

TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN

Fakultät für Informatik

**Strategischer Handlungsleitfaden zur Bewältigung
aktueller und zukünftiger Herausforderungen: Ein
effektives Werkzeug zur Digitalisierung für kleine
und mittlere Kommunen**

Markus Georg Jakob

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Informatik der Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Naturwissenschaften (Dr. rer. nat.)

genehmigten Dissertation.

Vorsitzender: Prof. Dr. Alexander Pretschner

Prüfer der Dissertation: 1. Prof. Dr. Helmut Kremer
2. Prof. Dr. Dr. h.c. Jörg Becker

Die Dissertation wurde am 23.11.2021 bei der Technischen Universität München eingereicht und durch die Fakultät für Informatik am 04.05.2022 angenommen.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich einer Reihe von Menschen danken, die mich bei der Realisierung dieser Arbeit unterstützt haben.

Meinen ersten und größten Dank möchte ich an Prof. Dr. Helmut Krcmar richten, der immer wieder die richtige Motivation gefunden hat und ein reicher Fundus an Wissen im Bereich Wirtschaftsinformatik und E-Government ist. Vielen Dank auch an Prof. Dr. Dr. h.c. Jörg Becker für die Zweitkorrektur und Prof. Dr. Alexander Pretschner für den Vorsitz bei der Verteidigung meiner Dissertation.

Weiterhin danke ich den Interviewpartnern, die sich neben ihrer regulären Arbeit die Zeit genommen haben, geduldig meine Fragen zu beantworten und mir aus ihrer täglichen Arbeit mit und ohne Digitalisierung berichtet haben. Ohne diese Informationen könnte diese Arbeit nicht existieren.

Dann gilt mein Dank Dr. Petra Wolf, die mit mir die ersten Schritte des Dissertationsprozesses gegangen ist und mir viel von ihrer Erfahrung vermittelt hat. Neben allen Kollegen am Forschungsinstitut fortiss, sowie am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik (i17) der Technischen Universität München, möchte ich ganz besonders den längsten Wegbegleitern danken. Mit Dr. Matthias Pfaff, Dr. Andreas Reidt, Dr. Rainer Diesch und Alejandro Gonzalez durfte ich einige gemeinsame Jahre und Projekte bestreiten. Mit ihnen konnte ich stets erfrischende und erkenntnisreiche Gespräche führen. Herr Dr. Robert Gerlit und Herr Dian Balta waren über Jahre Wegbegleiter im Bereich der öffentlichen Verwaltung und haben durch ihren Austausch, Beiträge und Diskussionen immer wieder für neue Blickwinkel gesorgt.

Großer Dank gilt meinen Eltern Marianne und Georg Jakob sowie meinem Onkel Richard. Sie haben aus mir den wissbegierigen Menschen gemacht, der ich heute bin. Ein großer Dank gilt meiner Frau, Dr. Barbara Jakob, ihre Motivation zur rechten Zeit war sehr hilfreich. Meiner Schwester Maria Koller und ihrem Mann Rupert Koller danke ich für die unermüdliche Unterstützung.

Die Arbeit ist unseren Söhnen Philipp, Paul und Jonas gewidmet.

In Erinnerung an meinen Cousin Dr. Erhard Schramm.

Zusammenfassung

In Deutschland wie auch weltweit sind digitale Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung und die Digitalisierung der selbigen ein aktuelles Thema. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie machen die Notwendigkeit der Ausschöpfung von Möglichkeiten, die die Digitalisierung bietet, umso deutlicher. Aktuelle Studien zeigen, dass Digitalisierung und die Möglichkeiten des verteilten Arbeitens sowie der kontaktlosen Erledigung von Behördengängen durch die Corona Pandemie einen großen Image-Gewinn verzeichnen konnten. Nicht, dass vielen vorher die Möglichkeiten unbekannt waren, es wurde in den meisten Fällen schlicht keine Notwendigkeit darin gesehen. Trotz der veränderten Lage und allem Verständnis bleibt die Umsetzung hinter den Erwartungen zurück. Um gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, gibt es in Deutschland bereits seit 2013 Gesetze, die sog. E-Government-Gesetze, die eine stärkere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung unterstützen sollen. Das letzte in Kraft getretene Gesetz ist das Online-Zugangsgesetz (OZG), welches bis Ende 2022 eine weitgehende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen vorsieht.

Die Probleme wie auch die gesetzlichen Regelungen betreffen alle behördlichen Ebenen in Deutschland. Die Gruppe der kleinen Kommunen hat jedoch die größten Probleme mit den Anforderungen Schritt zu halten. Hier zeigen Studien, dass nicht nur das Verständnis, sondern auch der Wille zur Veränderung durchaus da ist. Kleine Kommunen haben jedoch vor allem mit dem Fehlen von IT-Experten und Know-how im Allgemeinen zu kämpfen. Dafür gibt es bereits verschiedene Angebote durch Dienstleister, die möglicherweise noch nicht ausreichend stark genutzt werden. Liegt es daran, oder woran liegt es genau, dass vor allem kleine Kommunen hinter den Erwartungen zurückbleiben? Und wie kann diese Situation verbessert werden?

Das adressiert die vorliegende Arbeit im ersten Schritt durch Experteninterviews mit Vertretern kleiner Kommunen. Den Rahmen der Befragung bildete das Bayerische E-Government-Gesetz (BayEGovG) mit seinen Anforderungen. Denn obwohl viele gesetzliche Fristen bereits abgelaufen sind, konnte die Umsetzung nicht wie gewünscht durchgeführt werden. Ein Ergebnis aus der Befragung sind 22 Barrieren, die meist auch innerhalb der Kommunen überwunden werden können. Auf der anderen Seite stehen 17 bewährte Vorgehensweisen, die beschreiben, was bereits möglich ist. Aus den Barrieren wurden die sieben Handlungsfelder Strategie, Politik, Organisation, Kooperation, Technik, Qualifikation und IT-Budget entwickelt und aus den bewährten Vorgehensweisen 30 Handlungsempfehlungen.

Durch ein Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen ist es nun möglich, individuell auf Ebene einer Gemeinde Handlungsempfehlungen für die eigenen Hürden zu finden. Weil ein bestimmendes Thema, das Fehlen eines strategischen Vorgehens ist, wurde abschließend ein strategischer Handlungsleitfaden entwickelt, der kleinen Kommunen hilft, ein strategisches Vorgehen einzuführen. Dieser basiert auf dem bekannten Werkzeug der IT-Strategie. Das umfangreiche Feld der IT-Strategie wurde in seinem Umfang und seiner Komplexität so reduziert, dass es auch kleinen Kommunen möglich ist, diesem Leitfaden zu folgen.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung.....	II
Zusammenfassung.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Abbildungsverzeichnis.....	XII
Tabellenverzeichnis.....	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
1 Einleitung.....	1
1.1 Motivation und Relevanz.....	1
1.2 Ziel und forschungsleitende Fragestellungen.....	4
1.3 Wissenschaftstheoretische Grundlagen.....	6
1.3.1 Einordnung der Arbeit in die Wirtschaftsinformatik.....	6
1.3.2 Forschungsmethodisches Design.....	7
1.3.3 Gestaltungsorientierte Forschung – Grundlagen.....	7
1.3.4 Das Forschungsdesign im Rahmen dieser Arbeit.....	9
1.4 Aufbau der Arbeit.....	11
2 Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung.....	15
2.1 Begrifflichkeiten der öffentlichen Verwaltung.....	15
2.1.1 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland.....	15
2.1.2 Föderalismus.....	17
2.1.3 Informationelle Selbstbestimmung.....	18
2.1.4 Subsidiaritätsprinzip.....	18
2.1.5 Das Ressortprinzip.....	18
2.1.6 Die kommunale Ebene.....	19
2.2 Begriffsbestimmung von Digitalisierung im Kontext dieser Arbeit.....	21
2.2.1 Digitalisierung und digitale Transformation.....	21
2.2.2 Einordnung des Begriffs E-Government im Kontext dieser Arbeit.....	23
2.3 Status quo der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.....	26
2.3.1 Technische Veränderungen in der deutschen Verwaltung.....	27
2.3.2 Personalsituation.....	30
2.3.3 Aktueller Stand der Gesetzgebung.....	31
2.3.4 Studien zum Stand der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.....	31

2.3.5	Der Status quo aus der Sicht von Dritten	37
2.3.6	Der Status quo aus der Sicht der Verwaltung von innen.....	40
2.3.7	Zusammenfassung und Forschungsbedarf	45
2.4	Vergleich von Privatwirtschaft und Verwaltung	46
2.4.1	Differenzierung von Privatwirtschaft und Verwaltung	46
2.4.2	Digitalisierung im Mittelstand	47
3	Die IT-Strategie als Werkzeug für die öffentliche Verwaltung	50
3.1	IT-Strategie vs. Digitalisierungsstrategie	50
3.2	Methodisches Vorgehen	50
3.3	Definition von IT-Strategie im Kontext der öffentlichen Verwaltung	51
3.4	Bestandteile einer IT-Strategie für kleine Kommunen.....	53
3.4.1.1	Erstellung der IT-Strategie.....	54
3.4.1.2	Themenfelder	54
3.4.1.3	IT-Vision und Ziele.....	54
3.4.1.4	Ist-Analyse	55
3.4.1.5	Zeithorizont.....	56
3.4.1.6	Projektteam	57
3.4.1.7	Fachabteilungen	58
3.4.1.8	Weitere Akteure	58
3.4.1.9	Finanzierung	59
3.4.1.10	Personalmanagement	59
3.4.1.11	Erstellen einer Sourcing-Strategie	60
3.4.1.12	Umsetzungspläne definieren.....	61
3.4.1.13	IT-Steuerung	61
4	Anforderungen an Kommunen im Zuge der Digitalisierung	62
4.1	Generelle Regelungen und Ziele der E-Government-Gesetzgebung in Deutschland	62
4.1.1	Europäische Regelungen und Anstöße zur Digitalisierung.....	65
4.1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland.....	67
4.1.3	E-Government-Gesetz Bund	68
4.1.4	Online-Zugangsgesetz (OZG)	69
4.1.5	E-Government-Gesetze der Länder.....	70
4.1.6	Gesetzliche Rahmenbedingungen zur Leistungserbringung in Kooperationen .	71
4.2	Die gesetzlichen Rahmenbedingungen als praxisrelevante Anforderungen am Beispiel des Bayerischen E-Government-Gesetzes (BayEGovG)	72

4.2.1	Anwendungsbereich des BayEGovG	73
4.2.2	Recht vs. Pflicht bzgl. elektronischen Verwaltungsleistungen	74
4.2.3	Sichere Kommunikation ermöglichen/digitaler Zugang	74
4.2.4	Elektronischer Schriftformersatz und Identifizierung	74
4.2.5	Elektronische Behördendienste und Verwaltungsverfahren – Außensicht auf die IT der öffentlichen Verwaltung	75
4.2.6	Elektronische Formulare bereitstellen	75
4.2.7	E-Payment und E-Rechnung vorbereiten	76
4.2.8	E-Administration I: Die Elektronische Akte	76
4.2.9	E-Administration II: Informationssicherheitskonzepte	77
4.2.10	Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI)	78
4.3	Weitere Forderungen	79
4.3.1	Der Nationale Normenkontrollrat (NKR)	79
4.3.2	Die kommunalen Spitzenverbände	80
4.3.3	Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (VITAKO)	81
4.4	Zusammenfassung rechtlicher Anforderungen	82
5	Empirische Untersuchung zur Digitalisierung in kleinen und mittleren Kommunen	85
5.1	Abgrenzung zu bestehenden Arbeiten	85
5.2	Rahmenbedingungen der Untersuchung	89
5.2.1	Fokus auf kleine Kommunen	89
5.2.2	Fokus auf das Bundesland Bayern	90
5.3	Vorgehen und Methodik	90
5.3.1	Methodik allgemein	90
5.3.2	Vorgehen bei der Auswahl der Zielgruppe der Kommunen	91
5.3.3	Auswahl der Experten der ersten Phase	93
5.3.4	Auswahl der Experten der zweiten Phase	93
5.3.5	Vorbereitung der Interviews	94
5.3.6	Durchführung der Interviews	94
5.3.7	Transkription der Interviews	95
5.3.8	Auswertung der Interviews	95
5.4	Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Erhebung	97
5.4.1	Quantitative Daten der Erhebung	97
5.4.2	Qualitative Ergebnisse der Erhebung	99

5.4.2.1	Barrieren	100
5.4.2.1.1	Fehlende IT-Strategie	101
5.4.2.1.2	Fehlende IT-Experten	102
5.4.2.1.3	Fehlende/wenig Eigeninitiative.....	103
5.4.2.1.4	Keine Priorität der Lokalpolitik.....	104
5.4.2.1.5	Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll	105
5.4.2.1.6	Keine Notwendigkeit zur Digitalisierung	105
5.4.2.1.7	Kein IT-Budget vorhanden.....	106
5.4.2.1.8	Keine (strategische) Kooperation.....	107
5.4.2.1.9	Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen	108
5.4.2.1.10	Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG.....	109
5.4.2.1.11	Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen	109
5.4.2.1.12	Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG.....	110
5.4.2.1.13	Geringe Durchdringung mit digitalen Diensten	111
5.4.2.1.14	Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen	112
5.4.2.1.15	Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen.....	112
5.4.2.1.16	Holprige Umsetzung von digitalen Diensten.....	113
5.4.2.1.17	Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung	114
5.4.2.1.18	Hohe Kosten	115
5.4.2.1.19	Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung.....	116
5.4.2.1.20	Rechtliche Hindernisse	116
5.4.2.1.21	Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung	117
5.4.2.1.22	Keine Prozessdokumentation vorhanden	117
5.4.2.1.23	Zusammenfassung und Schnittpunkte der Barrieren	117
5.4.2.2	Bewährte Vorgehensweisen.....	120
5.4.2.2.1	Kooperation mit Landkreisen, Labs, Think Tanks oder anderen Kommunen ...	120
5.4.2.2.2	Mitarbeiterqualifikation	123
5.4.2.2.3	Impulse aus der Verwaltung entwickeln	124
5.4.2.2.4	Budget/Haushaltsansatz ist vorhanden	125
5.4.2.2.5	Leuchtturmprojekte	126
5.4.2.2.6	Ist-Analyse für transparente Sicht auf die internen Prozesse etc.	128
5.4.2.2.7	Handlungsleitfaden	129
5.4.2.2.8	Qualifikationsmaßnahmen auf allen Ebenen	130
5.4.2.2.9	Schritt-für-Schritt-Umsetzung	131
5.4.2.2.10	IT-Strategie/strategische Planungen.....	132
5.4.2.2.11	Kultureller Wandel/Veränderung der Arbeitsabläufe.....	133

5.4.2.2.12	Verantwortlichkeit möglichst hoch in der Hierarchie ansiedeln.....	134
5.4.2.2.13	Praktische Handlungsfelder in Strategie identifizieren/festlegen	134
5.4.2.2.14	Heterogenes Projektteam aus der Verwaltung zusammenstellen	135
5.4.2.2.15	Breites Angebot an unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten.....	135
5.4.2.2.16	Bürgerbeteiligung, um Nutzen und Motivation zu generieren.....	135
5.4.2.2.17	Entscheidungshoheit ist bei der Gemeinde	136
5.4.2.2.18	Zusammenfassung der bewährten Vorgehensweisen.....	136
6	Handlungsempfehlungen zur Überwindung von Barrieren für kleine Kommunen	138
6.1	Identifizierte Handlungsfelder	138
6.1.1	IT-Budget	139
6.1.2	Kooperation.....	140
6.1.3	Organisation	140
6.1.4	Politik	140
6.1.5	Qualifikation.....	141
6.1.6	Strategie.....	141
6.1.7	Technik.....	141
6.2	Abgeleitete Handlungsempfehlungen.....	142
6.2.1	IT-Budget	144
6.2.1.1	IT-Budget zuweisen	144
6.2.1.2	IT-Budget priorisieren	145
6.2.2	Kooperation.....	146
6.2.2.1	Gründe für Kooperation erörtern	148
6.2.2.2	Kooperationsmöglichkeiten prüfen.....	149
6.2.2.3	Variante Shared Service Center (SSC)	151
6.2.2.4	Variante IT-Outsourcing.....	151
6.2.3	Organisation	152
6.2.3.1	Impulse aus der Verwaltung entwickeln.....	152
6.2.3.2	Entscheidungshoheit nutzen.....	154
6.2.3.3	Kulturellen Wandel ermöglichen und Vorbehalte abbauen.....	154
6.2.3.4	Rolle als Arbeitgeber nutzen.....	155
6.2.3.5	Innovationen fördern.....	156
6.2.3.6	Verantwortlichkeiten definieren	157
6.2.3.7	Rollen und Stellen schaffen	158
6.2.3.8	Mitarbeiter ausbilden	158

6.2.4	Politik	159
6.2.4.1	Digitalisierungsgremium etablieren	159
6.2.4.2	Externe Experten einbinden	160
6.2.4.3	Bürgerbeteiligung nutzen	161
6.2.4.4	Verantwortlichkeit möglichst hoch in der Hierarchie ansiedeln.....	161
6.2.5	Qualifikation.....	162
6.2.5.1	Qualifizierungsmaßnahmen	162
6.2.5.2	Qualifikation auf allen Ebenen	163
6.2.5.3	Leuchtturmprojekte	164
6.2.6	Strategie.....	165
6.2.6.1	Strategieentscheidung treffen.....	165
6.2.6.2	IT-Strategie gestalten	166
6.2.6.3	Sourcing-Strategie prüfen	168
6.2.6.4	IT-Steuerung (light) einführen	170
6.2.7	Technik.....	171
6.2.7.1	IT-Prozessmanagement etablieren	171
6.2.7.2	Transparenz herstellen: Applikationsarchitektur	173
6.2.7.3	An Referenzarchitektur orientieren.....	174
6.2.7.4	IT-Sicherheit gewährleisten	177
6.2.7.5	Digitale Angebote ausbauen	177
6.3	Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	179
6.4	Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen	181
6.4.1	Fehlende IT-Strategie	184
6.4.2	Fehlende IT-Experten.....	184
6.4.3	Fehlende/wenig Eigeninitiative.....	187
6.4.4	Keine Priorität der Lokalpolitik	189
6.4.5	Unsicherheit, wie Herausforderungen angepackt werden sollen	190
6.4.6	Notwendigkeit von Digitalisierung wird nicht erkannt.....	191
6.4.7	Kein IT-Budget vorhanden.....	193
6.4.8	Keine (strategische) Kooperation.....	194
6.4.9	Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen	195
6.4.10	Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG	196
6.4.11	Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen	197

6.4.12	Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG	198
6.4.13	Geringe Durchdringung mit digitalen Diensten	199
6.4.14	Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen	200
6.4.15	Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen	201
6.4.16	Holprige Umsetzung von digitalen Diensten	202
6.4.17	Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung	203
6.4.18	Hohe Kosten	203
6.4.19	Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	204
6.4.20	Rechtliche Hindernisse	206
6.4.21	Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung	206
6.4.22	Keine Prozessdokumentation vorhanden	207
7	Blaupause eines strategischen Leitfadens zur erfolgreichen digitalen Transformation für kleine Kommunen	208
7.1	Prozessschritte zur Strategie-Erstellung	209
7.2	Agile Ausführung der Strategieentwicklung	210
7.3	Vorgehen bei der Entwicklung des Leitfadens	211
7.4	Blaupause eines Handlungsleitfadens zur Unterstützung der Digitalisierung in kleinen Kommunen	214
7.4.1	Aufbau der Blaupause des strategischen Handlungsleitfadens	214
7.4.2	Präambel	216
7.4.3	Definition der Strategie	217
7.4.3.1	Strategieentscheidung	217
7.4.3.2	Projektteam	218
7.4.3.3	Vision, Leitbild, Ziel	219
7.4.4	Definition der Aktionsbereiche	222
7.4.4.1	Ist-Analyse	223
7.4.4.2	Fachabteilungen	225
7.4.4.3	Finanzierung	227
7.4.4.4	Weitere Akteure	228
7.4.5	Definition der Maßnahmen	229
7.4.5.1	Personal	230
7.4.5.2	Sourcing	231
7.4.5.3	Umsetzung	232
7.4.6	Abschluss Erstellungsprozess	234

7.5	Beispielstrategie zur exemplarischen Darstellung der Blaupause einer IT-Strategie für kleine und mittlere Kommunen.....	234
7.5.1	Einleitung	234
7.5.2	Daten der Kommune	234
7.5.3	Wie fängt alles an?	235
7.5.4	Definition der Strategie	236
7.5.4.1	Strategieentscheidung	237
7.5.4.2	Projektteam	238
7.5.4.3	Vision, Leitbild, Ziel.....	239
7.5.5	Definition der Aktionsbereiche	240
7.5.5.1	Ist-Analyse	241
7.5.5.2	Fachabteilungen	241
7.5.5.3	Finanzierung	243
7.5.5.4	Weitere Akteure	244
7.5.6	Definition der Maßnahmen	244
7.5.6.1	Personal.....	244
7.5.6.2	Sourcing	247
7.5.6.3	Umsetzung	248
7.5.7	Abschluss Erstellungsprozess	250
7.6	Evaluation der Blaupause des Handlungsleitfadens	250
7.6.1	Analytische Evaluation	251
7.6.2	Merkmalsbasierte Evaluation.....	255
8	Kritische Reflexion	258
9	Zusammenfassung.....	260
9.1	Fazit	260
9.2	Ausblick.....	261
10	Literaturverzeichnis.....	264

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Aufbau der Arbeit (Quelle: eigene Darstellung)	12
Abbildung 2 - Die föderale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland (CC BY-SA 2.0 DE)	18
Abbildung 3 - Kommunale Aufgaben (Quelle: (LPB 2018))	20
Abbildung 4 - Veränderung der Geschäftsprozesse durch digitale Veränderung (Quelle:FIT (2018)).....	22
Abbildung 5 - Studien zur Darstellung des Status quo (1) (eigene Darstellung).....	34
Abbildung 6 - Studien zur Darstellung des Status quo (2) (eigene Darstellung).....	35
Abbildung 7 - Studien zur Darstellung des Status quo (3) (eigene Darstellung).....	36
Abbildung 8 - Status des deutschen E-Governments im europäischen Vergleich (Europäische Union 2015, 54).....	39
Abbildung 9 - Status des deutschen E-Governments im europäischen Vergleich (Europäische Union 2015, 55).....	39
Abbildung 10 - Vorgehen bei IT-Strategie-Projekten (Quelle: (Correnz/Lauritzen 2012, 15))	53
Abbildung 11 - Idealtypischer Strategieprozess im Zeitverlauf (Quelle: (Schedler/Siegel 2005, 176))	56
Abbildung 12 - Anspruchsgruppen der Kommunalverwaltung (Quelle: (Schedler/Siegel 2005, 144))	59
Abbildung 13 - Gremienstruktur rund um den IT-Planungsrat (Quelle: (IT-Planungsrat 2018a))	64
Abbildung 14 - Das Prinzip des Portalverbunds (Quelle: (IT-Planungsrat 2018b))	65
Abbildung 15 - Schritte im elektronischen Verwaltungsverfahren (in Anlehnung an (Denkhaus/Geiger 2017, 65)).....	75
Abbildung 16 - Aufwand-Nutzen-Relation für Informationssicherheit (Quelle: BSI (2008, 32))	78
Abbildung 17 - Abgrenzung dieser Arbeit (graue Fläche) zu anderen Arbeiten (eigene Darstellung).....	86
Abbildung 18 - Anzahl Gemeinden je Regierungsbezirk (Quelle: eigene Darstellung).....	93
Abbildung 19 - Rahmendaten empirische Erhebung Phase 1 (Quelle: eigene Darstellung) ...	98
Abbildung 20 - Anteil Kommunen mit IT-Strategie (Quelle: eigene Darstellung)	98
Abbildung 21 - Anteil Kommunen mit Umsetzungsplan für Anforderungen BayEGovG (Quelle: eigene Darstellung)	99
Abbildung 22 - Kosten als Hürde für Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen? (Quelle: eigene Darstellung)	99
Abbildung 23 - Kategorisierung der Barrieren nach Einflussbereich einer Kommune (eigene Darstellung).....	118
Abbildung 24 - Gruppierung und Kategorisierung der Barrieren (eigene Darstellung)	138
Abbildung 25 - Identifizierte Handlungsfelder	139
Abbildung 26 - Zuordnung der bewährten Vorgehensweisen zu den identifizierten Handlungsfeldern (eigene Darstellung)	143

Abbildung 27 - Handlungsempfehlungen kategorisiert nach Handlungsfeldern (eigene Darstellung).....	144
Abbildung 28 - IT-Budgets nach Branchen 2015 (Quelle: Statista (2015))	145
Abbildung 29 - Verteilung IT-Budget nach Zweck (Quelle: Statista (2018))	146
Abbildung 30 - Entscheidungsbaum Auslagerung (eigene Darstellung, Ausschnitt aus Šeba (2018, 100)).....	149
Abbildung 31 - Exemplarische Einsparpotenziale für Verwaltungsleistungen, Quelle: Fromm et al. (2015, 19-21)	164
Abbildung 32 - Vereinfachte Prozessdarstellung aus BMI (2003, 48)	172
Abbildung 33 - Referenzarchitektur DMS-Basisdienst (Quelle: CIO BUND (2013, 21))	174
Abbildung 34 - Herausforderungen im E-Government (Quelle: Fromm et al. (2015, 8)).....	178
Abbildung 35 - Gegenüberstellung Barrieren und Handlungsempfehlungen (eigene Darstellung).....	183
Abbildung 36 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende IT-Strategie (eigene Darstellung).....	184
Abbildung 37 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende IT-Experten (eigene Darstellung).....	185
Abbildung 38 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende Eigeninitiative (eigene Darstellung).....	187
Abbildung 39 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine Priorität der Lokalpolitik (eigene Darstellung)	189
Abbildung 40 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Unsicherheit (eigene Darstellung)	190
Abbildung 41 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Notwendigkeit wird nicht erkannt (eigene Darstellung)	191
Abbildung 42 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Kein IT-Budget (eigene Darstellung).....	193
Abbildung 43 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine (strategische) Kooperation (eigene Darstellung)	194
Abbildung 44 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlendes Wissen bzgl. Gesetzen (eigene Darstellung)	195
Abbildung 45 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlender Plan BayEGovG (eigene Darstellung)	196
Abbildung 46 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende Koordination (eigene Darstellung).....	197
Abbildung 47 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Geringe Kenntnis BayEGovG (eigene Darstellung)	198
Abbildung 48 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Wenig digitale Dienste (eigene Darstellung).....	199
Abbildung 49 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine Relevanz für Bürger (eigene Darstellung).....	200
Abbildung 50 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Frustration (eigene Darstellung)	201

Abbildung 51 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Holprige Umsetzung (eigene Darstellung).....	202
Abbildung 52 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Unsicherheit gesetzl. Regelung (eigene Darstellung)	203
Abbildung 53 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Hohe Kosten (eigene Darstellung)	204
Abbildung 54 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine Verantwortlichkeit (eigene Darstellung).....	205
Abbildung 55 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Rechtliche Hindernisse (eigene Darstellung).....	206
Abbildung 56 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Tarifsystem öff. Verwaltung (eigene Darstellung)	206
Abbildung 57 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende Prozessdokumentation (eigene Darstellung)	207
Abbildung 58 - Vorgehen zur Erstellung des Handlungsleitfadens (eigene Darstellung)	208
Abbildung 59 - Die 7 Schritte zur Strategieentwicklung nach Johanning (2014, 28)	209
Abbildung 60 - Abgeleitete Prozessschritte IT-Strategie (in Anlehnung an (Jakob/Krcmar 2018a))	209
Abbildung 61 - Grafische Darstellung der iterativen Wiederholung aus dem Strategieentwicklungsprozess (vgl. Abbildung 63) (eigene Darstellung).....	210
Abbildung 62 - Elemente einer IT-Strategie für kleine Kommunen.....	212
Abbildung 63 - Überblick IT-Strategieentwicklungsprozess (eigene Darstellung).....	213
Abbildung 64 - Exemplarischer Aufbau der Blaupause (eigene Darstellung).....	216
Abbildung 65 - Entwicklungsprozess IT-Strategie: Ausschnitt Definition der Strategie (Quelle: eigene Darstellung)	217
Abbildung 66 - Entwicklungsprozess IT-Strategie: Ausschnitt Definition der Handlungsfelder (Quelle: eigene Darstellung)	223
Abbildung 67 - Beispielstruktur Prozesslandkarte aus Netzwerk Prozessmanagement (Bundesverwaltung) et al. (2018, 17).....	224
Abbildung 68 - Entwicklungsprozess IT-Strategie: Ausschnitt Definition der Maßnahmen (Quelle: eigene Darstellung)	229
Abbildung 69 - Überblick IT-Strategieentwicklungsprozess (eigene Darstellung).....	236
Abbildung 70 - Exemplarische Darstellung Ist-Analyse Baureferat in der Gemeinde Niederhoch	243

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Phasen Erkenntnisprozess (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Österle et al. (2010, 667-668)).....	9
Tabelle 2 - Anzahl Gemeinden nach Größenverteilung (Quelle: eigene Darstellung)	92
Tabelle 3 - Zusammenfassung identifizierter Barrieren aus der empirischen Erhebung	101
Tabelle 4 - Barrieren sortiert und nach Einflussbereich eingefärbt	119
Tabelle 5 - Zusammenfassung identifizierter Handlungsempfehlungen aus der empirischen Erhebung	120
Tabelle 6 - Mögliche Aufgabenerbringung (eigene Darstellung)	151
Tabelle 7 - ECM-Bereiche nach AIIM (Quelle: (CIO BUND 2013, 12-13))	175
Tabelle 8 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende IT-Strategie...	184
Tabelle 9 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende IT-Experten ..	187
Tabelle 10 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende Eigeninitiative	188
Tabelle 11 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine Priorität der Lokalpolitik	190
Tabelle 12 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Unsicherheit	191
Tabelle 13 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Notwendigkeit wird nicht erkannt.....	193
Tabelle 14 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Kein IT-Budget vorhanden	193
Tabelle 15 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine (strategische) Kooperation.....	195
Tabelle 16 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlendes Wissen bzgl. Gesetzen	196
Tabelle 17 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlender Plan BayEGovG	197
Tabelle 18 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende Koordination	197
Tabelle 19 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Geringe Kenntnis BayEGovG	199
Tabelle 20 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Wenig digitale Dienste	200
Tabelle 21 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine Relevanz für Bürger	201
Tabelle 22 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Frustration	202
Tabelle 23 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Holprige Umsetzung ..	203
Tabelle 24 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Unsicherheit gesetzl. Regelung.....	203
Tabelle 25 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Hohe Kosten.....	204
Tabelle 26 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine Verantwortlichkeit	205

Tabelle 27 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Rechtliche Hindernisse	206
Tabelle 28 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Tarifsysteem öff. Verwaltung	207
Tabelle 29 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende Prozessdokumentation.....	207
Tabelle 30 - Beschreibung Bestandteile eines Elements der Blaupause (eigene Darstellung)	215
Tabelle 31 - Anforderungen BayEGovG (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Denkhaus/Geiger (2017, 161-163)).....	222
Tabelle 32 - Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung (Quelle: Becker et al. (1995, 436-439))	255
Tabelle 33 - Evaluationsmerkmale basierend auf GoM (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Obermeier (2014, 216))	256
Tabelle 34 - Ergebnis der merkmalsbasierten Evaluation (Quelle: eigene Darstellung)	257

Abkürzungsverzeichnis

BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayEGovG	Bayerisches E-Government-Gesetz
BayVwVfG.....	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BIP.....	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BSI.....	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfG.....	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
CDO	<i>Chief Digital Officer</i>
CIO	<i>Chief Information Officer</i>
DMS	Dokumentenmanagementsystem
DSM	The Digital Single Market Strategy for Europe
DStGB	Städte- und Gemeindebund
E-Akte	<i>elektronische Akte</i>
ECM	Enterprise Content Management
EDV.....	elektronische Datenverarbeitung
EGovG.....	E-Government-Gesetz des Bundes, E-Government-Gesetz des Bundes
FTE.....	full time equivalente – Vollzeitäquivalent
GG	<i>Grundgesetz</i>
GKGBbg.....	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg
GoM	Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung
HWK	Handwerkskammer
IHK.....	<i>Industrie- und Handelskammer</i>
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IS	Information Systems
IT	Informationstechnologie
KI.....	<i>Künstliche Intelligenz</i>
LSI.....	Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
NKR	Nationaler Normenkontrollrat, Normenkontrollrat
nPA.....	neuer Personalausweis
ÖÖP.....	öffentlich-öffentliche Partnerschaft
PGP.....	Pretty Good Privacy
PKZ	Personenkennzeichen
PPP	Public Private Partnership
SSC.....	<i>Shared Service Center</i>
SSL.....	<i>Secure Sockets Layer</i>
VDI.....	Verein Deutscher Ingenieure e.V.
VITAKO.....	Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V
WI.....	Wirtschaftsinformatik

1 Einleitung

In der vorliegenden Arbeit wird die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland mit dem konkreten Blick auf den Bereich der kleinen und mittleren Kommunen betrachtet.

In Kapitel 1 wird zuerst die Problemstellung beschrieben und die Arbeit motiviert (1.1), bevor das Ziel und die forschungsleitenden Fragestellungen erläutert (1.2) und auf das Forschungsdesign eingegangen wird (1.3). Den Abschluss von Kapitel 1 bildet die Skizzierung des Aufbaus der Arbeit (1.4).

