. Sichtbar wurde aber auch, dass die Kooperationsprobleme eher zugenommen hatten, weil nunmehr auch neue Formen arbeitsteiliger Zusammenarbeit gefunden werden mussten. Mit anderen Worten, vernetzte Organisationsformen brauchen eine ebenso kooperative Projekt- und Arbeitsorganisation, was der bundesdeutschen Behördenlogik nicht unbedingt entspricht. Über das E-Government-Gesetz wurde versucht, der Bundesverwaltung einen weiteren Schub in Richtung Digitalisierung zu geben. Aber

⁸ Solche Dienstleistungszentren wurden bspw. konkret im Bundesverwaltungsamt aufgebaut.

auch hier zeigte sich – sehr pointiert formuliert –, dass es Verwaltungen sehr gut gelingt, Regelungen so auszulegen, dass alles so bleibt wie es ist, ohne Recht zu brechen. Letztlich blieb daher auch in dieser Phase eine nennenswerte Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung aus.

2.5 Phase eines neuerlichen Kooperationsversuchs – ab späte 2010er bis frühe 2020er Jahre

Die vierte Phase kann als eine Art Renaissance des E-Governments mit diversen Umsetzungs- und Kooperationsversuchen gesehen werden. Mit neuem Enthusiasmus sollten die Fehlschläge der letzten zehn Jahre korrigiert werden – digitale Bürgerservices sollten nun endlich Realität werden. Man nahm die Ideen und Ziele, die zuvor nicht umgesetzt worden waren und schnürte nach ‚Deutschland-Online‘ erstmals wieder ein handfestes ebenenübergreifendes Programm – das Onlinezugangsgesetz (OZG). Wieder war ein Gesetz als Beschleuniger gedacht. Neben dem zumindest rhetorisch alles bestimmenden ‚Thema OZG‘ gab es in dieser Phase auch Bemühungen ‚hinter dem Schaulfenster‘. Auf Bundesebene wurde die IT-Konsolidierung des Bundes (IT-K Bund) gestartet, inkl. der Neuordnung der IT-Governance des Bundes, sowie mit der Registermodernisierung ein weiteres ambitioniertes ebenenübergreifendes Vorhaben initiiert. Die Gründung der FITKO fällt ebenfalls in diese Phase.

Die Initiierung des ‚OZG‘ (2017) steht im engen Zusammenhang mit der Etablierung des IT-Planungsrates sowie der Neuordnung der Finanzbeziehung zwischen Bund und Ländern. Das ‚OZG‘ sollte die Vorgaben aus der Grundgesetzänderung von 2009/2010 weiter ausgestalten. Es knüpfte insofern an die Ziele von ‚Deutschland-Online‘ an, als es Bund, Länder und Kommunen verpflichtete, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Kernziel des OZG war daher die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Die im Onlinezugangsgesetz (OZG) enthaltene Vorgabe zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen lässt offen, welche konkreten Leistungen betroffen sind. Um diese Unschärfe zu überwinden, wurde durch den IT-Planungsrat ein Umsetzungskatalog verabschiedet, der 575 sogenannte OZG-Leistungen aufführt (vgl. BMI, 2018; IT-PLR, 2018). Diese Zahl suggeriert jedoch ein niedrigeres Umsetzungsvolumen, als tatsächlich erforderlich war: In der Praxis handelt es sich bei den katalogisierten Leistungen häufig um Leistungskomplexe, die jeweils mehrere Einzelleistungen umfassen. Der damit verbundene Umfang an Digitalisierungsvorhaben lag im vierstelligen Bereich und überstieg frühere Vorhaben zur Verwaltungsmodernisierung deutlich. Zwar erfolgte eine thematische Bündelung zur strukturellen Orientierung, doch diente die Zahl 575 fortan als symbolische Referenzgröße für die Zielsetzung des OZG (vgl. Richter, 2022). Die Ziele und Zeiträume des ‚OZG‘ waren weitestgehend politisch bestimmt und nicht mit einer konkreten Machbarkeit unterlegt. Bei der Umsetzung wurde auf ein arbeitsteiliges Vorgehen und erneut auf das EfA-Prinzip gesetzt. Für die Entwicklung von Anwendungen und Verfahren wurden Tandems aus Bundesland und zuständigem Bundesressort gebildet. Die Ergebnisse aus einem OZG-Themenfeld sollten anderen Ländern als EfA-Leistungen zur Verfügung gestellt und zur Nachnutzung übernommen werden können.

Bereits in der Frühphase der OZG-Umsetzung zeigte sich, dass strukturelle und verfassungsrechtliche Bedingungen die einheitliche Digitalisierung von Verwaltungszugängen erschwerten. Ein zentraler Zielkonflikt bestand in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine tragfähige Lösung konnte nur im Zuge einer föderalen Kompromissbildung und einer Änderung des Grundgesetzes im Kontext der Neuordnung der Finanzbeziehungen erzielt werden. Hinzu kommt,

dass die föderale Aufgabenteilung eine institutionelle Trennung zwischen normsetzender und vollziehender Ebene impliziert. Da der Vollzug auf kommunaler Ebene erfolgt, verfügen Bund und Länder oft nur über begrenzte Einsichten in praktische Verwaltungsprozesse. Um diese Steuerungsproblematik zu adressieren, wurden neue Kooperationsformate wie digitale Labore eingerichtet, die einen Austausch über föderale Ebenen hinweg ermöglichen sollten. (Vgl. Richter, 2022). Weiterhin sollte durch die im OZG etablierten Digitalisierungslabore auch eine stärkere Nutzer:innenorientierung erreicht werden, indem z.B. mit Hilfe von ‚Design Thinking‘ in Interviews und Nutzer:innentests die Bedarfe und Anforderungen von Bürger:innen berücksichtigt werden.

Überdies wurde für die Umsetzung des ‚OZG‘ eine komplexe Governance geschaffen, die jedoch die Gesamtsteuerung erschwerte und Entscheidungen langwierig gestaltete. Fast legendär ist das so genannte OZG-Wimmelbild, das vom NKR veröffentlicht wurde, aus dem die Entscheidungswege und Akteure hervorgehen (s. NKR, 2023). Es verdeutlicht die Grenzen vertikaler Steuerung im deutschen Verwaltungsföderalismus. Da Kommunen nicht bloße Erfüllungsgehilfen der Länder sind, sondern über Eigenverantwortung in ihrer Verwaltung verfügen, ist ihre Mitwirkung essenziell für eine wirksame Digitalisierung. Es reicht daher nicht aus, wenn Bund und Länder gemeinsam Konzepte entwickeln – vielmehr müssen die Kommunen als dritte Ebene der Verwaltungspraxis frühzeitig einbezogen werden. Der fehlende Durchgriff auf diese Ebene stellt eine zentrale Herausforderung für föderale Digitalisierungsstrategien dar. Die Eigen- bzw. politische Selbständigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften führt zu verschiedenen Entscheidungszentren, so dass der Beteiligungs- und Abstimmungsaufwand enorm steigt. Dies sind – um nur einige zu nennen – der IT-Planungsrat als politisches Gremium der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Weiterhin kommen die Fachministerkonferenzen und auf der Bundesebene der IT-Rat, das Digitalkabinet, die einzelnen Ressorts als Akteure ins Spiel sowie die verschiedensten Strukturen in den 16 Ländern und letztlich die Länderparlamente als Haushaltsgesetzgeber. Im Rahmen der Umsetzung des ‚OZG‘ wurden auch erhebliche Standardisierungsaktivitäten gestartet – bspw. verschiedene XöV-Datenaustauschstandards, die Standards des Föderalen Informationsmanagements (FIM), die EfA-Mindestanforderungen oder der Servicestandard, was aber auch hohe Transaktionskosten verursachte.

Im Ergebnis wurde das Ziel, 575 Leistungen online umzusetzen, „deutlich verfehlt“ (BRH, 2023b; s. a. BRH, 2023c; Röhl, 2023). Die Gründe für das Scheitern sind vielfältig. Kritisiert wurde das Ziel selbst, der zeitliche Druck sowie die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen. Vergessen wurde auch von manchen Akteuren in der ‚OZG-Euphorie‘, dass die Verwaltungen und Behörden auch weiterhin ihr Tagesgeschäft auszuführen und häufig keine ausreichenden Personalressourcen hatten, um sich bei der Umsetzung umfassend zu engagieren. Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass Digitalisierung auch die Verwaltungsarbeit selbst verändert. Innerhalb kürzester Zeit wurde von den Mitarbeitenden in den Verwaltungen die Projektumsetzung erwartet und gleichzeitig deren fachliche Arbeit verändert. Die Festlegung auf eine konkrete Zahl von 575 Leistungen im OZG-Umsetzungskatalog erwies sich im Nachhinein als problematisch. Die darin enthaltenen Leistungen wurden unabhängig von ihrer praktischen Relevanz, Nutzungshäufigkeit oder Umsetzungsaufwand erfasst, wodurch eine sachlich wenig differenzierte Zielsetzung entstand. Das tatsächliche Digitalisierungsvolumen lag deutlich höher, was zusätzliche Komplexität in der Umsetzung verursachte. In der Folge kam es zu Diskussionen über eine notwendige Priorisierung von Leistungen. Diese Überlegungen mündeten in erste Konzepte für ein überarbeitetes „OZG 2.0“, das den Fokus stärker auf zentrale Leistungen und realistische Zielsetzungen legen soll (vgl. Proll, 2021; Seckelmann & Brunzel, 2021; Seckelmann, 2024; Richter, 2022).

Im Laufe der Zeit stellte sich auch heraus, dass es einen ‚operativen Arm‘ für den IT-Planungsrat braucht. Das heißt, es musste eine weitergehende institutionelle Antwort auf die Steuerungs- und Kooperationsproblematik im Mehrebenensystem gefunden werden. Ziel war es, eine schlagkräftige Unterstützungseinheit zu schaffen, die die Vorhaben des IT-Planungsrates zügig voranbringt und IT ebenenübergreifend steuern kann. Dazu hatte der IT-Planungsrat 2013 auf Basis eines Strategiepapiers die Konzeption einer eigenständigen Einrichtung beschlossen, die die im IT-Staatsvertrag vorgesehenen Steuerungs- und Koordinierungsfunktionen bündeln sollte (s. IT-PLR, 2013). Der Bund hatte eigentlich eine zentralstaatliche Institutionalisierung angeregt, was die Länder mit einem föderalen Gegenvorschlag beantworteten. Nach langjähriger Diskussion wurde dann im März 2016 die Föderale IT-Kooperation (kurz ‚FITKO‘) in Form einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt am Main errichtet (s. IT-PLR, 2016). Die Finanzierung sollte über ein so genanntes Digitalisierungsbudget erfolgen, von dem 25 Prozent der Bund übernehmen sollte. Dies wurde 2018 beschlossen. 2020/2021 wurde dann die beim BMI angesiedelte Geschäftsstelle des IT-Planungsrates und deren Aufgaben in die FITKO überführt.

Seitdem gab es diverse Analysen, was alles hätte anders gemacht werden sollen. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, dass das ‚OZG‘ nur auf einen verbesserten Zugang fokussiert war (‚Schau-fensterdigitalisierung‘) und Fragen der Prozessgestaltung, wenn überhaupt, erst spät angegangen wurden (weitere Ausführungen dazu in Kapitel 3). Für die Institutionalisierung des operativen Arms des IT-Planungsrates als FITKO galt, dass hier erneut sehr lange diskutiert wurde, wodurch sie die Digitalisierung der Verwaltung bisher nicht in gewünschter Form beschleunigen konnte. Über Mittel des Konjunkturpakets im Rahmen der Covid-19-Pandemie im Juni 2020 wurde versucht, Tempo in die Umsetzung zu bringen. Indem Fokusleistungen bestimmt wurden, sollten auf den letzten Metern noch bessere Ergebnisse erzielt werden – und das mit mehr Finanzmitteln. An den Umsetzungsstrukturen wurde im Wesentlichen festgehalten. Massive Kritik am ‚OZG‘ gab es bereits vor seinem offiziellen Ende 2022, z.B. formuliert durch die ‚Dresdner Forderungen‘ aus dem Jahr 2021 (s. Adelskamp et al. 2021), die von größeren Städten ausgingen. Darin wird dafür plädiert, Leistungen ohne kommunalen Handlungsspielraum über zentrale IT-Lösungen bereitzustellen, so dass die Kommunen wieder mehr Handlungsspielraum für soziale und gesellschaftliche Aufgaben erlangen. Oder anders formuliert: „Die kommunalen Kernaufgaben liegen in der (digitalen) Daseinsvorsorge, nicht darin, Aufgaben von Bund und Ländern zu digitalisieren“ (Sommer & Krellmann, 2022; s. a. Gl, 2024).

Neben dem diese Phase bestimmenden Thema ‚OZG‘ startete im Mai 2015 auf Bundesebene ein weiteres Großvorhaben – die IT-Konsolidierung Bund (IT-K Bund), um die IT des Bundes zu standardisieren und zu bündeln (s. Bundeskabinett, 2015). Dazu sollen bis Ende 2025 die IT-Beschaffung gebündelt sowie Dienste und ihr Betrieb konsolidiert werden. Im Rahmen der so genannten ‚Dienstekonsolidierung‘ – verantwortet durch das BMI – sollten für jeweils gleichartige Anwendungsfälle maximal zwei IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereitgestellt werden. Dieses Ziel wurde im Jahr 2021 insofern aufgeweicht, als IT-Lösungen, für die bis zum Jahr 2025 keine produktive konsolidierte Lösung bereitgestellt werden kann, aus der ‚Dienstekonsolidierung‘ herausgenommen werden. Die IT-Betriebe sollten im gleichen Zeitraum mit der ‚IT-Betriebskonsolidierung‘ – verantwortet durch das BMF – zentralisiert werden. Nachdem u.a. die Ausgabenschätzung sich verdreifacht hat, organisierte die Bundesregierung das Projekt im Jahr 2019 neu (s. BMI, 2019). Die ‚IT-Betriebskonsolidierung‘ soll nun bis Ende 2028 abgeschlossen sein. Zudem werden die IT-Betriebe nicht mehr vollständig in das ITZBund (Zentraler IT-Dienstleister des Bundes) überführt (s. BRH, 2024). Im Zuge dieses Vorhabens wurde auch die IT-Steuerung neu sortiert (s. Bundeskabinett, 2015): Der IT-Rat soll sich von nun an auf die politisch-strategischen

Angelegenheiten der Bundes-IT fokussieren und in operativen Angelegenheiten von der ‚Konferenz der IT-Beauftragten‘ (KoITB) unterstützt werden, welche 2022 in ‚CIO-Board‘ umbenannt wurde (s. IT-Rat, 2022). Die damalige Regierung stieß 2018 zudem weitreichende Änderungen an, die von der neuen Regierung ab 2021 allerdings nicht fortgeführt wurden. Dazu gehörten ein Digitalrat als beratendes Expertengremium sowie die Digitalstaatsministerin beim Kanzleramt. Einziger der 2018 neugegründete ‚Kabinettausschuss Digitalisierung‘ („Digitalkabinett“), bestehend aus der:m Bundeskanzler:in (Vorsitzende:r), dem Bundesfinanzminister:in (stellvertretende:r Vorsitzende:r), allen weiteren Bundesminister:innen, den Staatsminister:innen für Digitalisierung sowie für Kultur und Medien, sowie dem Chef bzw. der Chefin des Bundeskanzleramts als ständigen Mitgliedern wurde von der nachfolgenden Regierungskoalition fortgeführt (s. Budish, Gasser & Eigen, 2024). Es bildet das Steuerungsgremium des Bundes in allen Fragen und Belangen zu Digitalisierung und dient dem ressortübergreifenden Austausch auf höchster politischer Ebene.

Als weiteres bedeutendes Vorhaben in dieser Phase ist die Registermodernisierung zu nennen, die die Umsetzung des OZG ergänzt. Auslöser für die ‚Registermodernisierung‘ war u.a. eine Studie von 2017, die der NKR in Auftrag gegeben hatte. Diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass die digitale Handlungsfähigkeit der deutschen Verwaltung nur erreicht werden kann, wenn Daten aus bestehenden Registern in Online-Antragstellungen, z.B. als Nachweise, verwendet werden (NKR, 2017). Der IT-Planungsrat richtete im Jahr 2019 ein ‚Koordinierungsprojekt Registermodernisierung‘ ein, welches inzwischen in das aktuelle Vorhaben ‚Registermodernisierung‘ aufgegangen ist. Ziel der Registermodernisierung ist es, eine Deutschland- und EU-weite Nachweisübermittlung aus bestehenden Registern zu ermöglichen. Mit dem am 6. April 2021 verkündeten Registermodernisierungsgesetz sowie dem am 31. August 2023 in Kraft gesetzten Identifikationsnummerngesetz wurden dafür die rechtlichen Grundlagen geschaffen. Der Fokus des Vorhabens ‚Gesamtsteuerung Registermodernisierung‘ – 2021 vom IT-Planungsrat initiiert – liegt insbesondere auf der Umsetzung des National Once Only Technical System (NOOTS) und der bis Ende des Jahres 2023 gesetzlich vorgegebenen Verbindung zum EU-OOTS nach der Single Digital Gateway-Verordnung der EU. Für die ‚Gesamtsteuerung Registermodernisierung‘ übernehmen der Bund vertreten durch das BMI sowie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen gemeinsam die Federführung. Sie werden dabei u.a. durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) als Registerbehörde unterstützt.

Eine erste technische Lösung für das NOOTS soll es erst Mitte 2025 geben. Dies liegt laut einem Bundesrechnungshof-Bericht auch daran, dass Personal im BVA fehlt, weshalb es seine Aufgabe als Registerbehörde nicht ausreichend wahrnehmen kann (s. BRH, 2023d). Auch die Stellung der Registerbehörde im föderalen System kritisiert der Bundesrechnungshof, da sie keine Durchgriffsrechte hat, wenn Register in Ländern und Kommunen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Dass die aktuellen Teil- und Erprobungsvorhaben selbst Verwaltungen überzeugen müssen, sich an dem Vorhaben zu beteiligen und ihre Register anzuschließen, entspricht zwar dem ‚Wesen‘ der föderalen Arbeitsteilung, könnte aber die konkrete Umsetzung weiter verzögern.

Abschließend sei erwähnt, dass sich seit ca. 2023/24 eine neue Entwicklung mit KI-Anwendungen ankündigt. KI-Strategien werden gefordert und erste Vorhaben liegen in der Verwaltung vor. Bisherige Themen, wie OZG, scheinen in den Hintergrund zu treten, weil (wieder einmal) mehr oder weniger explizit die Hoffnung besteht, dass nunmehr KI das Digitalisierungsproblem löst.

2.6 Einschätzung zur Gesamtentwicklung/Zwischenfazit

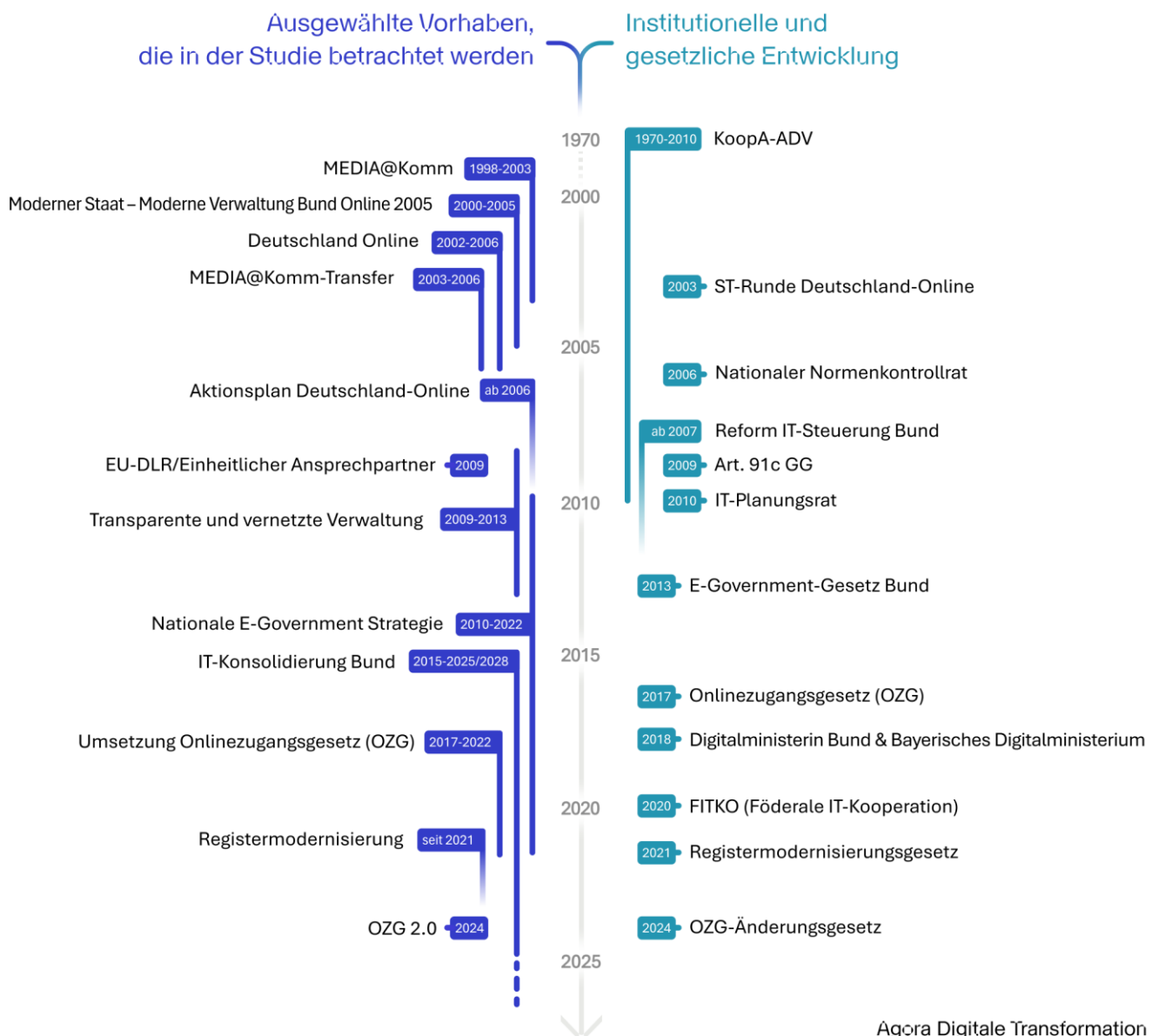
Aus der Gesamtschau der letzten 25 Jahre E-Government/Digitalisierung von Staat und Verwaltung in Deutschland lassen sich einige erste Verallgemeinerungen ableiten und grundlegendere Einordnungen vornehmen. Insgesamt zeigt sich, trotz aller Kritik an den Ergebnissen deutscher Verwaltungsdigitalisierung, dass die letzten 25 Jahre durch eine hohe Dynamik gekennzeichnet waren. Auch kann man den Akteuren nicht vorwerfen, keine Ambitionen gehabt zu haben. Es zeigt sich gerade, dass es nicht an Strategien und Programmen fehlt, die zum Teil für ihre Zeit ambitioniert waren. Im Gegenteil: Vorhaben wie ‚Deutschland-Online‘ oder das Regierungsprogramm ‚Transparente und vernetzte Verwaltung‘ in den 2010er Jahren waren von ihrer Zielsetzung fortschrittlich angelegt, hatten Signalwirkung und sorgten für Aufbruchstimmung.