1.1 Motivation und Relevanz

Die staatlichen Institutionen in Deutschland sind mit ca. 4,7 Mio. Beschäftigten im öffentlichen Dienst als Branche der größte Arbeitgeber in Deutschland (dbb 2018, 10). Die öffentliche Verwaltung stellt außerdem den operativen Teil des Staatsapparats dar, der das Zusammenleben der Bevölkerung bestmöglich zu regeln hat (Seibel 2018, 1279-1280). Um die ihr gestellten Erwartungen bestmöglich zu erfüllen, muss sich die öffentliche Verwaltung immer wieder modernisieren und so tut sie das bereits seit den 1970er-Jahren auch unter Zuhilfenahme von Computern (Wind/Kröger 2006, 5-7). Bereits seit ca. 1995 begannen sich die Grenzen zwischen den Behörden zu verwischen und es wurden erste übergreifende Angebote und Workflows begonnen (Wind/Kröger 2006, 5-7). Schneller noch als die Verwaltung haben sich in dieser Zeit jedoch das Internet und seine Möglichkeiten gerade in Bezug auf Zusammenarbeit und über das Internet verfügbare Anwendungen entwickelt (Wind/Kröger 2006, 7).

Mit der Veränderung der Technik verändern sich die Lebensumstände der Menschen und damit auch ihre Gewohnheiten. Diese Veränderungen wirken sich wiederum auf die öffentliche Verwaltung aus, wenn sich dadurch die Erwartungshaltungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen an die Verwaltung verändern. So werden heutzutage von Bürgern bspw. schnelle Antworten, kurze Wartezeiten oder eine zentrale durchgängige Möglichkeit zur Erledigung von Aufgaben von einer modernen Verwaltung erwartet (Neutzner 2016, 39-40; Krcmar et al. 2017, 4). War es noch vor einigen Jahren klar, dass man für Verwaltungsleistungen das örtliche Rathaus oder in größeren Kommunen das Bürgerbüro aufsuchen musste, so hat sich in den letzten Jahren der Wunsch der Bürger nach einem flexibleren Zugang zu Verwaltungsleistungen erhöht (Krcmar et al. 2018). Nicht zuletzt die generelle Steigerung von Online-Dienstleistungen in vielen Lebensbereichen – von der Urlaubsbuchung, über Bankgeschäfte, bis hin zur Bestellung von frischen Lebensmitteln – hat zu einer Erwartungshaltung geführt, immer und überall auf Dienste zugreifen zu können. Aber nicht nur die Affinität, auch die digitalen Kompetenzen der Bürger haben zugenommen und die Arbeitswelt im Privatsektor verändert sich ebenso rasant (Becker et al. 2016; Beck et al. 2018, 65ff; Urbach/Ahlemann 2018). Aus diesen Gründen steigern sich auch die Erwartungen beim Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung (Kahlen 2014).

Die Reaktionen von Verwaltung und Politik auf diese Veränderungen sind vielfältig. Offensichtlich wird dies bspw. durch den Erlass von Digitalisierungsstrategien (u. a. Hölle 2017; Baden-Württemberg 2018a; Einhaus 2018). Viele von diesen Strategien behandeln neben weiteren Bereichen wie Umwelt, Energie und Bildung auch den Bereich der internen Verwaltung

(Niehaves et al. 2018). Zusätzlich wurden von den Gesetzgebern in Deutschland auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen bereits Regelungen und Gesetze erlassen (BMI 2013; Beckermann 2018; CIO BUND 2018; Stocksmeier/Hunnius 2018). Die E-Government-Gesetzgebung soll zum einen rechtliche Hindernisse aus dem Weg räumen und zum anderen Möglichkeiten und Anreize zur Förderung von Digitalisierung darstellen (Denkhaus/Geiger 2016, 5).

Doch trotz dieser Bemühungen scheint es der öffentlichen Verwaltung in Deutschland noch nicht zu gelingen, die hinsichtlich der Digitalisierung an sie gestellten Erwartungen zu erfüllen. Ein Indikator dafür ist, dass die Nutzung von digitalen Verwaltungsleistungen durch Bürger in Deutschland nicht nur im Vergleich zu anderen Ländern nachlässt, sondern von 2012 bis 2017 sogar rückläufig ist (Krcmar et al. 2017, 10). Neben der externen Sicht auf die Nutzung der Dienste durch Bürger kritisiert bspw. der Nationale Normenkontrollrat in einer gewissen Regelmäßigkeit die schleppende Entwicklung. Konkret spricht er dabei u. a. den Ausbau von Online-Diensten und die Zusammenarbeit der unterschiedlichen föderalen Ebenen an (Nationaler Normenkontrollrat 2017, 2018). Fragt man bei den Behörden selbst nach, wird vergleichsweise selten geantwortet, dass man sich auf die digitalen Herausforderungen der Zukunft gut vorbereitet fühlt (Hornbostel et al. 2018, 12-13). Forscht man nach den Gründen für diese Situation, sind es meist eine zu geringe Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen, hohe Kosten, Innovationsskepsis der Behörden selbst oder fehlende Strategien, die als Ursachen genannt werden (Hammerschmid et al. 2018, 7; Hornbostel et al. 2018, 30). Teilweise kann der Grund aber auch direkt bei den Behörden selbst gefunden werden: Wenn bspw. Gemeinden das Bewusstsein fehlt, dass die IT mehr sein kann als nur der Lieferant einer funktionierenden Technik (Walser et al. 2015, 798).

Zudem hält sich die Nutzung der bereits vorhandenen E-Government-Anwendungen durch Bürger oft noch in Grenzen, weshalb auch die Meinung nach einer weniger stark zu priorisierenden digitalen Weiterentwicklung vorherrscht (Windoffer 2018, 366-367). Dabei wird meist nicht bezweifelt, dass die Digitalisierung Vorteile für die Verwaltung bringen kann (Hammerschmid et al. 2018, 7; Hornbostel et al. 2018, 30). Die Digitalisierung kann sogar existenziellen Nutzen stiften, wenn sie bspw. dazu beitragen kann, den ländlichen Raum zukunftsfähig zu gestalten (Deutscher Landkreistag 2018a). Gerade dort können digitale Dienste u. a. im Rahmen von Themen wie Mobilität oder Gesundheitsversorgung eine große Rolle spielen (Deutscher Landkreistag 2018a).

Unter Digitalisierung versteht man nicht nur die klassischen Bürgerservices als digitales Angebot. Damit einher sollte auch eine effizientere Verwaltung gehen. Ohne angepasste Prozesse können auch Online-Dienste, die nach außen zur Verfügung gestellt werden, nicht den gewünschten Mehrwert bringen. Darüber hinaus werden neue Möglichkeiten der Mitbestimmung von Bürgern (Kaczorowski 2014, 86ff; Gerlit 2021, 9ff), eine umfangreiche und zielgerichtete Kommunikation, aber auch die Anpassung an neue, moderne Lebens- und Arbeitskonzepte eine Aufgabe der Digitalisierung sein. Nicht zuletzt muss für die angebotenen Dienste und Verfahren auch die notwendige Sicherheit von Daten und Systemen gewährleistet sein. Diese Liste kann sicher noch fortgeführt werden. Eine weitere zukünftige Herausforderung, die vor allem kleine Kommunen im ländlichen Raum spüren werden, ist der demografische Wandel

(Kaczorowski 2014, 37). Nicht nur die Altersstruktur der Bevölkerung verändert sich, sondern auch die der Mitarbeiter. Gerade für kleine Kommunen wird es, auch aufgrund von rechtlichen Bestimmungen wie der Tarifbindung immer schwerer, adäquate Mitarbeiter zu finden. Das trifft auf IT-Experten ebenso zu wie auf Verwaltungsmitarbeiter. Die fehlenden Ressourcen sollten allerdings nicht dazu führen, dass man sich nicht mit den „Problemen der Digitalisierung herumschlägt“, sondern die neuen Möglichkeiten vielmehr als Chance begreift, um genau diesen zukünftigen Herausforderungen entgegenzutreten zu können.

Schenk/Dietrich (2018) schreiben wortwörtlich: „*Digitale Transformation bedeutet nicht allein die Ausstattung der Verwaltungsbüros mit Hard- und Software, um so neue Zugangskanäle zur Verwaltung zu schaffen oder gar die bestehenden noch analogen Verwaltungsprozesse 1:1 digital abzubilden*“. Dieses wörtliche Zitat ist es wert zu übernehmen, weil dadurch die Aussage des zukunftsorientierten Denkens und Handelns betont wird.

Die digitale Transformation als Schlagwort wird oft eher dem privatwirtschaftlichen Bereich zugeordnet. Der Smart-City-Ansatz kann für den Bereich der öffentlichen Verwaltung ein Synonym für digitale Transformation sein. Unter diesem Begriff, der vieles umfassen kann, sind neben technischen und organisatorischen Entwicklungen auch der kulturelle Wandel und damit einhergehende Veränderungen zu verorten. Beispielsweise können Crowdsourcing-Initiativen u. a. zur Ideengenerierung einen großen Anteil an Innovationen haben. Gerade in der öffentlichen Verwaltung steht demgegenüber aber eine Kultur, die solche Vorgehensweisen bisher nicht kannte (Wagenknecht et al. 2017).

Die kommunale Ebene spielt im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Rolle bei der Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung, weil diese für viele Belange den direkten Ansprechpartner für Bürger und Unternehmen darstellt. Obwohl diese Nähe durch die Leistungserbringung in den Kommunen gegeben ist, herrscht in diesem Bereich bisher wenig Klarheit über die Gründe der zaghaften Digitalisierung. Im Rahmen von Studien rücken neben Bund, Länder oder großen Kommunen (Nationaler Normenkontrollrat 2017; Hammerschmid et al. 2018, 7; Hornbostel et al. 2018, 30; Nationaler Normenkontrollrat 2018) nun auch verstärkt kleine Kommunen in den Fokus (Niehaves et al. 2018; Lemmer/Niehaves 2020; Weiß/Fischer 2021) (vgl. 2.3.4).

In bestehenden Untersuchungen wird meist quantitativ der Status quo erhoben und grob Lücken und Hürden aufgezeigt¹. Deshalb wird im Rahmen dieser Arbeit diese Lücke adressiert und die Gruppe der kleinen und mittleren Kommunen qualitativ untersucht, um Einblick zu erhalten, warum die Digitalisierung nicht erwartungsgemäß fortschreitet und welche mögliche Barrieren dafür verantwortlich sein können. Zudem wurde im Rahmen von früheren Arbeiten bereits das Fehlen von strategischen Vorgehensweisen, gerade bei kleinen Kommunen, festgestellt (Hornbostel et al. 2018; Jakob/Krcmar 2018b; Niehaves et al. 2018). Aus dieser Erkenntnis heraus wird deshalb zudem im Rahmen dieser Arbeit ein strategisches Vorgehen zur Überwindung von potenziellen Barrieren für kleine und mittlere Kommunen entwickelt.

¹ Auf die Abgrenzung zu bestehenden Arbeiten wird konkreter in Abschnitt 5.1 eingegangen.

1.2 Ziel und forschungsleitende Fragestellungen

Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, eine Hilfestellung in Form eines strategischen Handlungsleitfadens zu erstellen, der vor allem kleinen Kommunen den Umgang mit aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Digitalisierung erleichtert. Konkret spielt bei dieser Zielgruppe natürlich das Thema Outsourcing und Kooperation eine große Rolle. Die klassische Frage „make-or-buy“ stellt sich zwar in den seltensten Fällen, jedoch findet man sie in der abgewandelten Form einer „leave-it-or-buy“-Frage. Die wenigsten kleinen Kommunen sind aufgrund ihrer Personalausstattung jedoch in der Lage, für sich alleine viele technische Fragen zu lösen oder ein adäquates Vorgehen zu entwickeln. Deshalb ist für diese Gruppe die Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern an der Tagesordnung. Oft werden jedoch die erworbenen Systeme noch selbst betreut oder der Betrieb und Support der technischen Infrastruktur an einen privatrechtlichen Dienstleister vergeben. Outsourcing-Angebote gibt es auch von öffentlich-rechtlichen Anbietern. Jedoch ist die Akzeptanz noch gering und das Angebot meist auf die eigene Software des Anbieters beschränkt. Die Unterstützung in Form eines strategischen Vorgehens soll deshalb vor allem die strategische Handlungsfähigkeit erhöhen und so zu einer zukunftsfähigeren Ausrichtung von Kommunen führen.

Die folgenden drei Forschungsfragen bilden den Kern der Arbeit, beantworten gemeinsam die übergeordnete Fragestellung und stellen zugleich die grobe Gliederung dar:

- 1) Welche Barrieren existieren, durch die kleine Kommunen an der erfolgreichen Umsetzung von Anforderungen im Hinblick auf die Digitalisierung der Verwaltung gehindert werden?
- 2) Welche Handlungsempfehlungen können gegeben werden, die den Kommunen der Zielgruppe helfen, die identifizierten Barrieren auf dem Weg zu einer erfolgreichen weiteren Digitalisierung zu überwinden?
- 3) Wie kann ein strategischer Leitfaden aussehen, der den Kommunen der Zielgruppe den Einstieg in die Umsetzung der Anforderungen erleichtert?

Im Folgenden werden die drei Fragen jeweils näher erläutert und dem jeweiligen Kontext der Problemstellung (vgl. 1.1) zugeordnet. Das Vorgehen bei der Bearbeitung sowie die zur Anwendung kommenden Forschungsmethoden werden ebenfalls benannt:

Forschungsfrage 1: Welche Barrieren existieren, durch die kleine Kommunen an der erfolgreichen Umsetzung von Anforderungen im Hinblick auf die Digitalisierung der Verwaltung gehindert werden?

Die erste Fragestellung, die mit dieser Arbeit beantwortet werden soll, ist die Frage nach den konkreten Barrieren für eine noch zögerliche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und speziell der Zielgruppe der kleinen Kommunen. Trotz des Erlasses von E-Government-Gesetzen zur Förderung der Digitalisierung und zum Abbau von Hindernissen will die Entwicklung laut der öffentlichen Wahrnehmung und verschiedener Studien nicht so recht Fahrt aufnehmen. Zur Beantwortung der Frage wird zuerst der aktuelle Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland dargestellt. In der Folge werden die Anforderungen erläutert, die

sich aus der europäischen, bundesdeutschen und länderspezifischen Gesetzgebung ergeben. Dies wird generell für die öffentliche Verwaltung durchgeführt und anhand der Kommunen spezifiziert. Im Anschluss werden auf Basis einer durchgeführten empirischen Untersuchung von kleinen und mittleren Kommunen in Bayern Barrieren identifiziert.

Forschungsfrage 2: Welche Handlungsempfehlungen können gegeben werden, die den Kommunen der Zielgruppe helfen, die identifizierten Barrieren auf dem Weg zu einer erfolgreichen weiteren Digitalisierung zu überwinden?

Mit der nachfolgenden zweiten Forschungsfrage sollen Lösungsansätze für die definierten Barrieren unter der besonderen Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der kommunalen Ebene in einem föderalen System entwickelt werden. Speziell die Anforderungen von kleinen Kommunen bilden hier den Blick auf mögliche Elemente. Neben vorhandenen Best-Practice-Ansätzen aus der Literatur konnte auch die empirische Befragung der Kommunen einige gute Ansätze liefern, die im Rahmen von bewährten Vorgehensweisen erläutert werden. Zusätzlich wurden Experten aus dem Kreis der IT-Dienstleister und übergeordneter behördlicher Gremien nach deren Einschätzungen und idealtypischen Vorgehen befragt. Durch die Analyse der Befragungen und einem Mapping auf die zuvor identifizierten Barrieren wurde ein Portfolio an Handlungsempfehlungen zur Überwindung der Barrieren zusammengestellt.

Forschungsfrage 3: Wie kann ein strategischer Leitfaden aussehen, der kleine und mittlere Kommunen bei der Bewältigung von aktuellen und zukünftigen Herausforderungen unterstützt?

Zum Abschluss wird mit Forschungsfrage drei die Erstellung eines Handlungsleitfadens forciert. Das Ziel dieser abschließenden dritten Forschungsfrage ist ein praxisrelevantes Werkzeug, das für kleine und mittlere Kommunen auf dem Weg der Digitalisierung oder sogar einer Transformation eine Hilfestellung bei den nächsten erforderlichen Schritten darstellt. Die Hilfestellung in Form eines strategischen Ansatzes und mit dem Ergebnis eines Leitfadens soll vor allem für Kommunen mit wenig Wissen, kaum Ressourcen und teilweise Unbehagen der Materie gegenüber eine Hilfe zur Überwindung der Barrieren liefern. Gerade die fehlenden Ressourcen, sei es in Form von finanziellen oder personellen Ressourcen, stellen eine große Hürde für diese Kategorie von Gemeinden dar. Deshalb liegt ein besonderer Fokus auf dem Abbau der Hürden und der Förderung von mehr Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit kann von der Gründung oder der Beteiligung an kommunalen Kooperationen wie Zweckverbänden bis zum klassischen Outsourcing reichen. Hauptsächlich geht es um die Auslagerung von Aufgaben, die aufgrund des fehlenden Personals und in der Folge dem fehlenden Wissen nicht selbst erbracht werden können. Dabei geht es aber in erster Linie nicht nur um reine Tätigkeiten, die man klassischerweise der IT zuordnen würde. Zu diesen zählen i. d. R. Aufgaben wie die Wartung von Hardware, Supportleistungen oder Softwareentwicklung. Es sind auch vorbereitende Maßnahmen wie die Durchführung einer Ist-Analyse, die Planung eines strategischen Vorgehens und die Auswahl von potenziellen Kooperationspartnern, die enormes Wissen voraussetzen, welches in kleinen Organisationseinheiten oft nicht vorhanden ist. Mit dem fertigen Handlungsleitfaden soll ein kleines Projektteam aus Verwaltungsmitarbeitern in der Lage sein, die nächsten Schritte in Richtung Digitalisierung zu gehen.

1.3 Wissenschaftstheoretische Grundlagen

In diesem Kapitel wird die erstellte Arbeit in die Forschungsdisziplin der Wirtschaftsinformatik eingeordnet und das methodische Vorgehen erläutert. Ein konkretes Vorgehen und die Orientierung an etablierten wissenschaftstheoretischen Verfahren soll eine Basis bilden, um einen gemeinschaftlichen Forschungsprozess zu ermöglichen und durch eine Standardisierung die Vergleichbarkeit und so die gemeinschaftliche und kritische Reflexion zu ermöglichen (Becker et al. 2009a, 4). Die Bewertung des methodischen Vorgehens sowie der anzuwendenden Methoden hängt dabei stark vom jeweiligen forschungshistorischen Kontext ab (Becker et al. 2009a, 16). Im Rahmen von Methoden und Definitionen wird der Forscher in seiner Arbeit unterstützt, indem er Orientierung und Grenzen erhält, innerhalb derer er seiner Tätigkeit nachgehen soll (Kornmeier 2007, 8). Die Forschungsmethoden dienen zudem der Erfüllung von Grundprinzipien guter Forschung, also neben der Relevanz auch der Rigorosität. Das heißt der rigorosen, strikten Befolgung einer Forschungsmethode, um deren absolute Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten (Krcmar 2012, 66-67).

1.3.1 Einordnung der Arbeit in die Wirtschaftsinformatik

Die Wirtschaftsinformatik (WI) vereint und kombiniert als klassische Schnittstelle die beiden Disziplinen der Betriebswirtschaftslehre und der Informatik und hat sich als eigene Disziplin etabliert (Winter 2009, 223; Krcmar 2015, 21). Sie kombiniert u. a. Erfahrungen aus den Wirtschaftswissenschaften mit Institutionen der öffentlichen Verwaltung und die notwendigen Prozesse und Systeme zur Informationsverarbeitung (Krcmar 2015, 22). Das beschreiben u. a. auch Steininger et al. (2009, 6), indem sie resümieren, dass sich die Wirtschaftsinformatik als Forschungsdisziplin mit Informationssystemen beschäftigt, d. h., es werden Systeme im Spannungsfeld von Mensch, Aufgabe und Technik erforscht und entwickelt. Im Vergleich zur englischsprachigen Variante, der Information Systems (IS) genannten Disziplin, wird die deutsche Wirtschaftsinformatik als eher konstruktivistisch und gestaltungsorientiert beschrieben (Herzwurm/Stelzer 2008; Becker et al. 2009a, 6). Die Wirtschaftsinformatik ist zudem als interdisziplinäres Forschungsfeld sehr breit aufgestellt, was die Anzahl der behandelten Themen betrifft (Steininger et al. 2009, 478). Das hat u. a. mit der Informationstechnik als zentraler Komponente zu tun, welche sich fortwährend Veränderungen und Entwicklungen gegenüber sieht (Steininger et al. 2009, 478). Weiterhin sollte die WI laut Steininger et al. (2009, 493) als anwendungsorientierte Disziplin starke Nähe zur Praxis aufweisen, um sich thematisch und gestalterisch nicht zu weit von der Praxis in Wirtschaft und Verwaltung zu entfernen. Neben der Wirtschaftsinformatik hat sich bisher keine verwaltungsorientierte Disziplin etabliert, die sowohl verwaltungstechnische Besonderheiten, also auch die Informationstechnik, in ausreichendem Maße berücksichtigt (Schwertsik 2013, 9).

Aus diesen Gründen fügt sich die vorliegende Arbeit mit dem Titel „Strategischer Handlungsleitfaden zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen: Ein effektives Werkzeug zur Digitalisierung für kleine und mittlere Kommunen“ ideal in den Kontext der Wirtschaftsinformatik ein. Das Thema der IT-Strategie bedient sowohl Aspekte des strategischen Vorgehens als auch die informationstechnischen Komponenten, die dabei zu berücksichtigen sind. Zudem basiert das Thema der Digitalisierung auf Informationstechnologie. Weiterhin

trifft das Ziel der Gestaltung eines praxisrelevanten Handlungsleitfadens den Kern der Wirtschaftsinformatik als gestaltungsorientierte Disziplin.

1.3.2 Forschungsmethodisches Design

Wie Krcmar (2012, 71-73) im Zusammenhang der gestaltungsorientierten Forschung als Ziel-Mittel-Forschung betont, ist hier die Erreichung eines Ziels durch den Einsatz eines bestimmten Mittels gemeint. Der Forschungsprozess der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik beinhaltet sowohl den Erkenntnisgewinn als auch die Konstruktion eines Artefakts (Bucher et al. 2008, 71). Die möglichen Forschungsmethoden ordnen Wilde/Hess (2007) auf Basis einer empirischen Erhebung in die Wirtschaftsinformatik ein und stellen sie gegenüber: Man unterscheidet im Bereich der WI zwischen Entwicklungsmethoden zur Gestaltung von Informationssystemen und Forschungsmethoden, wobei Letztere auch als Handlungspläne mit definierten Begriffen und Regeln beschrieben werden können. Diese können wiederum von Akteuren verbzw. angewendet werden und einen definierten Beginn und ein definiertes Ende besitzen (Wilde/Hess 2007). Diese auf Regeln basierenden Handlungspläne werden auf zwei unterschiedliche Paradigmen angewendet, zum einen auf das konstruktionstheoretische Paradigma, auch unter Design Science bekannt und zum anderen auf das verhaltenswissenschaftliche, das Behavioral Science genannt wird (Wilde/Hess 2007).

1.3.3 Gestaltungsorientierte Forschung – Grundlagen

Wie in Unterkapitel 1.3.1 erläutert, hat die Wirtschaftsinformatik ihren Ursprung sowohl in den Sozialwissenschaften, den Wirtschaftswissenschaften als auch der Informatik als technischer Disziplin (Heinrich 2005). Um Wissen im Zusammenhang mit der Organisation und der Anwendung von Informationstechnologie zu entwickeln, gibt es laut Hevner et al. (2004, 76) die zwei zu unterscheidenden Ansätze der verhaltensorientierten² und der gestaltungsorientierten³ Forschung. Die gestaltungsorientierte Forschung hat ihre Ursprünge in den Ingenieurwissenschaften und im Bereich der Problemlösung (Hevner et al. 2004, 76). Obwohl die englischsprachige IS-Forschung zur Erhöhung ihrer praktischen Relevanz auch verstärkt in den Bereich der Design Science Research geht (Österle et al. 2010, 665), liegen ihre Ursprünge doch im Behaviorismus, d. h. in der Beobachtung von Eigenschaften von Informationssystemen (Österle et al. 2010, 664). Während das Design Science auf die Entwicklung und Gestaltung von IT-Lösungen abzielt, analysiert die Behavioral Science die Wirkung von solchen IT-Lösungen (Wilde/Hess 2007).

Der Schwerpunkt der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik liegt in nutzenstiftenden und relevanten Ergebnissen (Österle et al. 2010, 665). Diese sollen für ihre Anspruchsgruppen, also Vertreter der Wirtschaft, die öffentliche Verwaltung, die Politik, die Bürger, aber auch andere Wissenschaften als Artefakte zur Verfügung gestellt werden (Österle et al. 2010, 666). Der Erkenntnisgegenstand wird von (Österle et al. 2010, 666) als soziotechnische Systeme, bestehend aus Mensch, Informationstechnik und Organisationsprozessen und -strukturen sowie deren Zusammenwirken beschrieben. Neben der wissenschaftlichen Literatur liegt das Wissen

² Engl.: behavioral science

³ Engl.: design science

vor allem in den Systemen, der Software, organisatorischen Lösungen oder Methoden und den Erfahrungen, die damit bereits gemacht wurden (Österle et al. 2010, 666).

Die Ziele eines gestaltungsorientierten Ansatzes sind Handlungsanleitungen, die zur Konstruktion und zum Betrieb von Informationssystemen sowie zu Innovationen in den Systemen selbst führen (Österle et al. 2010, 666). Die Ergebnisse können folglich u. a. Konzepte, Modelle oder Methoden darstellen und bspw. in Form von Leitfäden, Grundsätzen oder Patenten erscheinen (Österle et al. 2010, 667).

Die Ziele des gestaltungsorientierten Ansatzes werden laut (Österle et al. 2010, 667) auf Basis eines iterativ durchgeführten Prozesses erreicht, den sie Erkenntnisprozess nennen und welcher in vier Phasen aufgeteilt ist (siehe Tabelle 1).

Analyse	Hier wird die Basis der Forschung gelegt. Die Analysephase beschreibt die Problemstellung, die aus Praxis oder Wissenschaft kommen kann und formuliert die Ziele des Vorhabens in Form von Forschungsfragen oder eine Forschungslücke (Österle et al. 2010, 667). Hier werden u. a. die bestimmenden Faktoren des Problems identifiziert und die am besten geeigneten Methoden ausgewählt (Österle et al. 2010, 667). Beispiele können hier ein mangelndes Zusammenspiel von Produzenten und Dienstleistern sein, mangelnde Akzeptanz von IT-Systemen oder die Unzufriedenheit mit einer Softwarelösung (Becker 2010, 13-14).
Entwurf	In der Entwurfsphase werden die Artefakte hergeleitet und ihre Entstehung bestmöglich begründet (Österle et al. 2010, 667). Zudem wird in dieser Phase das Artefakt bestmöglich gegen bestehende Lösungen sowohl in Wissenschaft als auch in der Praxis abgegrenzt (Österle et al. 2010, 667). Die Artefakte können Modelle, Vorgehensleitfäden, Prototypen oder fertige IT-Systeme sein (Becker 2010, 14-15). Empfehlenswert ist, bereits in dieser Phase die Grundsätzen ordnungsmäßiger Modellierung einfließen zu lassen (Becker 2010, 14-15).
Evaluation	Da die Schaffung eines Artefakts kein Selbstzweck ist, soll hier, auch um der Rigorosität zu entsprechen, das Artefakt an den definierten Zielen gemessen werden (Becker 2010, 15). Außerdem soll der Nutzen auf Anwenderseite erläutert werden (Becker 2010, 15). Ein Teil der Evaluation kann auch durch die Begutachtungen im Rahmen von wissenschaftlichen Veröffentlichungen geschehen (Österle et al. 2010, 668).

Diffusion	Die größtmögliche Diffusion ihrer Ergebnisse ist ebenfalls ein Ziel der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik (Österle et al. 2010, 668). Instrumente dafür sind vor allem Aufsätze für Wissenschaft und Praxis, Vorträge oder Konferenzbeiträge aber auch Dissertationen, Vorlesungen oder Unternehmensgründungen (Becker 2010, 16).
------------------	---

Tabelle 1 - Phasen Erkenntnisprozess (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Österle et al. (2010, 667-668))

Schließlich soll die gestaltungsorientierte Wirtschaftsinformatik getreu folgender (Österle et al. 2010, 668-669) vier Prinzipien handeln:

- **Abstraktion:** Das erstellte Artefakt darf nicht nur für einen Einzelfall konstruiert sein, sondern muss für eine Klasse von Problemen gelten (Österle et al. 2010, 668).
- **Originalität:** Es muss durch das kreierte Artefakt neues Wissen zum bestehenden und publizierten hinzugefügt werden (Österle et al. 2010, 668).
- **Begründung:** Ein erstelltes Artefakt muss so begründet werden, dass dies nachvollzogen werden kann und im Nachhinein auch validierbar ist (Österle et al. 2010, 668).
- **Nutzen:** Ein erstelltes Artefakt muss einen Nutzen für die ausgewählte Anspruchsgruppe haben, welcher jetzt oder auch zukünftig eintreten kann (Österle et al. 2010, 669).

1.3.4 Das Forschungsdesign im Rahmen dieser Arbeit

Wie in den vorangegangenen Unterkapiteln beschrieben, kann die gestaltungsorientierte Forschungsmethodik bei unterschiedlichen Problemstellungen angewendet werden. Es durchläuft dabei iterativ die in Tabelle 1 erläuterten Phasen (Becker 2010; Österle et al. 2010; Morana et al. 2018). Das Ziel eines Praxisleitfadens vor Augen durchlief auch diese Arbeit die verschiedenen Zyklen. Im Wesentlichen gekennzeichnet durch weitere Anreicherung des einfließenden Wissens und Weiterentwicklung des Artefakts. So gingen die erste Literaturrecherche, die Experteninterviews Hand in Hand mit der Definition der Fragestellung und Beschreibung des Problems.

Die Literaturrecherche dient in der gestaltungsorientierten Forschung der Phase 1, der Analyse der Situation und des Erhebungsgegenstands. Die Recherche fand auf Basis der Vorgehensweisen beschrieben in Webster/Watson (2002), Fettke (2006) und vom Brocke et al. (2009) statt und diente im Laufe der Arbeit verschiedenen Zwecken. Während der drei Phasen von Webster und Watson wird erst nach definierten Suchbegriffen gesucht, um anschließend eine Vorwärts- und Rückwärtssuche auszuführen (Webster/Watson 2002). Zum einen sind aktuelle Erkenntnisse der Forschung hinsichtlich der Vorgehensweise wichtig, um bestmögliche Ergebnisse zu erzielen und zum anderen sind Erkenntnisse über die aktuelle Situation als Basis für die Erhebung unumgänglich. Die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Experteninterviews (siehe Kapitel 5) werden je nach Art der Auswertung als qualitative oder quantitative Querschnittsanalyse bezeichnet, da man davon ausgeht, dass der Blick auf den erhobenen Querschnitt in der

Regel Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zulässt (Wilde/Hess 2007). Die empirische Erhebung fand im Rahmen einer Stichprobenanalyse statt. Die Stichprobe der Befragung in Form von Experteninterviews bestand aus kleinen und mittleren Kommunen aus Bayern. Das Querschnittsdesign der empirischen Erhebung soll eine Momentaufnahme im Jahr 2017, also 13-19 Monate nach Einführung des BayEGovG vermitteln. Natürlich hat sich die allgemeine Lage verändert und auch die befragten Gemeinden werden sich weiterentwickelt haben. Jedoch ging es darum herauszufinden, welche Herangehensweise Gemeinden bei der Umsetzung anwenden oder welche Probleme sie haben. Zudem wird angenommen, dass die Probleme oder Herausforderungen, die bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen bestehen, auch bei anderen zukünftigen Herausforderungen im Rahmen der Digitalisierung auftreten können.

In der vorliegenden Arbeit soll auf Basis von erworbenen Erkenntnissen ein Artefakt im Sinne einer Vorgehensweise erstellt werden. Weshalb in der zweiten Phase, der Entwurfsphase auf Basis der Ergebnisse aus der Analysephase Handlungsfelder identifiziert werden. In einem Zwischenschritt werden die identifizierten Felder durch die gewonnenen Handlungsempfehlungen ausformuliert. Im nächsten Schritt werden die identifizierten strategischen Elemente (vgl. Kapitel 3) zu einer Blaupause für einen strategischen Leitfaden entwickelt und mit den Handlungsfeldern kombiniert.

Das Untersuchungsziel als Basis dieser Arbeit war eine Einschätzung der aktuellen Lage der Digitalisierung von kleinen und mittleren Kommunen. Als Referenzrahmen für die Entwicklung des Fragebogens der Befragung wurde das Bayerische E-Government-Gesetz angewendet. Die E-Government-Gesetze der Länder erweitern oder ergänzen das E-Government-Gesetz des Bundes und spiegeln die jeweiligen Interessen und die Situation der Länder wider, von denen sie erlassen wurden (vgl. Kapitel 4).

In der dritten Phase, der Evaluationsphase wurde die entwickelte Blaupause für einen strategischen Handlungsleitfaden dahingehend evaluiert, ob die zuvor definierten Ziele und Anforderungen auch eingehalten bzw. adressiert wurden. Dies wurde im Rahmen von zwei Ansätzen durchgeführt. Zum einen fand eine natürlichsprachliche analytische Evaluation auf Basis der Anforderungen statt, die an das Artefakt gestellt wurden und zum anderen fand eine merkmalsbasierte Evaluation auf Basis der auf das Artefakt angepassten Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung statt.

Die Diffusion und Kommunikation der Ergebnisse dieser Arbeit fand im Rahmen von Veröffentlichungen auf wissenschaftlichen Konferenzen der Domäne E-Government bzw. Digital Government während des Dissertationszeitraums statt (Jakob et al. 2015; Jakob/Krcmar 2018b, 2018a). Die Konferenzbeiträge wurden jeweils von mehreren Personen anonym geprüft und bewertet. Außerdem wurden Teilergebnisse im Rahmen einer Lehrveranstaltung am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik (i17) der Technischen Universität München mit Kollegen, Experten und Studenten geteilt und diskutiert sowie in regelmäßig stattfindenden Doktorandenseminaren ausführlich besprochen. Die bereits abgeschlossenen Arbeiten wurden teilweise gemeinsam mit

Kollegen vom Lehrstuhl i17 der Technischen Universität München und dem Landesforschungsinstitut fortiss⁴ erstellt und sind in die hier erstellte Arbeit eingeflossen.

Als Endergebnis soll die Blaupause eines strategischen Leitfadens kleinen und mittleren Kommunen als Hilfestellung bei der Überwindung aktueller und zukünftiger Herausforderungen dienen. Sie soll dort ansetzen, wo Start- und Umsetzungsprobleme auftauchen und wo aufgrund kleiner Einheiten und strukturellen Schwächen wenig bis kein IT-Wissen vorhanden ist.

1.4 Aufbau der Arbeit

Das Ziel der Arbeit ist die Erstellung eines praxisrelevanten Handlungsleitfadens für kleine und mittlere Kommunen. Er soll ein Werkzeug zur Überwindung von Barrieren und Begegnung von Herausforderungen sein. Die einzelnen Schritte und Inhalte des Vorgehens werden im Rahmen von neun Kapiteln strukturiert dargestellt und im Folgenden (siehe Abbildung 1) kurz zusammengefasst und erläutert.

⁴ Genaue Bezeichnung: fortiss GmbH - Landesforschungsinstitut des Freistaats Bayern für softwareintensive Systeme

Kapitel 1: Einführung 1.1 Motivation und Relevanz 1.2 Ziel und forschungsleitende Fragestellungen 1.3 wissenschaftstheoretische Grundlagen 1.4 Aufbau der Arbeit		Forschungsansatz und Methodik - Literaturrecherche - Gestaltungsorientierte Forschung - Semistrukturierte Interviews - Inhaltsanalyse	
Kapitel 2: Einführung in den thematischen Kontext 2.1 Begrifflichkeiten der öffentlichen Verwaltung 2.3 Status Quo Digitalisierung öffentliche Verwaltung 2.2 Begriffsbestimmung Digitalisierung 2.4 Vergleich Privat und Öffentlich			
Kapitel 3: Die IT Strategie als Werkzeug für die öffentliche Verwaltung 3.1 IT-Strategie vs. Digitalisierungsstrategie 3.2 Methodisches Vorgehen 3.3 Definition von IT-Strategie im Kontext der öffentlichen Verwaltung 3.4 Bestandteile einer IT-Strategie			
FF 1	Kapitel 4: Anforderungen an Kommunen im Zuge der Digitalisierung 4.1 Generelle Regelungen und Ziele 4.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen BayEGovG 4.3 weitere Forderungen 4.4 Zusammenfassung rechtlicher Anforderungen		
	Kapitel 5: Empirische Untersuchung 5.1 Abgrenzung zu bestehenden Arbeiten 5.2 Rahmenbedingungen der Erhebung 5.3 Auswertung der Ergebnisse 5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse		
FF 2	Kapitel 6: Handlungsempfehlungen zur Überwindung von Barrieren 6.1 Identifizierte Handlungsfelder 6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen 6.2 Abgeleitete Handlungsempfehlungen 6.4 Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen		
FF 3	Kapitel 7: Blaupause eines strategischen Leitfadens 7.1 Prozessschritte zur Strategieerstellung 7.2 Agile Ausführung der Strategieentwicklung 7.3 Vorgehen bei der Entwicklung des Leitfadens 7.4 Blaupause eines Handlungsleitfadens 7.5 Beispielstrategie zur exemplarischen Darstellung 7.6 Evaluation der Blaupause		
Kapitel 8: Kritische Reflexion			
Kapitel 9: Fazit und Ausblick			

Abbildung 1 – Aufbau der Arbeit (Quelle: eigene Darstellung)

Um das oben genannte Ziel zu erreichen, werden in **Kapitel 1** die Arbeit und das Ziel motiviert und die forschungsleitenden Fragestellungen erläutert. Zudem findet eine grundlegende Einordnung in den Kontext der Wissenschaft und der Wirtschaftsinformatik statt. Außerdem wird hier das Forschungsdesign hergeleitet und dargestellt.

In **Kapitel 2** werden grundsätzliche Themen zum Verständnis der Thematik dieser Arbeit erläutert. So werden im ersten Schritt für das Verständnis notwendige Begriffe der öffentlichen Verwaltung erklärt. Im zweiten Schritt findet die Begriffsbestimmung der Digitalisierung im

Rahmen dieser Arbeit statt und wird die Differenzierung von öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft vorgenommen. Im nächsten Schritt wird hier außerdem der Status quo der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dargestellt und aus den unterschiedlichen Blickwinkeln von Kunden oder der Verwaltung beleuchtet. Um über den Tellerrand hinauszublicken, wird im Anschluss an den Status quo der öffentlichen Verwaltung ein Exkurs zur Privatwirtschaft gewagt. Es wird beleuchtet, wie der Stand der Digitalisierung bei den kleinen und mittleren Unternehmen ist, um den Kontext der Arbeit besser einordnen zu können.

Kapitel 3 beschreibt einen Überblick über Elemente der IT-Strategie. Es wird eine Abgrenzung zum Begriff der Digitalisierungsstrategie vorgenommen und eine Definition des Begriffs IT-Strategie in der öffentlichen Verwaltung gegeben. Den Abschluss bilden die strategischen Elemente, welche für die finale Entwicklung des Leitfadens notwendig sind.

In **Kapitel 4** werden Anforderungen definiert, die sich für Kommunen aus unterschiedlichen Quellen ergeben. Hierunter fallen vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen. Dazu zählen generelle Regelungen in Deutschland ebenso wie die speziellen Regeln oder Vorhaben auf europäischer, nationaler oder Ebene der Bundesländer. Im Anschluss werden konkret das Bayerische E-Government-Gesetz und seine Inhalte vorgestellt, da dies u. a. den theoretischen Rahmen für die empirische Erhebung darstellt. Zusätzlich wird noch auf weitere Forderungen eingegangen, die u. a. von Verbänden gestellt werden und aufgrund ihrer öffentlichen Diskussion von Relevanz sind.

Im **5. Kapitel** wird schließlich die empirische Erhebung auf Basis von Experteninterviews erläutert. Hier wird die vorliegende Arbeit zuerst zu bestehenden Arbeiten abgegrenzt. Dann findet ein Überblick über das methodische Vorgehen statt, um im Anschluss die Ergebnisse zu erläutern. In der abschließenden Betrachtung der Ergebnisse werden diese in „identifizierte Barrieren“ und bereits existierende „bewährte Vorgehensweisen“ kategorisiert.

In **Kapitel 6** werden auf Basis der Ergebnisse von Kapitel 5 Handlungsempfehlungen entwickelt und beschrieben. Es werden im ersten Schritt die relevanten Handlungsfelder identifiziert und dokumentiert. Im zweiten Schritt werden aus den Handlungsfeldern Handlungsempfehlungen abgeleitet und ihre Relevanz für die Zielgruppe der kleinen und mittleren Kommunen dargestellt. Den Abschluss von Kapitel 6 bildet das Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen. Hier wird deutlich, mit welchen Handlungsempfehlungen welche Barrieren überwunden werden können.

In **Kapitel 7** wird nun die Blaupause eines strategischen Leitfadens erstellt. Zuerst werden die Prozessschritte skizziert und erläutert. Im Anschluss wird das Artefakt, also die Blaupause entwickelt und Schritt für Schritt nach Bereichen gegliedert erläutert und zur besseren Nachvollziehbarkeit mit Beispielen unterfüttert. Den Abschluss von Kapitel 7 bildet die Evaluation des Artefakts auf Basis einer analytischen sowie einer merkmalsbasierten Evaluation.

Den vorletzten Teil dieser Arbeit bildet die kritische Reflexion (**Kapitel 8**), die sowohl das Ergebnis als auch den Kontext, in dem diese Arbeit zu sehen ist, kritisch beleuchtet und Denkansätze für mögliche Varianten oder Weiterentwicklungen liefert.

Den Abschluss bilden gemeinsam das Fazit sowie ein Ausblick auf die kommenden Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung für kleine Kommunen (**Kapitel 9**).

2 Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung

In Kapitel 2 wird der thematische Rahmen dieser Arbeit definiert und verschiedene für das Verständnis notwendige Begrifflichkeiten werden erläutert. Kapitel 2.1 benennt und definiert die notwendigen Begriffe der öffentlichen Verwaltung, um die Besonderheiten der Domäne der öffentlichen Verwaltung und hier speziell auch der föderalen Ebene der Kommunen herauszustellen und deren Reichweite, auch mit Bezug auf die Digitalisierung zu erläutern.

In Kapitel 2.2 folgt die Begriffsdefinition von Digitalisierung bzw. digitaler Transformation im Allgemeinen, d. h. hier sowohl in der Privatwirtschaft wie auch in der öffentlichen Verwaltung. Im Anschluss werden die Begriffe in den Kontext dieser Arbeit eingeordnet, um auch das Ziel der unterstützenden Maßnahmen für Kommunen korrekt definieren zu können.

In Kapitel 2.3 wird kurz auf die digitale Entwicklung der Verwaltung eingegangen, die bereits frühzeitig mit der Einführung erster EDV-Systeme begann und sich trotz aller vorherrschender Kritik stetig fortentwickelt hat. Dieser historische Abriss soll dazu dienen, auch die Veränderungen einordnen zu können, die bereits stattgefunden haben, teilweise lange bevor der Begriff der Digitalisierung an Popularität gewonnen hat.

In 2.4 soll schließlich anhand der Literatur und hier speziell auf Basis öffentlich zugänglicher Studien der letzten Jahre ein aktuelles Bild der Digitalisierung der Verwaltung gezeigt werden. Dies soll zum einen die Motivation aus Kapitel 1 unterstreichen und zum anderen bereits für mögliche Schwierigkeiten und Barrieren sensibilisieren.

Als Ziel der Arbeit wurde die Entwicklung eines strategischen Vorgehens definiert, welches am Ende einen Handlungsleitfaden für kleine Kommunen bereitstellt, damit gerade diese Zielgruppe durch ein stärker strategisch geprägtes Vorgehen effizienter mit der fortschreitenden Digitalisierung umgehen lernt, ohne abgehängt zu werden.

2.1 Begrifflichkeiten der öffentlichen Verwaltung

Zur Einführung in die Thematik werden in diesem Kapitel grundlegende Begriffe der öffentlichen Verwaltung benannt und erläutert. Dies ist notwendig, um in den folgenden Kapiteln ein einheitliches Verständnis der Rahmenbedingungen zu haben. Begriffe der öffentlichen Verwaltung oder auch der behördlichen Struktur sind nicht immer sofort nachzuvollziehen. Trotzdem können bspw. gesetzliche Regelungen wie die kommunale Selbstverwaltung oder das Ressortprinzip auch auf den Bereich der Digitalisierung erhebliche Auswirkungen haben.

2.1.1 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland

Als „öffentliche Verwaltung“ wird die Verwaltung als Teil des Staats bezeichnet, welche staatliche Aufgaben mit Ausnahme von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung wahrnimmt (Seibel 2018). Die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist aufgrund des föderativen Staatssystems geprägt von einer stärkeren Dezentralisierung und dem Zusammenwirken der unterschiedlichen föderalen Ebenen (Seibel 2018). Die Bundesrepublik Deutschland ist als Zentralstaat organisiert, welcher in territorial abgegrenzte Gebiete, die Bundesländer, unterteilt ist (Campagna 2018). Die Bundesländer genießen eine relative Autonomie und haben durch den

Bundesrat die Möglichkeit, ihrerseits am politischen Geschehen des Bundes mitzuwirken (Campagna 2018). Das Aufgabenspektrum der Verwaltung wird durch die Rechtsordnung bestimmt, d. h. in Deutschland sind diese auf die Zentralinstanz des Bundes sowie auf die dezentralen Einheiten der Länder und Gemeinden aufgeteilt (Seibel 2018). Auf Bundesebene fallen bspw. Aufgaben wie Bau und Unterhalt von Fernstraßen, die Erhebung von Zöllen oder die Landesverteidigung an, während sich Aufgaben wie Bildung, Unterhalt von Sportstätten oder der öffentliche Nahverkehr Länder und Kommunen teilen (Seibel 2018). Die Aufgaben sind wiederum aufgeteilt in Pflichtaufgaben wie bspw. auf der kommunalen Ebene die Energieversorgung und freiwillige Aufgaben wie Unterhalt von Sport- oder Kulturstätten, deren Wahrnehmung im Ermessen der jeweiligen Körperschaft steht (Seibel 2018), (siehe Unterkapitel 2.1.6).

Die öffentliche Verwaltung ist in der Regel, d. h. in demokratischen Rechtsstaaten, an Gesetze gebunden, die für große Verwaltungsorganisationen sicherstellen sollen, dass alle Mitarbeiter und Beamte nach gleichen Maßstäben handeln und dadurch alle Bürgerinnen und Bürger in allen Regionen gleichbehandelt werden (Seibel 2018). Das wiederum heißt, die Verwaltung handelt im Wesentlichen nach Gesetzen, mit der Ausnahme, dass sie auch Tätigkeiten bspw. die Beratung von Bürgern oder die Erledigung interner Organisationsaufgaben erfüllen darf, so lange sie dabei nicht gegen Gesetze verstößt (Seibel 2018).

Um die Dimension der öffentlichen Verwaltung einordnen zu können, werden im Folgenden ein paar Zahlen genannt. Auf die Personalsituation der öffentlichen Verwaltung wird später noch genauer eingegangen (vgl. 2.3.2). Der Veröffentlichung der Zahlen des Deutschen Beamtenbunds zufolge waren im Jahr 2016 rund 4,7 Mio. Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Deutschland beschäftigt (dbb 2018, 10). Die öffentliche Hand investierte dafür im Jahr 2015 7,5 % ihres Bruttoinlandsprodukts, was im europäischen Vergleich nur von Irland (7,4 %) unterschritten wurde (dbb 2018, 28). Spitzenreiter Dänemark gab 2015 zum Vergleich 16,1 % für die Entlohnung und andere Ausgaben seiner Beschäftigten aus (dbb 2018, 28).

Die öffentliche Verwaltung sieht sich ständig veränderten Rahmenbedingungen ausgesetzt und muss sich daher immerwährend an neue Gegebenheiten anpassen (Färber/Hermanowski 2018). So ist es gerade der demografische Wandel, der dem öffentlichen Dienst seit 1990 eine veränderte Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen beschert. So gibt es bspw. seitdem eine geringere Nachfrage nach Leistungen im Bereich Bildung und Erziehung und eine erhöhte Nachfrage im Bereich Gesundheit und Pflege (Färber/Hermanowski 2018).

Das Aufgabenspektrum der Verwaltung umfasst zum einen, die politischen Zwecke und Ziele zu erfüllen, und ist zum anderen Teil eines „Geflechts von Organisationen, die wechselseitig voneinander abhängig sind“ (Seibel 2018, 1285). Ein großer Unterschied zur Privatwirtschaft ist, dass es nicht möglich ist, einen Teil dieses Organisationsgeflechts zu entfernen, „ohne dass der Funktionszusammenhang der Verwaltung insgesamt gestört würde“ (Seibel 2018, 1285). „Bürgerinnen und Bürger müssen daher auch in Kauf nehmen, dass sich Verwaltungen zum erheblichen Teil mit sich selbst beschäftigen, schon allein, weil sie ihre Funktionsverflechtungen durch Arbeitsteilung und gegenseitige Amtshilfen intakt halten müssen. Dies wiederum ist eine Voraussetzung für mehr oder weniger reibungslose Koordination und damit für die Funktionstüchtigkeit der Verwaltung insgesamt“ (Seibel 2018, 1285).

Viele Organisationen, so auch Verwaltungen, entlasten ihre Mitarbeiter durch Routinen in Form von Vorschriften, besonderen Mentalitäten und ungeschriebenen Standards vom Nachdenken (Seibel 2018, 1285). Die Folgerungen hieraus sind zwiespältig, auf der einen Seite gewährleistet dies die Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns und zum anderen entwickelt sich dadurch ein Desinteresse gegenüber allem, was von der Routine abweicht oder ein Abweichen erfordern würde (Seibel 2018, 1285-1286). Diese Einstellung oder Haltung kann aktuell Auswirkungen auf die nötige Eigeninitiative bzw. den Veränderungswillen hinsichtlich der fortschreitenden Digitalisierung haben.

2.1.2 Föderalismus

Der Begriff „Föderalismus“ leitet sich vom lateinischen Wort *foedus* ab, welches für Bund oder Bündnis steht, und wird auch als vertikale Gewaltenteilung bezeichnet (Bernhardt 2018, 4). Der Föderalismus in Deutschland wurde nach dem 2. Weltkrieg als direkte Reaktion auf die Herrschaft der Nationalsozialisten von 1933-1945 eingeführt, um solch eine zentral gesteuerte Schreckensherrschaft nicht mehr zu ermöglichen. Stattdessen sollen die Aufgaben von verschiedenen staatlichen Ebenen ausgeführt und selbst gesteuert werden können (Benz 1999). Im politischen Sinne bedeutet der Föderalismus die Aufteilung von Macht und Zuständigkeiten auf die Gliedstaaten und den sie umschließenden Bundesstaat (Friedel 2015). Dieses Bundesstaatenprinzip ist verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (nachfolgend: GG) durch den Begriff „Bundesrepublik“ verankert und weiter in den Artikeln 28, 30, 50 ff., 79, 83, 84 und 85 GG beschrieben (Bernhardt 2018, 10)⁵. Durch seine Abschaffung ist das Bundesstaatenprinzip durch die sogenannte Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt (Bernhardt 2018, 10). Umgekehrt sind aber den Ländern weitreichende Befugnisse eingeräumt. So müssen sie etwa die Organisationshoheit über ihre Verwaltung und die Verwaltungsmitarbeiter haben (Bernhardt 2018, 10).

Allerdings verwischen im Rahmen der Digitalisierung die räumlichen Zuteilungen mehr und mehr und stellen dadurch auch die Kompetenzverteilung generell infrage (Bernhardt 2018, 11). Deshalb lässt Krömer (2008, 78-79) neben der geläufigeren Sicht des politischen Föderalismus gerade in Bezug auf Überlegungen zu mehr Zentralisierung durch Digitalisierung den Blick auch in Richtung ökonomischen bzw. betriebswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Föderalismus schweifen. Hierdurch möchte er Verantwortliche anregen, sich auch dort nützliche Impulse für die Digitalisierung zu beschaffen.

Während der Föderalismus und das daran angeschlossene Subsidiaritätsprinzip eher auf dezentrale Leistungserbringung ausgerichtet sind, ist es im Bereich der Leistungserbringung der Informationstechnologie (IT) oft die Zentralisierung, welche Vorteile verspricht. Als Beispiel könnte man anführen, dass manche behördliche Tätigkeit in allen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland auf die gleiche Weise funktionieren und vielleicht sogar gleich erbracht werden könnten. Jedoch ist gerade auch die Art der Erbringung und die Einrichtung der Behörden in der Kompetenz der Länder und somit innerhalb Deutschlands sechzehn Mal zu erledigen (Erps et al. 2006, 7 ff.).

⁵ Vgl. hierzu die föderale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Abbildung 2.

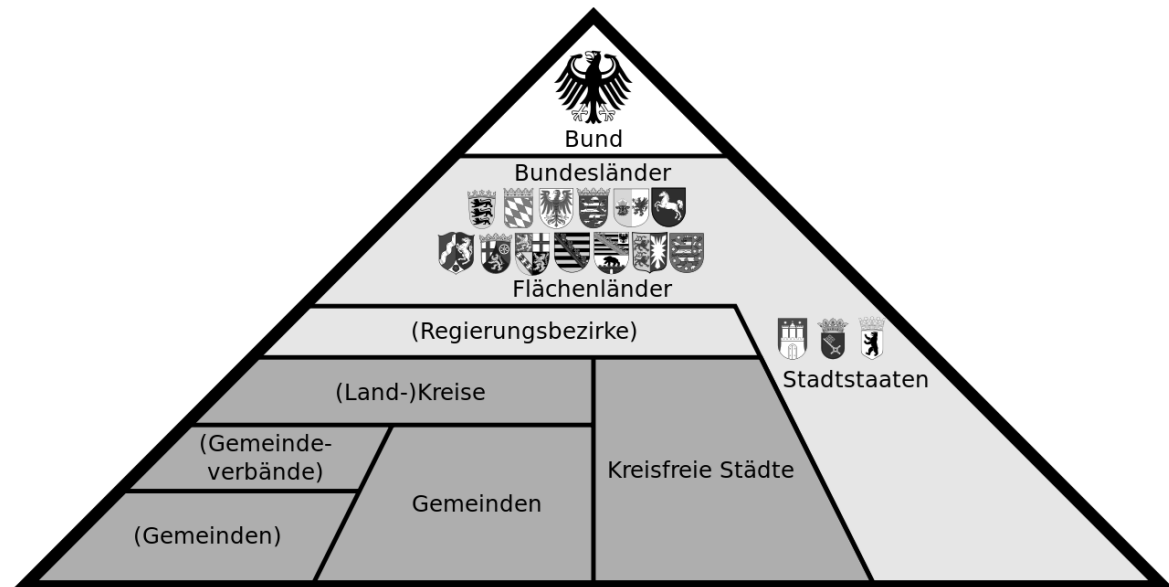


Abbildung 2 - Die föderale Gliederung der Bundesrepublik Deutschland (CC BY-SA 2.0 DE)

2.1.3 Informationelle Selbstbestimmung

Die informationelle Selbstbestimmung ist eng mit der vertikalen Gewaltenteilung verknüpft und wurde durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts (vgl. etwa BVerfG) so ausgelegt, dass der Gesetzgeber die Zweckbindung der erfassten Daten zu ihrem Schutz gewährleisten muss (Bernhardt 2018, 17). Einem einheitlichen Personenkennzeichen (PKZ) wurde in den 1980er-Jahren aus Gründen der Transparenz, damit es dem Bürger jederzeit möglich ist, zu erkennen, welche Daten von welcher Behörde verwendet werden, eine Absage erteilt (Bernhardt 2018). Jedoch kam ein vom Normenkontrollrat (NKR) in Auftrag gegebenes Gutachten zu dem Ergebnis, dass der Verwendung einer PKZ durch das BVerfG nicht generell widersprochen wurde und eine Lösung wie bspw. in Österreich, wo einzelne Kennzahlen je Bereich mit einer zentralen „geheimen“ Kennzahl verknüpft werden, durchaus möglich wäre (Bernhardt 2018, 18).

2.1.4 Subsidiaritätsprinzip

Das „Subsidiaritätsprinzip“ wird gerade im Föderalismus als eine Art Verteilregel für Aufgaben und Kompetenzen beschrieben (Leunig 2015). Es handelt sich um den Grundsatz, nach dem alle staatlich anfallenden Aufgaben und Tätigkeiten, soweit möglich, von der jeweils unteren Einheit, bspw. dem Gliedstaat übernommen werden (Duden 2015; Leunig 2015). Erst, wenn durch die untere Ebene keine adäquate oder effiziente Erfüllung geleistet werden kann, kann die höhere Ebene, also bspw. der Bundesstaat, die Aufgaben übernehmen (Leunig 2015). Im Bereich digitalisierter Verfahren könnte das Subsidiaritätsprinzip als Maßstab dienen, ist aber bisher noch nicht durchgehend verfassungsrechtlich fixiert, und seine Befolgung im Rahmen von potenziellen Zentralisierungsbestrebungen wird deshalb bezweifelt (Bernhardt 2018, 13).

2.1.5 Das Ressortprinzip

Ein weiterer für das Verständnis und die Abläufe innerhalb der öffentlichen Verwaltung wichtiger Begriff ist das „Ressortprinzip“. Dieses besagt, dass ein Ministerium weitgehend in eigener Verantwortung Entscheidungen treffen darf, ohne von einer höheren Instanz (bspw. Bundeskanzlerin im Fall von Bundesministerien oder Ministerpräsident im Fall von Landesministerien) eine Einmischung oder ein Einmischen oder „Hineinregieren“ befürchtet werden muss. Dieses Recht ist durch Art. 65 S. 2 GG verfassungsrechtlich garantiert.

2.1.6 Die kommunale Ebene

Die „kommunale“ Ebene in Deutschland stellt die unterste Ebene der föderalen Struktur dar und beinhaltet sowohl Gemeinden als auch Landkreise und wie bspw. in Bayern auch Regierungsbezirke (Illy 2015, 10 ff) oder Ortsbezirke (Kersting/Kuhlmann 2018). Die kommunale Ebene ist sehr vielschichtig, so gab es deutschlandweit zum Stichtag 31.12.2016 11.056 Gemeinden (Destatis 2018). In 85,72 % dieser 11.056 Gemeinden wohnen 10.000 Einwohner oder weniger, was in der Summe einen Bevölkerungsanteil von 40,76 % ausmacht (Destatis 2018). Auf der anderen Seite gehören auch Großstädte wie München, Stuttgart oder Hannover zur föderalen Ebene der Kommunen. Die Städte über 500.000 Einwohner machen zwar nur 0,13 % aller Gemeinden aus, sie werden aber von 16,72 % aller Menschen in Deutschland bewohnt (Destatis 2018).

Ihren rechtlichen Ursprung im föderalen Geflecht der Bundesrepublik Deutschland hat die kommunale Ebene in Art. 28 Abs. 2 GG, welcher die sogenannte kommunale Selbstverwaltung regelt:

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“.

Das heißt, dass Gemeinden grundsätzlich das Recht eingeräumt wird, ihre Aufgaben im Rahmen von Kooperationen mit anderen öffentlichen oder privaten Akteuren im Rahmen einer Partnerschaft oder auf Vertragsbasis zu erfüllen (Windoffer 2018, 371). Beispielsweise können laut § 5 Abs. 1 Satz 1, § 10 Abs. 1 GKGBbg (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg) Aufgaben an einen Zweckverband oder im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung an eine andere Kommune übertragen werden (Windoffer 2018, 371). In Bayern entsprechen dem die Regelungen in Art. 7 ff. BayKommZG (Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit) bzgl. Zweckvereinbarungen und Art. 17 ff. BayKommZG bzgl. Zweckverbänden.

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein zentrales Element der kommunalen Ebene der Bundesrepublik Deutschland und bestand schon lange, bevor sie nach dem Zusammenbruch des Dritten Reichs 1945 eine Hauptrolle im zerstörten Deutschland einnahm (Wehling 1999). Nachdem mit dem totalitären System des Nationalsozialismus auch der komplette Staatsapparat

zusammengebrochen ist, war es die kommunale Ebene, die durch ihre etablierten Strukturen weiterhin funktionierte (Wehling 1999) und von den Besatzungsgruppen verwendet werden konnte. Durch die kommunale Selbstverwaltung ist geregelt, welche und vor allem, dass Kommunen ein Recht und folglich auch die Pflicht zur Ausführung bestimmter Aufgaben haben (Gabriel 1999).

Auf Landesebene ist das Selbstverwaltungsrecht bspw. in Bayern in den Art. 10 und 11 der Verfassung des Freistaats Bayern verfassungsmäßig abgesichert (StMi Bayern 2018). Im Rahmen der Gemeinden heißt dies, dass sie insbesondere eine Satzungshoheit, eine Personalhoheit, eine Finanzhoheit, eine Planungshoheit, eine Organisationshoheit und eine Verwaltungshoheit für die jeweils eigenen Belange (StMi Bayern 2018) innehaben.

Allerdings haben die Gemeinden neben dem Recht auf Selbstverwaltung auch die Pflicht zur Erfüllung bestimmter Aufgaben. Die Aufgaben der Gemeinden werden bspw. für Bayern im Rahmen der Gemeindeordnung (GO) definiert. Hier erfolgt eine Unterteilung in den eigenen Wirkungskreis (Art. 7 und Art. 57 GO) und den übertragenen Wirkungskreis (Art. 8 und Art. 58 GO). Der eigene Wirkungskreis betrifft alle Belange der örtlichen Gemeinschaft wie bspw. Feuersicherheit, öffentliche Reinlichkeit, Gesundheit oder öffentliche Wohlfahrtspflege (Art. 57 Abs. 1 GO), sowie verpflichtend die Trinkwasserversorgung (Art. 57 Abs. 2 GO). Der übertragene Wirkungskreis betrifft alle Angelegenheiten, die bspw. vom Staat auf die Gemeinde übertragen wurden (Art. 8 Abs. 1 GO), wozu u. a. das Pass- und Meldewesen gerechnet wird (LPB 2018).



Abbildung 3 - Kommunale Aufgaben (Quelle: (LPB 2018))

Durch die Digitalisierung und die damit verbundenen technischen Möglichkeiten könnte es zukünftig allerdings auch hier zu Veränderungen kommen. Wenn nämlich die technische Ausführung von kommunalen Aufgaben zentral erfolgen kann und dabei auch noch die ökonomisch sinnvollere, weil kostengünstigere, Alternative ist, kann es zu einem Verschwimmen der Grenzen kommen. Es könnte also vielleicht zukünftig von der Selbstverwaltung ein Wandel hin zur Selbstverantwortung geschehen (Schuppan 2008). Denn im elektronischen Raum ist die territoriale Abgrenzung nicht mehr eindeutig zu bewerkstelligen (Bernhardt 2018, 17). Da also weder ein Anspruch auf die Errichtung von Insellösungen noch ein Zwang zur Nutzung von zentralen Diensten als gute Lösung erscheint, könnte das Kooperationsprinzip und mit ihm die Etablierung von regionalen Dienstleistungszentren eine vorstellbare Vorgehensweise sein (Bernhardt 2018, 17).

2.2 Begriffsbestimmung von Digitalisierung im Kontext dieser Arbeit

In diesem Kapitel findet eine grundlegende Begriffsdefinition zum Thema der „Digitalisierung“ im Kontext dieser Arbeit statt. Zwar ist der Begriff oberflächlich gesehen fast selbsterklärend, doch blickt man etwas in die Tiefe, so wird schnell klar, dass unterschiedliche Themenfelder oder Vorgehensweisen damit gemeint sein können. Speziell die Abgrenzung der Begriffe der Digitalisierung und der digitalen Transformation ist von Bedeutung. Aber auch die Unterschiede zwischen den Rahmenbedingungen und Herangehensweisen in der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung werden zum besseren Verständnis nachfolgend dargestellt.

2.2.1 Digitalisierung und digitale Transformation

Die Digitalisierung beschreibt bereits seit Jahrzehnten die fortschreitende Durchdringung von Wirtschaft und Gesellschaft mit digitalen Technologien und die damit einhergehenden Veränderungen an Prozessen und Organisationen (Albayrak/Gadatsch 2018, 1683; FIT 2018; Mertens/Barbian 2018, 152). Der Begriff der Digitalisierung hat mittlerweile Einzug in fast alle Bereiche des täglichen Lebens gehalten. So hat die Digitalisierung bereits Einfluss in gesellschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, politischen und sogar persönlichen Bereichen des Lebens vieler Menschen. Nicht verwunderlich ist also das Ergebnis des D21 Digital Index, demzufolge 81 % der Deutschen online sind, d. h. dass sie das Internet und somit digitale Dienste nutzen (Initiative D21 2018b). Große Unterschiede gibt es allerdings noch im Hinblick auf die Altersstruktur. Die Gruppe der 14- bis 29-Jährigen ist mit 99 % fast vollständig digital unterwegs, während die Gruppe der über 65-Jährigen mit 48 % noch unterrepräsentiert ist (Initiative D21 2018b). Trotz des nachvollziehbaren Rückstands der älteren Bevölkerungsschicht besteht eine sehr hohe Durchdringung der Bevölkerung mit Nutzern digitaler Dienste über das Internet.

Der Begriff des Wandels hat in diesem Zusammenhang ebenfalls eine weitreichende Bedeutung. Die öffentliche Verwaltung steht fast schon im Gegensatz dazu für Beständigkeit (Seibel 2018, 1285). Der digitale Wandel geht Hand in Hand mit einer Veränderung der Verhaltensweisen und somit der Kultur (Krcmar 2014). Daher wird in diesem Zusammenhang auch oft vom kulturellen Wandel gesprochen, welcher mit Änderungen der Verhaltensweisen und schlussendlich mit Veränderung von Gewohnheiten einhergeht.

Einen Schritt weiter wird die digitale Transformation auch als eine technische Revolution bezeichnet, wie es beispielsweise auch die Industrialisierung oder die Entwicklung der Dampfmaschine zu ihrer Zeit waren (Arreola González et al. 2016, 7). Die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) hat dabei aber zusätzlich den Vorteil der breiten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anwendbarkeit und unterstützt durch ihre enorme Entwicklung in den letzten Jahren mittlerweile komplexe Probleme und liefert Hilfestellungen für verschiedene Anwendungsfälle (Arreola González et al. 2016, 7-9). Die digitale Transformation blickt aus einer eher datengetriebenen Perspektive auf die internen Prozesse sowie die externen Schnittstellen von Unternehmen (Krcmar 2018, 7) und hat durch diese veränderte Sicht einen disruptiven Charakter. Das heißt, dass etwas Bestehendes von etwas Neuem abgelöst und dadurch zerstört werden kann (Arreola González et al. 2016, 7). Diesen Prozess und die Bedeutung, die von digitalen Geschäftsmodellen mittlerweile ausgeht, kann man auch dadurch erkennen, dass laut der Forbes-Liste der wertvollsten Marken aus 2018 sechs der zehn wertvollsten Marken Unternehmen aus der digitalen/technologischen Branche kommen (Forbes 2018).

Das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik mit seiner Projektgruppe Wirtschaftsinformatik liefert hierzu eine anschauliche Grafik (siehe Abbildung 4) zur Abgrenzung der digitalen Transformation (Anpassung der Unternehmensstrukturen an innovative Geschäftsmodelle) auf der einen und Disruption (Nutzung der Potenziale neuer Technologien, um neue Geschäftsmodelle zu ermöglichen) auf der anderen Seite.