Auch an Ressourcen hat es insgesamt nicht gemangelt. Ohne auf Einzelvorhaben oder Ausnahmen einzugehen, kann die Ressourcenausstattung im Großen und Ganzen als ausreichend eingeschätzt werden. Große IT-Vorhaben scheinen sogar, im Vergleich zu klassischen Verwaltungsreformvorhaben, den politischen Willen zu erhöhen, Ressourcen zu aktivieren. E-Government hatte als wichtiger Bestandteil Eingang in diverse Regierungsprogramme gefunden. Mindestens auf rhetorischer und vielfach auch auf finanzieller Ebene war Unterstützung vorhanden. Auch politischer Wille war durchaus vorhanden. Das galt für alle großen Vorhaben von ‚Media@Komm‘ bis ‚OZG‘. Gleichzeitig zeigen sich Probleme in der konkreten konzeptionellen Ausgestaltung von Vorhaben und deren Umsetzung. So waren Vorhaben immer wieder sehr an unmittelbaren technischen Lösungspotenzialen ausgerichtet, die keine größeren verwaltungspolitischen Ambitionen erkennen ließen. Es ging im Wesentlichen um die Digitalisierung der vorherrschenden Vollzugsverhältnisse und weniger um eine Transformation im Sinne einer grundlegenden Prozessgestaltung mit neuer Kompetenz- und Verantwortungsverteilung – mit anderen Worten: Digitalisierung ‚light‘. Die gesamte Entwicklung kann als ein Wechselspiel von technisch inspirierten Hoffnungen im Sinne von ‚nun kommt der Durchbruch und alles wird besser‘ bis hin zur immer wiederkehrenden ‚Ergebnis-Ernüchterung‘ gesehen werden. Bei ‚Media@Komm‘ war es die Vorstellung, dass nun die elektronische Signatur ihren Durchbruch schaffte, und bei ‚OZG‘ war es die politisch gewollte Fokussierung auf Online-Dienste (wie auch schon bei BundOnline2005 feststellbar), die Prozessabläufe und Back-End-Verfahren fast vollständig vernachlässigte. Diese Vorstellungen stellen eine Konstante dar. Deutschland war auch nicht unambitioniert, was die gesetzlichen Grundlagen angeht: Prozesse sollen im Zusammenhang mit E-Government optimiert werden, steht in den E-Government-Gesetzen der Länder und des Bundes. Es bleibt aber vielfach bei einer verkürzten Außenorientierung, d.h. der Fokussierung auf die Schaffung von digitalen Angeboten für Bürger:innen. Bis auf wenige Ausnahmen zieht sich diese Fokussierung fast durch den gesamten Betrachtungszeitraum. Zu den Ausnahmen zählen bspw. Reformansätze mit Fokus auf Binnendigitalisierung, wie Dienstleistungszentren/Shared Service Center oder der ‚Prozessdatenbeschleuniger‘ (P23R) aus dem Regierungsprogramm ‚Transparente und vernetzte Verwaltung‘. Dies waren in den 2010er Jahren weitreichende Vorhaben und Ansätze, die es jedoch nur bis zu Prototypen und zur Pilotierung gebracht haben (s. BMI, 2015; Fraunhofer, 2012; Steffens, 2017).

Ohne Zweifel war und ist es herausfordernd, vernetzte Modernisierungsansätze im Kontext deutscher Föderalstrukturen und der kommunalen Ebene durchzusetzen, wo im hohen Maße Akteure bis tief in die Vollzugsebene (teil-)autonom agieren. Gleichzeitig gibt es auch Erfolge, die zeigen, dass es trotz dieser Rahmenbedingungen gelingen kann, ambitionierte Vorhaben umzusetzen, wie die ‚Einheitliche Behördenrufnummer 115‘, das bereits Ende der 1990er Jahre in Bayern für alle Länder umgesetzte Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere, das Nationale Waffenregister oder – wenn auch eingeschränkt – ‚VEMAGS‘ zur Beantragung von Genehmigungen

für Großraum- und Schwerlasttransporte. Solche Ergebnisse kamen immer zustande, wenn es gewisse Druckfaktoren gab oder es zu krisenähnlichen Situationen als Auslöser kam (Stichwort: BSE, EU-Vorgaben und Amoklauf), wenn konkrete Probleme zu bewältigen waren oder wenn es nicht zu viele Legacy-Systeme, d.h. zu integrierende Altsysteme gab, oder die bestehenden Systeme/Verfahren in das neue gut übernommen/integriert werden konnte, wie z.B. kommunale Bürgertelefonsysteme für ,115'. Normativ müsste man fragen, ob es nicht auch funktionale Äquivalente zu krisenähnlichen Situationen gibt, so dass auch in ,Normalzeiten' Innovationen möglich sind. Oder pointiert gefragt: Bewegt sich nur etwas, wenn es vorher wehtut?

Abbildung: Zeitleiste der Verwaltungsdigitalisierung



Abstrakte technikinduzierte Leitbilder, die nicht selten durch Beratungshäuser in die Verwaltung getragen wurden und werden, führen dagegen für sich genommen eher zu weniger handfesten Ergebnissen, selbst, wenn die dafür notwendigen Informationstechniken und Ressourcen vorhanden sind. Leitbilder müssen anschlussfähig zu realen Verwaltungsproblemen sein, damit sie

aufgenommen werden und wirken können. Auch sind mehr oder weniger abstrakte Leitbilder in umsetzbare Konzepte für konkrete Kontexte zu übersetzen. Anderenfalls schweben sie über der Verwaltung, losgelöst von Realproblemen. Drängende Realprobleme müssen mit einem technischen Leitbild und dazugehörigen Umsetzungsplänen lösbar sein. Außerdem: Für Entscheider müssen solche Ideen und Konzepte attraktiv genug sein, damit Akteure solche Entwicklungen aufnehmen und organisationsintern vorantreiben, auch gegen mögliche Widerstände einer Organisation.

Gleichfalls wurde über den betrachteten Zeitraum hinweg sichtbar, dass bei der Auswahl und in der Konzeption von Projekten ein mitunter übertriebener Optimismus vorherrschte. So ist Anfang der 2010er Jahre eine regelrechte Euphorie um die Umsetzung der ‚EU-Dienstleistungsrichtlinie‘ mit dem ‚Einheitlichen Ansprechpartner‘ entstanden. Herausgekommen ist ein ‚kleines Reförmchen‘, das erhebliche Kooperationsprobleme offengelegte und infolgedessen zu heterogenen Lösungen in den Ländern geführt hat. Die kommunale Ebene, die eine Vielzahl der ‚EAP-Leistungen‘ vollzieht, wurde, auch das zieht sich über die Jahrzehnte durch, wenig bis gar nicht eingebunden.

Die erheblichen Umsetzungsprobleme beim EAP resultierten auch aus hohen Kooperationsanforderungen, etwas, was in Verwaltungen aus verschiedenen Gründen nicht eingeübt ist. Insofern war es nicht verwunderlich, dass wenige Jahre später ähnlich gelagerte Probleme mit den noch ambitionierteren Zielen bei der OZG-Umsetzung auftraten. Kooperationsanforderungen, die schon innerhalb eines Bundeslandes zu Problemen führen, waren im gesamtstaatlichen Kontext erst recht nicht zu bewältigen. Warum die Akteure – vielleicht sehenden Auges – die gleichen Fehler schon bei der Konzeption wiederholten, ist Teil der Analyse (siehe Kapitel 3). Man kann sagen, dass die Projekte zu ambitioniert waren für die vorhandene Steuerungs-, Kooperations- und Umsetzungskapazität und -fähigkeit. Zwar hat die (IT-)Governance vom KoopA-ADV bis hin zum IT-Planungsrat und FITKO eine dynamische Entwicklung genommen, trotzdem scheint sie den Kooperationsanforderungen vernetzter Vorhaben nicht hinreichend genug gerecht zu werden. Es wurden Institutionen geschaffen, die im Mehrebenensystem koordinieren und Kooperation unterstützen sollten, in das die Institutionen aber ihrerseits nur bedingt integriert sind.

Letztlich war die Entwicklung geprägt aus einer Melange von sich überlagernden Wellen aus Euphorie, Ernüchterung und immer wieder von Technikfaszination sowie einer strukturellen Umsetzungsschwäche, die auch, aber nicht nur mit der deutschen föderalen Struktur zu tun hat. Zum Teil wurde das Heil immer wieder in der Schaffung rechtlicher Grundlagen gesehen, wie das Signaturgesetz, die ‚EU-Dienstleistungsrichtlinie‘, diverse E-Government-Gesetze, das ‚OZG‘ von 2017 etc., was jedoch auf die Umsetzungsfähigkeit allenfalls nur begrenzte Wirkung hatte, zumal kaum Sanktionen bei Nichtumsetzung drohten. Die Transformation interner Prozesse und Strukturen wurde vielfach vernachlässigt. Alle vier Entwicklungsphasen sind im Ergebnis allenfalls Optimierungsphasen, nicht Transformationsphasen. Trotz zum Teil anderslautender Rhetorik: das Bestehende wurde nicht in Frage gestellt, sondern es wurde immer nur mehr Komplexität hinzugefügt (s. z.B. Harlacher, Nitsch & Mütze-Niewöhner, 2021; Hasfeld, Hussein & Rauzy, 2021), die für die handelnden Akteure und Institutionen immer weniger beherrschbar wurde.

Welche innere Logik, Handlungsrationitäten und institutionellen Settings bildeten die Grundlage für die hier dargestellten Problemlagen der E-Government-Entwicklung? Dazu soll die folgende Analyse der durchgeführten Interviews weiteren Aufschluss liefern.

3 Erkenntnisse aus 25 Jahren – Zentrale Befunde der Interviews und Analyse

3.1 Kategorien zur Auswertung der Interviews

Während es in Kapitel 2 um eine chronologische Darstellung der Entwicklung ging, wird in diesem Kapitel die weitergehende Analyse von Einzelaspekten der zuvor aufgezeigten Entwicklungslinien vorgenommen. Im Vordergrund stehen dabei die vorherrschenden und wiederkehrenden Muster, Herausforderungen und Probleme der einzelnen Phasen. Für eine solche Auswertung braucht es entsprechende strukturierende (Rahmen-)Kategorien bzw. Perspektiven, die sowohl verwaltungswissenschaftlich tragfähig als auch für die Verwaltungspraxis hilfreich sind. Orientiert am Policy-Cycle bzw. an einem typischen Projektkreislauf bieten sich folgende Kategorien an (s. z.B. Kevenhörster, 2015):

- **Institutionelle Rahmenbedingungen:** Welche (institutionellen) Rahmenbedingungen behinderten, beförderten die Verwaltungsdigitalisierung? Welche Rolle spielten die Akteure im Mehrebenensystem? Welche Rolle spielten Haushaltsplanungen/Budgetvorgaben?
- **Agenda-Setting:** Wie kam es überhaupt zu Vorhaben? Was waren Gründe für die Vorhaben, wie kamen solche Vorhaben auf die Reformagenda? Wie und warum kam es zu einer Neuausrichtung von Projekten/Vorhaben/Programmen?
- **Umsetzung, Steuerung und Management:** Wie wurde das Gesamtvorhaben gesteuert? Wie gestaltete sich das Management der Projekte/Vorhaben? Welche Probleme/Herausforderungen waren zu bewältigen? Gab es ausreichend Unterstützung, Ressourcen und Umsetzungskapazitäten (personell, finanziell etc.)?
- **Ergebnisse und Lernen:** Warum wurden bestimmte Ergebnisse erreicht/nicht erreicht? Haben Akteure bzw. das Gesamtsystem gelernt? Welche (institutionellen) Reaktionen gab es auf bestimmte Entwicklungen bzw. gab es überhaupt welche?

Dabei handelt es sich nicht immer um klar abgrenzbare Bereiche, sondern um zum Teil überschneidende Perspektiven. In jeder Perspektive wird, wo möglich und sinnvoll, ein zeitlicher Bezug zu den in Kapitel 2 beschriebenen Phasen der Verwaltungsdigitalisierung hergestellt. Dass es dabei eventuell zu Wiederholungen kommt, wird zugunsten einer besseren Übersichtlichkeit in Kauf genommen. Die Perspektiven werfen einen anders gelagerten Analysefokus auf die Entwicklung, d.h. sie werden vertiefter dargestellt, eingeordnet und vor dem Hintergrund der Frage nach genutzten oder nicht genutzten Lernchancen und erkennbaren Lerneffekten kritisch reflektiert. Dabei stützt sich die kritische Reflexion und Einordnung in diesem Kapitel maßgeblich auf die Interviewergebnisse, ergänzt durch wissenschaftliche Literatur. Aussagen der Interviewpartner:innen werden paraphrasiert oder in wörtlichen Zitaten *kursiv* dargestellt. Zu Beginn jedes Unterabschnitts wird die Kernerkenntnis der Analyse vorangestellt, um diese anschließend herzuleiten.

3.2 Institutionelle Rahmenbedingungen – Fragmentierung, Katzentisch und Handlungsautonomie

Zuständigkeitsgeflecht und kein Ende der Fragmentierung in Sicht

In der Fachöffentlichkeit und auch bei den Interviewpartner:innen wird die „*Fragmentierung von Zuständigkeiten*“ als große Herausforderung für die Verwaltungsdigitalisierung wahrgenommen. Die Fragmentierung von Zuständigkeiten im Mehrebenensystem und die horizontale Verteilung von Verantwortung begünstigt letztlich eine fragmentierte Verwaltungsdigitalisierung. Exemplarisch für die Zersplitterung von Zuständigkeiten kann die Bundesebene angeführt werden, wo die Zuständigkeit für Verwaltungsdigitalisierung und Digitalisierung generell trotz IT-Rat und der Etablierung eines CIOs auf diverse Ministerien verteilt bleibt. Zu nennen sind hier insbesondere das BMI, BMWK, BMDV, BMJ und BMF. Diese Situation ist zum Teil historisch gewachsen. Bis zur Privatisierung von Telekom und Post, Ende der 1990er Jahre, befand sich bspw. die Zuständigkeit für die Telekommunikationsinfrastruktur in einem eigenen Ministerium. Heute sind diese Aufgaben der Bundesnetzagentur zugeordnet, deren Fachaufsicht zwischen BMWK und BMDV aufgeteilt ist, wobei das BMDV für die digitale Infrastruktur zuständig ist. Letztlich kann das BMDV als „*halbherziger Versuch, ein eigenes Digitalministerium zu gründen*“, verstanden werden, zumal die anderen Ministerien ihre Zuständigkeiten nicht unbedingt abgeben wollten. Das BMDV selbst hat nun Schwierigkeiten, sich in diesem komplexen Zuständigkeitsgeflecht zu positionieren. Dem Bundesbauministerium ist beispielsweise wiederum der Bereich Smart City zugeordnet, der zwar ebenfalls Teil von Verwaltungsdigitalisierung im weiteren Sinne ist und auch in kommunaler Verantwortung steht, aber einem völlig anderen Paradigma folgt, nämlich dem der datengetriebenen Steuerung und Entscheidungsfindung. Das für IT-Sicherheit zuständige Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), welches ursprünglich Teil des Bundesnachrichtendienstes war, ist seit 1989 nachgeordnete Behörde des BMI. Gleichzeitig ist das BMI klassischerweise für allgemeine Verwaltungsangelegenheiten zuständig und somit auch für die Modernisierung der Verwaltung, einschließlich der Verwaltungsdigitalisierung. Das BMJ wiederum ist für Fragen der Rechtssetzung im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung zuständig. Diesem ist der NKR derzeit zugeordnet, vorher dem Bundeskanzleramt.

Die Fragmentierung zwischen IT-Planungsrat, Fachausschüssen und Fachministerkonferenzen – innerhalb von Ministerien sind Digitalisierungsthemen meist verteilt zwischen Zentralabteilung und Fachabteilungen – erschwert die Abstimmung zwischen digitalisierungsorientierten Netzwerken und den Fachstrukturen. Auch daher findet der zentrale Diskurs um Verwaltungsdigitalisierung häufig parallel und teilweise losgelöst voneinander an verschiedenen Orten statt. Bspw. existieren Beschlüsse des IT-Planungsrates parallel zu den Fachgesetzen. Die Autonomie der Fachbereiche ist besonders auffällig in der Steuer- und Justizverwaltung, dem gesamten Bereich der Geodaten (siehe Kapitel 2) sowie im Gesundheitsbereich (z.B. elektronische Patientenakte). Fachbereichsspezifische Digitalisierungsbestrebungen profitieren nicht zuletzt von der Einheitlichkeit ihrer Akteure in Bezug auf Kultur, Netzwerke und Gremienstrukturen, dennoch behindert die Fragmentierung die Entwicklung einer kohärenten Gesamtstrategie.

Mangelnde Fachlichkeit von Digitalisierung als Problem für die Umsetzung und Akzeptanz

Die historische Entwicklung verdeutlicht: Vorhaben scheitern – zumindest in Teilen – wenn es nicht gelingt, die Fachverantwortlichen entsprechend einzubinden. Werden sie zu spät beteiligt bzw. gelingt es nicht, dass die Fachebene das Thema für sich als wichtig und nützlich erkennt (Ownership), ist die Umsetzung deutlich schwieriger, wie z.B. beim Vorhaben ‚DOL Kfz-Wesen‘ zu beobachten war. Denn die Spezialisten der Fachressorts haben einerseits maßgebliches Wissen um Prozesse und Verfahren, die bei Verwaltungsdigitalisierung eine zentrale Rolle spielen, sind andererseits aber auch mit der Macht ausgestattet, fachübergreifende Vorhaben zu boykottieren. *„Deutschland-Online hat die Fachminister sowohl im Bund als auch in den Ländern überhaupt nicht interessiert“,* so einer der Interviewpartner. *„Da, wo OZG gut umgesetzt wird, ist da, wo die Fachminister sich das zu eigen machen. [...] Ein Learning ist wirklich diese Macht der Fachministerkonferenzen und überhaupt der Fachministerien und der Fachlichkeit. Wenn die das nicht wollen, dann wird das einfach nicht gemacht. Weil am Ende aller Tage werden die Gesetze von den Fachministerien gemacht und die Gesetze bestimmen im Wesentlichen wie ein Prozess abläuft.“* Die ‚Verfachlichung‘ von Digitalisierung scheint damit eine wesentliche Gelingensbedingung zu sein, die auf allen Ebenen vorliegen muss.

Nach Einschätzung der Befragten spielt in der Fachgesetzgebung der Vollzug allerdings generell eine untergeordnete Rolle, erst recht der digitale Vollzug. Ein Beispiel für dieses Phänomen ist die Schriftformerfordernis. Deren Abschaffung nahm erst mit den E-Government-Gesetzen der 2010er Jahre Fahrt auf (s.a. Bernhardt, 2021), obwohl *„wir uns schon seit 2006/2007, die Füße dran abgelaufen“* haben (s. WD BT, 2019).