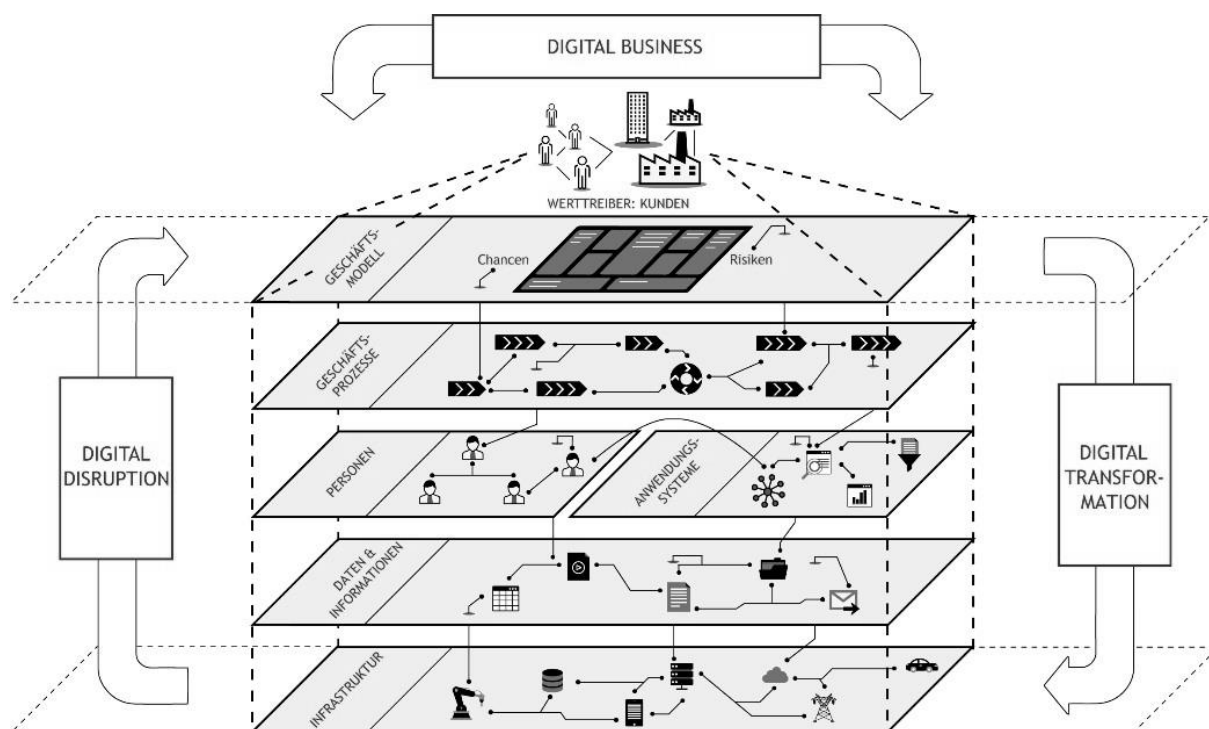


Abbildung 4 - Veränderung der Geschäftsprozesse durch digitale Veränderung (Quelle:FIT (2018))

Eine schlüssige Beschreibung dieser Revolution, der digitalen Transformation, liefert Krcmar mit vier Eigenschaften: **Unausweichlichkeit**, **Unumkehrbarkeit**, ungeheure **Schnelligkeit** und **Unsicherheit** in der Ausführung (Krcmar 2018, 5).

Unausweichlich heißt, dass wir durch gesellschaftliche Trends wie den demografischen Wandel alle vor großen Herausforderungen stehen, denen ohne innovative, wirtschaftliche Möglichkeiten wie etwa der Telemedizin zur Sicherung der Versorgung im ländlichen Raum nicht begegnet werden könnte (Krcmar 2018, 7). Auch die Zunahme des Verkehrs gerade in Ballungsräumen stellt eine große Herausforderung dar. Dieser kann ebenfalls dank digitaler Technologien und der damit verbundenen Möglichkeiten der Überwachung und Steuerung begegnet werden (Krcmar 2018, 7-8).

Die **Unumkehrbarkeit** meint hier, dass etablierte Verfahren aufgrund ihrer Potenziale nicht mehr über Bord geworfen werden, wie bspw. viele Menschen nicht mehr auf den damit verbundenen Komfort durch die Nutzung von Smartphones verzichten möchten (Krcmar 2018, 8).

Flexibilität und das Potenzial, schnell auf Veränderungen zu reagieren, sind durch reduzierte Kosten für die IT-Infrastruktur für Unternehmen leichter zu erreichen und tragen so zur **schnelleren Veränderung** bei (Krcmar 2018, 8).

Die **Unsicherheit** in der Ausführung spiegelt sich schließlich darin wider, dass trotz der Unausweichlichkeit konkrete Vorhersagen schwierig sind (Krcmar 2018, 9). Es ist die dynamische Veränderung von Technologien und Branchen und die Notwendigkeit mit der Entscheidung für eine Technologie, die gleichzeitig auch eine Möglichkeit für geschäftliche Veränderungen mit sich bringt (Krcmar 2018, 9). Schlussendlich ist es nicht wichtig, dass jeder technologische Trend verfolgt wird, sondern dass sich Unternehmen in die Lage versetzen, notwendige Veränderungen jederzeit durchführen zu können, da es sich bei der digitalen Transformation weniger um eine Modeerscheinung als um einen dauerhaften Trend handelt (Krcmar 2018, 9).

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird die Digitalisierung ebenfalls als eine große Herausforderung angesehen, die allerdings richtig angepackt durch die möglichen Veränderungen auch Chancen birgt (Martini et al. 2016). Auch wenn sich das Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung, also die Erbringung von Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen, auf den ersten Blick nicht diametral ändert, so können sich durch das Nutzbarmachen von Daten und das damit verbundene Erkennen von Mustern Vorteile für die Leistungserbringung und die Verwaltung allgemein ergeben (Martini et al. 2016, 4). Dies kann von der Planung und Steuerung öffentlicher Infrastrukturen über die stärkere Teilhabe über Partizipationsverfahren bis hin zur effizienteren Leistungserbringung über automatisierte Verwaltungsverfahren reichen (Martini et al. 2016, 4).

Jedoch hat das Fortschreiten der Digitalisierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung mit verschiedenen Grundprinzipien und gesetzlichen Regelungen wie dem Föderalismus zu kämpfen (Bernhardt 2018, 2). Der in der öffentlichen Verwaltung wesentlich häufiger anzutreffende Begriff für technische Modernisierung ist der des E-Government. Allerdings gibt es auch dafür unterschiedliche Einordnungen, welche im folgenden Unterkapitel erläutert werden.

2.2.2 Einordnung des Begriffs E-Government im Kontext dieser Arbeit

Wenn im Bereich der öffentlichen Verwaltung die Rede von Digitalisierung ist, spricht man im selben Atemzug oft von E-Government. Aber ist damit tatsächlich das Gleiche gemeint und

können diese Begriffe vielleicht sogar synonym gebraucht werden? Im Bereich des E-Governments gibt es verschiedene Definitionen. Um diese einordnen zu können, werden einige nachfolgend vorgestellt und im Anschluss kurz analysiert.

Unter anderem gibt es die Definition von Jörn von Lucke und Heinrich Reineremann, die als Speyerer Definition von Electronic Government im Jahr 2000 veröffentlicht wurde (von Lucke/Reineremann 2000). In dieser Definition verstehen sie Electronic Government als das Abwickeln von Geschäftsprozessen im Zusammenhang mit dem Regieren und Verwalten, also den Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung, „[...] mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“, eine heute zugegebenermaßen aufgrund der Begrifflichkeiten überholt klingende, aber weiterhin gültige Auslegung. Dies wird umso deutlicher, wenn sie in der Folge auf damit verknüpfte Unterpunkte wie Information, Kommunikation, Formularwesen und Workflows eingehen (Thewes 2007, 27-30). Mit Blick zurück auf das Jahr 2000 kann man sagen, punktuell haben sich Applikationen und Prozesse bereits durchgesetzt, aber sowohl behördenübergreifend als auch über verschiedene föderale Ebenen hinweg klaffen auch heutzutage noch große Lücken.

Eine weitere Definition, die etwas enger gefasst ist, liefern Evans/Yen (2006, 209), wenn sie E-Government mit „*Simply speaking, E-Government means the communication between the government and its citizens via computers and a Web-enabled presence*“ beschreiben. Diese Definition beschreibt im Kern nur die Kommunikation zwischen Verwaltung (oder Regierung) und ihren Bürgern.

Carter/Bélanger (2005, 5) beschreiben E-Government knapp als: „*E-government is the use of information technology to enable and improve the efficiency with which government services are provided to citizens, employees, businesses and agencies*“, wodurch wie bei manchen der vorhergehenden Definitionen auch die Unterstützung und effizientere Erbringung von Diensten an externe Akteure wie Bürger oder Unternehmen gemeint ist. Etwas weiter unten verfeinern sie die Definition, indem sie unterschiedliche Empfänger der Leistungen einbeziehen und decken dadurch einen etwas größeren Radius an Akteuren ab (Carter/Bélanger 2005, 6). Unter anderem sprechen Carter/Bélanger (2005, 6) hier von Government Delivering Services to Individuals (G2IS), Government to Individuals as a Part of the Political Process (G2IP), Government to Business as a Citizen (G2BC), Government to Business in the Marketplace (G2BMKT), Government to Employees (G2E) und Government to Government (G2G). Zum inneren Verwaltungshandeln, also innerhalb einer Einheit bzw. Behörde, gibt es jedoch auch hier keinen direkten Bezug.

Das Bundesministerium des Inneren gibt eine etwas konkretere Definition ab, denn hier „... umfasst Electronic Government alle Prozesse der Entscheidungsfindung und Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung, soweit diese unter weitest gehender Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien stattfinden. [...] Sie fangen an bei der Verwaltungsmodernisierung durch elektronische Vorgangsbearbeitung, reichen über die Bereitstellung von Verwaltungsinformationen auf Behörden-Portalen im Internet bis hin zu den komplexen Transaktionen und interaktiven elektronischen Bürgerdiensten im Netz. Ziel ist es, externen Verwaltungskunden, wie Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaftsunternehmen sowie anderen

Verwaltungen, sämtliche Behördendienstleistungen elektronisch zugänglich zu machen“ (BMI 2003, 37).

Dass E-Government nicht nur das Zurverfügungstellen von Online-Diensten ist, stellt auch Heeks (2005, 4) in seiner Definition fest: *„eGovernment is the use of IT by public organizations. eGovernment is therefore not just about the Internet. And e-government has been with us for many decades: long before the terminology of ‘e-government’ was invented. eGovernment means office automation and internal management information systems and expert systems, as well as client-facing web sites“.*

Eine ebenso generelle wie weitreichende Definition geben Spirakis et al. (2010, 75) ab, wenn sie sagen, E-Government bedeute, Informationstechnologie zur Veränderung des staatlichen Handelns zu nutzen, um die Erreichbarkeit, die Effektivität und Zuordnung von Zuständigkeiten zu verbessern.

Die Europäische Union definiert E-Government auch in Bezug auf ein Umdenken von Prozessen und Organisationen und mit dem Ziel, Dienste effizienter und günstiger zu den Empfängern zu bringen: *„ICTs are already widely used by government bodies, as it happens in enterprises, but eGovernment involves much more than just the tools. It also involves rethinking organisations and processes, and changing behaviour so that public services are delivered more efficiently to people. Implemented well, eGovernment enables citizens, enterprises and organisations to carry out their business with government more easily, more quickly and at lower cost“* (Europäische Union 2018).

Wie die oben genannten Beispiele zeigen, gibt es seit Einführung des Begriffs E-Government unterschiedlich weit gefasste Beschreibungen dieses Begriffs und seiner Verwendung. Zusammengefasst lässt sich aber sagen, dass die elektronische oder heute besser digitale Abwicklung von Verwaltungsprozessen nach innen sowie nach außen unter diesen Begriff fällt. Durch die im vorhergehenden Satz synonyme Verwendung der Begriffe elektronisch und digital wird deutlich, dass sich begrifflich bereits eine Veränderung abzeichnet. Das wirft natürlich die Frage auf, wie verändert sich das E-Government oder anders formuliert, wie entwickelt es sich weiter? Wie der Begriff „Industrie 4.0“ als Beispiel zeigt, ist das mit der konkreten Ableitung manchmal so eine Sache. Er wurde im Jahr 2011 im Rahmen eines Projekts der Hightech-Strategie ins Leben gerufen und steht heute für eine industrielle Revolution – die Digitalisierung der Industrie (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2017).

von Lucke (2016, 163-164) transportiert den Begriff des Smart Government als intelligent vernetztes Handeln ins Deutsche und erläutert den Begriff, indem er die Parallele zum Schlagwort Industrie 4.0 zieht, welches u. a. intelligentes Handeln und Zusammenspiel von bspw. Maschinen in Produktionsprozessen umschreibt. So sollen Konzepte, die mit dem Adjektiv „smart“ umschrieben werden, ausdrücken, dass die beteiligten Akteure, hier aber auch ganz bewusst die beteiligten Dinge (bspw. Geräte), eine gewisse Intelligenz besitzen und dadurch ihr Handeln bzw. ihre Funktionsweise beeinflusst wird (von Lucke 2016, 167-168). Durch die aktuell bereits stärkere Durchdringung mit Konzepten und Inhalten bescheinigt von Lucke (2016, 166) dem Begriff „Smart Government“ im Vergleich zu dem vom privatwirtschaftlichen Institut IVM²

kreierten und patentierten Begriff „Verwaltung 4.0“ (IVM²) die größeren Zukunftschancen. Generell sollte Smart City oder Smart Government nicht auf einzelne Felder wie Bildung, Gesundheit, Energie und Verkehr limitiert werden, vielmehr projiziert der Begriff Smart (City) hier die Vernetzung verschiedener Domänen und Akteure (Meyer 2020, 73-76). Die Aufgaben der Behörden der öffentlichen Verwaltung sind weitaus vielschichtiger und erfordern „cleveres Vorgehen“, eine Übersetzung von smart, die von Lucke (2016) als passend für das zukünftig notwendige Handeln der Verwaltung beschreibt. Glybovets/Mohammad (2017) beschreiben Smart Government u. a. als stark auf den Bürger zugeschnitten, indem die Verwaltung die Bedürfnisse kennt und personalisierte Informationen automatisiert zur Verfügung stellt oder diese zumindest abgerufen werden können. Während sich E-Government durch die Nutzung von IT-Systemen und das Zurverfügungstellen von digitalen Diensten für Bürger auszeichnet, bietet Smart Government durch die Nutzung von Daten neue Möglichkeiten der Entscheidungsfindung (Glybovets/Mohammad 2017).

Da bereits früh Ziele und Definitionen für das E-Government und seine umzusetzenden Verfahren oder Ansätze geschaffen wurden, benötigt man zur Verdeutlichung der nächsten Entwicklungsstufen und um zu zeigen, dass es weiteren Fortschritt gibt, auch neue Begriffe. Hier ist u. a. die Rede vom E-Government der nächsten Generation (Kaczorowski 2014) oder verschiedenen Wortschöpfungen in Zusammenhang mit Intelligenz, bspw. Smart Government (Mettler 2019, 183) oder Smart Cities (Kaczorowski 2014).

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass unter E-Government ebenso wie in der Fortführung des Begriffs in Smart Government eine breite Palette an technisch, elektronisch bzw. digital unterstützten Abläufen oder Diensten gemeint ist, es aber die eine gültige Definition nicht gibt. Oft wird unter E-Government gerade in älteren Quellen das Zurverfügungstellen und die Nutzung von Online-Diensten subsumiert (Mehlich 2013, 51-52), was für diese Arbeit aber nicht alleine im Vordergrund steht. Wie oben beschrieben, gibt es zwar auch die einzige scharfe Definition von Digitalisierung bzw. digitaler Transformation nicht, jedoch wird hier klar, dass es sich um die umfassende Veränderung von Prozessen auf Basis veränderter technischer Möglichkeiten handelt. Diese, dem Zeitgeist entsprechende Sichtweise kommt eher dem nahe, was mit der hier vorliegenden Arbeit erreicht bzw. ausgesagt werden möchte. Es geht um die Digitalisierung der Verwaltung von kleinen Kommunen und zwar ganzheitlich. Ein Teilaspekt sind Online-Dienste für Bürger, aber um diese auch sinnvoll einsetzen zu können und damit sich daraus auch ein Nutzen für die Verwaltung und ihre Beschäftigten ergibt, müssen vor allem auch intern Veränderungen vorgenommen werden. Diese Veränderungen, die oft auch mit einem Einhergehen eines kulturellen Wandels beschrieben werden, sind laut der Definitionen in Kapitel 2.2.1 der digitalen Transformation zu eigen und deshalb wird in dieser Arbeit von der digitalen Transformation bzw. als Synonym von der Digitalisierung der Verwaltung gesprochen. Daher ist das Ziel dieser Arbeit die Unterstützung im Rahmen des Prozesses einer fortschreitenden digitalen Transformation und nicht einer stärkeren Durchdringung mit E-Government-Anwendungen.

2.3 Status quo der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Nachdem eingangs wichtige Rahmenbegriffe definiert wurden, ist im nächsten Schritt für diese Arbeit von Interesse, wie der aktuelle Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

ist. Auch wenn in Kapitel 2.2 die Begriffe Digitalisierung/digitale Transformation im Kontext dieser Arbeit den Vorzug vor dem Begriff E-Government erhalten haben, bleibt es nicht aus, im Blick auf den aktuellen Stand der Digitalisierung auch den aktuellen Stand des E-Governments zu beleuchten, da dieser Begriff nicht ganz trennscharf ist und häufig in Artikeln und Studien Anwendung findet. Um den aktuellen Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu skizzieren, wird zum einen ein Blick auf die technischen Veränderungen im Laufe der Zeit und das Kernelement, die Mitarbeiter, geworfen (Kapitel 2.3.1, 2.3.2). Zur Identifikation des aktuellen Stands wurde zum einen auf wissenschaftliche, aber auch behördliche Literatur zum Thema zurückgegriffen und zum anderen auf bereits existierende Studien, sowohl wissenschaftlicher Natur als auch von Unternehmen der Privatwirtschaft durchgeführt (Kapitel 2.3.3, 2.3.4). Anschließend wird die aktuelle Situation aus zwei Blickwinkeln beleuchtet: Zum einen erfolgt eine Betrachtung aus externer Sicht, also aus der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen (2.3.5). Das heißt, welche Möglichkeiten gibt es bereits, mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt zu treten, wie werden diese genutzt und wo treten vielleicht noch verstärkt Probleme auf? Der zweite Blickwinkel ist aus der Sicht der Verwaltung heraus (2.3.6): Wie ist der Stand, welche Umsetzungen sind bereits erfolgt, wie ist die Einstellung der Mitarbeiter und an was fehlt es noch zur stärkeren Durchdringung? Die Sichtweise der Verwaltung, also von innen heraus, wird hier als zweiter Punkt nach der Sicht von außen behandelt, weil so die Hinleitung zum Thema der vorliegenden Arbeit gewährleistet sein soll. Denn die Sicht von außen, also bspw. die Sicht der Bürger auf die Verwaltung ist zwar wichtig und relevant, jedoch bleibt es eine Sicht von außen. Interessanter für das Thema dieser Arbeit ist der Blick in die Verwaltungen, sozusagen hinter die Kulissen, um einen Eindruck vom aktuellen Stand der Digitalisierung zu erlangen.

2.3.1 Technische Veränderungen in der deutschen Verwaltung

Die Unterstützung der Bearbeitung von Verwaltungsleistungen durch Informations- und Kommunikationstechnik blickt bereits auf eine lange Zeit des Einsatzes zurück (Denkhaus/Geiger 2016, 4). So wurde bereits in den 1970er-Jahren Informations- und Kommunikationstechnik zur effizienteren und kostensparenden Bearbeitung von Verwaltungsleistungen eingesetzt (Schwertsik 2013, 87; Manoharan/Ingrams 2018, 1). Laut Jann (1999, 520-521) gibt es zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zwei widersprüchliche Hypothesen. Die eine betont die Kontinuität, mit der die Verwaltung seit mindestens fünfzig oder sogar hundertfünfzig Jahren ihren Verpflichtungen nachkommt, die andere weist auf die stetigen Veränderungen hin, die im Hinblick auf die Mitarbeiter, die Aufgaben und die technischen Möglichkeiten eine ganz andere Verwaltung haben entstehen lassen. Wenn man davon ausgeht, dass sich beide Hypothesen nicht ausschließen, könnte man also annehmen, dass zwar keine strukturellen Umbrüche stattgefunden haben, aber alle notwendigen Veränderungen, ohne die man sowieso nicht ausgekommen wäre, eingearbeitet wurden (Jann 1999, 520-521).

Bereits in den 1990er-Jahren entstand auf Basis von E-Commerce der Begriff des E-Governments (Schwertsik 2013, 88) und wurde auch in den 2000er-Jahren noch als Rechts- und Signaturproblem wahrgenommen (Hinz 2018b, 279). In den Anfangszeiten des E-Governments wurde u. a. die digitale Erreichbarkeit per E-Mail eingeführt und etwas später die Möglichkeit

von Online-Formularen, die wegen ihrer analogen Weiterverarbeitung allerdings noch zu Medienbrüchen führten (Schwertsik 2013, 88). Mittlerweile hat Deutschland im Bereich von E-Government-Anwendungen in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht und auch die Bund- und Länder-Zusammenarbeit mithilfe von neuen technischen Möglichkeiten wie bspw. der eID-Funktion des neuen Personalausweises vorangetrieben (Martini et al. 2016, 8-9). Trotzdem tut sich Deutschland an verschiedenen Stellen immer noch schwer mit der anstehenden, technikgetriebenen Reform (Stember/Hesse 2018, 79). Besonderes Augenmerk genießen natürlich die von außen verfügbaren Dienste, die von Bürgern und Unternehmen verwendet und als Government-to-Business (G2B) bzw. Government-to-Customer (G2C) bezeichnet werden (Mehlich 2013, 67-73; Krcmar et al. 2017; Stember/Hesse 2018, 80). In der Öffentlichkeit weniger präsent, jedoch für eine funktionierende Verwaltung nicht zu vernachlässigen, ist die Government-to-Government (G2G)-Perspektive, also die Kooperation zwischen einzelnen Behörden. Diese Kooperationen könnten richtig genutzt eine Schlüsselrolle zur Förderung von E-Government übernehmen (Mehlich 2013, 73-74; Stember/Hesse 2018, 80). Im Laufe der Zeit wurden weitere Maßnahmen ergriffen, um die rechtlichen Hürden zu beseitigen und die Verbreitung und Nutzung von E-Government zu fördern (siehe 2.3.3 und 4.1.). So wurden in Bund und Ländern E-Government-Gesetze zur Regelung des technologischen Ausbaus eingeführt und im Jahr 2017 wurde mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) ein weiteres Instrument zur Förderung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen verabschiedet (siehe 2.3.3 und 4.1.).

Mittlerweile ist ein Verwaltungshandeln ohne IT-Unterstützung nicht mehr denkbar. Dieser Einfluss der Technik wird sich im Rahmen der digitalen Transformation verstärken (Schenk/Dietrich 2018, 268). Trotzdem findet man in vielen kommunalen Verwaltungen noch verstaubte Begriffe wie „EDV“ (elektronische Datenverarbeitung) als Abteilungsbezeichnung (Schenk/Dietrich 2018, 269). Um mental sowie organisatorisch und technisch zu einem aktuellen Begriff wie digitale Verwaltung zu kommen, ist zum einen ein Umdenken der Verwaltung erforderlich, indem die IT nicht als Lieferant für Technik, sondern als Partner der Fachabteilung zur gemeinsamen Überwindung von Herausforderungen gesehen werden (Schenk/Dietrich 2018, 269-270). Den nächsten großen Begriff gibt es mit Smart City bereits und dieser wird durch verschiedene Anwendungsfälle immer konkreter (Schenk/Dietrich 2018, 272). Kleine Einheiten, also auch kleine Kommunen, sind zwar insgesamt effizienter zu verändern, aber einzelne Evolutionsphasen können deswegen auch nicht übersprungen werden und deshalb ist im ersten Schritt die **digitale Verwaltung** wichtig, um später zur **Smart City** zu kommen (Schenk/Dietrich 2018, 272-273).

Auf dem Weg dorthin spielt genau wie im privatwirtschaftlichen Bereich auch in der öffentlichen Verwaltung die Beziehung zwischen IT- und Fachabteilungen eine große Rolle und bezeichnet hier sowohl die Verlinkung der operativen wie auch der strategischen Aspekte (Walser et al. 2015, 799-801). Diese gemeinhin als Business-IT-Alignment bezeichnete Verlinkung kann bspw. durch Kommunikation, den Abgleich der jeweiligen Ziele bzw. Ergebnisse und gemeinsame Weiterentwicklung von Wissen zum Ausdruck gebracht und erweitert werden (Luftman et al. 2017, 6-8). Jedoch wird eine besondere zukünftige Herausforderung für die

Weiterentwicklung des IT-Alignments im Bereich von verteilten Systemen und kooperativer Leistungserbringung liegen (Coltman et al. 2015, 96-97).

Werden nun verschiedene Aspekte einer Stadt wie moderne Kommunikation und Technik auch in Bezug auf Bereiche außerhalb der Verwaltung wie Mobilität, Umwelt, Energieversorgung oder Gesundheit und Pflege in den Fokus gerückt und soll die Grundlage einer digitalen Stadt dazu dienen, weitere Lebensbereiche für eine hohe Lebensqualität zu erschließen, begibt sie sich auf den Weg in Richtung Smart City (Decarli et al. 2014, 7; Kaczorowski 2014; Lopes/Oliveira 2017, 618). Das Verwaltungshandeln wird dabei nicht nur digitalisiert, sondern verändert sich auch hin zu mehr Transparenz, Kollaboration und Partizipation (Decarli et al. 2014, 7). Alle Teilbereiche, die Städte und Gemeinden bereits jetzt und in Zukunft betreffen, laufen bei der Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern zusammen, weswegen diesem Bereich eine besondere Rolle für die zukünftige Entwicklung zukommt (Kaczorowski 2014, 70ff).

Auch wenn für diese Arbeit der Begriff der Smart City nicht allein als Zielsetzung maßgeblich ist, so wird in der Literatur in diesem Bereich ein potenzieller Zielkorridor oft mit der nötigen visionären Brille beschrieben. Ein Grundpfeiler, der auch bei der Umsetzung aktueller Herausforderungen eine Rolle spielen sollte, ist das Ziel, dass Verwaltungsprozesse von der Antragstellung bis zum Bescheid, digital angeboten werden sollten (Kaczorowski 2014, 71). Das heißt, es müssen sich die Prozesse ändern und mit ihnen die Arbeitsweise der Mitarbeiter. So sollte es bspw. in Zukunft nicht mehr nötig sein, dass der Bürger sich die gerade zuständigen Personen im Rathaus oder Telefonverzeichnis selbst sucht (Kaczorowski 2014, 73). Eine intelligente Software kann seine Anfrage oder seinen Antrag direkt weiterleiten. Das heißt, eigentlich sollte das Ziel der Zukunft sein, den Antrag so umfangreich wie möglich, vielleicht unter zu Hilfenahme von künstlicher Intelligenz automatisiert (Engin/Treleaven 2018; Mettler 2019, 184) abzuarbeiten, damit der verantwortliche Verwaltungsmitarbeiter am Ende nur eine Prüfübersicht erhält, um die gesetzlichen Vorschriften, bspw. das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten. Die Prozesse sollten also kundenorientiert, einfach, zuverlässig und sicher ablaufen und es sollte keine Rolle spielen, über welchen Kanal oder welches Medium der Kontakt zur Verwaltung hergestellt wird (Kaczorowski 2014, 72ff). Mit der Grundvoraussetzung der intelligenten digitalen Prozesse ergeben sich neue Möglichkeiten zur Nutzung der Potenziale von offenen Daten (Kaczorowski 2014, 81ff), die zur Verfügung gestellt und geteilt werden und über neue Möglichkeiten der Mitgestaltung und Teilhabe von Bürgern genutzt werden können (Kaczorowski 2014, 86ff).

Um den zukünftigen Herausforderungen zu begegnen, haben einige Behörden bereits Strategien oder Leuchtturmprojekte ausgearbeitet bzw. gestartet, um eine stärkere Digitalisierung zu forcieren. Die Strategien werden meist als **Digitalisierungsstrategie** oder digitale Agenda bezeichnet und sind häufig im Bereich der Länder und des Bundes zu finden (Berzel 2020, 3f). Sie beinhalten in der Regel ein breites Spektrum von Themen wie Bildung, Wirtschaft und Wissenschaft, Gesundheitswesen, Kultur und Tourismus, aber auch öffentliche Verwaltung und Kommunen als Handlungsfelder (Freistaat Thüringen 2017; Baden-Württemberg 2018a; Rheinland-Pfalz 2018; Sachsen-Anhalt 2018). Der Part, der die öffentliche Verwaltung und die Kommunen betrifft, wird teilweise auch bereits durch Service-Angebote flankiert, d. h., es wird

bspw. ein zentrales Portal angeboten, das die Behörden der Länder, aber auch Kommunen nutzen können (Baden-Württemberg 2018b; Freistaat Bayern 2018). Die zum Zeitpunkt der Erstellung aktuellste Variante der Digitalisierungsstrategie des Freistaats Bayern beinhaltet u. a. ein neues Ausbildungsfeld zum „Digitalwirt“ und regionale Ansprechpartner (Klein 2018a). Zudem versuchen Initiativen von verschiedenen Verbänden oder anderen Interessensvertretungen, das Thema Digitalisierung zu forcieren, indem sie speziell auf ihre Mitglieder zugeschnittene Angebote zur Verfügung stellen. Beispielsweise will der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. durch seine Kooperation „Digitale Städte und Regionen“ Aktivitäten und Erfahrungsaustausch koordinieren und durch gemeinsame Forderungen an die Politik zielgerichtete Unterstützung für Kommunen erreichen (Digitale Städte und Regionen 2018).

2.3.2 Personalsituation

Ein zentraler Punkt, wenn es um die Umsetzung und Akzeptanz von E-Government geht, sind die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung (Mehlich 2013, 59-60). Laut (dbb 2018, 10) waren im öffentlichen Bereich in Deutschland zum Stichtag 30. Juni 2016 ca. 4,7 Mio. Personen beschäftigt. Das ist eine Menge, jedoch werden hier bspw. auch alle Soldaten, Polizisten, Richter oder Kindergärtner gezählt, weil auch diese Berufsgruppen dem öffentlichen Dienst angehören. Für die vorliegende Arbeit ist allerdings primär die Gruppe der inneren Verwaltung als derer, die tatsächlich Verwaltungstätigkeiten für Behörden erledigen, interessant. Der hier relevante Aufgabenbereich entspricht laut dbb (2018, 22) in etwa dem Bereich „politische Führung und zentrale Verwaltung“ und hat insgesamt 478.240 Stellen inne. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich nahezu am wenigsten für seine Belegschaft aus. Im Jahr 2015 waren dies 7,5 %, was nur von Irland (7,4 %) unterschritten wurde (dbb 2018, 22). Zum Vergleich gab Dänemark als Spitzenreiter dieser Kategorie im Jahr 2015 für seine Beschäftigten 16,1 % aus (dbb 2018, 22). Diese Einsparmaßnahmen führen laut dem Bundesvorsitzenden Ulrich Silberbach vor allem im kommunalen Bereich zu starken Defiziten in der Personaldecke (dbb 2018, 5). Zudem drückt die Altersstruktur aus, dass innerhalb der nächsten 10 Jahre ca. 1,2 Mio. Beschäftigte in den Ruhestand verabschiedet werden (dbb 2018, 32-33), was durch die aktuellen Ausbildungszahlen von ca. 150.000 Auszubildenden bei einer in der Regel 3-jährigen Ausbildung bei weitem nicht gedeckt wird (dbb 2018, 34-35).

Um diese Ressource zukünftig zu pflegen und sich den modernen Arbeitsbedingungen anzupassen, hat das Land Schleswig-Holstein neue Regelungen für das flexiblere Arbeiten in der Landesverwaltung verabschiedet, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie besser unterstützen sollen (Ehneß 2018). Mehlich (2013, 60-61) folgend, werden sich die Aufgaben und notwendigen Kompetenzen in Zukunft verändern und können zu einer Einteilung der Verwaltungsmitarbeiter in drei Gruppen führen:

- Die „normalen“ Mitarbeiter, die zwar noch stärker als bisher durch IT-Prozesse unterstützt werden und sicherlich immer wieder Produktschulungen benötigen. Allerdings benötigt diese Gruppe keine speziellen E-Government- oder IT-Kenntnisse.

- Die Gruppe zwei beherbergt die Fach- und Führungskräfte. In kleinen und mittleren Gemeinden können das bspw. Bürgermeister, Geschäftsleiter oder Projektleiter sein. Sie benötigen ein hohes Maß an Kenntnis von E-Government-Prozessen, der Verwaltungsinformatik und dem Wissen über organisatorische und informationstechnische Zusammenhänge.
- Die dritte Gruppe beinhaltet die Techniker, also die Mitarbeiter der EDV-/IT-Abteilung, die es in kleinen Gemeinden heutzutage möglicherweise gar nicht gibt. Diese zukünftig sehr begehrte Gruppe von Beschäftigten hat entweder eine IT-Ausbildung bzw. -Studium, in jedem Fall fundiertes technisches Wissen, braucht aber auch das nötige Know-how der Verwaltungsabläufe, um Prozesse analysieren und Mitarbeiter schulen zu können.

Die Kombination aus Gruppe zwei und drei stellt der Chief Information Officer (CIO) dar, der den Überblick über die Verwaltung und die Kommunikation auf Entscheidungsebene führt und gleichzeitig auch die technische Weiterentwicklung vorantreibt (Kahlen 2014, 32-34).

2.3.3 Aktueller Stand der Gesetzgebung

Die Weiterentwicklung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ist eng an die gesetzlichen Möglichkeiten gekoppelt. Schritt für Schritt wurde die auf die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung Einfluss nehmende Gesetzgebung in den letzten Jahren weiterentwickelt und auf die Anforderungen von Behörden und externen Akteuren wie Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen angepasst (Mergel 2021, 333-337).

Beispielhaft kann der Artikel 91c (siehe Unterkapitel 4.1.6) GG stehen, der die Zusammenarbeit von Bundes- und Landesverwaltungen etwa im Bereich von Tätigkeiten des IT-Betriebs ermöglicht hat. Ohne diese Änderung des GG wäre das Beispiel Dataport als IT-Kooperation zwischen Bundesländern und Kommunen nicht möglich gewesen (Dataport 2018).

Nach und nach kamen E-Government-Gesetze von Bund und Ländern hinzu, um dem Bedarf an gesetzlichen Regelungen gerecht zu werden und gleichzeitig auch mit dem technologischen Fortschritt Schritt halten zu können, der hauptsächlich von der Privatwirtschaft mit ihren digitalen Global Playern angetrieben wird (Kübler 2018, 1401-1402). Wenn auch noch nicht alle vorgegebenen (meist nicht verbindlichen) Fristen zur Umsetzung verstrichen sind, ist es doch interessant, dass unter den unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben und Programmen lediglich die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern von knapp der Hälfte der Befragten in einer Studie der Wegweiser GmbH und der Hertie School of Governance als wirksam beschrieben wurden (Hammerschmid et al. 2018, 5). Von einem noch effektiveren Gesetz erwarten 58,1 % die verpflichtende Einführung der elektronischen Aktenführung, klare Fristen und Zuständigkeiten sowie die regelmäßige Evaluation der Gesetzgebung (Hammerschmid et al. 2018, 9). Dementsprechend könnte durch die im Moment aktuellste gesetzliche Regelung, den OZG des Bundes (siehe 4.1.4), ein weiterer Impuls und wirksame Veränderungen eintreten. Genauer wird auf die o. g. Gesetze ebenso wie auf die weiteren gesetzlichen Anforderungen im Rahmen von Kapitel 3.4.1.12 näher eingegangen.

2.3.4 Studien zum Stand der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Um den Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland darzustellen und Lücken aufzuzeigen, wurden neben wissenschaftlicher Literatur auch Praxisdokumente herangezogen. Vor allem die unten dargestellten Studien (Abbildung 5, Abbildung 6 und Abbildung 7) sollen einen Überblick über die aktuelle Situation verschaffen. Hier wird vorausgesetzt, dass Studien einen größeren Themenbereich abdecken und dadurch im Vergleich zu einzelnen wissenschaftlichen Artikeln einen besseren Überblick vermitteln. Wobei Letztere natürlich ebenso wichtig für diese Arbeit sind. Allerdings sind diese oft auf Teilbereiche fokussiert und daher für diesen Zweck nicht ideal. Die Studien stammen allesamt aus den Jahren 2015 – 2021 und haben unterschiedliche Forschungsgegenstände und Methoden zur Basis. Auch sind die Studien von unterschiedlichen Autoren erstellt worden, welche Privatunternehmen einbeziehen. Gerade Studien, die von Unternehmen der Beratungsbranche erstellt wurden, wurden mit besonderer Vorsicht betrachtet. Es wurden nur relevante und als unkritisch erachtete Daten für die vorliegende Arbeit herangezogen. Um die Einordnung zu erleichtern, ist aus diesem Grund in der Übersicht der verwendeten Studien in Abbildung 5, Abbildung 6 und Abbildung 7 u. a. der Ersteller aufgeführt. Die Studien, die Privatunternehmen einbeziehen, wurden für die vorliegende Arbeit deshalb ausgewählt, weil im Bereich der öffentlichen Verwaltung oft gerade Privatunternehmen in Form von Beratungshäusern die Innovationstreiber darstellen. Durch eine Vielzahl an Projekten mit und im Umfeld der öffentlichen Verwaltung haben sie zudem großes Wissen aufgebaut. Wie in der Folge deutlich wird, unterscheiden sich die Erkenntnisse nicht erheblich von den Studien, die von staatlichen oder wissenschaftlichen Instituten erstellt wurden. Gegenstand der untersuchten Studien war nicht immer ausschließlich die Fokusgruppe dieser Arbeit, die kleinen Kommunen.

Da für diese Arbeit hauptsächlich Studien aus Deutschland relevant sind und zudem ein großes aktuelles Interesse vorherrscht, wurde im ersten Schritt mit den deutschen Suchbegriffen „Digitalisierung“, „Kommunen“ und „Studie“ durchgeführt. Die Erwartungshaltung ist, dass Studien über deutsche Kommunen auch in Deutsch verfasst sind, weil die Adressaten der Erkenntnisse Personen aus den deutschen Kommunen, aber auch von Bund und Ländern sowie der Politik sind.

Als erstes wurde eine Suche über die Datenbank Scopus durchgeführt, die erwartungsgemäß keine Treffer lieferte. Im zweiten Schritt wurden dieselben Begriffe für Google Scholar verwendet. Hier wurden ungefähr 14.800 Treffer erzielt. Erwartungsgemäß wurden nicht nur Studien gefunden. Es wurden die ersten 10 Seiten (100 Suchergebnisse) durchsucht und eine Studie verwendet. Im nächsten Schritt wurden die Begriffe in der Internetsuchmaschine Google eingegeben. Hier wurden letztendlich die meisten und aktuellsten Studien gefunden. Aus den ersten 10 Seiten (100 Suchergebnisse) wurden zwölf interessante Studien untersucht, von denen acht hier Verwendung fanden.

Im Weiteren wurde, wie üblich und u. a. bei Webster/Watson (2002) beschrieben, eine Vorwärts- und Rückwärtssuche durch die verwendeten Quellen durchgeführt. Obwohl der Fokus auf Kommunen in Deutschland liegt, sollte englischsprachige wissenschaftliche Literatur nicht ausgegrenzt werden. Deshalb wurde über den folgenden Suchterm die Datenbank Scopus durchsucht:

„TITLE-ABS-KEY ((municipality OR municipalities) AND ("small city" OR "mid-sized" OR "small town" OR "local government" OR village OR rural) AND e-government OR "digital government" OR digitalization OR digitization AND qualitative)“.

Während die Internetsuche unzählige Ergebnisse liefert, erzielte der Suchterm 21 Ergebnisse, von denen keiner einer Studie entsprach. Die folgende Vorwärts- und Rückwärtssuche erbrachte allerdings drei Artikel (keine Studien), die für die Arbeit betrachtet wurden.

Die bestehenden Studien, die den Bereich der Verwendung von E-Government bzw. den Stand der Digitalisierung beleuchten, tun dies meist aus verschiedenen Blickwinkeln. Es gibt hier zum einen die **externe Sicht**, also die der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen oder anderer Akteure, die von außen mit der Verwaltung in Kontakt treten. Zum anderen gibt es die **interne Sicht**, also die Sicht der Führungskräfte und Mitarbeiter aus den Behörden selbst, auf den aktuellen Stand der eigenen Organisation. Dementsprechend gibt es Studien, die den aktuellen Stand, meist bezogen auf die digitalen Verwaltungsleistungen als Online-Dienst, aus Bürger- oder Unternehmenssicht darstellen und auf der anderen Seite Studien, die den aktuellen Stand aus der Sicht der Verwaltung selbst darstellen. Innerhalb der internen Sicht gibt es folglich natürlich auch noch die Unterscheidung nach der Ebene der befragten Behörden, weil es durchaus einen Unterschied machen kann, ob ein Vertreter einer Bundesbehörde oder einer kleineren ländlichen Kommune befragt wird. Also gibt es hier Studien, bei denen eher Bundes- und Landesbehörden betrachtet werden, genauso, wie es Studien gibt, die ausschließlich Kommunen betrachten und bei wieder anderen Studien werden Vertreter aller zuvor genannten Ebenen befragt.

Die gesammelten Studien geben gemeinsam einen guten Eindruck vom aktuellen Status der Digitalisierung ab und führen gleichzeitig zur Notwendigkeit der genaueren Betrachtung der kommunalen Ebene auf Basis einer qualitativen empirischen Erhebung in Kapitel 5. In Abschnitt 5.1 wird noch konkret auf die Unterschiede zu dieser Arbeit eingegangen.

Obwohl sich diese Recherche der bestehenden Studien nicht ganz korrekt als Sekundäranalyse einordnen lässt (Baur/Blasius 2014; Mochmann 2014), dienen die Regeln zu ihrer Durchführung auch hier einer strukturierten Bearbeitung und Analyse. Zudem soll eine Übersicht (siehe Abbildung 5, Abbildung 6 und Abbildung 7) über die zugrunde liegenden Studien dem Leser die Einordnung der einzelnen Arbeiten erleichtern. Die Parameter wurden auf Basis von Fragen entwickelt, die Medjedović (2014, 223ff) als notwendig für die Kategorisierung der Arbeiten im Rahmen einer Sekundäranalyse erachtet:

- *„Was ist die Zielsetzung der Studie und ihr konzeptioneller Rahmen?*
- *Welche Inhalte werden tatsächlich behandelt?*
- *Wie wurden die Daten erhoben (Methoden, Sampling)?*
- *Wann wurden die Daten erhoben (Aktualität)?*
- *Wer hat die Daten erhoben (Qualität)?“*

Nr.	Name der Studie	Jahr der Befragung (Aktualität)	Autor	Zielsetzung	Inhalte	Methode	Wer wurde befragt?	Sampling	relevant für Kommunen?
1	Wirkungen von e-Government - eine Studie in den Ländern Deutschland, Schweiz und Österreich	2015	Materna GmbH Information & Communications und der Hochschule Harz (FH) Fachbereich Verwaltungswissenschaften	Aktueller Stand des E-Government	Aktueller Stand, Hürden und Herausforderungen, sowie Ziele und Nutzen	quantitativ	Bundesländer bzw. Kantone und Kommunen	138	Ja
2	E-Government in Deutschland: vom Abstieg zum Aufstieg	2015	Fromm et al (2015)	E-Government-Angebote in deutschen Kommunen und bundeslandspezifischen Serviceportalen	Aktueller Stand des Serviceangebots auf Portalen der öffentlichen Verwaltung	praktische Erprobung	Portale von Bundesländern und Kommunen	84	Ja
3	Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market: 'An assessment of digital public service delivery in Europe'	2015	Europäische Union	Aktueller Stand des E-Government	Untersuchung der digitalen Dienste in Europa	quantitativ	Staaten	keine Angabe	Nein
4	Wie digital sind deutsche Verwaltungen?	2015	init AG	Digitalisierung der Verwaltungen	Strategie, Prozesse, Infrastruktur, IT Sicherheit	Online Befragung, quantitativ	Landes- und Bundesbehörden sowie Kommunen (=75%)	150	teilweise
5	Kommunalbefragung der VDI-Initiative Stadt:Denken	2017	VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V.	Stand nach verschiedenen Handlungsfeldern	Acht Handlungsfelder, u. a. Digitalisierung	Online Befragung, quantitativ	Kommunen (71,9% < 10.000 Einwohner)	850	Ja
6	Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen	2017	Statistisches Bundesamt	Bürgerzufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen	Fokusthema E-Government: Kommunikationsmöglichkeiten	repräsentativen Zufallsstichprobeprobe, quantitativ	Bürger	5965	teilweise
7	Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen	2017	Statistisches Bundesamt	Unternehmenszufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen	Fokusthema E-Government: Kommunikationsmöglichkeiten	repräsentativen Zufallsstichprobeprobe, quantitativ	Unternehmen	2023	teilweise
8	eGovernment Monitor 2017	2017	fortiss und Initiative D21	E-Government Nutzung in Deutschland	Nutzung von Online Diensten in DE, AT, CH	repräsentative telefonische Befragung, quantitativ	Bürger	1003 bzw. 1013 je Land	Nein

Abbildung 5 - Studien zur Darstellung des Status quo (1) (eigene Darstellung)

Nr.	Name der Studie	Jahr der Befragung (Aktualität)	Autor	Zielsetzung	Inhalte	Methode	Wer wurde befragt?	Sampling	relevant für Kommunen?
9	Die vernetzte Verwaltung	2017	PWC	Umfrage zu Bürgerkonten	Meinung von Bürgerinnen und Bürger zur Nutzung von digitalen Verwaltungsleistungen und ihrer Meinung zum Bürgerkonto	Online Befragung, quantitativ	Bürger	1042	teilweise
10	Zukunftspanel Staat und Verwaltung 2017	2017	Wegweiser GmbH Berlin und Hertie School of Governance	Stand der Digitalisierung	Vier Themenbereiche Strategie, Digitale Verwaltung, Finanzen, Arbeitswelt	Online Befragung, quantitativ	Bund, Länder, Kommunen	346	teilweise
11	Online Befragung zu Behördengängen	2018	Ipsos - Markt- und Meinungsforschungsinstitut	Behördengänge	Durchdringung und Gründe für digitale oder analoge Behördengänge	repräsentative Online-Befragung, quantitativ	Bürger	2000	Nein
12	Zukunftsradar Digitale Kommune	2018	Hornpostel et al (2018)	Aktueller Stand der Digitalisierung in den Kommunen	Selbsteinschätzung der Digitalisierung, der Bereiche mit Handlungsbedarf und Strategie	stichprobenartiges Meinungsbarometer, nicht repräsentativ, quantitativ	Kommunen (Größte 10.000 bis 50.000 Einwohner)	450	Ja
13	Der digitale Landkreis	2018	Deutscher Landkreistag in Zusammenarbeit mit Fraunhofer ISE	Aktueller Stand Digitalisierung der Landkreise	Digitalisierung verschiedener Bereich u. a. Verwaltung	quantitativ	Landkreise	keine Angabe	Ja
14	Wirkung von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform	2018	Stemper et al (2018)	Aktueller Stand und Impulse zu Reformen	Aktueller Stand, Hürden und Herausforderungen, sowie Ziele und Nutzen	Online Befragung, quantitativ	Bundesländer bzw. Kantone und Kommunen > 50.000 Einwohner	138 (870 angefragt)	Ja
15	Digitalisierungsstrategien für Kommunen	2018	Niehaves et al (2018)	Stand der Digitalisierung in NRW Kommunen	Stand der Digitalisierung Größenkategorien berücksichtigt Digitalisierungsstrategien in NRW	1) Quantitative Umfrage, 2) quantitative Dokumentenanalyse, 3) Experteninterviews	Kommunen	1) 145 + 2) 22 + 3) 7	Ja
16	Digital Vorangehen Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen	2018 / 2019	Lemmer/Niehaves (2020)	Erfassung des Status quo	Begriff Strategie Größenkategorien Kommunen Status quo Kommunen bzgl. Digitalisierungsstrategien	Online Befragung, quantitativ	Kommunen	421 (1828 angefragt)	Ja

Abbildung 6 - Studien zur Darstellung des Status quo (2) (eigene Darstellung)

Nr.	Name der Studie	Jahr der Befragung (Aktualität)	Autor	Zielsetzung	Inhalte	Methode	Wer wurde befragt?	Sampling	relevant für Kommunen?
21	Wie sind die Kommunen digital aufgestellt?	2018 / 2019	Opiela et al (2019)	Stand der Digitalisierung	Digitalisierungsstrategie Datenutzung Kompetenzen	Online Befragung, quantitativ	Kommunen	412	Ja
17	Wie smart sind Deutschlands Kommunen?	2019	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Erfassung des Status quo	Status quo Digitalisierung Komunen Größenkategorien von Kommunen	computergestützte Telefoninterviews	Kommunen	300	Ja
22	Innovationen und Digitalisierung in den Kommunen und Landkreisen Baden-Württembergs	2019	Prochazka/Wingartz (2019)	Stand Digitalisierung mit Fokus auf Innovationen	Treiber und Anreize für Innovationen Kommunale Innovationstypen	Fragebogen versendet	Kommunen	130 (angefragt 1136)	Ja
18	Digitalisierungsschub in Kommunen	2020	Deutscher Städte- und Gemeindebund	Digitalisierungstreiber Corona	Stand der Digitalisierung u. a. Digitalstrategie	Online Befragung, quantitativ	Kommunen	623	Ja
19	Digitalisierungskompetenzen in Kommunen	2020	Niehaves et al (2021)	Erfassung des Status quo	Stand der Digitalisierung Größenkategorien berücksichtigt Treiber für Digitalisierung Herausforderungen und Maßnahmen	Online Befragung, quantitativ	Kommunen	116 (angefragt 427)	Ja
20	Stand, Treiber und Erfolgsfaktoren der Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen	2020	Weiß/Fischer (2021)	Stand der Digitalisierung	Stand der Digitalisierung Treiber und hemmende Faktoren Auswirkungen der Corona Pandemie	Befragung	Kommunen	548 (5553 angefragt)	Ja
23	Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung in der Kommunalverwaltung	2020	Halsbenning (2021)	Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung	Status quo Herausforderungen Erfolgsfaktoren	Online Befragung, quantitativ Interviews, qualitativ	Kommunen	629	Ja

Abbildung 7 - Studien zur Darstellung des Status quo (3) (eigene Darstellung)

2.3.5 Der Status quo aus der Sicht von Dritten

Nachfolgend wird der Stand der Digitalisierung aus der Sicht von Dritten dargestellt. Dritte sind hier alle Akteure, die von außen Kontakt mit der Verwaltung aufnehmen, mit einer Behörde in Beziehung stehen oder ein sonstiges Interesse an den Behörden und ihren angebotenen Verwaltungsleistungen haben. In der Regel sind dies Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und höhere Instanzen oder Kontrollgremien.

Seit langem bekannt ist der Teufelskreis oder das sog. Henne-Ei-Problem, in dem sich die öffentliche Verwaltung und ihre fortschreitende Digitalisierung befindet: Es gibt wenig Angebot, weil die Angebote selten genutzt werden und sie werden selten genutzt, weil es so selten und wenige Angebote gibt (Fromm et al. 2015, 22). Das bestätigt auch immer wieder der E-Government-Monitor, der in seiner Erhebung 2017 sogar einen Rückgang der Nutzung feststellen konnte (Krcmar et al. 2017). Die **Nutzung** von E-Government in Deutschland stagniert und ist erstmals seit 2012 sogar gefallen, wohingegen die Nachbarländer Österreich und Schweiz die Nutzung ausbauen konnten (Krcmar et al. 2017, 8). Das liegt zum Teil daran, dass viele gerne den persönlichen Kontakt wahrnehmen (Ipsos 2018), hängt zum anderen aber auch damit zusammen, dass die Zufriedenheit mit den angebotenen Diensten ebenfalls rückläufig ist (Krcmar et al. 2017, 8). Die Zufriedenheit ist stark abhängig vom Nutzen der digitalen Dienste, welcher oft nicht erkannt wird oder tatsächlich nicht vorhanden ist (Krcmar et al. 2017, 12-13, 42).

Der Normenkontrollrat hat auch in seinem Jahresbericht 2017 wieder ein energischeres Vorgehen bei der **Umsetzung** von Digitalisierungsmaßnahmen angemahnt. Nötig seien mehr Einsatz und mehr Entschlossenheit zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen (Nationaler Normenkontrollrat 2017). Trotz vieler Maßnahmen empfindet die Mehrheit der Befragten in der Studie von Schmidt et al. (2015) den Fortschritt nicht als spürbar. Sie gehen hier sowohl auf die Lebenslagen von Unternehmen wie auch von Bürgerinnen und Bürgern ein.

Auf europäischer Ebene hat die EU mit einer Untersuchung den aktuellen Stand des E-Governments in ihren Mitgliedsstaaten untersuchen lassen (vgl. Abbildung 8 und Abbildung 9) (Europäische Union 2015). Deutschland nimmt hier im Bereich des aktuellen Stands und dem zukünftigen Ausbau lediglich einen Platz im hinteren Mittelfeld ein und bleibt so gerade angesichts der Rolle als ökonomischer Anführer digital hinter seinen Möglichkeiten zurück (Europäische Union 2015, 54; Martini et al. 2016, 7).

Einen ersten Überblick über den Stand der Digitalisierung erhält man durch einen Blick auf die **Webseiten** von Städten. Eine Übersicht über den **Reifegrad** von Metropolen der Welt haben Fietkiewicz et al. (2017) erstellt. Mit einem 5-Säulen-Modell bewerten und vergleichen sie 31 Metropolen der Welt hinsichtlich Information, Kommunikation, Transaktion, Integration und Partizipation. Selbst unter diesen großen Städten, von denen man annehmen würde, dass bspw. Informationen für Bürger überall gut zugänglich und vorhanden sind, gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen überprüften Webseiten (Fietkiewicz et al. 2017).

Wenn es um E-Government geht, steht häufig die **Kommunikation** von Bürgern und Unternehmen mit Behörden im Fokus. In einer Studie des Statistischen Bundesamts, die Daten zur generellen Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen erhebt, geht es speziell um die

Kommunikationsarten, mit denen Bürgern mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt treten (Statistisches Bundesamt 2018a, 19-20). Während die Nutzung von rein digitalen Diensten aufgrund von Unsicherheiten bzgl. des Datenschutzes oder der Unkenntnis über vorhandene Möglichkeiten bei nur einem Drittel (33 %) liegt, gab ein Großteil der befragten Bürger als Grund für einen persönlichen Besuch bei der Behörde an, dass sie den persönlichen Kontakt schätzen (Statistisches Bundesamt 2018a, 19-20). Auffällig ist die hohe Nutzung bei Diensten der Bundesagentur für Arbeit (43 % und 40 %), welche nur per E-Mail-Bestätigung, ohne Nutzung von nPA, elektronischer Signatur oder DE-Mail, verwendet werden können (Statistisches Bundesamt 2018b). Ein etwas anderes Bild zeigt sich im Bereich der Kommunikation von Unternehmen mit Behörden, hier wird mit 68 % bereits ein hoher Anteil der Kommunikation über digitale Dienste ausgeführt und mit 41 % wird auch ein stattlicher Anteil der Kommunikationen direkt und medienbruchfrei an behördliche Systeme übermittelt (Statistisches Bundesamt 2018b, 19). Der Spitzenwert wird hier mit 61 % von Dienstleistungen der Lebenslagen „Steuern und Finanzen“ erreicht, während die Nutzung im Bereich von „Bau einer Betriebsstätte“ mit 16 % den geringsten ermittelten Wert darstellt (Statistisches Bundesamt 2018b). Hier ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu erwähnen, dass das Baurecht eine kommunale Aufgabe ist (LPB 2018).

Den Ausbau und Umfang von angebotenen Diensten auf **Portalen** der Bundesländer und Kommunen haben Fromm et al. (2015, 10) betrachtet und dabei u. a. unter den befragten Kommunen festgestellt, dass lediglich **82 % drei oder weniger Online-Dienste** anbieten und 36 % gar keine. Es wurden dabei u. a. fünf Online-Dienste untersucht und anhand der Kriterien Zugang, Benutzbarkeit, Nutzen, Verbindlichkeit, Nutzung von Basiskomponenten und Zusammenarbeit verglichen (Fromm et al. 2015, 12). Das Ergebnis ist durchschnittlich bewertet, allerdings gibt es aktuell nahezu **keinen Mehrwert** für die Nutzer der Dienste wie bspw. eine Möglichkeit, den aktuellen Status abzufragen (Fromm et al. 2015, 13).

Neben dem Ausbau der Attraktivität und Vielfalt des Online-Angebots ist es auch die Vielzahl an unterschiedlichen behördlichen Ansprechpartnern, die die Kommunikation erschweren (PWC 2017, 16). Im Zuge des OZG könnte die Möglichkeit eines einheitlichen Bürgerkontos, das es aktuell so nicht gibt, in greifbare Nähe rücken. Ein **Bürgerkonto** sollte eine zentrale Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung sein, damit der Nutzer einen einzigen Zugang zur Erfüllung verschiedener (digitaler) Behördengänge nutzen muss (PWC 2017, 17). Bürger wären zur Nutzung großteils bereit, wenn sich dadurch Vorteile wie eine Zeitersparnis, ein bequemer Zugang und Zuverlässigkeit ergeben (PWC 2017, 22).

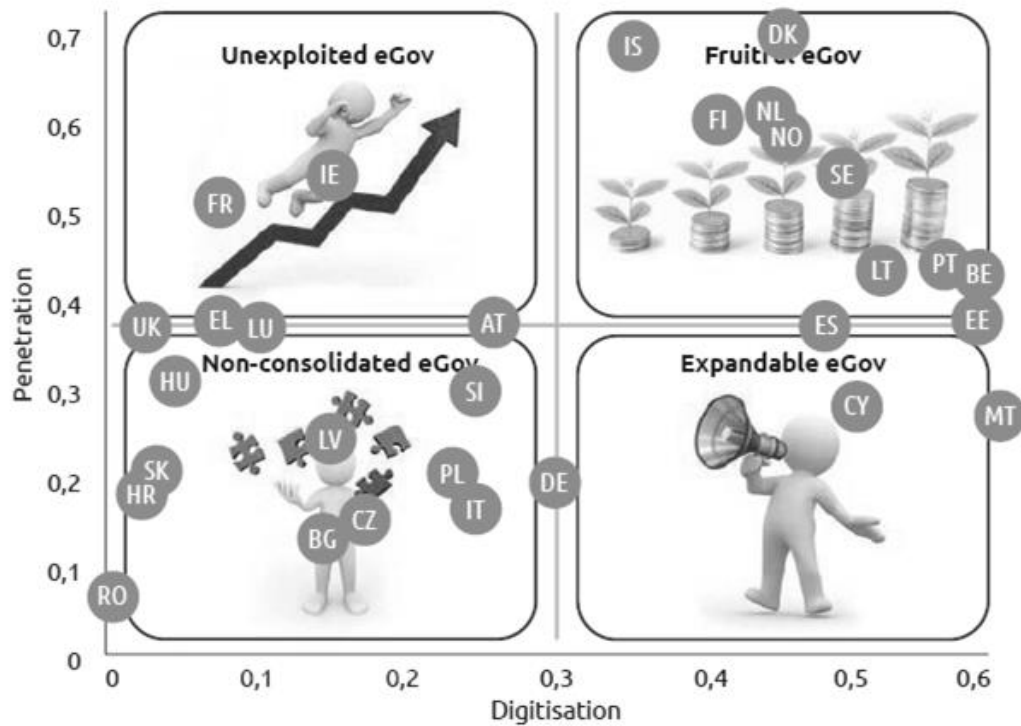


Abbildung 8 - Status des deutschen E-Governments im europäischen Vergleich (Europäische Union 2015, 54)

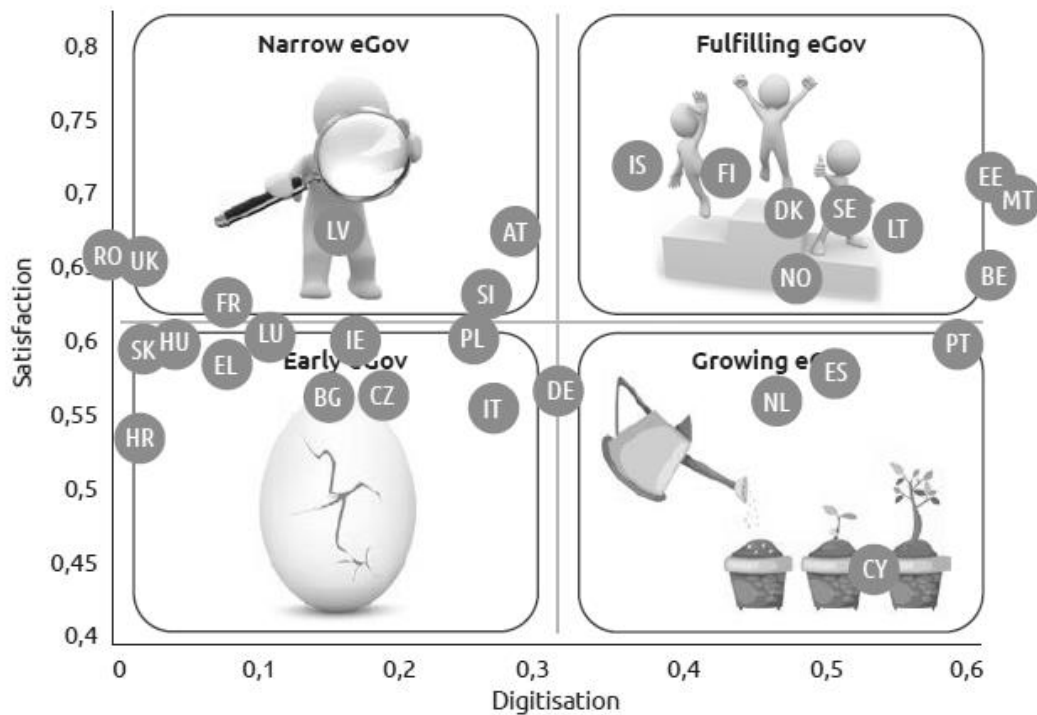


Abbildung 9 - Status des deutschen E-Governments im europäischen Vergleich (Europäische Union 2015, 55)

2.3.6 Der Status quo aus der Sicht der Verwaltung von innen

Die Selbsteinschätzung der Kommunen war der Grund für eine quantitative Erhebung des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB), an welcher 450 Kommunen teilnahmen (Hornbostel et al. 2018). Mit 32 % der teilnehmenden Kommunen war die Gruppe der hier relevanten Gemeinden unter 10.000 Einwohner gut vertreten, lediglich die Gruppe von 10.000 - 50.000 Einwohner war mit 57 % häufiger beteiligt (Hornbostel et al. 2018, 11). Die befragten Kommunen schätzen sich demzufolge mit nur 10 % als bereits gut digitalisiert ein, sehen sich aber mit 53 % auch als bereits ausreichend digitalisiert (Hornbostel et al. 2018, 12). Die Gruppe der Gemeinden unter 10.000 Einwohner gibt zu 40 % an, der aktuelle Stand der Digitalisierung sei schlecht (37 %) bzw. sehr schlecht (3 %) (Hornbostel et al. 2018, 14). Auf die Frage nach den Bereichen mit dem höchsten **Handlungsbedarf** zur weiteren Digitalisierung wurde mit 56 % die Verwaltung selbst, gefolgt von Bildung (28 %) sowie bereichsübergreifende Vernetzung und Infrastruktur (je 22 %) genannt (Hornbostel et al. 2018, 26-27). Als sinnvolle Hilfsmittel wird gerade von den kleinen Gemeinden die Vernetzung mit anderen Kommunen (68 %), zusätzliche Finanzmittel (66 %) und externe Beratung (55 %) angegeben (Hornbostel et al. 2018, 28-29). Auf die Frage nach einer **Digitalisierungsstrategie** gaben 47 % an, dass keine existiert und weiter 39 %, dass gerade eine entwickelt wird (Hornbostel et al. 2018, 30). Bezogen auf die Selbsteinschätzung nach der Vorbereitung auf die Digitalisierung gaben nur 31 % der gut vorbereiteten Kommunen an, dass keine Strategie existiert, während bei den schlecht vorbereiteten 62 % keine besitzen (Hornbostel et al. 2018, 32). Insgesamt sehen sich 51 % als nicht gut auf die Digitalisierung vorbereitet, was u. a. daran liegen kann, dass strategische Ansätze, die die Digitalisierung bereichsübergreifend vorantreiben, eher noch die Ausnahme sind (Hornbostel et al. 2018, 14,34).

Im Vergleich dazu gab bei der Untersuchung von Stember et al. (2018, 20) eine Mehrheit an, bereits eine E-Government-**Strategie** zu haben. Da bei dieser Befragung in Deutschland (57,9 %), Österreich (56,3 %) und der Schweiz (73,3 %) allerdings nur Kommunen größer 20.000 Einwohner (Österreich und Schweiz) bzw. über 50.000 Einwohner (Deutschland) und Bundesländer bzw. Kantone (Schweiz) beteiligt waren, besteht die Annahme, dass diese Antworthäufigkeit mit der Größe der Behörde zusammenhängt. In einer ähnlich gelagerten Studie unter deutschen Behörden gaben ebenfalls 59 % an, eine Strategie zu haben, bei genauerer Ansicht fällt jedoch auf, dass 25 % davon lediglich eine **Strategie für Einzelprojekte** und keine bereichsübergreifenden Ansätze haben (Init AG 2015, 11). Die Einschätzung des Umsetzungsstands ist generell im Bereich der Länder höher als bei den Kommunen und das, obwohl hier keine ganz kleinen Gemeinden befragt wurden (Stember et al. 2018, 24-25). Über alle Befragten wird eindeutig die Verwaltung (69,9 %) selbst als **Treiber** für Digitalisierungsmaßnahmen gesehen, gefolgt mit großem Abstand von politischen Akteuren, wobei hier die Politik in den höheren föderalen Ebenen mehr Mitsprache übt als in den Kommunen (Stember et al. 2018, 26). Die **Steuerung** der IT-Vorhaben wird laut Init AG (2015, 12) von 48 % der Befragten fachübergreifend durchgeführt. Als wichtigste Ziele für E-Government-Aktivitäten werden die Verbesserung der Dienstleistungsqualität (60,1 %), die Verbesserung der Abläufe für Bürger und Unternehmen (58,7 %) sowie Kosteneinsparungen (39,9 %) genannt (Stember et al. 2018, 27). Nach den Hürden gefragt, waren die am häufigsten genannten Antworten fehlende Perso-

nalressourcen (68,1 %), Budgetrestriktionen (42 %) und fehlende Rechtsgrundlagen. Im Bereich der Länder in Deutschland wird zudem die fehlende Unterstützung von Verwaltungsleitung und Politik bemängelt (Stember et al. 2018, 30). Entscheidungen für E-Government-Projekte werden hauptsächlich nach den Kriterien der Finanzierbarkeit (62,3 %), einer strategischen Liste bzw. Portfolio folgend (54,4 %) und politischen Vorgaben umgesetzt und dann erst nach Dringlichkeit (42 %) oder Wichtigkeit (23,9 %) (Stember et al. 2018, 40-41), während es laut Init AG (2015, 14) bei 45 % der Befragten einen Umsetzungsplan gibt, um Einzelvorhaben zu realisieren. 60 % der Behörden gaben laut Init AG (2015, 17) an, keine standardisierten Vorgehensmodelle zur Analyse für Modernisierungsprojekte einzusetzen und nur 32 % verwalten ihre Prozesse in einer zentralen Prozessdatenbank (Init AG 2015, 18), während ein verwaltungsweites **Architekturmanagement** nur bei 22 % existiert (Init AG 2015, 22). Auf die Frage nach der Konsolidierung der Fachverfahren gaben 31 % an, dass Fachanwendungen Daten über Schnittstellen austauschen und weitere 31 %, dass jedes Fachverfahren in seiner eigenen Systemumgebung läuft (Init AG 2015, 27). Nur jeweils 7 % sind Teil einer serviceorientierten Umgebung und nutzen die gleichen Basisdienste (Init AG 2015, 27). Allerdings können die Mitarbeiter bereits bei fast der Hälfte der befragten Behörden (48 %) Transaktionen (bspw. Urlaubsanträge) über ein Mitarbeiterportal durchführen (Init AG 2015, 20). Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS), welches oft auch als **E-Akte** bezeichnet wird oder zumindest eine Grundfunktionalität dafür darstellt, wird bereits bei 51 % der Studienteilnehmer eingesetzt (Init AG 2015, 23), allerdings haben nur 32 % eine Strategie zur Einführung der E-Akte und nur bei 4 % ist das DMS an jedem Arbeitsplatz verfügbar (Init AG 2015, 26).