Dass in der Fachgesetzgebung nicht von Anfang an der (digitale) Vollzug mitgedacht wird, hat weitreichende Konsequenzen für die Gestaltungsmöglichkeiten von Verwaltungsdigitalisierung. So ist ein optimaler nutzerzentrierter digitaler Prozess häufig gar nicht umsetzbar, da dafür am Ende *„50 Rechtsänderungen notwendig“* sind – einerseits, weil die Umsetzung *„ewig dauert“*, andererseits weil die Politik nicht so viele Fachgesetze anfassen will, da mit jeder Änderung ‚ein Fass‘ für parteipolitische und finanzpolitische Diskussionen aufgemacht wird. Das hat sich, so ein Interviewpartner, insbesondere bei dem Vorhaben ‚ELFE‘ (Einfach Leistungen für Eltern) gezeigt, das Teil des ‚KONSENS‘-Vorhabens der Steuerverwaltungen von Bund und Ländern ist (s. Groß et al., 2019). Gerade weil hier sehr unterschiedliche Fachleistungen betroffen sind – von Sorgerechtsfragen, Geburtsurkunde bis hin zu Elterngeld. An der unzureichenden (digitalen) Umsetzbarkeit von Gesetzen konnte auch der vom NKR entwickelte ‚Digitalcheck‘ wenig ändern, so dass die Parallelität zwischen Fachgesetzgebung und Verwaltungsdigitalisierung geblieben ist. Zu unterschiedlich sind die Rationalitäten, so dass es IT/Digitalisierung selten auf die Fachagenden schafft. In Worten eines der Befragten: der fehlende Abbau der strukturellen Barrieren insgesamt hat dazu geführt, dass die Digitalisierung trotz der Entwicklung neuer Akteure und Gremien weiterhin ein Querschnittsthema bleibt, das oft hinter andere Prioritäten zurückfällt.

Kommunen tragen die Hauptlast, sitzen aber selbst am ‚Katzentisch‘ der Digitalisierung

Die Kommunen tragen die Hauptlast des Vollzugs, bilden also die Frontlinie der Verwaltungsdigitalisierung. Die Einbindung der Kommunen in die ebenenübergreifende Governance war lange Zeit über ihre Beteiligung im KoopA-ADV gesichert. Bei ‚Media@Komm‘ waren die Kommunen die entscheidenden Akteure. Doch seitdem beklagen die Kommunen, außen vor zu sein. Nach

„Media@Komm“ waren die Kommunen nur noch „Beiwerk“ von gesamtstaatlichen Digitalisierungsaktivitäten. Diejenigen Kommunen, die über die notwendigen Ressourcen verfügten, fingen nach und nach an, ihre Bürgerdienste selbst zu digitalisieren. Dadurch verfestigte sich der Flickenteppich, der durch Föderalismus und Selbstverwaltung bereits strukturell vorgeprägt war. Im IT-Planungsrat sitzen die Kommunen „nur am Katzentisch“ ohne Stimmrecht. Das Argument hierfür ist, dass sie strukturell „Wurmfortsatz der Länder“ sind (s. Brühl, 2022). Somit seien ihre Interessen ausreichend über die Länder abgebildet, deren Aufgabe es sei, diese Interessen – z.B. in Bezug auf den digitalen Verwaltungsvollzug – in den ebenenübergreifenden Diskurs einzubringen. Es stellt sich somit die Frage, warum die Länder in den Beteiligungsverfahren nicht stärker auf die (digitale) Vollzugstauglichkeit achten, zumal eben dort, zumindest formal gesehen, die Vollzugskompetenz liegt (s.a. Engel, 2014) oder wie es einer der Interviewpartner formulierte: *„dass tatsächlich 80 % von den Leistungen auf der kommunalen Ebene realisiert werden müssen, das ist zwischen 2017 und 2020 im Wesentlichen nicht berücksichtigt worden. Nach meinem Eindruck haben danach die Flächenländer tatsächlich angefangen, das zu verstehen.“* Auch die Kommunen haben sich selbst kaum in der Verantwortung gesehen, etwas beizutragen. Insgesamt stellen die Interviewpartner:innen fest: die Beziehung ist zwischen Ländern und Kommunen eher durch hierarchische Kontrolle (Aufsichtsfunktion) geprägt, während das Verhältnis zwischen den Kommunen und ihren Spitzenverbänden häufig vertrauensvoller ist. Die Frage, warum die Länder ihre Aufgabe als Interessenvertretung der Kommunen in diesem Kontext nicht konsequenter wahrnehmen, konnten auch die Interviewpartner:innen nicht abschließend beantworten.



Wie beziehen die Länder ihre Kommunen ein? (einige Beispiele)

Mit dem hessischen E-Government-Gesetz wurde 2018 ein E-Government-Rat eingeführt. Dieser besteht aus CIO, CISO sowie Vertretern der Staatskanzlei, der Ministerien, des Landtags, des Hessischen Rechnungshofs, der kommunalen Spitzenverbände, dem HZD und den kommunalen Gebietsrechenzentren. Das Gremium soll die Arbeit des CIO im IT-Planungsrat vorbereiten und unterstützen, dient aber gleichwohl stärker der Beteiligung aller relevanten Akteure (s. Kommune21, 2019). In Mecklenburg-Vorpommern gibt es einerseits seit 2003 den ‚Lenkungsausschuss E-Government‘ als strategisches Entscheidungsgremium und andererseits das ‚Büro kooperatives E-Government‘, das seit 2010 als Bindeglied sowohl zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen des Landes und der Kommunen als auch zwischen den Bereichen Technik, Organisation und Recht fungiert. In Nordrhein-Westfalen wiederum gibt es auch heute noch zwei getrennte Gremien: der im Rahmen des eGovG NRW (2006) gegründete IT-Kooperationsrat beteiligt die kommunale Ebene. Im E-Government-Rat wiederum koordinieren sich die Ressorts der Landesverwaltung. Dass es demnach kein Gremium mit „übergreifender Entscheidungskompetenz für zentrale Fragen der E-Government-Entwicklung in Nordrhein-Westfalen“ (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2023) gibt, kritisiert unter anderem die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen.

Kooperation braucht ‚Augenhöhe‘, falsches Hoheitsverständnis führt zu ‚Kirchtürmen‘

In der Vergangenheit wurde oft deutlich, dass Kooperation nicht-gleichwertiger bzw. als nicht gleichwertig wahrgenommener Institutionen (z.B. BMI > FITKO) selten auf Augenhöhe funktioniert, schon gar nicht auf Basis von Freiwilligkeit. Ursächlich dafür – was auch die Interviewpartner:innen bestätigten – ist bspw. die in der Verwaltungskultur der Fachlogiken verankerte Hoheitsmacht, d.h. der Stolz auf die eigens geschaffenen „Kirchtürme“, die meistens dann „viel zu hoch sind“. Im Fokus steht dabei, (den Schein der eigenen) Handlungsautonomie zu bewahren, Einfluss zu sichern und Macht zu erhalten. Im privaten Sektor heißt das, Marktanteile zu sichern, im öffentlichen Sektor bleiben lediglich die Erhöhung des Personalstamms und die Erweiterung der Zuständigkeiten, um mehr Gestaltungsmacht auf sich zu vereinen (z.B. Niskanen, 1971; Weber, 1922; Wilson, 1989). Solchen Bestrebungen sind strukturell Grenzen gesetzt, doch sie begründen die vorherrschende Mentalität „*Lieber schlecht selbst gemacht als andere machen lassen*“, wie sich einer der Interviewpartner:innen äußerte. Das führt in der Praxis zu paradoxen Situationen, die sich in widersprüchlichen Forderungen ausdrücken. In den Interviews wurde u.a. das Beispiel angeführt, dass Kommunen den Aufgabenvollzug beim Wohngeld als zu teuer bemängeln, sie jedoch zeitgleich einen politischen Vorstoß der Neuordnung blockieren, weil sie die Aufgabe nicht abgeben möchten. Einer der Interviewpartner:innen formulierte diesen Sachverhalt weitergehend wie folgt: „*Was ich dem Bund inzwischen zum Vorwurf mache, ist, dass er die Durchsetzungsmöglichkeiten nicht nutzt, die er als Bundesgesetzgeber hat. [...] Diese politische Feigheit, die finde ich ziemlich übel. Wenn man also nach wie vor [...] nicht den Mut hat, an manchen Stellen wirklich den Lead zu übernehmen, dann sind wir wirklich in 35 Jahren noch mit Digitalisierung beschäftigt und alle lachen sich tot.*“ Die Interviewpartner:innen sprechen von einer Fortführung der „Klein-staaterei“ und kritisieren den Opportunismus der von Eigeninteressen getriebenen Akteure. Ohne verbindliche Steuerungsmechanismen dominieren partikulare Ziele und Digitalisierungsbemühungen verzögern sich (s. Weiß, 2019).

Budgetlogik, Haushaltsgrundsätze und ‚Fleischtopfproblematik‘ behindern Digitalisierung

Seit jeher ist die Haushaltslogik ein entscheidender Faktor für die Umsetzbarkeit von Vorhaben – allen voran das Jährlichkeitsprinzip. Dass generell auch bei der Verwaltungsmodernisierung „[...] die geltenden öffentlichen Haushalte als weitgehend zementiert gelten und auf kurze Sicht kaum Spielräume für eine Änderung von Prioritäten bieten, bestätigt diese Erfahrung nur. Der beste Indikator für die Struktur des kommenden Haushalts ist der Laufende“ (Reinermann, 2008). Aus den Interviews ergab sich, dass die Haushaltsdynamik geprägt ist von Wellenbewegungen: Mal ist sehr viel Geld vorhanden, das schnell ausgegeben werden muss, z.B. im Jahr 2008 zur Finanz- und im Jahr 2020 in der Coronakrise (s. BMI, o. D. a, 2023; Klostermeier, 2012). „*Dann sind die Kassen wieder leer.*“ Investitionen werden getätigt, wenn man sich gerade einigen kann oder ein günstiger Moment da ist, der es erlaubt, Schulden zu machen. Projektmittel werden meist nicht danach geplant, was zur Zielerreichung notwendig ist, sondern „*es ergeben sich zufällig Möglichkeiten, Geld auszugeben*“ und erst dann wird ad hoc irgendein halbwegs sinnvoller Ausgabegrund definiert, so ein Interviewpartner. Stehen unerwartet reichhaltige Finanzmittel zur Verfügung, wie eben 2008 während der Finanzkrise und 2020 während der Corona-Zeit, können Vorhaben gar nicht so schnell aus den Schubladen geholt werden, wie die Mittel verbraucht werden müssen – nämlich innerhalb des Haushaltsjahres. Das führt zum typischen ‚Fleischtopfproblem‘, d.h. die verfügbaren Mittel sind größer als die Absorptionsfähigkeit für gute Vorhaben.

Auch eine Verstetigung der Ergebnisse von Vorhaben, z.B. der Betrieb entwickelter Software-Lösungen, ist so nur schwer planbar. Erfolgsversprechender war eine Verstetigung vor allem dann, wenn sich Finanzierungsmöglichkeiten außerhalb des Haushalts finden ließen, wie z.B. bei den Ergebnissen der Bremer Media@Komm-Projekte – OSCI-Leitstelle und Governikus (zuvor BOS). Für langwierige Vorhaben wie z.B. bei ‚DOL Kfz-Wesen‘ ist es schwierig, Haushaltsmittel über mehrere Jahre zu reservieren. Ein wirkungsvoller Mittelabfluss ist somit kaum möglich.

In Bezug auf Anreize und Budget bemerkte einer der Interviewpartner Folgendes: *„Da hatte Bayern eine clevere Idee, die haben eine Verwaltungsleistung und Onlineanwendung zur Verfügung gestellt und die Kommunen konnten die kostenlos nutzen. Wenn jetzt eine Kommune nein gesagt hat und musste selbst das digitalisieren, muss die Kommune Geld in die Hand nehmen. Dann hat der Kämmerer der Kommune gesagt: ‚Das verstehe ich nicht, warum muss ich 100.000€ ausgeben, wenn ich es dort umsonst kriege?‘ Das ist die einzige Möglichkeit die Kommunen zu bewegen, auf solche Lösungen zu gehen.“*

Heterogene IT-Landschaft erschwert ganzheitliche Ansätze

Die heterogene IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung erhöht den Implementationsaufwand neuer/einheitlicher Lösungen erheblich. IT stabilisiert auch in gewisser Weise Organisationen und deren Routinen, so dass Änderungen schwieriger umzusetzen sind, da (fast) jede organisationale oder rechtliche Änderung auch Änderungen an der IT voraussetzt.

Damit eine Implementation einheitlicher Lösungen in der Fläche erfolgt und somit auch Wirkung erzielt, müssen die geschaffenen Angebote auch für die Behörden attraktiv sein, die diese einführen sollen. Bei digitalen Verwaltungsleistungen sind das vor allem die Kommunen. Ein Interviewpartner fasst das wie folgt zusammen: *„Der eine hat noch kein System, will aber lieber ein neues, statt auf alte Updates warten. Der nächste hat gerade erst in ein System investiert und will daher nicht wechseln. Der dritte hat zwar ein etwas weniger performantes System, das aber perfekt auf die individuellen Arbeitsabläufe passt und will daher nicht wechseln. Der vierte würde mitmachen, will dann aber alle seine ‚Sonderlocken‘ unterbringen, auch wenn sie nicht dem Standard entsprechen. Beim fünften hat der dominante Fachverfahrenshersteller seinen Sitz im Land, weshalb das Land es im Rahmen seiner wirtschaftspolitischen Interessen nicht zulassen kann, dass dieser durch eine EfA-Lösung Konkurrenz bekommt. So kommt es dann im Einigungsprozess zu schier ausufernden Anforderungen und extrem langen Übergangsphasen“.* Die Idee, dass an einer Stelle entwickelt und dann in alle anderen Kommunen ausgerollt wird, berücksichtigt nicht die Heterogenität der Kommunen und ihrer Verfahren. Zudem klagen die Kommunen über komplizierte und unattraktive Nachnutzungsmöglichkeiten. Bayern übernimmt zwar beispielsweise die Nachnutzungskosten für seine Kommunen, doch die Anpassungskosten innerhalb der Organisation, die mit jeglicher Art von Veränderung einher geht, müssen die Kommunen selbst stemmen. Mit ‚GovDigital‘ gibt es mittlerweile einen Marktplatz für EfA-Lösungen, doch eine Nachnutzung ist weiterhin aufwendig. Trotz aller Bemühungen bestehen folgende Probleme fort (s. BRH, 2024): *„Die nachnutzungsinteressierten Länder und Kommunen konnten die EfA-Lösungen nicht in ihre IT einbinden. (...) In den Ländern und Kommunen war bereits eine alternative IT-Lösung (z.B. ein Konkurrenzprodukt des landeseigenen IT-Dienstleisters) im Einsatz. (...) Die EfA-Lösungen waren nicht kompatibel zu den Fachverfahren (z.B. wegen abweichender Datenstandards). (...) Die Länder oder Kommunen wollten keine IT-Lösung einsetzen, weil sie im Land oder in der Kommune*

zu selten nachgefragt wurde. (...) Die EfA-Lösungen erfüllten nicht die wesentlichen fachlichen Anforderungen des Landes.“

Je länger aber eine gemeinsame Verwaltungslösung braucht, desto eher wird etwas Eigenes angeschafft („First Mover“). Hat man das einmal, will man es aber aus finanziellen Gründen („Lock-In-Effekte“) und weil jede Veränderung mit Transaktionskosten einher geht, auch nicht wechseln, selbst wenn man langfristig profitieren würde. Am Ende hat man Akteure, die nicht mitmachen wollen („Opt-Out“) und Akteure, die ein Fortkommen auch für alle anderen blockieren („Veto-Spieler-Problematik“, s. Tsebelis, 2002). Zusammengefasst durch eine:n Interviewpartner:in dargestellt: *„Wir können einen anderen Bereich als IT nehmen. Nehmen wir das Beispiel Brandschutz: Wenn wir da total unterschiedliche Wege gehen und wir würden in einem Gremium versuchen, das irgendwie zu vereinheitlichen, dann dauert das unmittelbar hunderte von Jahren. Weil wenn irgendeiner das, was er bei sich hat, abschaffen muss, kostet es immer viel Geld. Also stimmt er da gar nicht zu, also gibt's einen Kompromiss, also gibt es eine längere Zeitschiene, also gibt es eine Verwässerung des Beschlusses. Das ist ein Problem.“*

3.3 Agenda-Setting – Huckepack-Verfahren, Schaufensterdigitalisierung und kurzgesprungene Überambitionen

Digitalisierung lässt sich im Huckepack-Verfahren durchbringen

Insgesamt gaben die Interviewpartner an, dass insbesondere dann Fortschritte in der Verwaltungsdigitalisierung erzielt wurden, wenn sich „Windows of Opportunity“ ergaben – Zeitfenster, in denen günstige Faktoren für Veränderungen vorlagen (s. Tyre & Orlikowski, 1991). Solche Faktoren können generell Forderungen von Bürger:innen, disruptive externe Ereignisse, rechtliche Anpassungen, politische Dynamiken, technologischer Fortschritt oder wirtschaftliche Entwicklungen sein (s. Haug, Dan & Mergel, 2024). Ein solches Gelegenheitsfenster war nach Aussagen mehrerer Befragter beispielsweise die Föderalismusreform II, die als Grundlage für die Einrichtung des IT-Planungsrates genutzt werden konnte. Ähnlich verhielt es sich mit den Verhandlungen zum „OZG“. Die Verabschiedung des „OZG“ profitierte davon, dass gleichzeitig Neuverhandlungen der Länderfinanzbeziehungen stattfanden. Diese Konstellation ermöglichte es, zusätzliche Verhandlungsmasse zu schaffen, die gezielt für Zugeständnisse auf der gesetzlichen Ebene genutzt werden konnte. Solche Reformfenster boten zudem die Gelegenheit für so genanntes „Piggy-Backing“: Es wurden ohnehin in Verhandlung befindliche gesetzliche Vorhaben genutzt, um E-Government-/ Digitalisierungsvorhaben gezielt im Huckepack mit in die Agenda einzuspeisen. Dabei spielte das BMI eine entscheidende Rolle: Da es sowohl Reformvorhaben wie die Föderalismusreform II als auch die Verwaltungsdigitalisierung verantwortete, konnte es diese Themen gezielt miteinander verknüpfen und auf die Verhandlungsagenda heben.

Politische Unterstützung muss organisiert werden

Im Rückblick wird auch deutlich, dass vor allem groß angelegte Reformvorhaben entscheidende Impulse für Veränderungen setzten, zumindest auf der strategischen bzw. politischen Ebene. So entstanden beispielsweise zu Beginn der 2000er-Jahre Fortschritte mit ‚BundOnline 2005‘ bzw. ‚Deutschland-Online‘ im Kontext der Suche nach einem Gegenmodell zum zuvor propagierten eher konservativ angelegten ‚Schlanken Staat‘ der 1990er Jahre und als Konkretisierung der seinerzeit allgemeinen Reformdynamik der ‚Digitalen Revolution‘.

Um Digitalisierungsthemen auf diese politischen bzw. Reformagenden zu bringen, wurde von den Interviewpartner:innen immer wieder auf die notwendige Überzeugungs- und Übersetzungsarbeit verwiesen. Dabei musste die politische Bedeutung von Digitalisierungsvorhaben hervorgehoben und Programme/Vorhaben entsprechend aufbereitet und kommuniziert werden, nicht zuletzt, um die politische Verhandlungsmacht gegen mögliche (verwaltungsinterne) Vetospieler zu stärken. Das war auch wichtig, um widerstreitende Interessen auszugleichen und nachhaltige Kompromisse zu erzielen. Ein anschauliches Beispiel bietet ‚BundOnline 2005‘: Es profitierte maßgeblich von den politischen Ankündigungen und einem Kabinettsbeschluss, also von der Aufmerksamkeit der politischen Ebene, die den Projektleitern auf der Umsetzungsebene den nötigen Rückhalt gab, das jeweilige Vorhaben auch gegen Widerstände voranzutreiben. Im Gegensatz dazu kam es im Rahmen der ‚IT-K Bund‘ 2016 nicht zu einer Entscheidung, den IT-Dienstleister für den Bund beim BMI zu etablieren, obwohl sich die Staatssekretär:innenebene dafür einsetzte. Der damalige Innenminister maß dem Thema keine ausreichende Bedeutung bei, um dafür in einen möglichen politischen Konflikt zu gehen. Hier mangelte es an politischer Unterstützung.

Langfristig führt mangelnder ‚Top-Management-Support‘ (Adam, 2024) – selbst wenn nur empfunden – auch auf den nachgeordneten Ebenen zu einer Depriorisierung. Die Arbeitsebene antizipiert die Wünsche der Hausleitung und wägt darauf basierend ab, ob es lohnt, Ressourcen und politisches Kapital zu investieren (s.a. Mayntz, 1985; political accountability nach Romzek, 2000). So bleiben Vorstöße ‚von unten‘ aus. Die Zurückhaltung der administrativen Ebene ist demnach nicht nur kulturell bedingt, sondern möglicherweise auch Ausdruck eines geringen Rückhalts durch die Führungsebene.

Strategische Ausrichtung folgt ‚Window-Dressing-Bias‘ und ‚Technikorientierung‘

Insbesondere waren die Interviewpartner:innen der Meinung, dass öffentlichkeitswirksame Projekte wie ‚DOL Kfz-Wesen‘ (oder der neue Personalausweis) besonders im Blickfeld der politischen Entscheidungsträger standen, während grundlegendere Innovationen bzw. infrastrukturelle Voraussetzungen für Innovationen, wie der ‚Prozessdatenbeschleuniger‘ (P23R) oder die Konsolidierung von digitalen Infrastrukturen, eher weniger von der politischen Ebene beachtet wurden. Bemängelt wurde, dass Vorhaben – von ‚Media@Komm‘ bis ‚OZG‘ – primär auf Veränderungen im Bürgerkontakt abzielten, verbunden mit einem einseitigem Serviceverständnis. Verwaltungsinterne Prozesse bleiben unreformiert, Back-End-Systeme unkoordiniert und ineffizient. Die einseitige Außenorientierung wird nicht zuletzt wegen der geringen Anzahl von durchschnittlichen Behördenkontakten von Bürger:innen als zu kurz gedacht kritisiert. Denn es werden sowohl digitale Leistungen für Unternehmen (bspw. bei Informationspflichten), als die eigentlichen ‚Power-User‘ der Verwaltung, zu wenig in den Fokus gerückt als auch die Binnendigitalisierung zu wenig politisch unterstützt, wenngleich hier enormes Steigerungspotenzial für Effizienz und Effektivität

steckt. „Diese Vorstellung von Ende zu Ende Digitalisierung, die wir heute haben, die hat es damals überhaupt nicht gegeben“ – zumindest nicht auf der politischen Ebene und bei den entscheidenden Verwaltungsakteuren.

Insofern zeigt sich ein Bias in Richtung ‚Window-Dressing-Digitalisierung‘, wonach es eher Vorhaben mit einer oberflächlichen Digitalisierung des Front Ends auf die Reformagenda schaffen als essenzielle Reformen im Bereich Infrastrukturen und Standardisierung. Hierdurch werden strukturelle Veränderungen eher verschoben. Dabei ist die Schaffung von gemeinsamen Infrastrukturen, Bereitstellung von zentralen Basiskomponenten und Nutzung verbindlicher Standards wichtig für einen nachhaltigen Erfolg von Verwaltungsdigitalisierung. Hervorzuheben ist, dass mit der ‚Registermodernisierung‘ nun jedoch ein Vorhaben verfolgt wird, welches stärker auf infrastrukturelle Anforderungen ausgerichtet ist und damit einen wichtigen Beitrag zur strukturellen Modernisierung leisten könnte.

Die Interviewten kritisieren in diesem Zusammenhang auch, dass es in öffentlichen Verwaltungen an Selbstanspruch und Selbstwirksamkeitswillen mangelt. Statt Politik zu beraten, nehme sich der öffentliche Dienst entsprechend seiner weberianisch-legalistisch geprägten Tradition vor allem als Empfänger von Anweisungen wahr. Aus diesem Mindset heraus verhalten sich Verwaltungsmitarbeitende bei der Ausgestaltung von Verwaltungsdigitalisierung zurückhaltend.

Als weiteres wurde die Zielstarrheit über längere Zeiträume von den Befragten kritisiert. So werden Großprojekte oft über Jahre ohne Überarbeitung oder Anpassung in der Zielsetzung fortgeführt, selbst wenn die einstigen Ziele aufgrund neuer Rahmenbedingungen und/oder neuer Erkenntnisse nicht (mehr) weiterführend sind, wie z.B. bei ‚De-Mail‘. Manchmal war auch früh klar, dass es die falschen Ziele waren, die dann nicht korrigiert wurden. Gleichzeitig werden jedoch kurzfristig politisch motivierte Modellvorhaben hektisch und unausgereift umgesetzt. Diese Parallelität von langfristiger Starre und kurzfristiger Hektik führte dazu, dass Kapazitäten zwischen ambitionierten Langzeitvorhaben und kurzfristigen politischen Projekten zersplittert wurden. In der Folge fehlte es für die Projektumsetzung an einer strategischen Priorisierung.

Weiterhin wurde bei der Zielfindung von den Interviewpartner:innen kritisiert, dass es eine besondere Häufung von so genannten Hype-Themen gab, von denen die politische Ebene besonders angezogen wurde (s.a. Reinermann, 2008). Gerade die frühen E-Government-Vorhaben der 2000er Jahre waren stark technikorientiert. Im Fokus stand die Bereitstellung von Angeboten, wie etwa die Schaffung von Anwendungsfällen für die digitale Signatur bei ‚Media@Komm‘. Der tatsächliche Mehrwert für die Nutzer:innen wurde dabei nicht ausreichend berücksichtigt, was zu geringen Nutzerzahlen führte. Im Laufe der 2000er gewann die so genannte Nutzerorientierung an Bedeutung. Mit dem Lebenslagenansatz wurden bspw. Verwaltungsleistungen nach typischen Lebenssituationen strukturiert. Einer der Interviewpartner bemerkte: „Da [bei Elster] hat mal jemand verstanden, was es heißt, von der anderen Seite des Schreibtisches aus zu denken und zu handeln.“ Nutzerzentriertes Design und iterative Produktentwicklung werden seit der Gründung des DigitalService Bund, der zentralen Digitalisierungseinheit des Bundes, im großen Stil eingesetzt.

Ziele: überambitioniert oder zu kurz gesprungen

Gleichzeitig wurde deutlich, dass immer wieder auch Versprechen mit schnellen Erfolgen suggeriert wurden. So wurden bspw. im ‚OZG‘ Ziele formuliert, die völlig losgelöst von deren Machbar- und Umsetzbarkeit waren. Damit wurden falsche Hoffnungen hinsichtlich schneller Erfolge geweckt. Als wiederkehrendes Muster wird deutlich: Ungeachtet der Umsetzungsdefizite vorheriger Vorhaben und Programme fielen Ziele zunehmend unrealistischer aus. Dies bestätigten auch die Interviewten, indem sie anmerkten, wenn schon bei BundOnline 2005 und auch Deutschland-Online die Zielzahlen nicht erreicht wurden. Unklar bleibt, warum erwartet wurde, dass die angestrebten Zielgrößen beim ‚OZG‘ erreicht werden. Immer wieder wurde sich also der Hoffnung hingegeben, entstandene Lücken in der nächsten Periode mit dem nächsten Vorhaben schließen zu können, wenn die Ziele nur ambitioniert genug sind. Vielfach ignoriert wurde dabei, dass die notwendigen Voraussetzungen (noch immer) nicht gegeben waren, geschweige denn Vertrauen und Akzeptanz für die Vorhaben vorhanden waren, damit die politisch ausgegebenen Ziele auch handlungsleitend hätten wirken können. Mitunter gab es auch einen Fokus auf kurzfristige Erfolge, was dazu führte, dass Vorhaben unter hohem Zeitdruck umgesetzt werden mussten. Ressourcen und Ziele werden dabei häufig nicht an die realistischen Zeithorizonte angepasst, was sich auf die Qualität der Ergebnisse auswirkte.

Trotz der mitunter ambitionierten Ziele fehlte es gleichzeitig an einem kohärenten Zukunftsbild, wie eine (digitale) Verwaltung insgesamt aussehen könnte (s. a. Kastl, 2023). Dabei geht es nicht um überzogene Visionen, da sie erhebliche Risiken bergen, weil sie einem Lebenszyklus folgen, der nicht selten von einem ‚Overselling‘ durch neue Regierungen geprägt ist (s. Mertens, 1986; Reiner-mann, 2008). Im Zusammenhang mit IT und neuen technologischen Trends, wie derzeit KI und Blockchain, werden Leitbilder und Narrative erzeugt, die mitunter unrealistische Erwartungen über Wirkungen erzeugen können. Das ist notwendig, um die Veränderungsbereitschaft zu fördern, kann aber gleichzeitig zur Ernüchterung führen, wenn die Zielerreichung weit verfehlt wird. Enttäuschte Erwartungen sind dann eine beinahe unvermeidbare Folge solcher (überambitionierten) Vorstellungen, da sie ein essenzieller Bestandteil von Reformprozessen selbst sind (s. Weiß, 2019).

Auf Phasen der Euphorie folgten regelmäßig Phasen enttäuschter Erwartungen, wie die Interviewten angaben. Denn ohne eine ganzheitliche Umsetzungsperspektive bleiben viele Potenziale unausgeschöpft. *„Mit jedem Projekt, das Budgets oder Deadlines sprengte oder hinter den Erwartungen zurückblieb, wuchs bei politischen Akteuren die Erkenntnis, dass das Risiko eines Reputationsverlustes größer ist als der Reputationsgewinn durch mögliche Erfolge. Das ist immer so, gerade bei Großprojekten.“* Ein Eingeständnis des vergleichsweisen rückständigen Standes der Verwaltungsdigitalisierung gilt politisch als riskant, da es der Konkurrenz Raum für Kritik an überzogenen Versprechungen bietet. Allerdings formulierte einer der Interviewpartner auch: *„Also das ist der größte Fehler, den man machen kann, zu versuchen die Welt schön zu reden. Man muss auch sagen ‚Nee, ist so.‘ und dann muss man Gründe liefern, vor allen Dingen einen Vorschlag, wie es besser werden soll – also was man jetzt machen will mit der Erkenntnis, dass es eben schlecht läuft.“* Obwohl die Notwendigkeit von Digitalisierung unstrittig ist, fehlt das politische Interesse an langfristigen Vorhaben ohne gut verkäuflichen Mehrwert. Stattdessen werden sichtbare und schnell erzielbare Ergebnisse bevorzugt, da sie mediale Aufmerksamkeit garantieren und innerhalb einer Legislaturperiode vorzeigbar sind (s.a. Weiß, 2019).

3.4 Umsetzung und Management – Institutioneninflation, Wiedersehkultur und scheue Rehe

Governance: Neue Regelungs- und Steuerungsarchitektur hilft nicht zwangsläufig

Bezogen auf die Governance-Struktur werden von den Befragten zwei wesentliche Probleme hervorgehoben: Erstens gibt es „*Beauftragte [...] wie Sand am Meer*“. Zweitens hat man dem System über Jahre immer erst dann neue Akteure hinzugefügt, wenn sich im Rahmen großer Vorhaben herausgestellt hat, dass die bestehenden Strukturen (noch immer) nicht für eine angemessene Steuerung geeignet waren. Dieser gut gemeinte, aber schlecht umgesetzte Wildwuchs der Akteurslandschaft half den Steuerungsbemühungen nicht, denn: Einmal geschaffene Strukturen werden zu Institutionen und lassen sich dann ganz nach dem Prinzip ‚Die Geister, die ich rief...‘ nicht mehr abschaffen. Da sich aber in allen Gremien ressortspezifische oder landesspezifische Interessen niederschlagen und es keine Gesamtsteuerung gibt, wird das seit ‚Deutschland-Online‘ vorgefundene Dilemma der ebenenübergreifenden strategischen Vorgehensweise fortgeführt. Wir haben es weiterhin mit „*komplizierten, diffusen und zerfaserten Strukturen zu tun, denn wir machen die Strukturen komplizierter und nicht einfacher*“. Die Vielfalt der Zuständigkeiten im Bereich IT ist bis heute erhalten geblieben.

Dadurch werden die Steuerungsstrukturen selbst zum Problem: Über die Jahre sind eine Vielzahl an neuen Stellen und Gremien hinzugekommen – auf Bundesebene, auf Landesebene und auch in der Koordination zwischen diesen. Die „Institutioneninflation“ (Mertens, 2021) scheint zwar aufgrund der föderalen Strukturen notwendig, produziert aber gleichermaßen differenzierte Mitspracherechte und Vetospieler, was in der Praxis langwierige Verhandlungen und Entscheidungsprozesse nach sich zieht. Ein Interviewpartner spricht von einem „*Wirkungsmissverständnis*“ bei solchen Governance-Reformen, weil damit mehr Kooperation angestrebt wird. Mehr Kooperation impliziert aber zunächst vor allem mehr Abstimmungsbedarfe, nicht einfachere Einigungsverfahren. Das hat zu einem Zuwachs an Akteuren geführt, ohne dass im selben Zuge eine Neuorganisation der Zuständigkeiten stattgefunden hätte. Die Entwicklung der Akteurslandschaft stellt grundsätzlich einen erkennbaren Lernerfolg dar, denn sie hat sich um notwendige Akteure erweitert und professionalisiert. Indem dem System aber über Jahre immer neue Akteure hinzugefügt wurden, ohne aber die Zuständigkeiten neu zu verteilen, stieg die „Verflechtungsdichte“ (s.a. Bogumil & Gräfe, 2024). Die Schnittstellen- und Koordinationsprobleme nahmen zu und die Strukturen wurden komplizierter und zerfaserter. „Der Staat verteilt die Verantwortung für seine eigene Digitalisierung auf so viele Schultern, dass ein Erfolg kaum möglich ist, gleichzeitig aber niemand für das anhaltende Scheitern verantwortlich gemacht werden kann“ (s. Hofmann, 2023). Das Schlagwort der ‚organisierten Verantwortungslosigkeit‘, welches schon im Zusammenhang mit dem ‚Neuen Steuerungsmodell‘ aufkam (KGSt, 1996), beschreibt die Zustände treffend. In der Gesamtreflexion sind sich die Interviewpartner:innen einig: Es kommt nicht darauf an, wer zuständig ist – ob Bundeskanzleramt oder Digitalministerium, sondern auf die Steuerungsmöglichkeiten. Spätestens nach ‚Deutschland-Online‘ wurde festgestellt, dass die Ebenen sich zunächst selbst besser organisieren müssen, bevor sie sich sinnvoll koordinieren können. Ein Interviewpartner bemerkte: „*Vor allem der Bund muss sich erstmal selbst besser organisieren*.“ Die Erfahrung macht deutlich, dass mit der Gründung von Institutionen, Gremien und neuen Funktionen noch lange nicht davon auszugehen ist, dass die Aufgaben auch wirksam ausgeführt werden. Weder mit den CIOs noch dem IT-Planungsrat wurden Einheiten geschaffen, die für sich genommen über die entsprechenden Durchsetzungsmechanismen verfügten. Selbst die Digital-

ministerien seien nicht mehr als ‚Debattierclubs‘. Woran es mangelt, ist die operative Ebene, die das Ganze umsetzen soll – und zwar durchweg. Bspw. haben die Länder erst erkannt, dass die Erreichung der OZG-Ziele ihre Aufgabe ist und nicht die des Bundes, nachdem sich abzeichnete, dass die Ziele massiv verfehlt würden. Laut Aussagen der Interviewpartner:innen wurde dort erst im Jahr 2022 vielfach angefangen, eigene OZG-Umsetzungsstrukturen zu schaffen. Damit ergibt sich auch beim ‚OZG‘ eine ähnliche Problematik wie bei ‚Deutschland-Online‘ und der ‚IT-K Bund‘. Dass jedoch Bewegung in Steuerungsmechanismen kommen kann, zeigen Beispiele wie die ‚Einheitliche Behördenrufnummer 115‘, weil hier der Bund eine zentrale Koordinationsfunktion übernommen hatte. Allerdings gilt: Wer zuständig ist und wie sich die zuständigen Akteure koordinieren, gibt nicht zwangsläufig Aufschluss darüber, wer für das Ergebnis verantwortlich ist oder sich verantwortlich fühlt, oder auf welcher Basis und mit welchen Konsequenzen dies geschieht.

Gesamtsteuerung: Wer Geld zu verteilen hat, steuert, alle anderen koordinieren

Gesteuert wird im Staat klassischerweise über Ressourcen, Hierarchie oder Recht. Letzteres ist in der Vergangenheit im Kontext Verwaltungsdigitalisierung zwar eingesetzt worden (siehe diverse E-Government-Gesetze, OZG, Änderung Art. 91c GG), legte aber de facto kaum Verpflichtungen auf oder verbindliche Regelungen fest, sondern schaffte eher Gestaltungsräume und Möglichkeiten. *„Da werden Gesetze gemacht, aber keiner kümmert sich darum. [...] Ich glaube, das Gesetz als Regulierungsinstrument ist schwierig in dem Bereich“*. Dabei ist sich die Wissenschaft einig, dass ‚Innovation by Law‘ allein kein zielführender Ansatz ist (z.B. Voigt, 1987). Insofern bleibt die Steuerung über Finanzmittel, wobei mehr Geld eben nicht automatisch zu mehr Innovationen oder gar zu Transformation führt.

Finanzmittel waren im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung in der Rückschau der entscheidende Hebel zur Durchsetzung einer Steuerungswirkung (Enforcement-Mechanismus). Das verlieh den Haushaltsabteilungen und Finanzressorts gerade bei der Digitalisierung erheblichen Einfluss, jedoch agierten sie auch meist als Bremser und Verhinderer, obwohl es auch funktionierende Beispiele gibt. Ein Interviewpartner bemerkte, dass die Blockierung von 1,5 Prozent der IT-Mittel der Ressorts bei ‚BundOnline 2005‘ hilfreich für die Umsetzung war. Aushandlungsprozesse, wer wieviel Geld gibt, sind schon immer schwierig gewesen. Im Bund-Länder-Verhältnis sind die Möglichkeiten zudem beschränkt, was folgendes Zitat verdeutlicht: *„Da sind manche Bund-Länder-Projekte daran gescheitert, dass das Saarland 5.000 Euro nicht hatte. ... Ich habe damals zu meinen Leuten immer gesagt, wir müssen sie mit dem Geldsack erschlagen. Diese Frage von 5.000 Euro darf gar nicht mehr auftauchen in Zukunft. Das haben wir aber nicht hingekriegt...“*. Der Bund kann den Ländern im Grunde nur zusätzliche Mittel bereitstellen und im Gegenzug Mitspracherechte fordern. Das verursacht allerdings eine weitere Verkomplizierung der Akteursbeziehungen. Was nützt es aber, wenn der Bund den Ländern zusätzliche Mittel bereitstellt, deren Einsatz aber dann nicht gesteuert wird, wie bei der OZG-Umsetzung geschehen. Etwas verklausuliert verdeutlicht es ein Interviewpartner wie folgt: *„Das sind so verbrauchsorientierte Sachen. Also das essen wir jetzt auf oder trinken wir aus und dann ist es weg. Aber man notiert sich nicht das Rezept/die Ansatzpunkte. Man hat keine Kontinuität. Also das müsste sehr viel stärker gemacht werden.“* Pointiert formuliert: Mehr Geld ohne Steuerung stiftet keinen nachhaltigen Nutzen.

Mehrheitsentscheidungen sind zulässig, aber nicht erwünscht – und Konsens kostet Zeit

Grundsätzlich wird der IT-Planungsrat von allen Befragten als sinnvolles Gremium wahrgenommen, wenngleich die Einschätzung bzgl. seiner Steuerungskraft weniger gut ausfällt: „An den Abstimmungsschwierigkeiten hat der neue Absatz 5 des Art. 91c GG bezeichnenderweise nichts zu ändern vermocht. Die lange eingeübte Konsenskultur in der Bund-Länder-Koordination erwies sich als stärker“ (Hofmann, 2023; s.a. Schliesky, 2013). Das bedeutet konkret: Obwohl Entscheidungen mit Mehrheitsbeschluss getroffen werden können, um die Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, ist dies höchst selten genutzt worden, was folgende Aussage eines Interviewpartners verdeutlicht: *„[...] es ändert sich nie etwas an dieser harmoniegetriebenen Zusammenarbeitskultur, die aber leider zum Ergebnis hat, dass wir immer auf den Letzten warten oder gewartet haben beim IT-Planungsrat, bis er auch endlich so weit ist seine 3,50 Euro in den Topf zu werfen, damit man dann irgendwie mit 16+1 irgendwie ein Thema voranbringen kann. Bis der Letzte bereit war, seine 3,50 Euro in den Topf zu tun, war aber leider der Innovationszyklus schon wieder dreimal weitergelaufen...“*. Den Faktor Zeit in Bezug auf Entscheidungen bringt auch eine andere Aussage auf den Punkt: *„Dieser Prozess von wir bringen 16+1 in irgendeiner Form zusammen, einige steigen aber aus oder machen nicht mit. Das alles bei Freiwilligkeit... das ist ein Prozess, der sehr viel Zeit kostet“*. Die Interviewpartner sehen als Ursache dafür ein kulturelles Problem. Es entspricht der bürokratischen Kultur und dem deutschen föderalen Verständnis, alle „im Boot“ haben zu wollen und aus falsch verstandener Rücksichtnahme Entscheidungen mit Einstimmigkeit zu treffen. Ein Interviewpartner bemerkte: *„[...] es ändert sich auch, aber lange Zeit war der IT-Planungsrat sehr stolz darauf, dass da die Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden“*. Letztlich gibt es auf der Akteursebene im föderalen System eine „Wiedersehenskultur“, d.h. man sieht sich „mindestens zwei Mal im Leben“, so dass der Anreiz, gegen jemanden zu entscheiden, gering ist, auch wenn es rechtlich möglich wäre. Das alles hat zur Folge, dass Entscheidungen nur den kleinsten gemeinsamen Nenner abbilden und langwierig sind.

Insgesamt leidet der deutsche Verwaltungsdigitalisierungsapparat an behäbigen Steuerungsstrukturen und langsamen Entscheidungsprozessen: „Die E-Government-Reformen in Deutschland hatten im Vergleich zur Privatwirtschaft wie auch im internationalen Vergleich zu Verwaltungen anderer Staaten eine sehr geringe Veränderungsgeschwindigkeit“ (Weiß, 2019). Ein Beispiel hierfür ist die Themenfeldzuordnung in der OZG-Umsetzung, welche aufgrund von Interessenkonflikten zwischen den Bundesländern über ein Jahr gedauert hat, so einer der Interviewpartner. Dadurch, dass die Federführung zwischen den Bundesländern aufgeteilt wurde, kam es zudem zu einer Vermischung der Eigeninteressen der Länder und der Gesamtverantwortung für die Umsetzung des ‚OZG‘.