Die **Zusammenarbeit** zwischen den Behörden allgemein, aber auch speziell zwischen Ländern und Kommunen scheint in Deutschland trotz aller Bemühungen und unter Einbezug der Kommunen im Rahmen der E-Government-Gesetzgebung noch ausbaufähig zu sein, denn nur 13 % der Befragten zeigten sich mit der Situation der Koordination zufrieden (Stember et al. 2018, 35-36, 55). Einen zwar noch verhaltenen, aber durchaus optimistischeren Blick auf die Zusammenarbeit und den Bedarf von digitalen Verwaltungsleistungen beim Bürger hat Hartleb (2017) in seiner Studie eruiert. Hier gibt gut die Hälfte (58 %) der befragten Verwaltungsmitarbeiter von deutschen Kommunen an, dass sie sich vorstellen könnten, beim Ausbau der digitalen Verwaltungsleistungen mit Bürgern zusammenzuarbeiten. Generell gibt diese Studie einen Einblick in das Gefühlsleben der Verwaltungsmitarbeiter, ein konkreter Schluss kann aus der vom IT-Dienstleister Adobe in Auftrag gegebenen Studie allerdings nicht gewonnen werden.

Der deutsche Landkreisbund hat in seiner quantitativen Umfrage Landkreise nach ihrem Stand der Digitalisierung in verschiedenen Bereichen, u. a. innerhalb der Verwaltung, befragt (Deutscher Landkreistag 2018a). Die Digitalisierung der Landkreise erscheint laut dieser Erhebung etwas besser als in anderen Studien, indem bspw. bereits 72 % der Landkreise zumindest für einige Fachverfahren die elektronische Aktenführung eingeführt haben und bereits 70 % über ein eigenes Online-Portal verfügen und 17 % zum Stand der Erhebung in der Einführung waren (Deutscher Landkreistag 2018a, 22-23). Der Blick auf die angebotenen Dienste relativiert den Eindruck etwas, da das Kfz-Zulassungswesen mit knapp 60 % weit verbreitet ist und im Bereich Bauen und Naturschutz noch immerhin 28 % einen verfügbaren Online-Dienst ha-

ben. Alle anderen Bereiche wie bspw. Abfallwirtschaft, Straßenverkehr, Gesundheit oder Wohnen werden dagegen nur noch maximal bei 20 % der befragten Landkreise online angeboten (Deutscher Landkreistag 2018a, 24). Spielen Kooperationen auch mit Privatunternehmen in anderen Bereichen eine große Rolle besteht im Bereich E-Government nur von 52 % eine Kooperation mit anderen Kommunen und nur von 23 % eine Kooperation mit einem Unternehmen aus Wirtschaft oder Wissenschaft (Deutscher Landkreistag 2018a, 28).

In der Befragung der Wegweiser GmbH und der Hertie School of Governance gaben die befragten Behörden als wichtigste **Themen für die nächsten fünf Jahre** die Weiterentwicklung von E-Government und Digitalisierung sowie die Stärkung der IT-Sicherheit an (Hammerschmid et al. 2018, 4). In dieser Studie haben zwar mehrheitlich Städte und Gemeinden teilgenommen (128 von 346), aber über 87 % der befragten Behörden haben angegeben, mehr als 500 Mitarbeiter zu beschäftigen, weshalb auch hier eher größere Einheiten repräsentiert werden (Hammerschmid et al. 2018, 3). Unter den **Hemmnissen**, die hier angegeben werden, nimmt die geringe Zusammenarbeit unter Behörden mit 33,2 % den Spitzenplatz ein, gefolgt von zu hohen Kosten und fehlender Finanzierung (29,5 %) sowie einer sicherheitsorientierten und innovationsskeptischen Behördenkultur (26 %) (Hammerschmid et al. 2018, 7). Mit den Themen der unklaren rechtlichen Anforderungen (21,4 %), der Datenschutzerfordernissen (20,8 %), dem unklaren Vergaberecht (19,4 %) und verfassungsrechtlichen Beschränkungen bzgl. ebenenübergreifender Zusammenarbeit (10,7 %) wurden gleich mehrere rechtliche Problematiken aufgeführt (Hammerschmid et al. 2018, 7). Aber auch die ungenügende föderale Koordination (25,4 %), fehlende Akzeptanz bzw. Nachfrage der Bürger und Unternehmen (21,1 %), der Fachkräftemangel im IT-Bereich (19,9 %) und der fehlende politische Wille (13,6 %) spielen eine hemmende Rolle für die Digitalisierung der Behörden (Hammerschmid et al. 2018, 7). Die **Umsetzung von E-Government-Anwendungen** wird im Ergebnis dieser Studie weiterhin als zögerlich gesehen, wobei Maßnahmen zur IT-Sicherheit sowie die E-Akte aktuell die höchste Priorität genießen (Hammerschmid et al. 2018, 7-9). Obwohl die Erfahrungen bei der Nutzung mit IT-Dienstleistungszentren durchwachsen sind, erwartet mit 57 % der Großteil der Behörden dieser Umfrage einen Anstieg der Nutzung in den nächsten 5 Jahren (Hammerschmid et al. 2018, 9-11). Zusammengefasst sieht es Windoffer (2018, 367) ebenfalls so, dass die **elektronische Aktenführung** und der Ausbau des Online-Angebots für Bürger und Behörden als vorteilhaft gesehen, allerdings **Kooperationen** in Bezug auf digitale Leistungen nur sehr zurückhaltend durchgeführt werden. Zur stärkeren Etablierung von E-Government und Digitalisierung in den Behörden ergreifen die befragten Behörden bereits unterschiedliche **Maßnahmen** (Hammerschmid et al. 2018, 8-10). Vor allem die folgenden Maßnahmen wurden bereits häufig umgesetzt: Eigenes Budget für Digitalisierung (32,3 % umgesetzt + 32,3 % in Planung), behördenübergreifende Kooperation (30,2 % umgesetzt + 40,5 % in Planung) und CIO/IT-Beauftragter auf oberster Verwaltungsebene (29 % umgesetzt + 10,9 % in Planung) (Hammerschmid et al. 2018, 8-10). Mit Blick auf das **strategische Vorgehen** fällt auf, dass zwar eine digitale Strategie bisher nur zu 24,4 % und Fachbereichsstrategien bisher nur zu 16,1 % umgesetzt wurden, sich aber mit 56 % bzw. 44,9 % jeweils sehr häufig in der Planungsphase befinden (Hammerschmid et al. 2018, 8-10). Hinzuzufügen ist noch, dass das Thema Open Data noch auf Skepsis stößt, während das Thema **IT-Sicherheit** bei den befragten Verwaltungen sehr präsent ist (Hammerschmid et al. 2018, 11-12).

Die recht breit angelegte Studie vom Verein Deutscher Ingenieure e.V. (VDI), welche zum Großteil (71,9 %) Rückmeldung von Kommunen unter 10.000 Einwohnern erhalten hat, gibt einen knappen Überblick, der sich jedoch in das Bild der restlichen Studien einfügt (VDI 2017, 10). Neben den großen Städten über 50.000 Einwohner (42,1 %) schätzen sich hier die kleinen Gemeinden unter 3.000 Einwohner mit 43,8 % als recht gut vorbereitet auf die Digitalisierung ein (VDI 2017, 10). Insgesamt wurden die Antworten in vier unterschiedlichen Größenkategorien dargestellt: unter 3.000 Einwohner, 3.000-9.999 Einwohner, 10.000 bis 49.999 Einwohner und über 50.000 Einwohner (VDI 2017, 10). Da in allen vier Kategorien die häufigst genannte Antwort „teils/teils“, also die Mitte einer Fünferskala war, wird deutlich, dass es bei allen Gemeindegrößen hauptsächlich Unsicherheiten in Bezug auf die Digitalisierung und die damit folgenden Anforderungen gibt (VDI 2017, 10).

Auch wenn die digitale Transformation alle föderalen Ebenen gleichermaßen betrifft, wird aktuell in den oberen beiden Ebenen von Bund und Ländern mehr agiert, geplant und teilweise probiert. Doch auch oder gerade die Beziehung zwischen den sechzehn Bundesländern und dem Bund gestaltet sich in vielerlei Hinsicht als nicht ganz einfach (Wolf 2017, 220). Gerade der Punkt der **Finanzierung von ebenenübergreifenden IT-Vorhaben** wirft Fragen auf, denn die verschiedenen Finanzierungsmodelle zielen nicht auf die ebenenübergreifende Zusammenarbeit ab oder sind gar nicht darauf anwendbar (Wolf 2017, 220). Gerade weil der IT-Planungsrat als zentrales Koordinierungsgremium über kein ausreichendes Budget verfügt, muss die Finanzierung für größere Projekte aus den Haushalten von Bund und Ländern entnommen werden, wo sie allerdings für andere Maßnahmen eingeplant sind und somit ein natürliches Konfliktpotenzial besteht (Wolf 2017, 220). Auch die unterschiedlich fortgeschrittene digitale Ausgangsposition steht einer ebenenübergreifenden Weiterentwicklung im Weg, weswegen sich die digitale Transformation im Hinblick auf Anwendungen für Bürger und Unternehmen im Moment meist auf Einzelprojekte von Bund, Ländern oder Kommunen beschränkt (Wolf 2017, 220). Diese Schwierigkeiten bestätigen sich auch in Hammerschmid et al. (2018, 6), wo eine stärkere Standardisierung, bessere personelle und finanzielle Ausstattung und bessere Koordination zwischen den Verwaltungsebenen als Top-3-Empfehlungen an die Politik genannt wurden.

Prochazka/Wingartz (2019) haben in ihrer Studie die Kommunen (in diesem Fall Gemeinden) und Landkreise in Baden-Württemberg auf ihre Innovationsfähigkeit untersucht. Eine Erkenntnis daraus ist, dass die Befragten zu 47,1 % (Kommunen) bzw. 52 % (Landkreise) angeben, dass es wichtig ist, dass Kommunen bzw. Landkreise innovativ sind. Als hauptsächliche **Treiber für Innovationen** werden demnach die **Bürgermeisterinnen und Bürgermeister** und Führungskräfte der Verwaltung (Kommunen) bzw. Führungskräfte der Verwaltung und Landrätinnen und Landräte (Landkreise) gesehen.

In der Studie von Stember et al. (2018) wurden Landesvertretungen, Kreise und Städte nach allgemeinen E-Government-Strukturdaten und Selbsteinschätzungen befragt. Die Frage nach einer vorhandenen **E-Government-Strategie** beantworteten in Deutschland 57,9 % mit „Ja“, 22,4 % haben eine geplant und nur 19,6 % haben mit „Nein“ geantwortet. Diese hohe Zahl an bereits eingesetzten Strategien lässt sich u. a. damit erklären, dass in dieser Studie für Deutschland nur Städte mit über 50.000 Einwohnern berücksichtigt wurden (Stember et al. 2018, 14). Konkreter auf das Thema **Strategie**, allerdings unter der Bezeichnung Digitalisierungsstrategie,

gehen Niehaves et al. (2018) in ihrer Studie ein. In ihrer Studie unter Kommunen Nordrhein-Westfalens gehen sie u. a. auf die unterschiedlichen Größenkategorien von Gemeinden ein (Niehaves et al. 2018, 17). In der Kategorie von Gemeinden unter 10.000 Einwohner setzen demnach erst 5 % eine Strategie ein, allerdings befinden sich laut Niehaves et al. (2018, 18-19) 57 % in der Planung oder Entwicklung einer **Digitalisierungsstrategie**. Ein ähnliches Ergebnis erzielt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020) in seiner Studie, die sich mit dem aktuellen Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen befasst. Die von Roland Berger durchgeführte Studie kommt zu dem Schluss, dass neun von zehn Kommunen Strategien für sinnvoll erachten. Selbst bei den Kommunen unter 10.000 Einwohner befinden sich laut dieser Studie bereits 59 % in der **Konzeptionsphase einer Strategie**. Jedoch haben auch von diesen 40 % noch nicht mit der Entwicklung der eigentlichen Strategie begonnen.

Den Status quo der Digitalisierung in Kommunen und die Frage, inwieweit die **Corona-Pandemie ein Digitalisierungstreiber** für Kommunen ist, hat den Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020) zu seiner Studie bewegt. So gehen 88 % der Befragten davon aus, dass die Corona-Pandemie ein Treiber für die Digitalisierung auch in Kommunen ist (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2020). Interessant ist auch, dass sich 61 % eher als **Nachzügler** in Bezug auf die Digitalisierung sehen würden und sogar 7 % angeben, dass sie den Anschluss verpasst hätten (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2020). Mit 56 % der Befragten hat die Mehrheit dieser Studie keine Digitalisierungsstrategie entwickelt und bei 20 % ist diese auch kein Thema (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2020). Vor allem bei der kleinsten hier angesprochenen Gemeindekategorie mit unter 5.000 Einwohnern ist diese Aussage (24 %) anzutreffen (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2020). Interessant ist zudem das Ergebnis, dass lediglich 16 % angeben, mit einer elektronischen Akte zu arbeiten, immerhin 61 % planen oder diskutieren den Einsatz einer E-Akte (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2020). Gerade in Bezug auf die Corona-Pandemie ist die Möglichkeit von **Home-Office** interessant. Hier geben in der Studie des Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020) **50 % an**, dass sie dies **kategorisch ausschließen** und weisen darauf hin, dass es vor allem an der technischen Ausstattung (40 % geben dies an) fehlt.

Weiß/Fischer (2021) gehen in ihrer Studie auf Treiber und Hürden der Digitalisierung von Kommunen ein und gehen hier speziell auch darauf ein, welche Verwaltungsprozesse bereits digitalisiert sind. So sind die **größten Treiber gesetzliche Vorgaben** (65 %) gefolgt von Impulsen aus der Führungsebene (60 %) (Weiß/Fischer 2021, 5f). Im Bereich der Verwaltungsprozesse geben im Bereich Finanzen 12 % an, durchgängig digitalisierte Prozesse zu haben und 34,85 % zumindest Teilprozesse digitalisiert zu haben (Weiß/Fischer 2021, 3). Der zweite Bereich mit einer nennenswerten Angabe zu digitalisierten Prozessen sind Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger. Hier haben 27,55 % der Befragten zumindest Teilprozesse digitalisiert (Weiß/Fischer 2021, 3).

Niehaves et al. (2021) haben sich in ihrer Arbeit mit den nötigen **Digitalisierungskompetenzen** auseinandergesetzt. Hier geben 95 % an, dass ihnen bewusst ist, dass Digitalisierungskompetenzen für eine erfolgreiche Digitalisierung notwendig sind, aber nur 68 % können behaupten, dass sie diese Kompetenzen bereits haben (Niehaves et al. 2021, 9). Interessant sind hier auch die Herausforderungen beim Kompetenzaufbau: So geben **91 % an, keine Zeit** dafür zu haben,

für 74 % ist die **Digitalisierung zu komplex** und 66 % sagen, die fehlende Veränderungsbereitschaft sowie die **niedrige Priorität** der Digitalisierung hindert sie am Wissensaufbau (Niehaves et al. 2021, 11-12). Neben weiteren Themen haben sich Opiela et al. (2019) in ihrer Studie mit Digitalisierungsstrategien auseinandergesetzt. Sie ziehen in ihrer Arbeit u. a. den Schluss, dass Kommunen, die eine Strategie haben, „im Bereich E-Government häufiger gut aufgestellt sind“, auch wenn hier unter Digitalisierungsstrategie mehr als nur die Verwaltung thematisiert wird (Opiela et al. 2019, 4). Zudem kommen sie zu dem Schluss, dass die Digitalisierung häufiger im Bereich der Führungsspitze angesiedelt ist, wenn es eine Digitalisierungsstrategie gibt (Opiela et al. 2019, 5).

Mit dem aktuellsten Gesetz zur Digitalisierung, dem OZG, hat sich Halsbenning (2021) beschäftigt und im Rahmen seiner Befragungen nach Herausforderungen und Erfolgsfaktoren gesucht. Gerade bei kleinen Kommunen ist die **OZG-Umsetzung** Halsbenning (2021) eine Ressourcenfrage. Der **Stand der Digitalisierung** wird in den geführten Interviews als „**rückständig**“ bezeichnet und das wirke sich auch negativ auf die Umsetzung der OZG-Vorgaben aus (Halsbenning 2021, 10-11).

2.3.7 Zusammenfassung und Forschungsbedarf

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Nutzerseite der öffentlichen Verwaltung, also die Bürger und Unternehmen, mit den angebotenen Leistungen noch nicht richtig zufrieden ist und die Anbieterseite, also Verwaltungen auf den unterschiedlichen Ebenen zwar den Nutzen der Digitalisierung erkennt, größtenteils aber doch zu wenig Nachfrage und deshalb wenig Bedarf sieht. Damit der Nutzen aber sowohl intern als auch extern zum Vorschein kommt, müssen Prozesse gerade gezogen werden und medienbruchfrei funktionieren. Ein von den meisten als zentral angesehenes Element ist die elektronische Aktenführung, um fachbereichsübergreifend auf eine gemeinsame Datenbasis zugreifen zu können. Verschiedene Hemmnisse wie fehlendes Wissen oder ungenügende finanzielle oder personelle Ausstattung werden immer wieder genannt. Insgesamt betreffen die genannten Herausforderungen neben den technischen, finanziellen und organisatorischen auch die rechtlichen Spielräume. Hier haben nun die jeweiligen gesetzgebenden Instanzen auf Bundes- und Landesebene durch die Anpassung bestehender und den Erlass neuer Gesetze (siehe Kapitel 4.1) versucht, den rechtlichen Rahmen zu verbessern und einen latenten Druck in Form von Fristen und Anforderungen aufzubauen. Dazu zählt auch das einklagbare Recht (siehe Beispiel BayEGovG Kapitel 4.2.2) für Bürger und Unternehmen auf die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen auch im Rahmen des E-Governments in Anspruch nehmen zu können. Diese teilweise fruchtenden Bemühungen lassen in der Praxis allerdings auch erkennen, dass es an verschiedenen Stellen noch Handlungsbedarf gibt. Mit Blick auf die untersuchten und gegenübergestellten Studien zum Thema Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung in Kapitel 2.3 bestätigt sich der Eindruck, den man durch verschiedene öffentliche Artikel und Statements gewinnen kann. Es gibt durchaus einen gewissen Fortschritt und gerade im Bereich der Bundesverwaltung, der Länder und von größeren Städten unterschiedliche Bemühungen (siehe u. a. Beispiele 2.3.1), um das Thema Digitalisierung strukturiert anzugehen.

Zusammengefasst lässt sich zwar im Rahmen der genannten Erhebungen festhalten, dass die kleineren Kommunen im Vergleich zu größeren bzw. Bundesländern eher noch Nachholbedarf

in Sachen Digitalisierung haben und dass vor allem bei denen weniger strategisches Vorgehen zu finden ist. Obwohl in den jüngsten Studien die Kategorie der kleinen Gemeinden im Bereich von unter 10.000 Einwohnern stärker repräsentiert ist, fehlen doch die Einblicke, warum bestimmte Themen noch nicht umsetzbar sind. Zudem sind die vorliegenden Studien, auch jene mit einem großen Anteil an kleinen Kommunen, ausschließlich auf quantitativer Basis angelegt. Da aber gerade auch für kleine Verwaltungseinheiten die Nutzung von E-Government-Potenzialen hinsichtlich ihrer Leistungserbringung, aber auch Möglichkeiten zur besseren Teilhabe von Bürgerinnen und Bürger birgt, soll diese Gruppe genauer untersucht werden (Manoharan/Ingrams 2018, 3). Um nun auf Basis der vorliegenden Ergebnisse einen genaueren Eindruck in die kleinen Gemeinden zu bekommen, wurde die in Kapitel 5 vorgestellte empirische Erhebung durchgeführt. Insgesamt lässt sich dadurch, wie auch Manoharan/Ingrams (2018, 8) feststellen, ein Forschungsbedarf in Richtung strategischer Vorgehensweisen für Praktiker in den kleinen Kommunen ableiten.

2.4 Vergleich von Privatwirtschaft und Verwaltung

Kleine und mittlere Gemeinden und kleine und mittelständische Unternehmen weisen auf den ersten Blick Gemeinsamkeiten, wie eine ähnliche Anzahl an Mitarbeitern oder als Gruppe einen hohen Anteil an der Gesamtheit von Gemeinden bzw. Unternehmen auf. Aus diesem Grund werden nachfolgend die Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung, mit Fokus auf das strategische Handeln, sowie der Stand der Digitalisierung bei kleinen und mittelständischen Unternehmen erläutert.

2.4.1 Differenzierung von Privatwirtschaft und Verwaltung

Zur Unterscheidung der Begrifflichkeiten und der Relevanz im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist im Rahmen dieser Arbeit auch die Abgrenzung zur Privatwirtschaft notwendig. Die öffentliche Verwaltung hat sich im Unterschied zur Privatwirtschaft nicht von der Gewinn-, sondern der Gemeinwohlmaximierung leiten zu lassen (Windoffer 2018, 364). Wo also im Bereich der Privatwirtschaft ökonomisches Interesse Abläufe bestimmt und Entwicklungen beeinflusst, ist auf der Seite der öffentlich-rechtlichen Organisationen die Triebfeder die Erbringung von Leistungen für das Allgemeinwohl (Thommen et al. 2016, 6). Das heißt, öffentliche Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen decken grundsätzlich den eigenen Bedarf, der sich aus den Kollektivbedürfnissen der Privathaushalte ableitet (Thommen et al. 2016, 6). Daraus folgt, dass sie sich weder von Interessen des Wirtschaftsstandorts Deutschland noch vom reinen Optimierungspotenzial der Verwaltung, noch von diversen technischen oder organisatorischen Trends von dieser Verpflichtung ablenken lässt und gleichzeitig auch die Verfügbarkeit für „analoge Bürger“ sicherstellen muss (Windoffer 2018, 364). Privatunternehmen sind hingegen stark vom jeweiligen Markt abhängig, der durch sein Handeln Unternehmen zu Reaktionen wie der Senkung von Produktionskosten oder einem effizienteren Betrieb drängt (Jurisch 2014, 16).

Sowohl der private Sektor als auch die öffentliche Verwaltung sind auf jeweils ihre eigene Art von politischen Einflüssen abhängig (Jurisch 2014, 18). So können Wahlen neue politische Konstellationen und daher zukünftige Ausrichtungen und Regelungen bringen (Jurisch 2014, 18). Dies betrifft die öffentliche Verwaltung direkt, bspw. wenn Strategien für einen kürzeren Zeitraum definiert sind, als es üblicherweise gemacht werden sollte (Jurisch 2014, 18). Aber

auch die Privatwirtschaft ist von gesetzlichen Regelungen abhängig und versucht daher ihrerseits durch Lobbyvereinigungen Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (Jurisch 2014, 18).

Während die öffentliche Verwaltung nicht im Wettbewerb steht und öffentliche Organisationen auch keinen Wettbewerb erzeugen sollen und daher offener und kollaborativer agieren können, stehen Privatunternehmen im Wettbewerb und tendieren eher zur Geheimhaltung ihrer Kompetenzen (Jurisch 2014, 18).

Mit Blick auf die jeweiligen Kunden lässt sich sagen, dass im Bereich der Privatwirtschaft tendenziell die Produkte und Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, die nachgefragt werden (Jurisch 2014, 18-19). Dies geschieht aus ökonomischen Überlegungen und führt dazu, dass sowohl die Produkte, als auch die Kunden oft sehr homogen sind (Jurisch 2014, 18-19). Im Kontrast dazu stellt der öffentliche Bereich sehr heterogene Leistungen (u. a. öffentliche Sicherheit, Bildung, Gesundheit) zur Verfügung und hat dementsprechend heterogene Bedürfnisse von seinen Kunden bzw. Bürgern zu bedienen (Greger et al. 2014, 194; Jurisch 2014, 18-19).

Im Bereich der Verantwortlichkeiten und Entscheidungsfreiräume haben Privatorganisationen klare Strukturen, die im Falle eines Scheiterns auch verantwortlich gemacht werden können (Jurisch 2014, 20). Im Vergleich dazu haben Führungspersonen der öffentlichen Verwaltung oft einen sehr geringen oder keinen Entscheidungsspielraum, wenn es bspw. um das zu bestimmende Budget einer Verwaltung geht (Jurisch 2014, 20). Das wirkt sich auch auf die Anstellung von qualifiziertem Personal oder strategische Planungen aus, welche meist von den gewählten Vertretern der Politik genehmigt werden müssen (Jurisch 2014, 20).

Die großen Unterschiede zwischen dem privatwirtschaftlichen und dem öffentlich-rechtlichen Sektor treten auch im Bereich der Digitalisierung zutage. So unterliegt die öffentliche Verwaltung einer stärkeren gesetzlichen Regulierung und damit einer stärkeren Beschränkung als private Organisationen. Beispielhaft sei auf die Anforderungen im Bereich des Datenschutzes verwiesen (Schwabe/Majer 2006, 151).

2.4.2 Digitalisierung im Mittelstand

Trotz der teilweise fundamentalen Unterschiede, gerade mit Blick auf organisatorische oder rechtliche Gegebenheiten, schadet ein Blick über den Tellerrand in Richtung Privatwirtschaft nicht. Im Bereich der Privatwirtschaft ist der gängige Begriff kleine und mittlere Unternehmen (KMU), welche je nach Definition bis zu 250 oder 500 Mitarbeiter beschäftigen (Albayrak/Gadatsch 2018, 1684) und somit ähnlich groß sind wie die kleinen Kommunen, die im Fokus dieser Arbeit stehen. Die Unternehmen mit bis zu 250 Mitarbeitern stellen zudem mit 99,3 % aller Betriebe die absolute Mehrheit dar (Albayrak/Gadatsch 2018, 1684). Zusätzlich ist der IT-Bereich in der Regel etwas vom operativen Geschäft abgekoppelt und gewährt so eine bessere Vergleichbarkeit. Deshalb ist es durchaus interessant, wie der Stand der Digitalisierung bei dieser Gruppe von privatwirtschaftlichen Unternehmen ist, welchen Herausforderungen sie gegenüberstehen und welche Maßnahmen ergriffen werden, um diese zu überwinden.

Dass die Digitalisierung nach wie vor eines der bestimmendsten Themen ist, zeigt die Studie zu IT-Trends von Capgemini, wonach die Zahl der Befragten, deren IT-Budgets steigen, innerhalb von einem Jahr von 44 % auf 49 % gestiegen ist (Capgemini 2018, 11-12). Der Anteil, der davon für Innovationen ausgegeben wird, ist sogar von 13,5 % auf 14,7 % gestiegen, wobei der Großteil der Ausgaben für Innovationen schon von der IT und nur zu 33,3 % von den Fachabteilungen getragen wird (Capgemini 2018, 14). Der Löwenanteil des IT-Budgets wird jedoch immer noch für Betrieb und Wartung (45,5 %) sowie Update und Erweiterungen (24,6 %) aufgewendet (Capgemini 2018, 13).

Einige der mittelständischen Unternehmen haben bereits erkannt, dass die digitale Transformation wichtig und notwendig ist und wollen sich auf den Weg machen, diese aktiv mitzugestalten, wissen aber noch nicht wie (bayme vbm 2017). Laut einer Studie von Hoberg et al. (2017, 4) haben dementsprechend lediglich 50 % der befragten Unternehmen eine Vision von der digitalen Zukunft, während erst 37 % eine Strategie und nur 26 % einen Umsetzungsplan für die Strategie entwickelt haben. Im Rahmen der Befragung von bayme vbm (2017, 27-28) gaben die meisten Unternehmen an, bis zu 2 % vom Umsatz für Digitalisierungsthemen bereitzustellen, allerdings gaben gerade die kleineren Unternehmen mit < 10 Mio. Euro Umsatz im Mittel an, 4,8 % vom Umsatz aufzuwenden. Außerdem ist eine interessante Größe, dass der digitale Reifegrad mit der Anzahl der Vollzeitmitarbeiter bzw. dem Anteil an der Arbeitszeit des Kernteams für Digitalisierung zunimmt (bayme vbm 2017, 32). Beachtlich ist die Priorität, die die digitale Transformation unter den Befragten der Metall- und Elektroindustrie genießt: Bei über 76 % der Unternehmen ist die digitale Transformation Chefsache und wird direkt vom CEO bzw. der Geschäftsführung verantwortet (bayme vbm 2017, 22). Saam et al. (2016) haben sich den Stand der Digitalisierung im Mittelstand angesehen und eine unterschiedlich starke Ausprägung festgestellt. Interessant ist die Auswertung in Bezug auf Industrie-4.0-Projekte. Hier haben insgesamt lediglich 4 % bestätigt, solche in Planung zu haben, wobei dies stark von der Anzahl der Mitarbeiter abhängt (Saam et al. 2016, 23). So hat die Gruppe mit 5-9 Beschäftigten zu lediglich 2 % bereits Industrie-4.0-Projekte und die Gruppe ab 150 Mitarbeitern bereits zu 17 % (Saam et al. 2016, 23). Aus der Zielgruppe der Befragung von Saam et al. (2016, 35) haben 88 % der Befragten entweder keine Investitionen in Digitalisierung getätigt (17 %) oder insgesamt weniger als 40.000 Euro pro Jahr. Ein zusätzlicher interessanter Punkt ist hier der Vergleich, welche Projekte von den Betrieben mit geringerem oder welche mit höherem Investitionsvolumen durchgeführt wurden. Alle nachgefragten Projekttypen wie die Einführung neuer Software, Anschaffung von Hardware oder Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts wurden häufiger von Unternehmen mit einem höheren Investitionsvolumen durchgeführt (Saam et al. 2016, 36). Jedoch ist der relative Unterschied zwischen wenig und viel investierenden Betrieben am größten beim Projekttyp „Verknüpfung IT zwischen Geschäftsprozessen/-bereichen“ (Saam et al. 2016, 36). Dies legt nahe, dass komplexe Projekte kostenintensiver sind und deshalb weniger häufig durchgeführt werden, wenn das Budget kleiner ist. Jedoch wird in der Studie auch deutlich, dass gerade bei kleinen Unternehmen mit vergleichsweise **geringem** Investitionsvolumen auch ein hoher **Reifegrad** erzielt werden kann (Saam et al. 2016, 37-38). Die **fehlende Reife** für die digitale Transformation kann oft aufgrund einer nicht existenten oder effizienten **IT-Strategie und IT-Steuerungsmechanismen** festgemacht werden, was u. a.

daran liegt, dass die vielen Methoden zum Management der IT auf Großunternehmen zugeschnitten und für kleine Unternehmen zu umfangreich sind (Albayrak/Gadatsch 2017, 165, 2018, 1688-1690).

Als größte **Herausforderungen** gaben die Unternehmen die mangelnden IT-Kenntnisse der Mitarbeiter, Vorgaben zu Datenschutz und Datensicherheit und die hohen Investitionskosten an (Saam et al. 2016, 51-52). Auch in einer aktuellen Studie von Becker et al. (2020, 137-138) werden von den befragten Unternehmen ähnliche Herausforderungen angegeben. Lediglich die Investitionen haben hier eine weniger hohe Bedeutung erreicht. Jedoch ist auch eine nicht ausreichende Geschwindigkeit der Internetverbindung ein Problem (Saam et al. 2016, 51-52; Becker et al. 2020, 137-138). Zudem werden, bedingt durch die dünne Personaldecke, IT-Aufgaben oft an lokale IT-Dienstleister ausgelagert, die selbst meist zu den kleinen Unternehmen zählen (Albayrak/Gadatsch 2018, 1684). Ein Grund für die im Vergleich zu größeren Unternehmen fehlende IT-Durchdringung ist allerdings auch, dass es am nötigen **Wissen der Mitarbeiter** fehlt, auch um bspw. bestehende Technologien zielführender einzusetzen (Arendt 2008, 88-90).

Zusammengefasst kann man sagen, dass es gerade bei kleinen Unternehmen noch viele Unsicherheiten und teilweise einen geringen Reifegrad in Bezug auf Digitalisierung gibt. Jedoch gibt es auch die guten Beispiele, also Leuchtturm-Unternehmen, die den Weg zeigen können, wohin die digitale Transformation führen könnte. Ein solches Beispiel ist die Firma Hilti (vom Brocke et al. 2017). Vormalig ein reiner Werkzeughersteller, haben sie sich zu einem Anbieter von digitalen Diensten rund um die Werkzeuge entwickelt. Dies war nur möglich, weil Daten global organisiert und Prozesse harmonisiert und neue Technologien eingeführt und Mitarbeiter auf die Veränderungen vorbereitet wurden (vom Brocke et al. 2017, 248). Damit auch kleinere Unternehmen die Möglichkeit bekommen, eine strategische Herangehensweise zu starten, haben (Tschoepe/Drews 2021) eine leichtgewichtige Methode zur Unterstützung von Digitalisierungsstrategien erstellt.