Erschwerend kam zu Beginn des IT-Planungsrats hinzu, dass die einzelnen entsandten Vertreter keine Entscheidungsbefugnis hatten und sich immer rückversichern mussten, was Zeit kostete oder Gremienmitglieder keine „Hausmacht“ hatten, und dadurch Dinge zusagten, die sie dann nicht einhalten konnten. Die Interviewpartner:innen bemerkten hierzu nahezu einhellig: *„Es werden ‚niedrigere Ebenen‘ zu Gremien geschickt, wenn den Gremien keine Relevanz beigemessen wird, so dass sie dann tatsächlich keine Relevanz haben, weil sie keine Entscheidungen treffen können.“* So werden Beschlüsse, in denen entweder keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden oder Entscheidungen, deren Nichteinhaltung keinerlei Konsequenzen haben, produziert. In der Folge werden Beschlüsse eher zu Interessenbekundungen degradiert, die keine Veränderungsmacht entfalten.

Change Management: Ein scheues Reh in der bürokratischen Kultur

Seitdem Change Management als ‚Hype-Thema‘ an Bedeutung gewann, wird es alle zwei Jahre mit großem Enthusiasmus neu erfunden, wie einige Interviewpartner kritisieren. Dabei gibt es auch hier Fallstricke. Die Einbindung der Stakeholder kann die Akzeptanz bei digitalen Veränderungsvorhaben erhöhen. Eine zu breite oder zu frühe Beteiligung bei der Umsetzung kann Vorhaben aber auch unnötig verlangsamen und gegenteilige Wirkungen entfalten, sie kann ein Einfallstor für Partialinteressen sein und Ziele so verwässern. Im Ergebnis kommt nicht *„mehr als der kleinste gemeinsame Nenner“* heraus.

In Bezug auf das Anforderungsmanagement hatten die Digitalisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung bisher mit zweierlei Problem zu kämpfen: Erstens erfolgt vor der Ausschreibung/Vergabe häufig kein professionelles Anforderungsmanagement, was zu überhöhten und komplexen Anforderungen führt, wie Interviewpartner anmerkten. Zweitens konnten sich die Länder lange nicht mit gesamtstaatlichen Ansätzen identifizieren, weil nicht berücksichtigt wurde, dass auch sie als Institutionen im von oben angestoßenen Veränderungsprozess mitgenommen werden müssen, so ein Interviewpartner. Das Vorhaben ‚OZG‘ ist hierfür ein Beispiel: Die Länder begriffen das OZG-Vorhaben nicht als ‚ihre‘ Aufgabe, sondern als Umsetzung von Bundesforderungen (Stichwort: mangelnde Ownership). Sie taktierten so, dass sie möglichst viele Mittel vom Bund erhielten, um so ihre Gestaltungsspielräume zu erweitern. Es wurden erst eigene Steuerungsstrukturen geschaffen, als der Bund 2022 ankündigte, die Mittel zu streichen und die Länder mit der Umsetzung der im ‚OZG‘ festgeschriebenen Forderungen ‚allein zu lassen‘. Bezogen auf Elster formulierte es ein Interviewpartner wie folgt: *„Ich denke, das ist auch ein ganz maßgeblicher Erfolgsfaktor [von Elster], dass der Bund hier wirklich eben nicht auf die ungerechtfertigten Anforderungen der lokalen Ebenen eingegangen ist. Beteiligung ist gut, aber nicht alle müssen mit, das geht nicht.“*

Projekte ‚verlaufen im Sande‘, Ergebnisse werden nicht nachgenutzt

Die Verstetigung von Projektergebnissen war in den vergangenen 25 Jahren regelmäßig problematisch. Obwohl bspw. beim Vorhaben ‚Media@Komm‘ sogar ein Anschlussvorhaben den Transfer der Ergebnisse in die Fläche sicherstellen sollte, ist von ‚Media@Komm‘ ‚nur‘ das OSCI-Protokoll – eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der Kommunikation zwischen Maschinen – geblieben. ‚Media@Komm-Transfer‘ wurde als gescheitert angesehen, da es nicht die gewünschte Wirkung entfaltet habe⁹ und ohnehin nur notwendig gewesen sei, weil der Transfer nicht von Anfang an mitgedacht wurde. Die Interviewpartner:innen führen diese Problematik insbesondere darauf zurück, dass Transfer in der zeitlichen und finanziellen Planung sowie der Zielformulierung nicht ausreichend berücksichtigt wird. *„Wieder und wieder schlägt man einen Weg in den Wald, wartet so lange, bis er überwuchert ist, und fängt dann wieder von vorne an.“*

Hinzu kommt: Die Interviewpartner waren sich einig, dass die Bedeutsamkeit von Kommunikation sowohl vor, während als auch nach Abschluss der Vorhaben durchweg wenig beachtet wird, was auch die Verwaltungsreformliteratur bestätigt (s. Reichard, Veit & Wewer, 2019; Schridde, 2019). Dabei hat die Art und Weise, was, wann durch wen wie kommuniziert wird, entscheidenden

⁹ Schröter, 2016, verweist auf nicht-intendierte Ergebnisse und Wirkungen, da einige der involvierten Kommunen durchaus E-Government (in der Folge) umgesetzt haben, jedoch außerhalb von Media@Komm-Transfer.

Einfluss darauf, wie digitale Transformation wahrgenommen wird, was eine zentrale Gelingensbedingung ist. Kommunikation kann Erwartungen schüren oder eindämmen, Konflikte eskalieren oder klären und Widersprüche aufmachen oder lösen. Sie ist somit ein relevanter Bestandteil strategischen Managements (s. Siegel, 2020). Als einziges Positivbeispiel wurde von den Befragten die Ankündigung von ‚BundOnline 2005‘ angeführt, welches der damalige Bundeskanzler auf der ‚Expo‘ sowie der ‚CEBIT‘ bekanntgegeben hat, in der Behördenleiterrunde vorgestellt hat, und welches durch einen Kabinettsbeschluss kommunikativ unterstützt wurde. Was mangelhafte Kommunikation bewirken kann, wird auch am Beispiel des 2010 eingeführten ‚Neuen Personalausweis‘ deutlich. Die geringen Nutzungszahlen bzw. genauer Freischaltungen werden sowohl auf nicht berücksichtigte Nutzerinteressen, z.B. hohe Kosten für Lesegeräte, zurückgeführt als auch auf die wenigen Anwendungsfälle. Die Ursache für die wenigen Anwendungsfälle wird von einigen Interviewpartner:innen maßgeblich mit einem erheblichen Mangel an Kommunikation begründet.

3.5 Ergebnis und Lernperspektive – Evaluationsaversion, Fluktuation, Kompetenzlücke und Arkankultur

Der Verwaltungsdigitalisierung fehlt eine Evaluierungs- und Lernkultur

In den Digitalisierungsprogrammen wurde die Erfahrungssicherung nicht als essenzielle Funktion gesehen, weshalb Evaluationen vielfach als bloße Pflichtübungen durchgeführt wurden, ohne substanzielle Lerneffekte zu generieren. Dies belegt die Diskussion um das Regierungsprogramm ‚Transparente und Vernetzte Verwaltung‘ und die ‚Nationale E-Government-Strategie‘. Eine förmliche Evaluation der ‚Nationalen E-Government-Strategie‘ wurde mit der Begründung abgelehnt, da „keine wesentlichen neuen Erkenntnisse zu erwarten“ seien (IT-PLR, 2015). Und das obgleich es dazu in der ‚Nationalen E-Government-Strategie‘ von 2010 heißt: „Ein systematischer Transfer und eine regelmäßige Evaluation der Lösungen sind zu gewährleisten. Dabei werden Methoden und Erfahrungen aus durchgeführten Projekten und geschaffenen Lösungen in andere Vorhaben übertragen.“ (S.14) und insbesondere: „Damit die Nationale E-Government-Strategie ihre Innovationskraft auch in einem sich ändernden gesellschaftlichen Umfeld und unter neuen technologischen Rahmenbedingungen beibehält, wird sie in einem kontinuierlichen Prozess – unter Beteiligung aller Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft – evaluiert und weiterentwickelt werden“ (s. IT-PLR, 2010d). Ob Wirkungen erzielt wurden bzw. warum das nicht der Fall war, und welchen Beitrag diese Erkenntnisse für künftige Strategien leisten könnten, spielte jedoch de facto keine Rolle. Auch die Interviewpartner:innen hatten diese Aussagen (wie die Strategie insgesamt) nicht als strategische Leitlinien wahrgenommen. Bei der ‚Nationalen E-Government-Strategie‘ war den Akteuren klar, dass in Anbetracht der durchaus ambitionierten Ziele das Evaluierungsergebnis kaum vorzeigbar sein würde. Evaluierung hatte deshalb keinen guten Stand. Diese Argumentation verdeutlicht: Evaluation wird häufig nicht als integraler Bestandteil eines wirkungsorientierten Managements verstanden, sondern als entbehrlicher Zusatz. Lernen bleibt dann aus.

Laut den Interviewpartner:innen fehlt im politisch-administrativen System grundsätzlich das Interesse an Wirkungsmessungen – nicht nur in Bezug auf Digitalisierungsvorhaben. So wird von den Interviewpartner:innen z.B. das Desinteresse der politischen Akteur:innen an wissenschaftlichen Erkenntnissen kritisiert. Wissenschaftliche Begleitforschung oder unabhängige Evaluationen finden allenfalls nur vereinzelt statt: Das Vorhaben ‚Media@Komm‘ wurde noch wissenschaftlich

begleitet. Danach gibt es für die großen Vorhaben keine umfassende wissenschaftliche Begleitung mehr, sondern nur noch Berichte zu Einzelprojekten. Wissenschaftler haben allenfalls zu einzelnen Fachproblemen/Themen Stellung genommen. Verwaltungswissenschaftliche oder organisatorische Evaluationsstudien im großen Umfang hat es nicht gegeben. Rückblickende Analysen in Abschlussberichten sind mitnichten als Evaluation im wissenschaftlichen Sinn zu verstehen, da solche Berichte immer auch „politisch geschönt“ sind, so ein Interviewpartner. Politiker leben laut Pollitt (2000) üblicherweise in einer „erweiterten Gegenwart“, in der Vergangenheit und die weite Zukunft in den Hintergrund treten. Auch die öffentliche Verwaltung selbst hat aufgrund ihrer „Null-Fehlertoleranz-Kultur“, wie es einer der Befragten formulierte, nur wenig Interesse daran, dass Vorhaben, die bereits offenkundig gescheitert sind, auch entsprechend dokumentiert werden. Lernen erfordert allerdings die Ehrlichkeit, eigene Fehler einzugestehen und die Bereitschaft, sich konstruktiv mit einer ‚schlechten Situation‘ auseinanderzusetzen. Das fehlt aber – insbesondere in der Politik. Evaluation widerspricht der politischen Rationalität, zumindest für die jeweiligen Regierungsparteien. So ein Interviewpartner: *„Das Grundproblem ist mangelndes Lernen. Das liegt am System Politik, weil keiner guckt zurück, alle gucken nur nach vorne, weil sie finden keine Gnade.“*

Lernen muss nicht zur Verbesserung führen, wenn das Falsche gelernt wird

Gleichfalls ist zu beachten, dass Lernen keineswegs immer mit Verbesserungen gleichzusetzen ist: „In the 1950s, academic researchers naively assumed that learning produces improvement. People change their behaviors to do better“ (Starbuck, 2017). Lernen meint zunächst einmal Störungsbeseitigung. Etwas kann nicht wie gewohnt ausgeführt werden. Das Störende kann aber auch weggearbeitet werden, muss zumindest nicht strukturtransformierend beseitigt werden (s. Mölders, 2011). Manchmal werden auch falsche Schlüsse gezogen, wie z.B. im Fall der Angebotsbereitstellung oder der Institutionengründung. Es ist eben kein Erfolg, wenn Institutionen, wie z.B. die Anstalt des öffentlichen Rechts für die Errichtung eines einheitlichen Ansprechpartners oder die FITKO gegründet werden, sondern erst, wenn dadurch tatsächlich eine bessere digitale Verwaltung entsteht. Mit anderen Worten: Die Schlussfolgerung, dass die Gründung einer Institution allein reicht, ist falsches Lernen. Oder wie es einer der Interviewpartner formulierte: *„Es ist kein Erfolg für das Straßennetz, dass die Autobahn GmbH gegründet wurde – ein Erfolg ist es erst, wenn Straßen geplant, gebaut, repariert werden.“* Der Weg zum heutigen Stand der Verwaltungsdigitalisierung ist gepflastert mit derlei falschem Lernen, das auch mit falschen oder verkürzten Narrativen verbunden ist (s. Kapitel 2). Beispiel: Durch die starke Steuerung unter ‚BundOnline 2005‘ haben die Ressorts gelernt, sich gegen Steuerungsversuche zur Wehr zu setzen, so ein Interviewpartner. Dabei schadet eine zentrale Steuerung den Ressorts im Ergebnis nicht.

Außerdem: Lernen setzt Feedbackschleifen voraus. Selbst die einfachste Reaktion auf externe Störgrößen setzt voraus, dass das Nicht-Erreichen der gewünschten Ziele wahrgenommen wird, damit Handeln entsprechend angepasst werden kann. Dafür braucht es aber die Offenheit für dieses Feedback und den Willen, Handlungen dann auch entsprechend anzupassen.

Personalfluktuaton erschwert Lernen und Projektkontinuität

Gerade die Führungsebene in Verwaltungen wechselt regelmäßig, nicht zuletzt aufgrund von politischen Veränderungen, wie auch die Lebensläufe der Interviewpartner:innen zeigen. Damit war eine Projektkontinuität kaum möglich, auch wurde eine Wissensweitergabe kaum praktiziert. Ein geordnetes Übergangsmanagement (s.a. Schuppan & Brüggemeier, 2024), z.B. eine persönliche Übergabe von Vorhaben, findet laut den Interviewpartner:innen kaum statt. Eine persönliche Übergabe würde eine vorübergehend doppelte Stellenbesetzung bedeuten, was bei der vergleichweisen starken Fluktuaton auf Führungsebene zu hohen Mehrkosten führen würde. Stattdessen bleiben Stellen lange unbesetzt und Stellenwechsel werden als ‚Hard-Cut‘ erlebt, in denen man nur dann noch mit seinem Nachfolger in Kontakt ist, wenn persönliche Kontakte bestehen. Ein Interviewpartner bemerkte dazu: *„Wir haben viele Gespräche geführt im Übergang. In der ersten Zeit hat er ab und zu noch mal angerufen.“*

Gleichzeitig ziehen sich IT-Vorhaben gerade in öffentlichen Verwaltungen oft vergleichsweise lange hin. Durch diesen langen Zeithorizont der Vorhaben bspw. im Vergleich zu den Amtszeiten der Staatssekretär:innen, erleben die Akteure selten alle Phasen eines Vorhabens mit. Das bestätigen auch die Interviewpartner:innen *„[...] die mangelnde Kontinuität in den handelnden Personen. Das ist ein strukturelles Problem. Alle paar Jahre wechselt die Regierung, wechselt der Mensch, der für IT zuständig ist. Das ist ein Problem. [...]“*. Denn wer die Folgen des eigenen Handelns nicht kennt, dem fehlt das Feedback und auch die Möglichkeit, aus seinen Handlungen lernen zu können. Dass „die Organisation darunter“ das Wissen bewahrt, ist zudem nicht anzunehmen, da Sachbearbeiter:innen und Referent:innen nicht immer kontinuierlich in die Vorhaben eingebunden sind. Neubesetzungen wissen im Zweifelsfall nicht einmal, wen sie fragen müssten, da Verantwortungen in Vorhaben sich nicht im Organigramm oder der Stellenbeschreibung widerspiegeln. Und: Die personelle Fluktuaton setzt sich auch auf anderen Ebenen der Verwaltungen fort. Um Karriere im Apparat zu machen, muss jemand seine breite Verwendung nachweisen. Das bedeutet, Personen, die Digitalisierung verstehen und sich eingearbeitet hatten, sind gezwungen, in ‚fachfremde Bereiche‘ zu wechseln, um voranzukommen. Damit kommt es regelmäßig zum Abfluss von Expertise.

Durch die Fluktuaton geht nicht nur organisationales Wissen verloren, sondern sie hat auch für die Vorhaben Implikationen: Überzeugungsarbeit muss mehrfach geleistet werden, weil die persönlichen Beziehungen erst neu aufgebaut werden müssen und man immer wieder neue Personen überzeugen muss. Auch die Schlagzahl strategischer Neuorientierungen in Projekten erhöht sich, weil jede:r neue Entscheidungsträger:in eigene Schwerpunkte setzen will.

Eine Kultur der Geheimhaltung behindert informelles Lernen

Angesichts des mangelnden institutionellen Wissens- und Übergangsmanagements halten die Interviewpartner:innen es für essenziell, von Erfahrungen anderer Akteur:innen zu lernen. Das bezieht sich vor allem darauf, dass in zwischenmenschlichen (nicht interorganisationalen!) informellen Netzwerken Austausch stattfindet. Ein solcher Lernprozess, d.h. ein offener ehrlicher Austausch von Ideen, wie er notwendig ist, um voneinander zu lernen, ist allerdings eher fremd in der öffentlichen Verwaltung, wie einige Interviewpartner:innen anmerkten. Das hieße, nicht auf der eigenen Meinung zu beharren, sondern offen sein für konstruktive Kritik: *„Wenn das eine kluge Auffassung ist, dann wären sie doof, wenn sie die nicht übernehmen würden.“* Die öffentliche

Verwaltung ist jedoch durch eine Kultur der Geheimhaltung (Arkantradition) und des Misstrauens geprägt (s. Wegener, 2006). Behörden nehmen sich als miteinander in Konkurrenz stehend wahr, wie mehrere Interviewpartner:innen betonen. Dementsprechend ist das Teilen von Informationen, Wissen oder Erkenntnissen nicht selbstverständlich. „Ich glaube, das ist eine wesentliche Triebfeder für Innovation, dass man sich immer wieder austauscht und sagt ‚Was ist eigentlich jetzt die neueste Idee?‘“

Informelle Runden eignen sich gut, den Präsentationsdruck, der bei formellen Austauschformaten wie Konferenzen herrscht, zu umgehen, so ein Interviewpartner. Einen ehrlichen informellen Austausch haben die Interviewpartner:innen als essenziell für ihren beruflichen Erfolg empfunden. Auf dieser Erkenntnis baut bspw. auch die Kritik an der Örtlichkeit der FITKO auf, da die relevanten Bezugspersonen, zu denen man informelle Netzwerke aufbauen müsste, nicht in Frankfurt am Main, sondern vor allem in Berlin sitzen.

Personal und digitale Kompetenzen: Alles Digitale ist neu oder doch nicht?

Die Interviewpartner:innen kritisieren, dass sich die Mitarbeitenden zu wenig als Mitgestalter von Veränderungen verstehen, zu passiv sei deren Haltung. Es wurde auch genannt, dass hier wenig Willen zu Veränderungen bestünde, was eben nicht nur den Führungskräften zuzurechnen sei. Gerade diesen würde es aber oftmals vor allem an den notwendigen Soft Skills mangeln. Konkret vermisst werden von den Interviewpartner:innen engagierte, durchsetzungsstarke Persönlichkeiten mit diplomatischem Geschick und Überzeugungskraft, mit dem richtigen Mindset, mit Motivation, Neugier und der Offenheit, Dinge anders zu machen und dabei auch ein Scheitern zu riskieren. Demzufolge sei Digitalisierung im hohen Maße „Überzeugungsarbeit“. Der öffentliche Dienst sei sich seiner Verantwortung für Deutschland und einem funktionierenden Staat nicht mehr bewusst. Dieses Selbstverständnis werde an den Hochschulen nicht mehr gelehrt. Ohne diesen internen Kompass und Motivator sei man auf Anreizstrukturen angewiesen, die es im öffentlichen Dienst generell nicht ausreichend gibt, so die Interviewpartner:innen. Das Personal mit den notwendigen IT-Kompetenzen und Soft Skills sei allerdings knapp und arbeitet dann eher im Privatsektor, z.B. bei Beratungsunternehmen. Die möglichen Gründe hierfür sind vielfältig. Zunächst war weder im politischen noch im administrativen Bereich mit dem Thema IT/Digitalisierung Karriere zu machen. So berichten die Interviewpartner:innen, dass Verwaltungsdigitalisierung für IT-Beauftragte und CIOs lange nur einen kleinen Aspekt ihrer Zuständigkeiten darstellte und die Position als politisches Abstellgleis wahrgenommen wurde. Im Laufe der Zeit habe sich die Situation verändert, so dass CIO-Positionen durchaus zu weiteren Aufstiegen führten.

Ein weiterer Grund für Personalprobleme wird im restriktiven Beamten- und Tarifrecht gesehen. So würden soziale und personale Kompetenzen, aber auch IT-Kompetenzen bei Einstellung und Beförderung nicht ausreichend berücksichtigt. Auch böte der öffentliche Dienst durch die Orientierung an Formalqualifikationen schlechtere Karriereoptionen für ambitionierte Nachwuchskräfte mit den notwendigen Kompetenzen als der Privatsektor. Die Arbeitgebermarke des öffentlichen Dienstes ziehe vor allem Arbeitnehmende mit hohem Sicherheitsbedürfnis an. Das wird zum Beispiel bei Digitalisierungsvorhaben mit befristeten Projektstellen oder neuen Organisationen wie der FITKO mit unklaren Aufstiegs- und Bleibeperspektiven zum Verhängnis, so ein Interviewpartner. Diese Risikoaversion hat nicht nur eine persönliche, sondern auch eine kulturelle Komponente. Durch die relativ gleichförmigen Denk- und Handlungsweisen im öffentlichen Dienst haben es nicht nur Veränderungen besonders schwer, sondern auch alternative

Denkmuster, wie z.B. die Prozessorientierung oder überhaupt Digitalisierungssichten auf die Verwaltung. Allerdings merkte eine:r der Befragten explizit an, dass es auch immer wieder Ausnahmen gibt: *„Ich muss sagen: Es gibt viele, viele kluge Leute, die auch Entscheidungsgewalt haben und Entscheidungen treffen, die Verwaltung bewegen wollen. Ich habe viele tolle Leute kennengelernt in meinem Berufsleben. Aber das System, das ist nicht so.“* Entsprechend den Befragten habe es auch immer wieder Versuche gegeben, das System „Öffentlicher Dienst“ zu modernisieren, welche aber *„im Keim erstickt“* worden sind.

Insgesamt wurden in den vergangenen 25 Jahren nicht ausreichend eigene Kompetenzen aufgebaut. Durch den demografischen Wandel fehlt Personal, die Erwartungen von Bürger:innen und Wirtschaft sind gestiegen, die Bedrohungslage im digitalen Raum hat sich verschärft und der Anteil der Projektarbeit sowie Umfang und Komplexität der Digitalisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung haben beständig zugenommen (s. Kapitel 2). Über die letzten Jahrzehnte kam es zu einer Verschärfung des Problems: Anforderungen steigen, Kompetenzen fehlen, Kompetenzen werden eingekauft und nach Beendigung eines Projektes fehlen die Kompetenzen weiterhin. Entsprechend nimmt der Einsatz von Beratungen stetig zu, wie bereits seit Anfang der 2000er Jahre kritisiert wird – unter anderem von den Rechnungshöfen (z. B. BWV, 2006; BRH, 2011, 2016, 2023a, 2023c; RH BW, 2016; Thüringer RH, 2018). „Wir erinnern uns an das Jahr 2004, als Beratung im öffentlichen Dienst ein vorher nie da gewesenes Echo in den Printmedien auslöste: Die ‚Berateri, habe ‚beispiellose Ausmaße‘ angenommen (Handelsblatt 2004), die ‚Gutachteritis‘ grassierte (FAZ 2004) und es wurde von der ‚Berater-Republik‘ gesprochen (Zeit 2004)“ (Armbrüster, Banzhaf, Dingemann, 2010; s.a. Mazzucato, 2023). Auch die Interviewpartner:innen sehen den unbedarften Einsatz von Beratungsunternehmen durchaus (selbst-)kritisch. Die Beauftragungen würden nicht ausreichend kritisch reflektiert und evaluiert. Diese Kritik zeigt, dass interne Kompetenzen schon seit Jahrzehnten fehlen und die politische Führungsebene offenbar auch kein Interesse zeigt, daran substantiell etwas zu ändern. Anstatt externe Beratungen gezielt als punktuelle Lückenfüller einzusetzen, wurde eine weitreichende Abhängigkeit geschaffen.

Gutes Projektmanagement braucht Methoden und Führungskompetenzen

„Die Umsetzung von Digitalisierung der Verwaltung erfolgt nahezu vollständig in Projekten“ (Wewer & Bittner, 2020). Projektmanagement ist nicht nur eine Methode, sondern eine spezifische Arbeits- und Organisationsform (s. Hagen, 2009). Der Versuch, Projektarbeit in bestehende Linienorganisationen zu integrieren, führt gerade in durchhierarchisierten Verwaltungen regelmäßig zu Spannungen. So übernehmen Mitarbeitende Projektstätigkeiten z.T. zusätzlich zu ihren Routineaufgaben. Das führt zu einer zusätzlichen Belastung und zu Konflikten, z.B. wenn die Projektziele mit den Abteilungszielen in Konkurrenz treten. Auch sind aufgrund der hierarchischen Organisation der deutschen Bürokratie die Entscheidungskompetenzen von Projektleiter:innen begrenzt. Da hierarchische Führungsstrategien sich nicht ohne Weiteres auf die Projektarbeit übertragen lassen, erforderte die Arbeit in Digitalisierungsprojekten in den letzten 25 Jahren eine Anpassung der Führungsstrategien. Rückblickend hat sich der Führungsstil im öffentlichen Dienst zwar bereits in ersten Zügen verändert (s.a. Hammerschmid & Geißler, 2010) – ‚New Work‘ war Anfang der 2000er Jahre im öffentlichen Dienst noch kaum denkbar – dennoch ist gerade die Steuerung und Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben weitgehend gleichgeblieben. Hinzu kommt: Die Komplexität von Digitalisierungsvorhaben hat mit der Zeit zugenommen, was die Anforderungen an das Projektmanagement erhöht. Im Projektmanagementleitfaden des BMI (2000) finden sich zwar bereits Hinweise auf ‚Multiprojektcontrolling‘ durch eine zentrale Stelle, allerdings war das



Verständnis zu dieser Zeit noch geprägt vom klassischen Projektmanagement mit Wasserfall-Vorgehen und Lastenheften. Agiles Projektmanagement, wie es heute gerade in der Softwareentwicklung häufig verwendet wird, gewann erst Anfang der 2000er Jahre mit der Veröffentlichung des ‚Agilen Manifests‘ 2001 an Bekanntheit. Und auch mehr als 20 Jahre nach der grundsätzlichen Neuausrichtung von Projektmanagement im Allgemeinen sind sich die Interviewpartner:innen einig: *„Es gibt nichts Unagileres als Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung“*. Bedenkt man die rechtlichen Rahmenbedingungen (Beschaffung, Vergabe etc.), langwierige Entscheidungsschleifen, den verwaltungskulturell verankerten Wunsch rechtlicher Absicherung und 100%-Lösungen, ist es allerdings wenig verwunderlich, dass Agilität nicht weit verbreitet ist. Dabei ist nicht die Anwendung der Methode entscheidend, sondern die Kompetenz, je nach Situation die passende Methode zu wählen (s.a. Wewer & Bittner, 2020).

4 Fazit

Der Blick zurück zeigt: Die Gesamtentwicklung deutscher Verwaltungsdigitalisierung in den letzten 25 Jahren war durch eine hohe Dynamik gekennzeichnet. Mangelnden politischen Aktivismus und mangelnden Einsatz von Finanzmitteln und Personal kann man nicht unterstellen, wenn man Regierungserklärungen, Programme, Strategien etc. in der Gesamtheit im Blick hat. Die Frage ist: Warum hat – trotz dieser hohen Dynamik – die digitale Verwaltung in Deutschland heute diesen unbefriedigenden Stand? Vor diesem Hintergrund werden abschließend die Erkenntnisse in einigen Thesen zusammengefasst und erste Schlussfolgerungen für zukünftiges Handeln abgeleitet.



Agenda Setting nach politischer Opportunität behindert die Verwaltungsdigitalisierung

Die Geschichte des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung reicht wesentlich weiter zurück, als die hier skizzierten 25 Jahre. Das fundamental Neue an der Verwaltungsdigitalisierung, wie sie Anfang der 2000er Jahre an Fahrt aufnahm, liegt darin, dass sie nicht einfach ein neues Werkzeug in die Verwaltungsarbeit einbrachte, sondern grundlegend neue Möglichkeiten für das Verwaltungshandeln selbst und die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft eröffnete. Dieser transformative Charakter machte Verwaltungsdigitalisierung zu einer politischen Aufgabe, die die Aufmerksamkeit und Unterstützung der politischen Entscheidungsträger:innen benötigt.

Die Vielzahl der Programme verdeutlicht, dass die politischen Akteure in Deutschland diese Aufgabe auch für sich entdeckten – allerdings agierten sie hier vielfach rein nach politischen

Opportunitäten: Die großen Digitalprogramme priorisierten fast durchgängig die öffentlichkeitswirksame „Schaufensterdigitalisierung“ zulasten von Infrastruktur oder innerbehördlicher digitaler Transformation; aus tagesaktuellem Handlungsdruck heraus wurden überambitionierte Ziele für Digitalvorhaben formuliert; und technische Hype-Themen wurden unabhängig von Sinnhaftigkeit und Nutzen politisch vorangetrieben.

Allerdings war das politische Interesse nicht nachhaltig: Es erlahmte oft, sobald der Projekterfolg, soweit vorhanden, verkündet war, der Transfer in die Breite der Verwaltung geriet dann schon aus dem Blick. In der Fachgesetzgebung spielte die Digitaltauglichkeit lange überhaupt keine Rolle. Und vor allem fehlte eine politische Vision für die transformierte Verwaltung von Morgen, an der sich die Digitalisierungsvorhaben hätten orientieren können. Tatsächlich erscheint es, dass bei den politischen Entscheidungsträger:innen die Verwaltungsdigitalisierung lange als irgendwie technisches Thema angesehen wurde, das sich zwar politisch verwerten ließ, aber im Vergleich zu anderen politischen Themen von nachgeordneter Bedeutung war.

Diese Art des Agenda Setting, gekoppelt mit den politischen Opportunitäten, und die mangelnde politische Aufmerksamkeit haben die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland gebremst. Verwaltungsdigitalisierung sollte als Teil einer fundamentalen Staatsreform verstanden und entsprechend behandelt werden: Es braucht ein politisches Zielbild für die transformierte digitale Verwaltung von Morgen, eine starke Stimme für das Thema am Kabinetttisch und dazugehörige handlungsfähige Umsetzungsstrukturen, die Digitalvorhaben innerhalb der politischen Leitlinien eigenständig über Legislaturperioden hinweg bearbeiten können.

Die bürokratische Struktur, Kultur und Arbeitsweise sind nicht transformationstauglich

Verwaltungsdigitalisierung als komplexer Transformationsprozess braucht zwangsläufig große Projekte, die durch lange Laufzeiten, Unwägbarkeiten und hohe Komplexität gekennzeichnet sind. Um diese Art von Projekten erfolgreich durchzuführen, sind Planungssicherheit, Entscheidungsfähigkeit, flexible Handlungsmöglichkeiten und ein professionelles Projektmanagement unabdingbar.

Tatsächlich wurde aber durchgängig versucht, die großen Digitalvorhaben weitgehend innerhalb der traditionellen Ministerialverwaltung umzusetzen. Deren bürokratische Strukturen, Kultur und Arbeitsweise erwies sich für die Anforderungen großer Projekte als dysfunktional: Budgetlogik und Haushaltsgrundsätze behinderten die Digitalvorhaben, Konsenskultur und bürokratische Entscheidungsverfahren erschwerten die Entscheidungsfindung und die Projektarbeit erforderte andere Kompetenzen als sie in den Ministerien vorhanden waren. Dementsprechend zäh gestalteten sich die Projekte und ihre Ergebnisse blieben oft deutlich hinter den Zielvorstellungen.

Vernetzte Konzepte lassen sich aber nur umsetzen, wenn Kooperations- und Netzwerkfähigkeit vorhanden ist sowie eine explizite Kooperationskultur. Hier braucht es zum einen eine Modernisierung der Strukturen und Arbeitsweisen der Verwaltung. Es muss der Verlässlichkeit der Bürokratie nicht schaden, wenn auch neue Möglichkeiten zu Projektarbeit, neue Kompetenzprofile und Karrierewege oder neue Formen der behördenübergreifenden Zusammenarbeit geschaffen werden. Zum anderen ist ein leistungsfähiger operativer Unterbau zur Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung erforderlich, der hinsichtlich Kompetenz, Flexibilität und Professionalität den Anforderungen der Verwaltungsdigitalisierung entspricht.

Die Digitalisierung eines fragmentierten Verwaltungssystems ist herausfordernd

Ressortprinzip, Föderalismus und Selbstverwaltung sind konstitutiv für den deutschen Verwaltungsstaat und haben positive Funktionen, wie Arbeitsteilung, Gewaltenteilung, Verantwortungssicherung. Verwaltungsdigitalisierung ist jedoch eine Querschnittsaufgabe und stellt für diese fragmentierten (oder funktional differenzierten) Verwaltungsstrukturen eine Herausforderung dar. Zum einen muss in der digitalen Verwaltung das Verhältnis von Zentralität und Dezentralität mittels Vernetzung neu ausbalanciert werden: In der traditionellen Verwaltung war die lokale Ebene zwangsläufig das ‚Gesicht zum Bürger‘ und der Ort staatlicher Leistungserbringung. Im Kontext von Digitalisierung ist diese lokale Verankerung für viele staatliche Leistungen obsolet geworden. Die Leistung wird nicht mehr im Amt vor Ort, sondern irgendwo, unter Umständen in ‚der Cloud‘, erbracht und ein digitales Verfahren könnte die Aufgabe für alle Kommunen gleichzeitig erfüllen. Zum anderen erforderten viele der favorisierten Digitalisierungskonzepte ausgeprägte Kooperation und organisatorische Vernetzung bei der Umsetzung. Die Umsetzung kann jedoch nur gelingen, wenn möglichst viele Akteure mitspielen oder Kooperation als Routinespiel eingeübt ist.

Das Problem waren allerdings weniger diese Herausforderungen, sondern vielmehr der Umgang mit ihnen: Zum einen ist die deutsche Verwaltung, gerade auch kulturell, kaum netzwerk- bzw. kooperationsfähig. Sie neigt eher zur Versäulung und Abschottung, so dass die favorisierten vernetzten digitalen Modernisierungsansätze eher auf Abwehr stießen. Zum anderen wurde versäumt, eine Governance-Struktur zu etablieren, die angesichts der verschiedenen Einzelinteressen handlungs- und entscheidungsfähig war. Und schließlich wurden insbesondere Kommunen als wesentlicher Akteur der bundesdeutschen Vollzugsebene nur unzureichend in die Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen.

Damit die digitale Transformation eines fragmentierten Verwaltungssystems gelingen kann braucht es sowohl mehr Zentralisierung im Sinne einer effizienten Gesamtsteuerung und einer zentralen Budgetierung als auch bessere ressort- bzw. ebenenübergreifende Kooperation im Sinne einer verstärkten Einbindung von Kommunen und Fachbereichen. Und es gilt, das Verhältnis von zentraler und lokaler Aufgabenerfüllung neu zu justieren.

Es wurde nicht oder das Falsche gelernt

Es ist nicht verwunderlich und bis zu einem gewissen Grad auch normal, dass in den 25 Jahren der Digitalisierung von Staat und Verwaltung Fehler gemacht wurden. Der grundlegend transformative Charakter der Verwaltungsdigitalisierung musste von den Akteuren erst verstanden werden, die Komplexität und der querschnittliche Charakter der Aufgabenstellung waren in ihren Ausmaßen für die öffentliche Verwaltung neu.

Verwunderlich ist allerdings die Beharrlichkeit, mit der sich dem Lernen systematisch verweigert wurde. Zwar erkannten manche der beteiligten Akteure schon frühzeitig viele der angesprochenen Probleme. Auf institutioneller Ebene blieb man aber erstaunlich lernresistent. Evaluationen fanden, wenn überhaupt, nur zur nachträglichen Legitimierung der durchgeführten Projekte statt. Ein Erfahrungstransfer, der die Erkenntnisse vergangener Vorhaben für kommende nutzbar gemacht hätte, existierte allenfalls auf informeller Ebene, aber wurde nie systematisch durchgeführt.

In der Folge wurden mit bemerkenswerter Konsequenz immer wieder die gleichen Fehler wiederholt, sei es die durchgängige Fokussierung auf öffentlichkeitswirksame „Schaufensterdigitalisierung“ zulasten eines systematischen Aufbaus einer tragfähigen Infrastruktur und Transformation insgesamt, sei es die Vernachlässigung des Aufbaus praxistauglicher Governance- und Kooperationsstrukturen oder handlungsfähiger Umsetzungsorganisationen.

Hier braucht es eine durchgängige verbindliche, systematische und ehrliche auf Lernen und Veränderung fokussierte Evaluierung als festen Bestandteil aller Digitalisierungsvorhaben.

Es fehlt das Zielbild für die Digitale Verwaltung

Die Forderung nach Evaluierung alleine greift zu kurz. Solange es keine Verständigung über das Zielbild einer Digitalen Verwaltung gibt, fehlt jeder Maßstab, an dem die Zweckmäßigkeit von Vorhaben bewertet und ihre Wirksamkeit überprüft werden kann. Ein solches Zielbild fehlte durchweg.

Zwar mangelte es nicht an Visionen, Schlagworten oder Strategien. Doch handelte es sich dabei eher um operativ überbetonte Handlungsprogramme, die von unmittelbaren technischen Entwicklungen, naheliegenden Potenzialen oder politischen Opportunitäten geleitet waren. In der Folge lief die Verwaltungsdigitalisierung zu oft nur auf partielles ‚Elektrifizieren‘ des Bestehenden hinaus, statt die Digitalisierung konsequent zu nutzen, um die Leistungsfähigkeit des Staates im Sinne seiner Bürger:innen substanziell zu verbessern. Pointiert formuliert: Mit diesem selektiven Herumschrauben an ‚etwas Digitalem‘ ist kein Staat zu machen.

Es braucht ein zukunftsfähiges Zielbild für die Digitale Verwaltung, das die Verwaltungsdigitalisierung als Teil einer umfassenden Staatsmodernisierung begreift; das für Politik und Verwaltung attraktiv genug ist, um handlungsleitend zu wirken; und das die Notwendigkeit grundsätzlicher Änderungen adressiert, aber gleichzeitig Verwaltungsrationalitäten berücksichtigt und das Machbare sieht. Angesichts rasanten gesellschaftlichen Wandels und neuer globaler Herausforderungen sind dafür alte Fragen neu zu beantworten: Welche Aufgaben soll der Staat in welcher Vollzugstiefe wahrnehmen, wie soll sich die Verwaltung organisieren und wie kann sie die Chancen der Digitalisierung nutzen, um ein gutes Leben für die Bürger:innen und eine funktionierende Gesellschaft sicherzustellen? Denn letztlich manifestiert sich Demokratie und Akzeptanz für staatliches Handeln an der Stelle, wo und wie die Bürger:innen dem Verwaltungsstaat begegnen.



5 Abkürzungsverzeichnis

115	Behördenrufnummer 115
BFD	Behördenfinder Deutschland
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Infrastruktur
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat (früher ohne den Zusatz ‚Heimat‘)
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (früher ohne ‚Klimaschutz‘)
BOS	Bremer Online Services
BRH	Bundesrechnungshof
BVA	Bundesverwaltungsamt
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
CEBIT	“Centrum für Büro- und Informationstechnik“ bzw. „Centrum für Büroautomation, Informationstechnologie und Telekommunikation“ (Messe)
CIO	Chief Information Officer
CISO	Chief Information Security Officer
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
DOL	Deutschland-Online
DVDV	Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis
EAP	Einheitlicher Ansprechpartner
EfA	„Einige für Alle“ bzw. „Einer für Alle“
ELSTER Projekt	„Elektronische Steuererklärung“
EU-OOTS	Once Only Technical System der Europäischen Union
FITKO	Föderale IT-Kooperation
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IMKA	Interministerieller Koordinierungsausschusses für die Informationstechnik
IT-K Bund	IT-Konsolidierung Bund
IT-PLR	IT-Planungsrat
IT-Rat	Rat der IT-Beauftragten der Ressorts des Bundes, sog. CIO-Council
KGSt	Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KoITB	Konferenz der IT-Beauftragten
KONSENS	Projekt „Koordinierte Neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung“
KoopA-ADV	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich
OSCI	Online Services Computer Interface
OZG	Onlinezugangsgesetz
NEGS	Nationale E-Government-Strategie
NEGZ	Nationales E-Government Kompetenzzentrum
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NOOTS	National Once Only Technical System
nPA	Neuer Personalausweis
NPM	New Public Management
P23R	Prozessdatenbeschleuniger
SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
SSC	Shared Service Center
TESTA	Transeuropäischer Telematikdienst zwischen Verwaltungen (engl. Trans European Services for Telematics between Administrations)
VEMAGS	Projekt „Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwerlasttransporte“
WD BT	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags



6 Quellen

6.1 Literaturverzeichnis

Die mit * markierte Literatur ist ebenfalls in die Erarbeitung mit eingeflossen und wird daher hier mit aufgeführt.

Adam, J. P. (2024). *Top-Management-Support und die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen* [Diss.]. <https://doi.org/10.25932/publishup-64713>

Adelskamp, P., Aegerter, C., Bastians, U., Glock, W., Krins, T., Möwes, S., & Mutter, B. (2021, März). *Kommunalverwaltung weiterdenken: Perspektiven über das OZG hinaus*. Fachkongress des IT-Planungsrats 17.-18.03.2021. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2021/Tag_2_Kommunaleverwaltungweiterdenken.pdf

ARD/ZDF-Online-Studie (o. D.). *Entwicklung der Onlinenutzung in Deutschland 1997 bis 2022*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/tabellen-onlinenutzung/entwicklung-der-onlinenutzung/>

Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice Reading*. Addison-Wesley Pub. Co, Boston.