3 Die IT-Strategie als Werkzeug für die öffentliche Verwaltung

Viele Bestrebungen des Bundes, gerade seit der Regierungsbildung 2018, also dem Koalitionsvertrag (Regierungskoalition 2018), gehen in Richtung „Once Only“-Prinzip oder einheitliches Bürgerportal oder Portalverbund, was schlussendlich auch im OZG festgelegt wurde (§ 1 OZG). Diese Projekte oder auch Ideen haben eines gemeinsam: Kompetenzen bündeln und die zentrale Organisation sowie das zentrale Angebot von Dienstleistungen bzw. Verwaltungsleistungen. All diese Wege sollen auch Kommunen entlasten und vor allem davor bewahren, dass über 11.000 deutsche Gemeinden eigene Portale erstellen und online Leistungen anbieten. Trotzdem oder gerade wegen großer Veränderungen auf den übergeordneten föderalen Ebenen fallen viele Tätigkeiten auf kommunaler Ebene an, die im Rahmen der Digitalisierung erledigt werden müssen. Das geht von der Veränderung von Prozessen bis zu veränderten organisatorischen und technischen Schnittstellen zu anderen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen. Zukünftige Mitarbeiter müssen darauf vorbereitet werden und aktuelle Mitarbeiter müssen auf die veränderten Prozesse eingestellt werden. Aber oft fehlt es an dem nötigen strategischen Vorgehen, um diese Tätigkeiten zu bündeln. Die IT-Strategie kann hier als Rahmenwerk zur Kanalisierung und strukturierten Vorgehensweise bei der Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen dienen.

Aus diesem Grund wird in diesem Kapitel das Werkzeug IT-Strategie genauer beleuchtet. Speziell die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung und hierin speziell die Belange der kleinen Kommunen sollen am Ende Berücksichtigung finden, denn oft sind Vorgehensweisen im Bereich des IT-Managements nur auf die Belange von großen Unternehmen bzw. Organisationen anzuwenden und stellen kleine Einheiten vor große Herausforderungen.

3.1 IT-Strategie vs. Digitalisierungsstrategie

Eine IT-Strategie unterstützt die Unternehmensstrategie (Krcmar 2015, 397 ff.). So ist es ohne Unternehmensstrategie nur schwer möglich, eine IT-Strategie zu erstellen, obwohl es in der Praxis tatsächlich oft keine festgeschriebene Strategie gibt (Johanning 2014, 7). Niehaves et al. (2018) beschreiben Digitalisierungsstrategien eher als eine Geschäftsstrategie, weil diese die ganzheitliche Betrachtung auf die Kommunen legt. Bei der Zielgruppe dieser Arbeit ist nicht sichergestellt, dass es eine Geschäfts- bzw. Digitalisierungsstrategie gibt. Es ist sogar sehr wahrscheinlich, dass es diese nicht gibt. Aber es gibt trotzdem konkrete Anforderungen. Entweder sind die aus gesetzlichen Anforderungen entstanden oder es werden Ziele gesetzt, die man erreichen möchte, ohne eine die ganze Kommune umfassende Geschäfts- oder Digitalisierungsstrategie zu entwickeln. Weil das für kleine Kommunen ein leichter zu erreichendes Ziel ist, wird in dieser Arbeit der Begriff IT-Strategie verwendet und damit der strategische Prozess zur Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen bezeichnet.

3.2 Methodisches Vorgehen

Um strategische Elemente zu identifizieren, die speziell für kleine Kommunen relevant und nützlich sein können, um entsprechende Barrieren zu überwinden (siehe Unterkapitel 2.3 und 5.4.2.1) wurde im ersten Schritt grundlegende Literatur zu IT-Strategien (u. a. (Johanning 2014; Krcmar 2015)) und konkret zu IT-Strategien zur Anwendung in der öffentlichen Verwaltung

untersucht und auf die verwendeten Bestandteile bzw. Elemente hin analysiert ((Ulschmid 2003; Schwabe/Majer 2006; Obermeier et al. 2012; Decarli et al. 2014; Wirtz/Daiser 2017). Vor allem wurde dies bereits in einer früheren Arbeit von Jakob/Krcmar (2018a) im Rahmen einer Literatur-Recherche erörtert und wird hier mit Bezug darauf dargestellt. Zuerst wurde eine auf Basis von Stichworten basierende Suche wissenschaftlicher Literatur durchgeführt (Jakob/Krcmar 2018a, 2-3). Danach wurde in den identifizierten Ergebnissen eine Vorwärts- und Rückwärtssuche nach Webster/Watson (2002) auf Basis der verwendeten Referenzen durchgeführt (Jakob/Krcmar 2018a, 2-3). Zusätzlich wurde Literatur aus der Praxis wie bspw. die IT-Strategie des Bundes (IT-Rat 2017) untersucht (Jakob/Krcmar 2018a, 3-4). Trotz der relativ spezifischen Suche nach IT-Strategien in Gemeinden mit den Stichworten *IT strategy*, *IT-strategy*, *digitization strategy*, *digital strategy*, *municipality*, *municipalities*, and *public* offenbarten die Ergebnisse auch unpassende Arbeiten wie die Strategie zur Erstellung eines Wissensmanagements (Pillania 2008), die am Ende keine passenden Elemente beschrieben haben (Jakob/Krcmar 2018a). Auch Arbeiten wie jene von Vogl (2005), die im Abstract Einblicke in die IT-Strategie, hier eines Universitätsklinikums, versprochen, wurden am Ende nicht berücksichtigt, weil es sich in dem Artikel lediglich um die Implementierung eines Systems handelte (Jakob/Krcmar 2018a, 3).

3.3 Definition von IT-Strategie im Kontext der öffentlichen Verwaltung

Wie in Krcmar (2015, 397 ff) zusammenfassend beschrieben, unterstützt eine IT-Strategie zum einen die Unternehmensstrategie durch die Bereitstellung von Informationssystemen und ermöglicht zum anderen durch neue technische Herangehensweisen neue strategische Möglichkeiten. Ebenso, wie strategisches Vorgehen generell dazu dient, auf veränderte oder neue Situationen zu reagieren (Bryson 1988, 74). Ebenso gilt, dass beim Vorhandensein unterschiedlicher Strategien in unterschiedlichen Bereichen des Unternehmens diese miteinander abgestimmt werden müssen (Krcmar 2015, 399). Auch in der öffentlichen Verwaltung und den föderalen Ebenen gilt, dass je mehr Technologie und Innovationen Einzug halten und je komplexer die Abläufe werden, desto wichtiger wird es, ein strategisches Management dieser Technologien zu haben (Schildt/Beaumaster 2004, 1). Ein zentraler Punkt einer IT-Strategie in der öffentlichen Verwaltung ist, dass sie nicht ausschließlich eine Co-Existenz neben den Fachbereichen führt, sondern die Ziele abgestimmt werden bzw. sich die IT-Strategie an den Zielen der Verwaltung bzw. den Legislaturzielen der Kommunalpolitik orientiert (Walser et al. 2015, 808). Strategisches IT-Management findet also dementsprechend im Spannungsfeld zwischen politischen Interessen, organisatorischen bzw. bürokratischen Prozessen, welche eher auf Stabilität ausgerichtet sind, und technologischen Prozessen, die häufigen Veränderungen unterworfen sind (Schildt/Beaumaster 2004, 2), statt. In diesem Spannungsfeld versuchen Behördenmitarbeiter, die Bedürfnisse der Bürger mit den politischen und technologischen Gegebenheit auszutarieren (Schildt/Beaumaster 2004, 2-3). Der typische strategische Planungsprozess mündet i. d. R. in einer Art Roadmap für zukünftige Entscheidungen oder zukünftiges Vorgehen und muss im ersten Schritt dafür die aktuelle Situation analysieren und Schwachstellen identifizieren (Schildt/Beaumaster 2004, 3). Obwohl Strategien oft als lineare oder sequenzielle Abhandlungen dargestellt werden, sind sie in der Praxis wesentlich dynamischer und werden schrittweise annähernd immer wieder angepasst (Schildt/Beaumaster 2004, 3). Nach Schildt/Beaumaster (2004, 3) sollte eine strategische Planung folgende Ziele erreichen: eine

Mission auf Ebene der Organisation, eine drei bis fünf Jahresplanung sowie grundlegende langfristige Ziele und konkrete Ziele für jedes Jahr, Schritte und Handlungsempfehlungen um die Ziele zu erreichen, sowie konkrete Umsetzungspläne und zugeordnete Verantwortlichkeiten (Schildt/Beaumaster 2004, 3). Entscheidend für eine IT-Strategie ist im Vergleich zu einem Standard-Planungsprozess der größere Zeithorizont von drei bis sechs Jahren und nicht nur für das jeweilige Haushaltsjahr (Schildt/Beaumaster 2004, 3). Zudem richtet sich die IT-Strategie eher an der Organisation aus als an den Wünschen der Bürger und fokussiert sich stärker auf die Technologie als an den organisatorischen Herausforderungen (Schildt/Beaumaster 2004, 3).

Im Allgemeinen gilt es bei der Definition einer IT-Strategie, diese bzw. die definierten Ziele an die Ziele der Organisationsstrategie anzulehnen oder abzuleiten (Johanning 2014). Im Fall der öffentlichen Verwaltung hat man hier die Herausforderung, dass die Ziele der jeweiligen Behörde oft unscharf definiert sind und/oder sich nach einem Wechsel der politischen Führung verändern können (Schwabe/Majer 2006). Generell müssen bei der Erstellung einer IT-Strategie immer auch externe Einflüsse, wie der Bedarf der Nutzer oder Strategien und Systeme von vernetzten oder übergeordneten Organisationen, beachtet werden (Gallimore 1996, 149-150). Auch deshalb sollte sich eine Kommune, aufgrund der föderalen Struktur, zwangsläufig mit den strategischen Überlegungen der föderalen Ebenen über ihr beschäftigen. Im Fall einer kleinen Kommune ist es sogar zweckmäßig sich an bereits definierten Zielen anderer föderaler Ebenen zu orientieren. Insgesamt gibt es für die öffentliche Verwaltung in Bezug auf die strategische Ausrichtung noch einige weitere Akteure und Rahmenbedingungen. Dies sind z. B. die unterschiedlichen föderalen Ebenen. Auf der kommunalen Ebene hat man also zum einen die gesetzlichen Vorgaben von Bund und Ländern zu erfüllen und zum anderen eigene u. a. auch der kommunalen Selbstverwaltung geschuldete Hoheitsbereiche, die wiederum mit Regeln, den Satzungen, bestückt sind.

Einige Gründe, die für die Einführung einer IT-Strategie sprechen, sind oft für größere Unternehmen oder auch größere Behörden (Bundes-, Landesbehörden oder große Kommunen) sinnvoll (Johanning 2014, 13ff), müssen aber für den Fokus kleine und mittlere Kommunen angepasst werden. Ein Grund hierfür ist bspw., dass die Rolle des IT-Verantwortlichen in Gemeinden unter 10.000 Einwohner oft nur ein Nebenjob zu den jeweiligen operativen, täglichen Verwaltungstätigkeiten ist. Und genau deshalb kann ein strategisches Vorgehen zur zielorientierten Planung und Antizipation oder auch durch seinen Nutzen als kollektiver Lernprozess ein wichtiger Bestandteil der kommunalen IT sein (Schedler/Siegel 2005, 17-19).

Trotz dieser nutzenstiftenden Charakteristiken eines strategischen Vorgehens werden als Auslöser, d. h. als Grund für die Initiierung von IT-Strategie-Projekten, weniger gesamtplanerische Gründe, als mehrheitlich operative Themen genannt: Correnz/Lauritzen (2012, 7-8) benennen neben dem Kosten- bzw. Margendruck, inhaltliche Vorgaben aus der Geschäftsstrategie oder Unzufriedenheit bei Kunden als geschäftsseitige Treiber. Auf der Seite der IT sind Auffälligkeiten oder Schadensfälle und die Erfüllung von Voraussetzungen für Prüfungen die beiden hauptsächlich genannten Treiber (Correnz/Lauritzen 2012, 7-8). Die Planung oder Validierung von Investitionen sowie regelmäßige Strategie-Updates wurden als Gründe an der Schnittstelle zwischen IT und Geschäftsbereich genannt (Correnz/Lauritzen 2012, 7-8). Als größte Nutzen-

kategorien haben sie hierbei eine verbesserte Transparenz und Produktivitätssteigerungen angeführt, gefolgt von der Reduzierung von IT-Risiken (Correnz/Lauritzen 2012, 9-11). Die am häufigst genannten Schwerpunktthemen innerhalb der Definition einer IT-Strategie waren laut Correnz/Lauritzen (2012, 9-11) das Anwendungsportfolio (59 % Nennungen), das IT-Projektportfolio (51 %) und IT-Leistungs- und Kostenstrukturen (46 %). Johanning (2014, 96-97) verweist in seinem Buch auch auf Henry Mintzberg und seine Aussage, wonach eine Strategie auch immer einen zufälligen Anteil hat.

Das Vorgehen zur Erstellung einer IT-Strategie wird häufig in drei Phasen unterteilt (Correnz/Lauritzen 2012, 15; Johanning 2014, 28; IT-Rat 2017). Nach Correnz/Lauritzen (2012, 15) sind dies:

Analyse – Konzeption (Aktualisierung) – Umsetzungsplan

In Abbildung 10 ist die feingranulare Darstellung zu sehen, in der einzelne Bestandteile der Phasen aufgeführt sind:

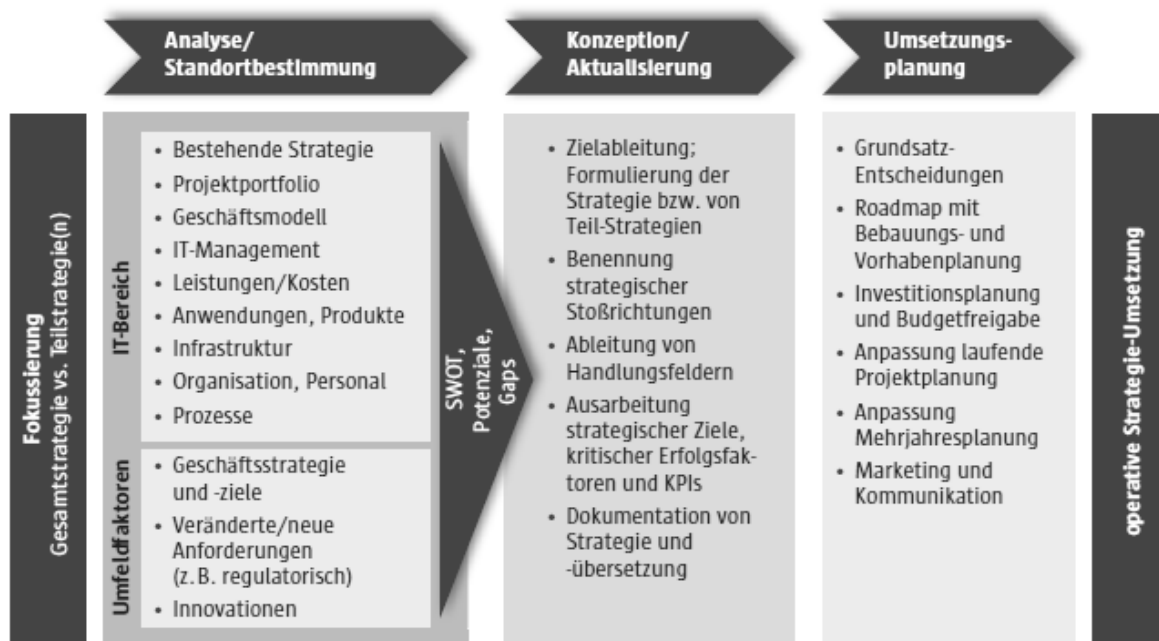


Abbildung 10 - Vorgehen bei IT-Strategie-Projekten (Quelle: (Correnz/Lauritzen 2012, 15))

3.4 Bestandteile einer IT-Strategie für kleine Kommunen

Die hier beschriebenen Bestandteile einer IT-Strategie sind Elemente, die im Rahmen der Definition einer Strategie Anwendung finden sollten. Speziell wurden bei der Auswahl der Bestandteile aus der Literatur, wenn es im Kontext möglich war, die besonderen Belange von kleinen Kommunen berücksichtigt.

3.4.1.1 Erstellung der IT-Strategie

Vor der Erstellung einer IT-Strategie sollte man sich bewusst sein, dass eine IT-Strategie nicht nur die Auswahl von Softwareprodukten eines Herstellers oder eine lose mündliche Vereinbarung bedeutet (Johanning 2014, 9). Vielmehr ist eine IT-Strategie ein auf die Organisationsstrategie abgestimmtes Konstrukt, das die gesamte IT zur Erfüllung langfristiger Ziele ausrichtet. Um die notwendigen Maßnahmen auch durchsetzen zu können, wird vor allem die Unterstützung politischer Akteure benötigt. Die relevanten Akteure des Projektteams sind in jedem Fall zu Beginn des Erstellungsprozesses zu beordern (Johanning 2014, 40). Die Beschäftigung mit der Thematik und Definition einer, wenn auch nur grundlegenden IT-Strategie, kann die zuvor angesprochenen strategischen Barrieren entkräften. Jedoch muss neben dem Projektteam, den Verwaltungsmitarbeitern auch die Lokalpolitik frühzeitig ins Boot geholt und vom Nutzen überzeugt werden. Beim Erstellen der Strategie ist es wichtig, keine zu großen Vorhaben als ein Projekt oder Arbeitspaket zu definieren. Denn je größer und umfangreicher, je mehr beteiligte Akteure, desto komplexer wird ein Vorhaben (Wolf 2017, 222). Deshalb sollte bei der Entwicklung einer (IT-)Strategie berücksichtigt werden, dass es nicht ratsam ist, im ersten Schritt mit großem Aufwand zu versuchen, eine umfassende Strategie zu entwickeln (Schwabe/Majer 2006, 147-148). Viel mehr kann auch bereits Nutzen erzielt werden, wenn bspw. der Status quo eines Fachbereichs im Rahmen einer Teilstrategie dargestellt wird (Correnz/Lauritzen 2012, 14). Ansätze, die in ebenenübergreifenden Projekten zwischen föderalen Ebenen empfohlen werden, können gerade auch im Kleinen auf eine Gemeinde bezogen der Umsetzung behilflich sein. Drei grundlegende Ansätze, die es umzusetzen gilt, sind Kommunikation der Stakeholder, Projektmanagement und Steuerung durch definierte Verantwortlichkeiten (Wolf 2017, 222-223).

3.4.1.2 Themenfelder

Zur konkreten Erstellung von Zielen empfiehlt es sich, da immer nur eine begrenzte Anzahl an Vorhaben realisiert werden kann, im Vorfeld Themenfelder zu definieren (Schedler/Siegel 2005, 106). Die Definition und gleichzeitige Eingrenzung auf strategische Themenfelder dient zur Fokussierung, Förderung von Ideen und sorgt für Klarheit über konkrete Gegenstände und gibt Orientierung im Rahmen des Strategieprozesses (Schedler/Siegel 2005, 105-111).

3.4.1.3 IT-Vision und Ziele

Die Erstellung oder vielmehr die Definition einer Vision wird in der Regel als Einstieg in den Erstellungsprozess der Strategie bezeichnet und sollte in seiner Definition durchaus visionäre Elemente enthalten, die eine Zielvorstellung vorgeben, obwohl sie vielleicht nicht sofort erreicht werden können (Schedler/Siegel 2005, 22). In Abstimmung mit den Fachabteilungen werden dann die IT-betreffenden Ziele definiert und in der Folge in der Strategie festgeschrieben (Schwabe/Majer 2006; Obermeier et al. 2012; Johanning 2014; Wirtz/Daiser 2017). Wie bereits angesprochen, steht man hier vor der Herausforderung, dass politischer Wechsel ggf. auch Unwille oder die Größe der Kommune keine echten Visionen mit darauffolgenden Zielen zulassen, jedoch ist es wichtig, Geschäfts- bzw. Verwaltungsziele mit denen der IT zu verknüpfen (Schwabe/Majer 2006, 165; Tambotoh et al. 2017, 131). Deshalb kann es bei den hier gegebenen Rahmenbedingungen sinnvoll sein, die Ziele, zumindest zu Beginn, um Erfahrungen zu

sammeln, aus einer übergeordneten Ebene zu übernehmen. Das können die Inhalte von Strategien auf Ebene des Bundes oder eines Bundeslands sein. Wie bereits Jakob/Krcmar (2018a, 5) im Fall der IT-Strategie des Bundes beschrieben haben, ist ein Ziel ein anzustrebender Soll-Zustand (IT-Rat 2017, 2). Wie in der IT-Strategie des Bundes dann konkret definiert, können laut Jakob/Krcmar (2018a, 5) die definierten Ziele bspw. das Vorhaben für mehr Kooperation, eine auf verschiedenen Ebenen digitalere Verwaltung oder die steigende Attraktivität als Arbeitgeber betreffen (IT-Rat 2017, 3-4). Als konkretere Beispiele, weil oft direkt mit einer Frist zur Umsetzung verbunden, nennen Jakob/Krcmar (2018a, 5) die Inhalte der mittlerweile fast flächendeckend erlassenen E-Government-Gesetze. Diese weichen von Bundesland zu Bundesland oder aber von dem E-Government-Gesetz des Bundes unwesentlich ab und beinhalten oft ähnliche Anforderungen. Kleine Kommunen können sich ebensolche generelle Ziele setzen oder sich konkreter bei den Anforderungen aus den E-Government-Gesetzen bedienen (Jakob/Krcmar 2018a, 5). Derartige Anforderungen wären bspw., einen elektronischen Zugang zu Verwaltungsleistungen zu schaffen (u. a. § 2 EGovG, Art. 3 BayEGovG), das Schaffen einer elektronischen Bezahlungsmöglichkeit (u. a. § 4 EGovG, Art. 5 BayEGovG⁶), die Einführung einer elektronischen Aktenführung (u. a. § 6 EGovG, Art. 7 BayEGovG) oder die stärkere behördliche Zusammenarbeit (u. a. Art. 8 BayEGovG).

3.4.1.4 Ist-Analyse

Um aus bestehenden Vorgaben konkrete Ziele und Umsetzungspläne abzuleiten, ist es notwendig eine Bestandsaufnahme, also eine Ist-Analyse durchzuführen (Johanning 2014, 61). Hier ist die aktuelle Situation im Hinblick auf die Prozesse, sowohl auf Verwaltungsebene als auch auf technischer Ebene zu erfassen (Johanning 2014, 61-64). Es empfiehlt sich laut Schwabe/Majer (2006, 149), im ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der Applikationslandschaft anzufertigen, um einen Überblick über die Landschaft zu erhalten. Das kann sinnvoll sein, um evtl. Konsolidierungsmöglichkeiten erkennen zu können und im nächsten Schritt dann die gewünschten Soll-Applikationslandschaft zu erstellen und sie gegenüberzustellen (Schwabe/Majer 2006, 149). Nachfolgend können dann anhand der darunterliegenden Prozesse wieder Ist- und Soll-Situation verglichen und notwendige Maßnahmen abgeleitet werden (Schwabe/Majer 2006, 149). Die dritte zu beachtende Schicht ist die IT-Sicherheits-Architektur, die im Rahmen eines IT-Sicherheitskonzepts, welches u. a. im BayEGovG gefordert ist, erstellt werden (Schwabe/Majer 2006, 149). Im weiteren Verlauf der Erstellung einer IT-Strategie nähert man sich Top-down über die Vision den Prozessen und Applikationen der Infrastruktur. Danach werden Projekte definiert, um bspw. Beschaffungen zu tätigen, die wiederum notwendig sind, die definierten Anforderungen und Ziele erfüllen zu können (Schwabe/Majer 2006, 158).

Gegenstand der Soll-Betrachtung kann dann im nächsten Schritt auch die Frage sein, ob eine Aufgabe tatsächlich selbst erbracht werden sollte (oder man die Leistung selbst erbringen möchte). Diese klassische „Make-or-Buy“-Entscheidung, die immer Teil einer IT-Strategie bzw. der Sourcing-Strategie ist (Johanning 2014, 147 ff), erfordert allerdings eine transparente Sicht auf oben beschriebene Komponenten. Das heißt, es stellen sich Fragen wie: Welche Prozesse liegen den Verwaltungsaufgaben zugrunde, welche Applikationen werden dafür benötigt

⁶ Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 BayEGovG sind zur Zeit der Erstellung der Arbeit noch nicht in Kraft.

und wie sieht meine darunterliegende Architektur aus? (Schwabe/Majer 2006, 149) Existiert ein transparenter Überblick über die eigenen Prozesse und Architekturen, kann später beim Punkt Sourcing-Strategie konkreter über mögliche Potenziale diskutiert werden (Aichholzer 2004, 6). An dieser Stelle kann man dann beispielsweise die Frage stellen, ob eine Verwaltungsleistung ein zusammenhängender Aufgabenblock bleiben muss oder ob sie nicht in verschiedene kleine Teilprozesse unterteilt werden kann, von denen dann wiederum unkritische Teile ausgelagert und vielleicht sogar von privaten Dienstleistern erbracht werden können (Jakob et al. 2015). Daraus folgt die klassische „Make-or-Buy“-Entscheidung (Johanning 2014, 147 ff), die gerade im Bereich von kleinen Kommunen eine große Rolle spielt, weil hier Ressourcen wie Know-how oder qualifizierte Mitarbeiter knapp sind. Aus diesem Grund ist die Kostenersparnis nicht der einzige der Treiber für eine Entscheidung zugunsten einer externen Leistungserbringung (Wirtz/Daiser 2017, 58).

3.4.1.5 Zeithorizont

Sind Ziele definiert, sollte die IT-Strategie regelmäßig hinterfragt und an aktuelle Erfordernisse angepasst werden. Jedoch impliziert eine strategische Ausrichtung auch, dass man ein Ziel in der Zukunft festlegt und darauf in kleineren Etappen zugeht (Jakob/Krcmar 2018a, 5). Johanning (2014, 51) wie auch die IT-Strategie des Bundes (IT-Rat 2017) und Schildt/Beaumaster (2004, 3) empfehlen eine Ausrichtung auf 3-5 bzw. 6 Jahre und abgeleitete Umsetzungsphasen von ca. 1 Jahr. Durch regelmäßige Kontrolle und Anpassung kann so die Umsetzung gesteuert werden (siehe Abbildung 11) (Schildt/Beaumaster 2004, 3; Schedler/Siegel 2005, 175-181).

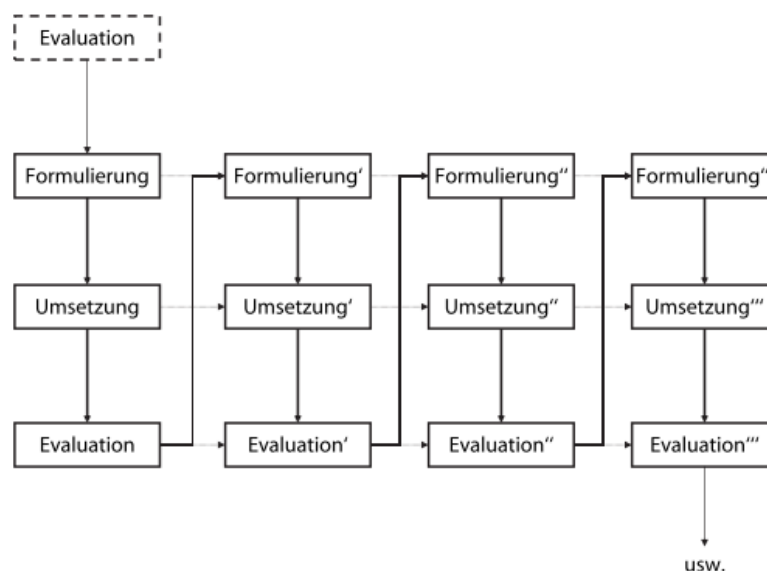


Abbildung 11 - Idealtypischer Strategieprozess im Zeitverlauf (Quelle: (Schedler/Siegel 2005, 176))

Auch die IT-Strategie des Bundes wird regelmäßig angepasst, hier hat das zuständige BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) die digitale Strategie 2025 formuliert (BMWi 2016).

3.4.1.6 Projektteam

Vor dem Start der Entwicklung der Strategie sollte u. a. die Frage nach dem ‚Wer erarbeitet die Strategie?‘ geklärt werden (Johanning 2014, 37). Abhängig von der Größe der Organisation kann dies in einem kleinen Team oder in einer großen Projektorganisation passieren (Johanning 2014, 38). Im Bereich der Strategieentwicklung sind unterschiedliche Gruppen von Akteuren beteiligt (Osah/Khene 2018, 2-3). Bei der Formulierung einer Strategie hat jede Gruppe seine eigenen Ziele, abhängig von der hierarchischen Position, der Vernetzung und dem zur Verfügung stehenden Wissen und versucht diese möglichst stark in die Strategie einfließen zu lassen (Osah/Khene 2018, 3,10). In der Privatwirtschaft wird bei größeren Unternehmen bereits vielfach die Position eines Chief Digital Officers (CDO) eingesetzt, um die Digitalisierung fokussierter zu betreiben. Dies scheint für kleine Kommunen erst einmal überdimensioniert (Jakob/Krcmar 2018a, 5). Würde man nur die Rolle eines dedizierten CDO betrachten, den es neben einem CIO (Chief Information Officer) und konsequenterweise, neben der existierenden IT-Abteilung gibt, sicherlich auch richtig (Jakob/Krcmar 2018a, 5). Jakob/Krcmar (2018a, 5) betrachten jedoch den Kern der Aufgabe eines CDO, brechen diese herunter auf kleine und mittlere Kommunen und stellen dabei fest, dass die Rolle eines Verantwortlichen für Digitalisierungsfragen, der die Belange der einzelnen Fachbereiche aufgreift und Projekte anstößt und koordiniert, auch für diese Zielgruppe sinnvoll ist. Ein wichtiges Merkmal ist, dass die Position der verantwortlichen Person, genauso wie die oft damit verbundene digitale Agenda, so hoch wie möglich in der Unternehmenshierarchie angesiedelt werden sollte, um den entsprechenden Einfluss ausüben zu können (Walchshofer/Riedl 2017, 332). Wichtig ist in jedem Fall, dass ein Projektteam gebildet und ein verantwortlicher Leiter bestimmt wird, dem die einzelnen Mitarbeiter, sowohl intern als auch von extern, zugeordnet sind (Albayrak/Gadatsch 2012, 90). Es kommt also darauf an, dass ein der Kommune angemessenes Projektteam zusammengestellt wird, das sowohl fachlich als auch hierarchisch die notwendigen Kompetenzen mitbringt.

Johanning (2014, 41) geben als Richtlinie für die Anzahl an beteiligten Personen am Projektteam für Unternehmen mit bis zu 100 Mitarbeitern 2-3 Personen an. Für die hier gewählte Zielgruppe der kleinen und mittleren Kommunen ist dieser Wert durchaus sinnvoll. Zum einen reicht die Anzahl aus, weil die Gesamtzahl der Mitarbeiter dieser Gruppe von Kommunen die Zahl von 100 nicht übersteigt und zum anderen diese Anzahl der Projektteam-Mitglieder auch mindestens benötigt, um unterschiedliche Rollen abdecken zu können (Johanning 2014, 41-44). Wie oben bereits erwähnt, sollten die Personen hierarchisch so hoch wie möglich angesiedelt sein, damit die Strategie auch tatsächlich umgesetzt werden kann (Decarli et al. 2014; Johanning 2014, 41 ff; Gil-Garcia et al. 2018). Laut Jakob/Krcmar (2018a, 5) empfiehlt es sich, folgende Rollen in ein Projektteam zur Erstellung einer IT-Strategie aufzunehmen: einen bzw. den Mitarbeiter mit IT-Aufgaben, um IT-Know-how oder -Affinität einzubringen; den Geschäftsleiter, der in der Regel den Überblick über die verschiedenen Bereiche und Prozesse einer kleineren Kommune hat, sowie einen weiteren internen Mitarbeiter, der bspw. auch die Kommunikation innerhalb der Behörde und die Koordination mit den Fachbereichen übernimmt. Jakob/Krcmar (2018a, 5) empfehlen die Einbindung von externen Spezialisten mit Erfahrung in unterschiedlichen Bereichen. Zu diesem Bereich können Projektmanagement, Sourcing oder Kommunikation gehören, die an unterschiedlichen Stellen im Projekt sinnvoll und für kleine Kommunen auch notwendig sein können. Dies ist u. a. der Fall, um die nötige Neut-

ralität bei der Entscheidungsfindung zu gewährleisten (Johanning 2014, 46). Im Laufe des Projekts werden zudem immer wieder die Verantwortlichen der einzelnen Fachbereiche benötigt, um deren Wissen sowohl fachlich in Bezug auf Prozesse und Applikationen als auch für die Kommunikation und notwendige Überzeugungsarbeit, die oft bei den Beschäftigten zu leisten ist (Jakob/Krcmar 2018a, 5).

3.4.1.7 Fachabteilungen

Zur Umsetzung der zuvor definierten Ziele und weiterer zukünftiger Digitalisierungsprojekte werden immer auch die Verantwortlichen und Mitarbeiter der Fachabteilungen benötigt. Daher ist eine enge Zusammenarbeit über Bereichsgrenzen hinweg notwendig, um zukünftige Prozesse optimal gestalten zu können (Jakob/Krcmar 2018a, 6). Gerade wenn es darum geht, die Zusammenarbeit zwischen den Fachbereichen zu koordinieren und bspw. Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung von Daten auszuloten und zu fördern, ist eine Zusammenarbeit im Rahmen des IT-Strategie-Prozesses wichtig (Decarli et al. 2014, 19). Neben der Akzeptanz der allgemeinen IT-Strategie ist es aber auch wichtig, dass sich die einzelnen Fachbereiche an der Umsetzung beteiligen und falls nötig ihre eigene, möglicherweise kleinere, Anschlussstrategie definieren (Decarli et al. 2014, 20). Am Ende sind es die Mitarbeiter in den Fachbereichen, die die Veränderungen umsetzen und mit den veränderten Prozessen arbeiten dürfen, aber auch umgehen müssen (Jakob/Krcmar 2018a, 6) und deshalb frühzeitig darauf vorzubereiten sind. Um die Möglichkeiten der neuen Technologien ausschöpfen zu können und um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben, müssen auch moderne Arbeitsumgebungen und Veränderungen in der Arbeitsweise denkbar sein, da zukünftig der Mitarbeiter noch stärker als bisher schon in den Fokus rückt (Urbach/Ahlemann 2018).