Armbrüster, T., Banzhaf, J., & Dingemann, L. (2010). *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor*. Gabler, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-8349-8890-4>

Baghizadeh, Z., Cecez-Kecmanovic, D., & Schlagwein, D. (2020). Review and critique of the information systems development project failure literature: An argument for exploring information systems development project distress. *Journal of Information Technology*, 35(2), 123-142. <https://doi.org/10.1177/0268396219832010>

Bartis, E., & Mitev, N. (2008). A multiple narrative approach to information systems failure: A successful system that failed. *European Journal of Information Systems*, 17(2), 112-124. <https://doi.org/10.1057/ejis.2008.3>

*Baumgart, L., & Muster, J. (2023). Organization not found: An organizational sociological view on digitalization as administrative reform. *Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für angewandte Organisationspsychologie*, 54(2), 177-185. <https://doi.org/10.1007/s11612-023-00681-w>

Becker, J., Heddier, M., Hofmann, S., Jurisch, M., Krcmar, H., Niehaves, B., Räckers, M., Rauer, H. P., Schilling, J., Scholta, H., Seidel, C., Thapa, B., Wolf, P., & Zepic, R. (2014). *Analyse des Potenzials des E-Government-Gesetzes [NEGZ-Kurzstudie Nr. 1]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://negz.org/publikation/analyse-des-potenzials-des-e-government-gesetzes/>



- Bernhard, W. (2021). *E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern im Vergleich und Best-Practices-Leitlinie* [Berichte des NEGZ Nr. 21]. <https://doi.org/10.30418/2626-6032.2021.21>
- *Beus, H. B. (2007). Der Abbau von Bürokratie als politisches Ziel – die Maßnahmen der Bundesregierung. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 5(1), 68-77. <https://www.jstor.org/stable/24238033>
- Bill, H. (2006). BundOnline 2005: Ein wichtiger Baustein einer weiter reichenden Modernisierung. *WIRTSCHAFTSINFORMATIK*, 48(4), 298-299. <https://doi.org/10.1007/s11576-006-0065-3>
- Böllhoff, D., & Schuppan, T. (2012). Einheitliche Behördenrufnummern in Europa. *Verwaltung & Management*, 18(1), 34-41
- Bogumil, J., & Gräfe, P. (2024). Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65, 417-446. <https://doi.org/10.1007/s11615-023-00525-8>
- Brüggemeier, M. (2017). Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb. *Verwaltung & Management*, 23(2), 59-68
- Brühl, R. (2022). *Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung*. Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_2/Werkpapier_Staatsorganisation_Behoerdenaufbau.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations*. John Wiley & Sons, Chichester
- Budish, R., Gasser, U., & Eigen, M. (2024, Mai). *Der Deutsche Digitalrat: Eine »Inside-Out«-Fallstudie*. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Der+Deutsche+Digitalrat+-+Eine+Inside-Out-Fallstudie>
- Buhl, H. U., & Mederer, M. (2006). E-Government-Initiative BundOnline 2005 – Gesellschaftlicher Mehrwert oder unwirtschaftliche Geldverschwendung? *WIRTSCHAFTSINFORMATIK*, 48(4), 298-298. <https://doi.org/10.1007/s11576-006-0064-4>
- Bundeskabinett (2015, 20. Mai). Kabinettsbeschluss „Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund“. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/grobkonzept-it-konsolidierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium des Innern (2001, Dezember). *BundOnline 2005: Umsetzungsplan für die eGovernment-Initiative*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/fehlt_zweites_pdf_bundonline_2005_umsetzungsplan_f%C3%BCr_die_egovernment.html



Bundesministerium des Innern (2006, 24. Februar). *BundOnline2005: Abschlussbericht – Status und Ausblick*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.wibe.de/wp-content/uploads/BundOnline2005_Abschlussbericht_2006.pdf

Bundesministerium des Innern (2010, 18. August). *Regierungsprogramm ‚Vernetzte und transparente Verwaltung‘*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Regierungsprogramm/lp_17/lp17_node.html

Bundesministerium des Innern (2011, 6. Oktober). *Fortschrittsbericht 2011 zum Regierungsprogramm ‚Vernetzte und transparente Verwaltung‘*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/fortschrittsbericht_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesministerium des Innern (2013, 21. August). *Abschlussbericht zum Regierungsprogramm ‚Vernetzte und transparente Verwaltung‘*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Regierungsprogramm/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Bundesministerium des Innern (2015, 17. August). *Bericht zum Abschluss der P23R-Pilotphase*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2015/Beschluss2015-35_P23R-Abschlussbericht.pdf

Bundesministerium des Innern, & Bundesministerium der Finanzen (2007). *IT-Steuerung Bund*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/cio-bund/steuerung-it-bund/konzept-it-steuerung-bund.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (o. D). *Das OZG-Konjunkturprogramm von 2020 bis 2022 im Überblick*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/ozg-konjunkturprogramm/konjunkturprogramm-node.html>

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018, November). *OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung – Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019, 6. November). *IT-Konsolidierung Bund: Neuorganisation des Gesamtprojekts*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://fragdenstaat.de/anfrage/bericht-zur-neuorganisation-der-it-konsolidierung-bund/443502/anhang/brief_geschwaerzt.pdf

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2023). *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken: Abschlussbericht zur Verwendung der Mittel aus dem Corona-Konjunkturpaket der Bundesregierung*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/it-rat/beschluesse/beschluss_2023_05_Anlage_IT-Rat_Abschlussbericht_Konjunkturprogramm.pdf?__blob=publicationFile&v=5



Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (o. D. b). *Neuer Schwung – 16 Verwaltungsleistungen im Fokus der Digitalisierung*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/fokusleistungen/fokusleistungen-node.html>

Bundesrechnungshof (2011, 21. März). *Einsatz externer Berater bei Normsetzungsverfahren*. Gz.: 15-2010-0802. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2011/externe-berater-bei-normsetzungen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesrechnungshof (2016, 26. Oktober). *Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater*. Gz.: 15-2014-0578. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2016/externe-berater-vertraege-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesrechnungshof (2021, 24. November). *Koordinierung und Steuerung der digitalpolitischen Strategie der Bundesregierung*. Gz.: VII5-2021-0082. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/digitalpolitik-der-bundesregierung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesrechnungshof (2022, 5. April). *Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt*. Bemerkungen 2021, Ergänzungsband Nr 43. Abgerufen am 17.01.2025 unter <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/verwaltungsdigitalisierung-fortschritt-beschoenigt-volltext.html>

Bundesrechnungshof (2023a, 30. März). *Einsatz externer Berater*. Gz.: VII2-2019-0101. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/externe-berater-bmi-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesrechnungshof (2023b, 29. März). *Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Steuerung und Koordinierung*. Gz.: VII5-0001755. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/onlinezugangsgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesrechnungshof (2023c, 9. November). *Jährliche Berichterstattung über den Einsatz externer Berater reformieren*. Gz.: VII2-0001364/Bd.1. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/externe-berater-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesrechnungshof (2023d, 20. November). *Beitrag des Bundesverwaltungsamtes zur Registermodernisierung*. Gz.: VII3-0001213. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/registermodernisierung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesrechnungshof (2024, 14. Mai). *IT-Konsolidierung Bund: Wirksamkeit der IT-Steuerung des Bundes*. Gz.: VII3-0001222/II. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/it-konsolidierung-ii-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2



- Bundesregierung (1999, 1. Dezember). *Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Leitbild und Programm der Bundesregierung*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/programm_der_bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Cecez-Kecmanovic, D., Kautz, K., & Abrahall, R. (2014). Reframing failure in information systems projects: Toward an integrative framework. *Management Information Systems Quarterly [MISQ]*, 38(3), 731-756. <https://doi.org/10.25300/MISQ/2014/38.3.09>
- Choi, S., & Chandler, J. (2020). Digital transformation in public administration: Approaches and critical perspectives. *Public Management Review*, 22(5), 649-654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665704>
- Deutsches Institut für Urbanistik [DIfU] (2004). *Begleitforschung MEDIA@Komm*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://difu.de/projekte/begleitforschung-mediakomm>
- *Dose, N. (2023). Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung: Abgründe, Gründe und Abhilfe. In: Korte, K.-R., Richter, P., & von Schuckmann, A. (Hrsg.), *Regieren in der Transformationsgesellschaft* (S. 197-203). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41285-2_22
- Dovifat, A., Kubisch, D., Brüggemeier, M., Lenk, K., & Reichard, C. (2004). Explaining Successes and Failures of e-Government Implementation with Micropolitics. In: Traummüller, R. (Hrsg.), *Electronic Government, LNCS 3183* (S. 308-312). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-540-30078-6_51
- Ehrhardt, R. (2001). Media@Komm Projekt Region Nürnberg. In: Picot, A., & Quadts, H.-P. (Hrsg.), *Verwaltung ans Netz!* (S. 125-133). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-56625-7_14
- Elsner, M. (2004). *Vom regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener zum ergebnisorientierten Public Manager: Abschlussbericht* [Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Heft 72]. Bundesinstitut für Berufsbildung [BIBB]. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.bibb.de/dokumente_archiv/pdf/WDP72.pdf
- Engel, A. (Hrsg.) (2014). *IT-Governance in Staat und Kommunen: Vernetzung, Zusammenarbeit und die Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Informationstechnik*. Nomos, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845273105>
- Europäische Kommission (2010). *Summary „Aktionsplan eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/eeurope-2005.html?fromSummary=31>
- Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. [GI] & Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE [ITG] (2000, September). *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/FB/RVI/Meldungen/presse_memorandum.pdf



- Fraunhofer-Institut für sichere Informationstechnologie [Fraunhofer SIT] (2012, 15. Oktober). *P23R gewinnt Innovationspreis*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.sit.fraunhofer.de/fileadmin/dokumente/Presse/P23R.pdf?_=1361808478
- Frick, A. (2023). *Projekt- und Multiprojektmanagement richtig aufbauen*. Springer Gabler, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-40039-2>
- *Friedländer, B., Dumkow, J., & Schaefer, C. (2024). Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte: Theoretische Perspektiven und Implikationen für die Praxis. *Der Moderne Staat (dms)*, 16(2), 421-439. <https://elibrary.utb.de/doi/abs/10.3224/dms.v16i2.07>
- *Fromm, J., Welzel, C., Nentwig, L., & Weber, M. (2015). *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*. Nationaler Normenkontrollrat & Kompetenzzentrum öffentliche Informationstechnologie. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2015-E-Government-in-Deutschland-Vom-Abstieg-zum-Aufstieg.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Gesellschaft für Informatik [GI] (2024, Oktober). *20 Thesen zur digitalen Zeitenwende in Deutschland (Dresdener Forderungen 2.0)*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/FB/RVI/Protokolle/2024-10-20-GIFGVI-20-Thesen-zur-Digitalen-Zeitenwende-Text.pdf>
- Goldfinch, S. (2007). Pessimism, computer failure, and information systems development in the public sector. *Public Administration Review*, 67(5), 917-929. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00777.x>
- GovLabDE (o. D.). *Erfolgsgeschichte: Digital-Gipfel*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.govlab.bund.de/Webs/GovLab/DE/einblicke/digital-gipfel/digital-gipfel-node.html>
- Grabow, B., Drüke, H., & Siegfried, C. (2004): Erfolgsfaktoren des Kommunale E-Government. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, 43(2), 64-92
- Groß, M., Krellmann, A., Hagen, M., Duveneck, H., Schneider, A., Bendhaack, U., Thiele, J. C., Heldt, R., Schmidt, S., Breiter, A., & Kubicek, H. (2019). 12. Digitale Verwaltung – Anwendungsbereiche der Digitalisierung. In: Lühr, H., Jabkowski, R., & Smentek, S. (Hrsg.), *Handbuch Digitale Verwaltung* (S. 253-358). KSV Medien, Wiesbaden. <https://doi.org/10.5771/9783748905226-253>
- Hafseld, K. H. J., Hussein, B., & Rauzy, A. B. (2021). An attempt to understand complexity in a government digital transformation project. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 9(3), 70-91. <https://doi.org/10.12821/ijispm090304>
- Hagen, S. (2009). *Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Spezifika, Problemfelder, Zukunftspotenziale*. Gabler Verlag, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9453-0>
- *Hagen, M., & Lühr, H. (2019). Wie kommt der Amtsschimmel auf die Datenautobahn? – Der lange Weg von Verwaltung 1.0 bis zur Digitalisierung. In: Lühr, H., Jabkowski, R., & Smentek, S. (Hrsg.). *Handbuch Digitale Verwaltung* (S. 37-48). KSV Medien, Wiesbaden

- Hammerschmid, G., Proeller, I., Reichard, C., Röber, M., & Geißler, R. (2010). Verwaltungsführung heute: Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung. Institut für den öffentlichen Sektor e. V. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://publicgovernance.de/media/Studie_Verwaltungsfuehrung_heute.pdf
- Harlacher, M., Nitsch, V., & Mütze-Niewöhner, S. (2021). Komplexität im Projektmanagement. In: Niewöhner, S., Hacker, W., Kauffeld, S., Latniak E., Nicklich M., & Pietrzyk, U. (Hrsg.), *Projekt- und Teamarbeit in der digitalisierten Arbeitswelt* (S. 55-73). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62231-5_3
- Haug, N., Dan, S., & Mergel, I. (2024). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(7), 1963-1987. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Heeks, R. (2003). *Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?* iGovernment Working Paper Series (No. 14). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3540052>
- *Hertel, G. (2013). *Vernetzte Verwaltungen*. Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-09101-1>
- *Heydenreich, N. (2016). Projektgovernance in Staat und Verwaltung. In: Schönert, S., Staudt, D., & Münzberg, M. (Hrsg.), *Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung* (S. 181-200). Symposium Verlag, Düsseldorf
- Hofmann, J. (2023). Verwaltungsdigitalisierung als politisches Sehnsuchtsprojekt. In: Korte, K.-R., Richter, P., & von Schuckmann, A. (Hrsg.), *Regieren in der Transformationsgesellschaft* (S. 187-195). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41285-2_21
- IT-Planungsrat (2010a, 18. August). *Umgang mit den Empfehlungen des KoopA ADV zu den Arbeitsgruppen und Produkten des KoopA ADV [Beschluss 2010/23]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2010/Beschluss2010-23_Empfehlung_KoopA_zu_Projekten.pdf
- IT-Planungsrat (2010b, 6. September). *Aufgabenüberführung des Projektbüros KoopA ADV [Beschluss 2010/22]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2010/Beschluss2010-22_Ueberfuehrung_KoopA.pdf
- IT-Planungsrat (2010c, 24. September). *Bericht an die CdS [Beschluss 2010/20]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2010-20>
- IT-Planungsrat (2010d, 24. September). *Nationale E-Government-Strategie*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2010/Beschluss2010-17_NEGS.pdf
- IT-Planungsrat (2011a, 3. März). *Regelung zum Betrieb und zur Weiterentwicklung der Anwendungen des IT-Planungsrats [Beschluss 2011/06]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2011/Beschluss2011-06_KoopA_Regelungsentwurf_Anwendungen.pdf



- IT-Planungsrat (2011b, 13. Oktober). *Umsetzungskonzept für die Nationale E-Government-Strategie (NEGS)*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2011/Beschluss2011-30_1_Umsetzungskonzept_NEGS.pdf
- IT-Planungsrat (2011c, 13. Oktober). *Gesamtumsetzungsplanung für die Nationale E-Government-Strategie (Anlage 2 zum Umsetzungskonzept)*. Abgerufen am 08.01.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2011/Beschluss2011-30_3_Gesamtumsetzungsplanung_NEGS.pdf
- IT-Planungsrat (2013, 2. Oktober). *Aktionsplan des IT-Planungsrats für das Jahr 2014*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2013/Beschluss2013-37_Aktionsplan.pdf
- IT-Planungsrat (2015, 1. Oktober). *Nationale E-Government-Strategie Fortschreibung 2015*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/nationale-e-government-strategie/NEGS_Fortschreibung.pdf
- IT-Planungsrat (2016). *Föderale IT-Kooperation (FITKO) [Beschluss 2016/05]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2016-05>
- IT-Planungsrat (2018, April). *OZG-Umsetzungskatalog: Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-22_TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf
- IT-Planungsrat (2019, April). *Evaluationsbericht Nationale E-Government-Strategie (NEGS)*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-37_TOP_27_Evaluationsbericht_NEGS.pdf
- IT-Rat (2022, 22. August). *Neuausrichtung IT-Rat und IT-Gremien [Beschluss Nr. 04/2022]*. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/it-rat/beschluesse/beschluss_2022_04_Neuausrichtung_IT_Rat_und_IT_Gremien.html
- *Jann, W. (2001). *Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung*. In: Schröter, E. (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung* (S. 321-344). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-663-09926-0_19
- Kaiser, M. (2021). *Change Management im Public Sector: Kulturwandel, Kommunikation und Change Leadership in Kommunen und Behörden*. Springer VS, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35886-0>
- Kammer, M., Huppertz, M.-T., & Westerfeld, H. (2011, November). *Die einheitliche Behördenrufnummer 115 als Katalysator für die Transformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland [ISPRAT Whitepaper]*. ISPRAT e. V. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://e-pub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2014/27632/pdf/D115_v036_Cover_Inhalt_zur_Ansicht.pdf



- Kastl, B. (2023, 8. Oktober). Digitalisierung: Die unerträgliche Leichtigkeit des digitalen Scheins. Netzpolitik.org. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://netzpolitik.org/2023/digitalisierung-die-unertraegliche-leichtigkeit-des-digitalen-scheins/>
- Kevenhörster, P. (2015). *Politikwissenschaft* (Bd. 2). Springer VS, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-02728-5>
- *Kersting, N., & Graubner, D. (2023). Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. In: Roters, W., Gräf, H., & Wollmann, H. (Hrsg.), *Zukunft denken und verantworten* (S. 331-353). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41039-1_23
- Kirstein, A. (2017). Innovationsmanagement im E-Government. *Verwaltung & Management*, 23(6), 283-297
- Kirstein, A. (2018). *Innovation im Staat: Vier E-Government-Fallstudien* [Diss.]. Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Hamburg
- *Klenk, T., Nullmeier, F., & Wewer, G. (2019). Auf dem Weg zum Digitalen Staat? In: Klenk, T., Nullmeier, F., & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1-22). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_62-1
- Klostermeier, J. (2012, 27. Januar). *Projekte des IT-Konjunkturpakets: Was aus 500 Millionen Euro wurde*. CIO. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.cio.de/a/was-aus-500-millionen-euro-wurde,2302091>
- Kommunale Gemeinschaftsstelle [KGSt] (1996). Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht 10/1996. Köln
- Kommune21 (2019, 7. Juni). E-Government-Rat konstituiert. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.kommune21.de/k21-meldungen/e-government-rat-konstituiert/>
- *Kraft, A. (2001). Media@Komm Projekt der Städte Esslingen am Neckar und Ostfildern. In: Picot, A., & Quadt, H.-P. (Hrsg.), *Verwaltung ans Netz!* (S. 117-124). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-56625-7_13
- Krcmar, H., & Wolf, P. (2006). Wirtschaftlichkeit von E-Government – das „Musterbeispiel“ Bund-Online 2005. *WIRTSCHAFTSINFORMATIK*, 48(4), 299-300. <https://doi.org/10.1007/s11576-006-0066-2>
- Kreml, S. (2006, 31. Januar). *Hessens CIO: „Deutschland Online ist ein einziger Reinfluss“*. Heise Online. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.heise.de/-170939>
- *Kubicek, H. (2001). Media@Komm Rechtsverbindliche Online-Transaktionen als wirtschaftliche Herausforderung – Das Beispiel Bremer Online Service. In: Picot, A., & Quadt, H.-P. (Hrsg.), *Verwaltung ans Netz!* (S. 99-116). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-56625-7_12



- Kuhlmann, S., & Eckner, P. (2023). Bürokratieabbau konkret: Der Nationale Normenkontrollrat als Impulsgeber für Bessere Rechtsetzung, Verfahrensbeschleunigung und digitaltaugliches Recht. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 72(3), 248-259. <https://doi.org/10.1515/zfw-2023-2018>
- *Kühl, S. (2024). Von „Wimmelbildern“ und „Sammelsurien“: Anspruchssenkung, Verinselung und Gremienvervielfältigung als Lösung von Ministerien bei ressortübergreifenden Digitalisierungsvorhaben. Abgerufen am 17.01.2025 unter: https://www.agoradigital.de/uploads/2024-06-26_ADT_Studie_Digitalisierung_in_Ministerien_Wimmelbilder_und_Sammelsurien.pdf
- Kühn, A., Walser, K., & Riedl, R. (2009). Beziehung zwischen IT-Erfolgsfaktoren und IT-Risikomanagement im eGovernment. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 46, 100-110. <https://doi.org/10.1007/BF03340385>
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2023, 23. Februar). *Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/1669: „Verwaltungsdigitalisierung voranbringen – Onlinezugangsgesetz zeitnah umsetzen“*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-338.pdf>
- Lemke, H., & Westerfeld, H. (2008). *Strategie 115: Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicrufnummer 115 in Deutschland*. ISPRAT e. V. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://negz.org/wp-content/uploads/2025/01/Abschlussbericht-Strategie_115_langfassung.pdf
- *Lemke, H. (2013). IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung: Sachstand, Herausforderungen, Perspektiven. *Die Verwaltung*, 46(1), 123-134. <https://doi.org/10.3790/verw.46.1.123>
- *Lenk, K., & Brüggemeier, M. (Hrsg.) (2011). *Zwischenbilanz: E-Government und Verwaltungsmodernisierung*. Stiftungsreihe, 91. Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung, Stuttgart
- *Lühr, H., Groß, M., Resch, R., Wulff, M., Bizer, J., Mitterhuber, R., Schmidt, A., & Dopatka, A. (2019). Aufgabenverteilung und Organisation der Digitalisierung in Deutschland. In: Lühr, H., Jabkowski, R., & Smentek, S. (Hrsg.), *Handbuch Digitale Verwaltung* (S. 111-158). KSV Medien, Wiesbaden. <https://doi.org/10.5771/9783748905226-253>
- Lühr, H. (2021). Von der Konferenz „Deutschland online“ zur föderativen IT-Kooperation – Innovation und Digital Leadership im föderalen Mehrebenensystem in Deutschland. In: Seckelmann, M., & Brunzel, M. (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz* (S. 95-116). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_5
- Lühr, H. (2023). *Der IT-Planungsrat - Funktionswandel einer Bund-Länder-Institution der föderalen Koordinierung* [Diss.]. Klaus Kellner Verlag, Bremen
- *Lyytinen, K., & Robey, D. (1999). Learning failure in information systems development. *Information Systems Journal* 9(2), 85-101. <https://doi.org/10.1046/j.1365-2575.1999.00051.x>



- Markus, H., & Meuche, T. (2022). *Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung: Ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung*. Edition Innovative Verwaltung. Springer Gabler, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37151-7>
- Markus, M. L. (2004). Technochange management: Using IT to drive organizational change. *Journal of Information Technology*, 19(1), 4-20. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jit.2000009>
- Mayntz, R. (1985). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (3. Aufl.). C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg
- Mazzucato, M., & Collington, R. H. (2023). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments, and Warps our Economies*. Penguin Press, New York
- *Merschmann, H. (2022, 1. Dezember). Verwaltungsdigitalisierung: Die unendliche Geschichte. Kommune21. Abgerufen am 17.01.2024 unter <https://www.kommune21.de/k21-meldungen/die-unendliche-geschichte/>
- Mertens, P. (2009). *Fehlschläge bei IT-Großprojekten der Öffentlichen Verwaltung*. Universität Erlangen-Nürnberg
- Mertens, P. (2021). Ist Deutschland wirklich ein „digitales Entwicklungsland“ – kann die Institutionen-inflation helfen? *Wirtschaftsinformatik & Management*, 13(3), 194-205. <https://doi.org/10.1365/s35764-021-00340-z>
- Mertens, P., Allgeyer K., & Däs, H. (1986). Expertensysteme in der Betriebswirtschaft – Stand Im Deutschsprachigen Raum. In: Schulz, A. (Hrsg.), *Die Zukunft der Informationssysteme. Lehren der 80er Jahre: Dritte gemeinsame Fachtagung der Österreichischen Gesellschaft für Informatik (ÖGI) und der Gesellschaft für Informatik (GI)*, Johannes Kepler Universität Linz, 16.-18. September 1986 (S. 62-80). Betriebs- und Wirtschaftsinformatik (Bd. 17). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-71384-2_3
- Metropolregion Hamburg (o. D.). *Geschichte: Zusammen wachsen*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://metropolregion.hamburg.de/ueber-uns/historie-8514>
- Mölders, M. (2011). *Die Äquilibration der kommunikativen Strukturen. Theoretische und empirische Studien zu einem soziologischen Lernbegriff*. Weilerswist, Velbrück
- Nationaler Normenkontrollrat (2017, 1. Oktober): Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Abgerufen am 03.02.2025 unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2017-nkr-gutachten-registernmodernisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Nationaler Normenkontrollrat (2021, 01. Juni). *Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag*. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/zukunftsfester-staat.pdf?trk=public_post_comment-text

- Nationaler Normenkontrollrat (2023, 22. März). *Wimmelbild: Viele Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umstellungsstrukturen – Funktioniert das?*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/wimmelbild.html>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Routledge, New York. <https://doi.org/10.4324/9781315081878>
- Pereira, G. V., Rinnerbauer, B., Ginner, M., & Parycek, P. (2017). Categorizing Obstacles in e-Government. In: Baguma, R., De', R. & Janowski, T. (Hrsg.), *Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (S. 157-166). <https://doi.org/10.1145/3047273.3047367>
- *Picot, A., & Quadts, H.-P. (Hrsg.) (2001). *Verwaltung ans Netz!*. Springer, Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-56625-7>
- Pollitt, C. (2000). Institutional Amnesia: A Paradox of the "Information Age"? *Prometheus*, 18(1), 5-16. <https://doi.org/10.1080/08109020050000627>
- Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung [BWV] (2006). Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bd. 14). Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart
- Proll, E. C. (2021). Die Umsetzung des OZGs in Deutschland. In: Stember, J., Eixelsberger, W., Spichiger, A., Neuroni, A., Habbel, F.-R., & Wundara, M. (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen zum E-Government* (S. 29-52). Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-33586-1_2
- Rechnungshof Baden-Württemberg [RH BW] (2016, Juni). Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Beratende_AEusserungen/fre1506BAESEI_Strategische_Pruefung_Vergabe_von_Gutachten.pdf
- Reichard, C., Veit, S., & Wewer, G. (2019). Verwaltungsreform – eine Daueraufgabe. In: Veit, S., Reichard, C., & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 1-13). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_67
- Reinermann, H. (2008). Über die Veränderbarkeit des Seins: Scheitern Verwaltungsreformen?. In: Magiera, S., Sommermann, K.-P., & Ziller, J. (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive: Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag* (S. 821-841). Duncker & Humblot, Berlin. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv1q69qq2.52>
- Richter, P. (2022). Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n). *Verwaltung und Management* 28(4), 150-155. doi.org/10.5771/0947-9856-2022-4-150



- Rogall-Grothe, C. (2014). Föderale Steuerung der öffentlichen IT. In: Engel, A. (Hrsg.), *IT-Governance in Staat und Kommunen* (S. 89-100). Nomos, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845273105-89>
- Röhl, K.-H. (2023, 20. März). Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland: Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023. Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. Abgerufen am 27.01.2025 unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2023/IW-Report_2023-_Verwaltungsdigitalisierung.pdf
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 21-44. <https://doi.org/10.1177/0020852300661004>
- Rost, M. (2009) Das etwas andere Modell vom EAP. *Verwaltung & Management* 14(4), 220-223. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2008-4-220>
- Sauer, C., Southon, G., & Dampney, C. (1997). *Fit, Failure, and the House of Horrors: Toward a Configurational Theory of IS Project Failure*. In: Kumar, K., & DeGross, J. I. (Hrsg.), *Proceedings of the 18th International Conference on Information System, Atlanta, Georgia, USA, December 14-17, 1997 [ICIS '97]* (S. 339-366). Association for Information Systems AIS Electronic Library (AISeL). <https://dl.acm.org/doi/10.5555/353071.353141>
- *Schallbruch, M. (2018). *Schwacher Staat im Netz*. Springer, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19947-0>
- Schindler, G. (2002). Das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“. In: Enquete-Kommission/Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft* (S. 161-165). Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (Enquete-Kommission) (ZBE, Bd. 1). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-322-93263-1_11
- Schliesky, U. (2013). Art. 91c GG als archimedischer Punkt staatlicher Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Bundesstaat. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 11(2), 281-311
- Schliesky, U. (2010). Staatliches Innovationsmanagement und das Recht staatlicher Innovation – von der Verwaltungsmodernisierung zum ganzheitlichen Innovationsmanagement. In: Hill, H., & Schliesky U. (Hrsg.), *Innovationen im und durch Recht. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems II* (S. 9–22). Nomos, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845226347>
- *Schmid, A. (2024). *eGovernment in Deutschland – eine unvermutete Erfolgsgeschichte*. Springer Gabler, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-44634-5>
- Schönert, S. (2022). Multiprojektmanagement – Booster für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. *Ifo Schnelldienst*, 75(2), 14-16. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2022-02-digitale-transformation.pdf>

- Schridde, H. (2019). Change Management. In: Veit, S., Reichard, C., & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 691-703). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_61
- Schröter, W. (2006). *Wieso die?*. Kommune 21 (12), 12-14. Abgerufen am 27.12.2024 unter https://k21media.de/_files/mod_heftarchiv/kommune21_2006-12_s12.pdf
- Schuppan, T., & Brüggemeier, M. (2024). *Wissenssicherung in lernenden Verwaltungen: Demografische Herausforderung, Aufgabenwandel und digitale Transformation am Beispiel Österreichischer Bundesverwaltung*. Nomos, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783748919339>
- Schuppan, T., Thessel, F., Walter, K., Griffin, J., & Drücke, H. (2011). Einheitliche Behördenrufnummern in der Europäischen Union. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, ursprünglich auf www.115.de veröffentlicht
- Schuppan, T. (2009). Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung?. *Verwaltung & Management* 15(6), 293-298. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2009-6-293>
- Schuppan, T. (2012). E-Government in Deutschland – Entwicklung, Naivitäten und Déjà-vus. *Verwaltung und Management* 18(4), 188-192. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2012-4-188>
- Schuppan, T. (2019). Shared Service Center. In: Veit, S., Reichard, C., & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 297-304). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_27
- Seckelmann, M. (2024). Onlinezugangsgesetz. In: Klenk, T., Nullmeier, F., & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1-9). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_107-1
- Seckelmann, M., & Brunzel, M. (Hrsg.) (2021). *Handbuch Onlinezugangsgesetz*. Springer, Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4>
- Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2006, 20. Januar). *Bremen übernimmt Vorsitz des „Kooperationsausschuss Automatische Datenverarbeitung“*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/bremen-uebernimmt-vorsitz-des-kooperationsausschuss-automatische-datenverarbeitung-11608>
- Siegel, J. (2020). Strategisches Management in Verwaltung und Polizei: Von der Planung zu Emergenz, Fähigkeiten und Kommunikation. In: Barthel, C. (Hrsg.), *Managementmoden in der Verwaltung* (S. 333-344). Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-26530-4_9
- Sommer, H., & Krellmann, A. (2022, 5. Juli). *Dresdener Forderungen: Das System neu justieren*. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.kommune21.de/k21-meldungen/das-system-neu-justieren/>



- Stanforth, C. (2014): Using actor-network theory to analyze e-government implementation in developing countries. *Information Technologies & International Development*, 10(3), 35-50. <https://itidjournal.org/index.php/itid/article/view/1216>
- Starbuck, W. H. (2017). Organizational learning and unlearning. *The Learning Organization*, 24(1), 30-38. <https://doi.org/10.1108/TLO-11-2016-0073>
- Steffens, P. (2019). *Weniger Bürokratielasten durch regelbasierte Software-Architektur - Erkenntnisse aus den P23R-Pilotprojekten und ihre Implikation für die Diffusion einer regelbasierten E-Government-Infrastruktur*. Nomos, Baden-Baden.
- *Stember, J., & Hasenkamp, V. (2019). E-Government in Deutschland: Ein Überblick. In: Stember, J., Eixelsberger, W., Spichiger, A., Neuroni, A., Habbel, F.-R., & Wundara, M. (Hrsg.), *Handbuch E-Government*. Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21402-9_5
- Suhl, S.-O. (2006, 23. Juni). *Bund und Länder wollen ‚Deutschland Online‘ gemeinsam auf Trab bringen [Update]*. Heise Online. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.heise.de/news/Bund-und-Laender-wollen-Deutschland-Online-gemeinsam-auf-Trab-bringen-Update-135378.html>
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997): Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18<509::AID-SMJ10970266\(199708\)>3.0.CO;2-1](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18<509::AID-SMJ10970266(199708)>3.0.CO;2-1)
- *Thapa, B. E. P., & Schwab, C. (2018). Herausforderung E-Government-Integration – Hindernisse von E-Government-Reformen im Berliner Mehrebenensystem. In: J. Ziekow (Hrsg.), *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft* (S. 171-206). Nomos, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845290522-171>
- *Thaysen, U. (1972). Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystem Thesen auf der Grundlage einer empirischen Analyse der Parlamentsreform im Fünften Deutschen Bundestag. In: Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft (Hrsg.), *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation: Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971* (S. 343–367). https://doi.org/10.1007/978-3-322-88716-0_19
- Thome, R. (2006). Von BundOnline 2005 zu DeutschlandOnline. *WIRTSCHAFTSINFORMATIK* 48(4), 298-306. <https://doi.org/10.1007/s11576-006-0068-0>
- Thüringer Rechnungshof [Thüringer RH] (2018, 25. Juni). Medieninformation Nr. 7/2018: Jahresbericht 2018. Abgerufen am 17.01.2025 unter <https://www.thueringer-rechnungshof.de/files/16435ED699A/7-2018.pdf>
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press, New Jersey. https://doi.org/10.1111/j.0022-3816.2004.286_15.x



- Tyre, M. J., & Orlikowski, W. J. (1994). Windows of opportunity: Temporal patterns of technological adaptation in organizations. *Organization Science*, 5(1), 98-118. <http://www.jstor.org/stable/2635073>
- VITAKO AKTUELL (2008/1). *Prozesse und IT: Mehr Service mit der Verwaltung 2.0*. Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://d-nb.info/104992004X/34>
- *Vitt, K. (2019). Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation. *Der Moderne Staat – Zeitschrift Für Public Policy, Recht und Management*, 12(1-2019), 157-161. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.08>
- Voigt, R. (1987). Zur Brauchbarkeit des Steuerungsinstruments Rechts. In: Böhret, C., Klages, H., Reinermann, H. & Siedentopf, H. (Hrsg.), *Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung* (S. 153–155). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-322-83547-5_19
- *Walser, K. (2013). IT project governance in the public administration – Development of a checks-and-balances-model and it's validation based on a case study. Proceedings of the 19th Americas Conference on Information Systems, Chicago, Illinois, USA, 15-16th August, 2013 [AMCIS 2013] (2243-2251). Association for Information Systems (AIS).
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr, Tübingen.
- Wegener, B. W. (2006). *Der geheime Staat: Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht* [Habil.]. Morango, Göttingen
- Weiß, J. (2019). Zwischen Alexa und Aktenmappe: Was lässt sich aus der Entwicklung des E-Governments für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung lernen?. In: Schmid, A. (Hrsg.), *Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung* (S. 67-88). Springer Vieweg, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27029-2_6
- Wewer, T., & Bittner, M. (2020). Projektmanagement in der Digitalisierung: Klassisch, agil und hybrid. In: Klenk, T., Nullmeier, F., & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1-13). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_90-1
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books, New York
- Wilson, M., & Howcroft, D. (2002). Re-conceptualising failure: Social shaping meets IS research. *European Journal of Information Systems*, 11(4), 236-250. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000437>
- Wind, M. (2006). IT in der Verwaltung – lange Historie, neue Perspektiven. In: Wind, M., & Kröger, D. (Hrsg.), *Handbuch IT in der Verwaltung* (S. 3-33). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/3-540-46272-4_1



- *Wind, M. (2017). E-Government: das fortgesetzte Scheitern an der Realität. *Verwaltung & Management*, 23(4), 175-178. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2017-4-175>
- Winkel, O. (2006). Electronic Government in Deutschland – Licht, aber auch Schatten. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 55(4), 445-451
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019, 28. Juni). E-Government in Deutschland: Aktueller Stand auf Bundes- und Landesebene. Abgerufen am 27.12.2024 unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/655082/32a17c3834d5c5c5d6f5a7232f0491c0/WD-3-134-19-pdf-data.pdf>
- *Wulff, M. (2021, 2. März). *OZG-Umsetzung: Ein persönlicher Blick zurück – Teil 1*. Kommune 21. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.kommune21.de/k21-meldungen/ein-persoenlicher-blick-von-aussen-teil-i/https://www.kommune21.de/meldung_35742_on.html
- *Wulff, M. (2021, 3. März). *OZG-Umsetzung: Ein persönlicher Blick zurück – Teil 2*. Kommune 21. Abgerufen am 17.01.2025 unter https://www.kommune21.de/k21-meldungen/ein-persoenlicher-blick-von-aussen-teil-ii/https://www.kommune21.de/meldung_35750_on.html
- Zypries, B. (2002a). BundOnline 2005: Auf dem Weg zum dienstleistungsorientierten modernen Staat. In: Blaschke, P., Karrlein, W., & Zypries, B. (Hrsg.), *E-Public: Strategien und Potenziale des E- und Mobile Business im öffentlichen Bereich* (S. 43-47). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-45645-9_4
- Zypries, B. (2002b). BundOnline 2005. In: Staudt, E. (Hrsg.), *Deutschland online: Standortwettbewerb im Informationszeitalter. Projekte und Strategien für den Sprung an die Spitze* (S. 107-116). Springer, Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-56117-7_12

6.2 Übersicht Interviewpartner:innen

Folgend eine Übersicht der Interviewpartner:innen, die einer öffentlichen und namentlichen Nennung ausdrücklich zugestimmt haben. Zwei weitere Interviewpartner:innen, die sich der offenen und ehrlichen Reflexion für diese Studie gestellt haben, möchten nicht namentlich genannt werden. Für die Studie relevante Funktionen sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit benannt.

Prof. Dr. Henning Lühr

- Staatsrat und CIO Bremen von 2003 bis 2020

Martin Schallbruch

- IT-Direktor des Bundesministeriums des Innern von 2002 bis 2008
- Ministerialdirektor, Abteilungsleiter Informationstechnik, Digitale Gesellschaft und Cybersicherheit im Bundesministerium des Innern von 2008 bis 2016
- Seit 2022 CEO der govdigital eG

Klaus Vitt

- Geschäftsführer der zentralen Informationstechnologie und Leiter des IT-Systemhauses der Bundesagentur für Arbeit von 2006 bis 2014
- Generalbevollmächtigter für Informationstechnologie und Prozessmanagement der Bundesagentur für Arbeit von 2014 bis 2015
- Staatssekretär im Bundesministerium des Innern und Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik von 2015 bis 2020

Dr. Marianne Wulff

- Mitarbeiterin der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) von 1991 bis 2009, u.a. als Leiterin des Programmbereichs Informations- und Organisationsmanagement
- Geschäftsführerin von Vitako, der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister von 2009 bis 2017
- Mitglied der Stabsstelle Strategische Unternehmenssteuerung (Schwerpunkt digitale Transformation) bei Dataport von 2017 bis 2020

Andreas Kraft

- Diverse Digitalisierungsprojekte u.a. Mercedes-Benz Rastatt, Kernforschungszentrum Karlsruhe und Schweizer Bundesbahnen von 1989 bis 1999
- Projektleiter des Media@Komm-Projektes in den Städten Esslingen am Neckar und Ostfildern von 1999 bis 2003
- Selbstständige Projektberatung in komplexen E-Government-Projekten in den Ländern Brandenburg, Berlin und Baden-Württemberg von 2004 bis 2024

- Ehrenamtlicher Vorsitzender des Kompetenzzentrums Internetbasierter Dienstleistungen w.V. (KIND w.V.) der Städte Esslingen am Neckar und Weinstadt sowie der Region Stuttgart seit 2001
- Gründungsmitglied und Beirat des infrest e.V. in Berlin von 2011 bis 2024

Renate Mitterhuber

- Verantwortlich für Digitalisierungsthemen als Referats- und Abteilungsleiterin in der Freien und Hansestadt Hamburg von 2001 bis 2017
- Leiterin der Geschäftsstelle des IT-Planungsrates im Bundesministerium des Innern und für Heimat von 2017 bis 2019
- Referatsleiterin „Bundesportal; Portalverbund; Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115“ im Bundesministerium des Innern und für Heimat von 2019 bis 2021
- Leiterin des Referats Smart Cities im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen seit 2021
- Jahrelang aktives Mitglied in und Leiterin von diversen Bund-Länder-Arbeitsgruppen des IT-Planungsrats

Dr. Ralf Kleindiek

- Stabsstelle „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ und Leiter der Projektgruppe „Bund-Online 2005“ im Bundesministerium des Innern von 1999 bis 2002
- Büroleiter der damaligen Bundesjustizministerin Brigitte Zypries von 2002 bis 2007
- Unterabteilungsleiter und Leiter des Planungsstabes im Bundesministerium der Justiz von 2007 bis 2009
- Unterabteilungsleiter in der Zentralabteilung und Beauftragter des Bundesjustizministeriums für Informationstechnik von 2009 bis 2011
- Staatsrat in der Freien und Hansestadt Hamburg von 2011 bis 2014
- Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von 2014 bis 2018
- Partner und Director bei der Boston Consulting Group (BCG) von 2018 bis 2021
- Chief Digital Officer des Landes Berlin im Amt eines Staatssekretärs von 2022 bis 2023
- Interim-Geschäftsführer des Zentrums für Digitale Souveränität der öffentlichen Verwaltung (ZenDiS) in 2024
- Rechtsanwalt und Berater in Berlin seit 2023

Dr. Göttrik Wewer

u. a.

- Abteilungsleiter und stellvertretender Chef der Staatskanzlei in Schleswig-Holstein von 1999 bis 2001
- Staatssekretär im niedersächsischen Kultusministerium von 2001 bis 2003
- Staatssekretär im Bundesministerium des Innern von 2003 bis 2006
- Staatsrat für Bildung und Wissenschaft bzw. für Inneres und Sport in Bremen von 2006 bis 2008