3.4.1.8 Weitere Akteure

Neben verwaltungsinternen Akteuren gibt es noch weitere Akteure, die im Rahmen der Erstellung einer Strategie beachtet werden sollten. Ein sehr einflussreicher und aus Verwaltungssicht externer Akteur ist die Politik. Der Politik insgesamt kommt auf Bundes- oder Landesebene sowohl als nutzender als auch als gestaltender Akteur der Digitalisierung eine bedeutende Rolle zu (Manoharan/Ingrams 2018, 3; Pousttchi 2018, 222). Aber auch die Kommunalpolitik spielt in ihrem Handlungsfeld eine besondere Rolle. Obwohl im Bereich der Ausgestaltung der Leistungserbringung die Verantwortlichkeit bei der Verwaltung selbst liegt oder liegen sollte, so bestimmt trotz allem die Lokalpolitik über die Verteilung der verfügbaren Mittel und dementsprechend über die Themen. Die Mittelverteilung geht häufig in die Richtung der Interessensgebiete der jeweiligen Mandatsträger (siehe 5.4.2.1.4) und diese decken sich wiederum oft mit den Interessen der jeweiligen Wählergruppe (Walser et al. 2015). Deshalb ist eine steigende Digitalisierung nur möglich, wenn der politische Wille gegeben ist und dieser auch durch Umsetzungen zum Ausdruck gebracht wird (Fromm et al. 2015, 24). Aber nicht nur die Lokalpolitik selbst, auch andere Interessensgemeinschaften, wie bspw. Vereine oder gemeinnützige Organisationen können als politische Akteure bezeichnet werden und ihre Interessen und Ansprüche geltend machen (siehe Abbildung 12) (Schedler/Siegel 2005, 133-140).

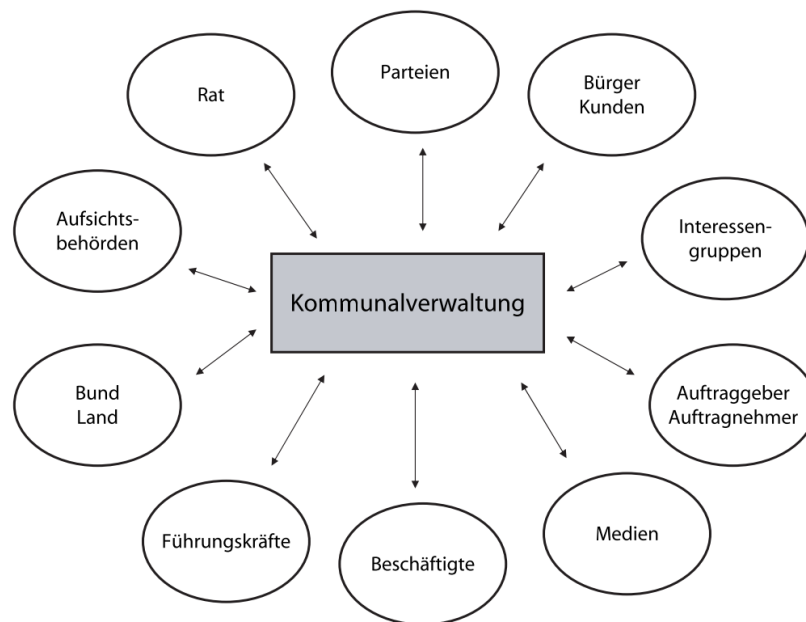


Abbildung 12 - Anspruchsgruppen der Kommunalverwaltung (Quelle: (Schedler/Siegel 2005, 144))

3.4.1.9 Finanzierung

Die Finanzierung von Projekten ist natürlich generell ein zentrales Thema und im Rahmen der IT wird tendenziell weniger offensichtlich Nutzen generiert und folglich eher weniger als mehr Geld investiert (Johanning 2014, 8). Ohne gesicherte Finanzierung sind Maßnahmen im Rahmen einer Strategie nicht sinnvoll, jedoch sollte auch bei der Erstellung der Strategie der Aufwand kategorisiert nach den jeweiligen Schritten und Arbeitspaketen grob geplant werden (Johanning 2014, 44-47). Andersherum gibt es allerdings auch eine Abhängigkeit. Denn die Priorität und der Umfang eines Budgets sollte sich nach den jeweiligen geplanten Vorhaben richten (Tambotoh et al. 2017, 131). Nur durch eine strategische Planung können anschließend die notwendigen Maßnahmen frühzeitig erkannt, bewertet und priorisiert werden (Tambotoh et al. 2017, 131). Solar et al. (2017, 416-418) und Tambotoh et al. (2017, 131) haben zudem dann einen höheren Reifegrad der Digitalisierung festgestellt, wenn im IT-Bereich mehr investiert wurde. Das setzt natürlich voraus, dass die Erhöhung des Budgets auch im Bereich der Investitionen ankommt und dort verwendet wird. Denn laut Johanning (2014, 18-21) werden vom gesamten IT-Budget lediglich um die 10 % für den Bereich Planung, Kontrolle, Architektur, Strategie und Controlling genutzt. Fördermaßnahmen von staatlicher Seite können Innovationen in bestimmten Bereichen kanalisieren und sollten deshalb auch berücksichtigt werden, was bedeutet, regelmäßig die Veröffentlichungen solcher Fördermaßnahmen zu überprüfen (Bergstrøm/Heimly 2004, 339-342).

3.4.1.10 Personalmanagement

Wie oben bereits angesprochen, ist es wichtig, alle beteiligten Fachbereiche frühzeitig ins Boot zu holen (Jakob/Krcmar 2018a, 5-6). Denn eine der wichtigsten Komponenten bei der Umsetzung einer Strategie ist der Faktor Mensch und hier speziell die oft konkurrierenden nicht kooperierenden Instanzen einer Behörde (Ulschmid 2003, 14; Almazan/Gil-Garcia 2011). Eine

große Herausforderung, vor der vor allem kleine Gemeinden stehen, ist die immer knapper werdende Ressource Personal, welche die wachsenden Aufgaben im Bereich Digitalisierung bewältigen muss. Deshalb ist es zu allererst ratsam, die vorhandenen Ressourcen sparsam zu einzusetzen und gutes IT-Personal für wichtige Tätigkeiten zu nutzen (Johanning 2014, 100). Auch wegen dieser Knappheit, die gerade im IT-Bereich vorherrscht, ist es wichtig, kontinuierlich auf dem aktuellen Wissensstand zu sein. Daraus folgt die Notwendigkeit der Mitarbeiterentwicklung (Johanning 2014, 62). Darin enthalten ist eine regelmäßige fachliche Qualifizierung sowie zusätzliche Schulung zur Gewinnung von Soft-Skills, welche durch die veränderten Anforderungen mehr und mehr an Bedeutung gewinnen (Johanning 2014, 62).

3.4.1.11 Erstellen einer Sourcing-Strategie

Innerhalb der IT-Strategie genießt die Sourcing-Strategie eine Sonderrolle, da hier entschieden wird, welche Leistungen unter Umständen von welchem Partner eingekauft werden können (Johanning 2014, 147ff). Wie auch Jakob/Krcmar (2018a, 7) beschreiben, sind die eigenen Ressourcen generell begrenzt und so ist es nicht überraschend, dass der Ausbau von Kooperationen zu den großen Handlungsempfehlungen im E-Government in Deutschland zählt (Stember/Hesse 2018, 82-83). Bei kleinen und mittleren Kommunen verschärft sich die Ressourcenknappheit, da IT-Experten oft gar nicht vorhanden sind (Jakob/Krcmar 2018b). Es stellt sich also gar nicht die Frage, ob kleine Kommunen Dienste auslagern sollen, sondern die große Frage besteht darin, welche (Teil-)Dienste oder Aufgaben ausgelagert werden können und mit welchem Partner so eine Kooperation machbar ist (Jakob/Krcmar 2018a, 7). Wie in Jakob/Krcmar (2018a, 7) beschrieben, kommt dies generell auf die Beschaffenheit der Aufgabe an. Dies kann die Art der Aufgabe betreffen, ob es bspw. eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinde ist, es kann den Schwierigkeitsgrad, also die Komplexität betreffen oder welche technischen Anforderungen sie an potenzielle Dienstleister stellt (Jakob et al. 2015, 3-5). Ebenso interessant ist die Beschaffenheit des potenziellen Partners oder der Kooperation: Welche Partner sind zusätzlich involviert? Welche Kooperationsform wäre möglich? Ist er in der Lage die Aufgabe zu erfüllen? Und welche Rechtsform hat der Partner in spe (Jakob et al. 2015, 5-6; Jakob/Krcmar 2018a, 7)? Laut Stollhof (2010, 129-130) kommt es u. a. auf die rechtliche Situation an, auch wenn generell alle Aufgabenbereiche der Gemeinden und Landkreise zur Bearbeitung in Kooperationen geeignet sind. Organisationen mit öffentlich-rechtlichen Rechtsformen kommen meist infrage, jedoch ist auch eine interkommunale Zusammenarbeit in Form einer GmbH nicht ausgeschlossen (Stollhof 2010, 129-130,148). Eine Variante wäre also laut Jakob/Krcmar (2018a, 7), sich einen IT-Dienstleister mit der entsprechenden fachlichen Qualifikation und der passenden Rechtsform auszusuchen oder gemeinsam mit weiteren Gemeinden oder Landkreisen einen Zweckverband zur Bewältigung von IT-Aufgaben zu gründen. Die Möglichkeit eines Zweckverbands, sozusagen als eine zwischen Angebot und Nachfrage geschobene Schicht, kann gerade für kleine Kommunen eine wichtige Alternative darstellen (Stollhof 2010, 130-131). Das nötige Wissen muss bei einer Neugründung zwar auch erst einmal beschafft werden, allerdings profitieren von Beginn an alle teilnehmenden Gemeinden von dem gesammelten und zur Verfügung gestellten Wissen (Jakob/Krcmar 2018a, 7). Alle neu entwickelten Ansätze wie bspw. ein IT-Sicherheitskonzept können als Vorlage für alle teilnehmenden Gemeinden dienen und sind im Idealfall durch nur geringfügige lokale Anpassungen anwendbar (Jakob/Krcmar 2018a, 7).

3.4.1.12 Umsetzungspläne definieren

Jakob/Krcmar (2018a, 7) nennen auch die Definition von Umsetzungsplänen als wichtiges Element einer IT-Strategie (Johanning 2014, 11). Zur Umsetzung der konkreten fachlichen Ziele sollten dedizierte Umsetzungs- bzw. Projektpläne erstellt werden, welche zwar im Rahmen der Strategie regelmäßig überprüft werden, jedoch sind die konkreten Schritte der Umsetzung kein Bestandteil der IT-Strategie als Dokument und Projekt (Obermeier et al. 2012).

3.4.1.13 IT-Steuerung

Um eine IT-Strategie auf fundierten Kriterien bzw. harten Fakten aufbauen zu können, ist eine valide Datenbasis notwendig, da sonst nur die Steuerung über die vermutlich meist verfügbaren Zahlen, die Kosten, möglich ist (Johanning 2014, 19). Diese sollte in regelmäßigen Zyklen erhoben werden. Als Werkzeug hat sich hier das IT-Controlling etabliert, das u. a. Auskunft über das nötige IT-Budget oder eine Entscheidungshilfe bei Outsourcing-Fragen sein kann (Gadatsch 2016; Greger 2018). Gerade für kleine Kommunen ist allerdings zu prüfen, ob die Erhebung von Zahlen bereits zu Beginn ratsam ist. Es besteht die Gefahr, dass, wenn auch nur sehr überschaubar konstruiert, ein IT-Controlling die Kapazitäten überfordert und durch die zusätzliche Last negative Folgen hat. Da aber ohne Steuerung des IT-Bereichs auch Digitalisierungsprojekte leicht fehlschlagen können (Albayrak/Gadatsch 2017, 157-158), ist zur regelmäßigen Kontrolle und Steuerung der Fortschritte anzuraten, ein Gremium (ggf. eine Zusammensetzung von Gemeinderäten und externen Unterstützern bzw. Experten) mit der regelmäßigen Statuskontrolle zu beauftragen (Johanning 2014, 284).

4 Anforderungen an Kommunen im Zuge der Digitalisierung

Nachdem E-Government als Begriff der Verwaltungsmodernisierung schon längere Zeit existiert (siehe 2.2.2) und als Chance begriffen wird, hakt die Umsetzung dennoch in vielen Fällen, vor allem, wenn es um die Harmonisierung von Angeboten auf verschiedenen föderalen Ebenen geht (Bernhardt 2018, 2-3). Durch den Einsatz von IT ergeben sich viele Chancen, Verwaltungsprozesse effektiver zu gestalten, jedoch müssen dafür manche Ansätze auch neu gedacht und umstrukturiert werden (Bernhardt 2018, 3-4). Hier gibt es Bestrebungen sowohl der Verwaltung als auch der Branche der IT-Dienstleister sowie der Forschung, was bspw. durch eigene Konferenzen oder Zeitschriften verdeutlicht wird, die sich dediziert diesem Thema widmen. Gerade die rechtlichen Regelungen werden, trotz der bisherigen Veränderungen, immer wieder als Hemmschuh der Digitalisierung im öffentlichen Bereich angeführt. Welche Gesetze und Richtlinien existieren, welche Regelungen sich dadurch ergeben, und welche Bedeutung diese für Kommunen haben, wird in diesem Kapitel behandelt.

In diesem Zusammenhang werden generelle Regelungen genannt (4.1), um dann von der europäischen Ebene (4.1.1) über die Bundesebene (4.1.2, 4.1.3, 4.1.4) zu speziellen Gesetzen im Rahmen des E-Governments auf Länderebene (4.1.4, 4.2) zu gelangen. Zum Schluss werden die Erkenntnisse zusammengefasst und mit dem Fokus der Kommunen betrachtet (4.4).

4.1 Generelle Regelungen und Ziele der E-Government-Gesetzgebung in Deutschland

Die E-Government-Gesetzgebung dient zur Regelung der Bestrebungen im Rahmen der Digitalisierung und zur Förderung der bereits bestehenden Möglichkeiten. Schon bevor das erste auch sogenannte E-Government-Gesetz erlassen wurde, gab es Regelungen, die Themen der Digitalisierung betreffen und auch nach dem Erlass der E-Government-Gesetze noch beeinflussen. Schon allein aus der Vielzahl der Begriffsdefinitionen und Ansätze (siehe 2.2.2) ist ersichtlich, dass die unterschiedlichen Themenbereiche von mannigfaltigen gesetzlichen Regelungen beeinflusst werden.

Die erlassenen E-Government-Gesetze sollen insgesamt dazu dienen, Rahmenbedingungen zu schaffen, um E-Government sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch Unternehmen, aber auch für die Verwaltung selbst nützlich zu machen. Auf Basis von unterschiedlichen E-Government-Strategien haben Becker et al. (2014, 2-6) Gestaltungsprinzipien für E-Government extrahiert, die sie als Ziele für starkes E-Government sehen. Diese Prinzipien für ein ideales E-Government sind die **Nahtlosigkeit**, die **Nutzerorientierung**, die **Vertrauenswürdigkeit** und die **Offenheit** (Becker et al. 2014, 3-6).

Die **Nahtlosigkeit** beschreibt sich durch ein durchgängiges Verwaltungshandeln, das ohne Brüche für den Nutzer stattfinden kann (Becker et al. 2014, 3). Dazu zählt, dass die Prozesse und Verwaltungsverfahren **medienbruchfrei** stattfinden, d. h., ein digitaler Antrag (bspw. über ein Online-Verwaltungsverfahren) wird elektronisch weiterverarbeitet und der Nutzer (bspw. ein Bürger) erhält die Antwort (bspw. einen Bescheid) auf ebenso digitalem Wege. Das kann bspw. über sein Postfach auf einem Onlineportal geschehen (Becker et al. 2014, 3). Ein weiterer Punkt der Nahtlosigkeit von E-Government ist der Punkt der **Interoperabilität**. Das bedeutet, dass Prozesse, Dienste und Infrastrukturen auf gemeinsamen Standards beruhen und harmonisiert

sind, damit u. a. eine bessere Zusammenarbeit und ein durchgängiger Datenaustausch zwischen Behörden ermöglicht wird (Becker et al. 2014, 3). Als dritter Punkt ist auch die **Prozessorientierung** eine Ausprägung der Nahtlosigkeit, denn durch eine stärkere Sicht auf Prozesse, anstelle der Sicht auf die reine fachliche Zuständigkeit, könnten sowohl die ressortübergreifende Zusammenarbeit als auch jene zwischen den föderalen Ebenen verbessert werden (Becker et al. 2014, 3).

Die **Nutzerorientierung** als Prinzip für ein starkes E-Government beschreibt das Verhalten und die Gestaltung der Verwaltungsdienste aus der Sicht der Nutzer, um ihnen die Nutzung so leicht wie möglich zu machen und unterschiedliche Barrieren abzubauen (Becker et al. 2014, 3-5). Die Nutzerorientierung spielt gerade im Hinblick auf die Akzeptanz von E-Government-Angeboten eine große Rolle (Krcmar et al. 2017, 3). Eine Grundvoraussetzung dabei ist die **Barrierefreiheit** des Angebots, d. h., dass das Verwaltungsangebot jedem Bürger unabhängig von seinen geistigen und körperlichen Eigenschaften zugänglich ist (Becker et al. 2014, 4). Mit einer **Multikanalstrategie** nennen Becker et al. (2014, 4) ein weiteres Merkmal, dass es Bürgern ermöglichen soll, über verschiedene Kanäle, bspw. persönlich, per Telefon oder via Online-Dienst, eine Verwaltungsleistung in Anspruch zu nehmen. Durch **personalisierte Verwaltungsleistungen** sollen die vorhandenen Daten behördenübergreifend genutzt werden, um so den Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmen eine effizientere Nutzung der Angebote ermöglichen zu können (Becker et al. 2014, 4). Das kann etwa geschehen, indem Formulare vorausgefüllt sind oder Prozesse automatisiert angestoßen werden. Aber nicht nur Nutzern bringen **effiziente** Prozesse Vorteile, auch die Verwaltung intern kann profitieren, wenn Daten ausgetauscht und Prozessschritte automatisiert werden (Becker et al. 2014, 4). Gerade in Zeiten eines Fachkräftemangels können so fehlende Mitarbeiter kompensiert werden.

Unter den Punkt **Vertrauenswürdigkeit** fallen die Punkte rund um IT-Sicherheit und Datenschutz (Becker et al. 2014, 5). Ein funktionierender Datenschutz spielt in der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Rolle. So sollen sensible Daten sicher und vertrauensvoll verarbeitet werden und der Nutzer jederzeit gemäß den neuesten Datenschutzregeln die Möglichkeit haben, seine Daten einzusehen und die Nutzung freizugeben oder zu beschränken (Becker et al. 2014, 5). Zum sensiblen Umgang mit Daten gehört auch die **sparsame** Nutzung, d. h., nur Daten zu erheben, die auch tatsächlich genutzt werden (Becker et al. 2014, 5). Die Sicherheit von elektronischen Diensten muss zum einen natürlich sichergestellt und zum anderen auch effektiv nach draußen kommuniziert werden, um das Vertrauen und die Akzeptanz der Nutzer zu erlangen (Becker et al. 2014, 5).

Das vierte Prinzip der **Offenheit** wird mit zunehmenden digitalen Möglichkeiten immer interessanter für Behörden (Becker et al. 2014, 5-6). Stärkere Partizipation und Interaktion von und mit Bürgern generiert Vertrauen und Legitimität der Verwaltung (Becker et al. 2014, 6). Eine hohe **Transparenz** und offene Daten tragen zur Vertrauensbildung bei, weil dadurch die Verwaltungsvorgänge von den Nutzern besser nachvollzogen werden können (Becker et al. 2014, 6).

Um die notwendigen Umsetzungen innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten durchzuführen, wurde 2009 mit dem Art. 91 c erstmals die Informationstechnik in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, also das Grundgesetz, aufgenommen (IT-Planungsrat 2018a). Art. 91c GG stellt die verbindliche Grundlage zur IT-Kooperation zwischen Bund und Ländern dar (IT-Planungsrat 2018a). Im Absatz 1 heißt es in Bezug auf die Zusammenarbeit dazu: *„Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken“*. Der IT-Planungsrat stellt das zuständige Gremium (siehe Abbildung 13) für die föderale Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland dar (IT-Planungsrat 2018a).

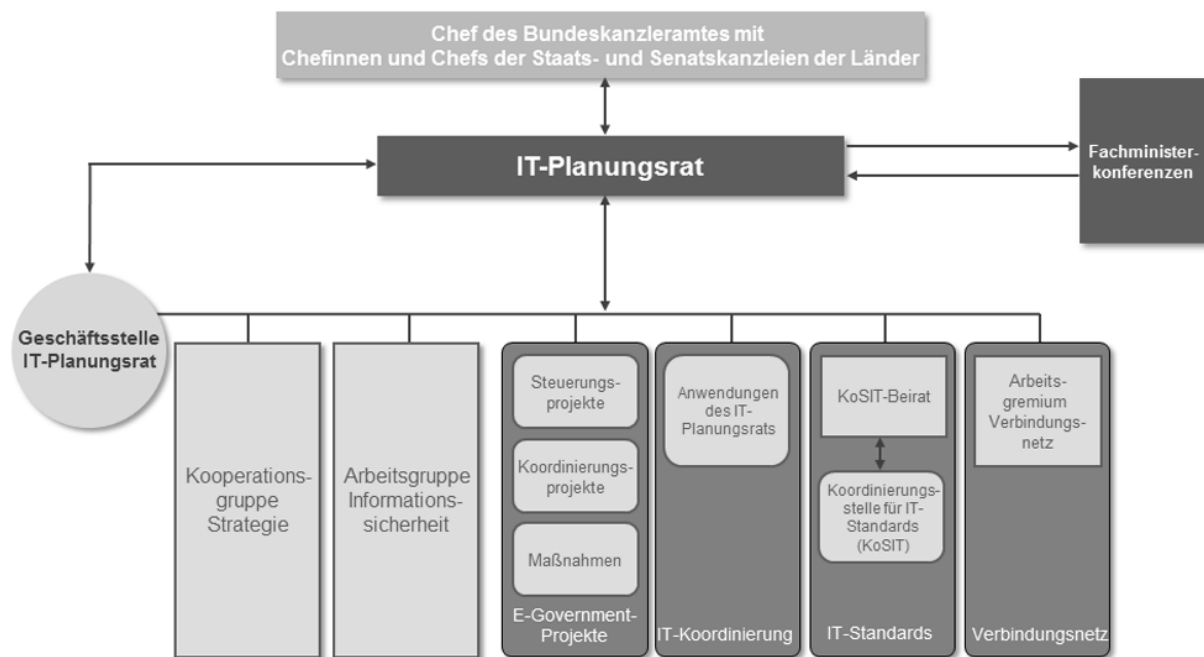


Abbildung 13 - Gremienstruktur rund um den IT-Planungsrat (Quelle: (IT-Planungsrat 2018a))

Um die Bestrebungen zu verstärken und die Erwartungen in eine digitale Verwaltung zu erfüllen, wurde in jüngerer Zeit zudem auch das Onlinezugangsgesetz (OZG) (siehe 4.1.4 Online-Zugangsgesetz (OZG)) erlassen, das mit Wirkung zum 18.8.2017 in Kraft trat und die Situation der digitalen Verwaltung in Deutschland dem Zielbild des IT-Planungsrat ein großes Stück näherbringen soll (Denkhaus/Geiger 2017, 166). Wie Denkhaus/Geiger (2017, 165) in ihrer Übersicht zum OZG beschreiben, haben sich der IT-Planungsrat und somit die Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern die Vorgabe gegeben, einen einheitlichen und ebenenübergreifenden Zugang zu den Verwaltungsleistungen zu ermöglichen. Der Portalverbund, so der Name der geplanten Lösung dieses Vorhabens, wurde wie in Abbildung 14 dargestellt skizziert. Der Pilot des Portals, an dem der Bund sowie die Bundesländer Bayern, Berlin, Hamburg und Hessen beteiligt sind, sollte bis Herbst 2018 eine Beta-Version hervorbringen (Klein 2018b). Dies ist gelungen und kann über die Adresse beta.bund.de abgerufen werden. Die Funktionalitäten beschränken sich im Moment allerdings noch auf eine in Lebenslagen kategorisierte Verlinkung von Angeboten.

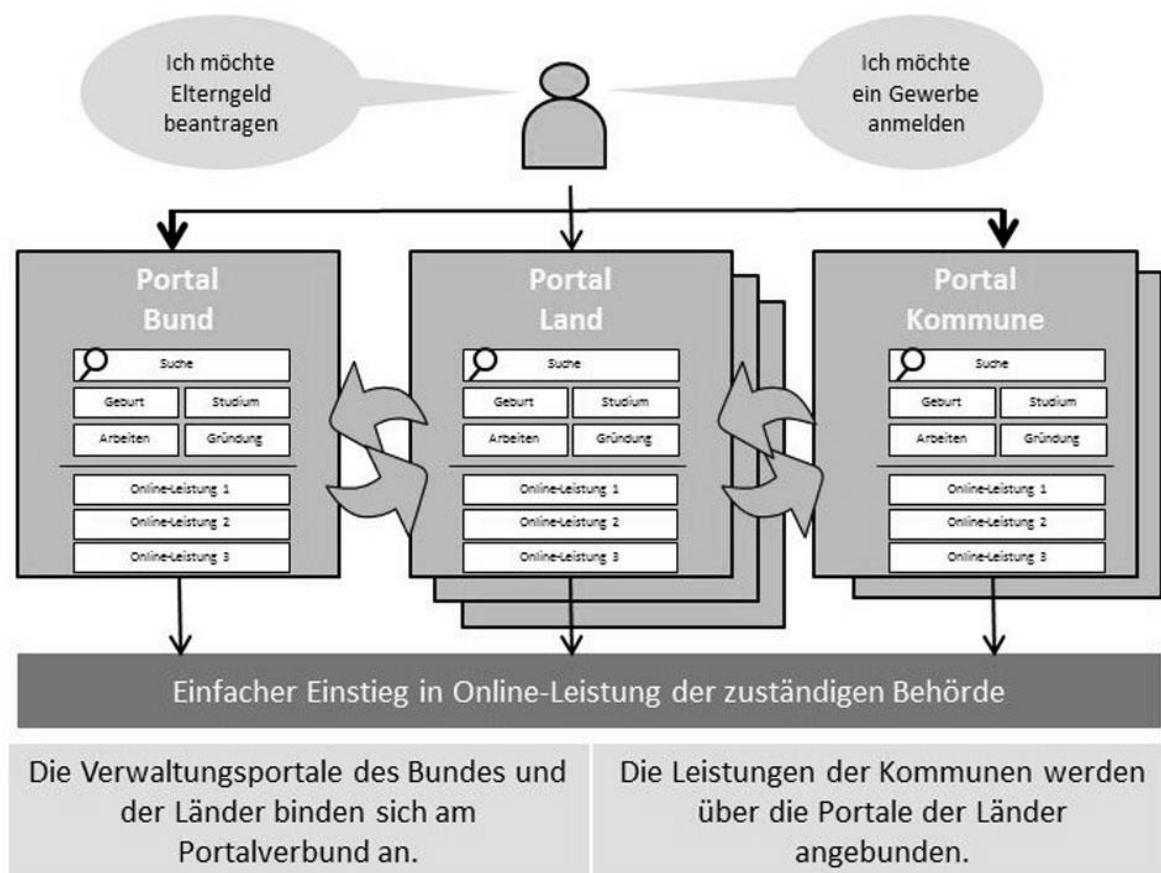


Abbildung 14 - Das Prinzip des Portalverbunds (Quelle: (IT-Planungsrat 2018b))

4.1.1 Europäische Regelungen und Anstöße zur Digitalisierung

Die Europäische Union hat im Rahmen der Digital Single Market Strategy for Europe (DSM), dem digitalen Binnenmarkt, im April 2016 einen neuen E-Government-Aktionsplan für die Jahre 2016-2020 veröffentlicht (Europäische Kommission 2016, 1). Der Binnenmarkt und damit der digitale Binnenmarkt sollen Menschen dabei unterstützen, unabhängig von Grenzen in der Europäischen Union zu leben, zu arbeiten oder zu studieren (Akkaya/Krcmar 2018, 156). Um die Möglichkeiten voll auszuschöpfen, wurden mit einer Strategie und einem Aktionsplan für die nächsten Jahre Anhaltspunkte zur Entwicklung geschaffen (Akkaya/Krcmar 2018, 157-158). Der Aktionsplan soll ein flexibles und dynamisches Instrument sein, um ihn schnell der sich verändernden Umwelt anpassen zu können (Europäische Kommission 2016, 2). Deswegen können die Maßnahmen im Laufe der Zeit durch die Kommission, die Mitgliedsstaaten oder andere Akteure angepasst werden (Europäische Kommission 2016, 2). Das definierte Ziel des E-Government-Aktionsplans bis 2020 lautete:

„Die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen in der Europäischen Union sollten bis 2020 offene, effiziente und inklusive Einrichtungen werden, die grenzübergreifende, personalisierte, nutzerfreundliche und – über

alle Abläufe hinweg – vollständig digitale öffentliche Dienste für alle Menschen und Unternehmen in der EU anbieten. Zur Entwicklung und Erbringung besserer Dienstleistungen, die sich an den Bedürfnissen und Erwartungen der Menschen und Unternehmen orientieren, sollen innovative Ansätze genutzt werden. Dabei sollten die Behörden von den mit dem neuen digitalen Umfeld verbundenen Möglichkeiten Gebrauch machen, die ihnen die Interaktion mit den einzelnen Interessengruppen und anderen öffentlichen Einrichtungen erleichtern“ (Europäische Kommission 2016, 2).

Um diese Vorgaben zu erreichen und die Initiativen des Aktionsplans zu erfüllen, sollen verschiedene Prinzipien befolgt werden, auf die sich die Mitgliedsstaaten geeinigt haben (Europäische Kommission 2016, 3)⁷:

- **Digital by Default (Standardmäßig digital):** Dienste der öffentlichen Verwaltung sollten bevorzugt digital zur Verfügung gestellt werden. Trotzdem sollen für Bürger, die keine Möglichkeit haben, auf digitale Dienste zuzugreifen, auch andere Kanäle nutzbar sein (Europäische Kommission 2016, 3).
- **Once only Principle (Grundsatz der einmaligen Erfassung):** Behörden sollen sicherstellen, dass Bürger und Unternehmen die gleiche Information nur einmal für die öffentliche Verwaltung zu Verfügung stellen müssen (Europäische Kommission 2016, 3).
- **Inclusiveness and accessibility (Inklusion und Barrierefreiheit):** Digitale Dienste sollen grundsätzlich inklusiv und barrierefrei gestaltet sein, sodass sie bspw. auch von älteren Menschen problemlos verwendet werden können (Europäische Kommission 2016, 3).
- **Openness & transparency (Offenheit und Transparenz):** Verwaltungen sollen Informationen untereinander austauschen und für Bürger und Unternehmen eine Möglichkeit schaffen, auf ihre Daten zuzugreifen und die eigenen Daten zu berichtigen (Europäische Kommission 2016, 3).
- **Cross-border by default (Standardmäßig grenzübergreifend):** Relevante digitale Dienste sollen grenzübergreifend zur Verfügung gestellt werden, um eine weitere Fragmentierung des gewünschten einheitlichen Markts zu verhindern (Europäische Kommission 2016, 3).
- **Interoperability by default (Standardmäßig interoperabel):** „Öffentliche Dienste sollten so konzipiert sein, dass sie nahtlos im gesamten Binnenmarkt und über organisatorische Grenzen hinweg erbracht werden können, wozu ein freier Austausch von Daten und digitalen Dienstleistungen in der Europäischen Union gewährleistet werden sollte“ (Europäische Kommission 2016, 4).
- **Trustworthiness & Security (Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit):** Datensicherheit, Datenschutz und IT-Sicherheit sollen mit den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen abgestimmt sein und bereits in der Design-Phase von Anwendungen integriert

⁷ Es wurden die englischen Bezeichnungen der Prinzipien gewählt, weil diese als gängiger und weiter verbreitet angesehen werden. Zum besseren Verständnis wurden die deutschen Begriffe jeweils in Klammern eingefügt.

werden, um Vertrauen zu fördern und die Anwendung der Dienste zu unterstützen (Europäische Kommission 2016, 4).

Zwar haben die Unterzeichner der Talliner Erklärung am 6.10.2017 die Einhaltung dieser Grundsätze vereinbart (Europäische Kommission 2017), jedoch sind weder die Grundsätze noch der Aktionsplan rechtlich bindend oder verpflichtend für die Mitgliedsstaaten und deren nachgelagerte Behörden. Es ergibt sich daraus aber ein Orientierungsrahmen, der einen möglichen Zielkorridor ausweist. Trotzdem ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht gesagt, dass sich alle Vorhaben bereits realisieren lassen. Akkaya/Krcmar (2018) haben sich als eine der ersten im Rahmen einer Studie mit dem Once-Only-Prinzip beschäftigt und Bürger nach deren Einschätzung befragt. Dass der europäische Binnenmarkt, durch digitale Dienste unterstützt, viele Vorteile bringen kann, wird nicht bestritten, jedoch sind die befragten Bürger diesbezüglich noch skeptisch (Akkaya/Krcmar 2018, 163-164). So haben nicht einmal 20 % der Befragten den Austausch von persönlichen Daten mit EU-Mitgliedsstaaten als ‚eher positiv‘ bewertet (Akkaya/Krcmar 2018, 163). Gerade im Hinblick auf Datenschutz und Datensicherheit sind noch viele wichtige Fragen unbeantwortet, denn wie lässt sich ein einheitliches Sicherheitsniveau gewährleisten, wenn nicht alle Mitgliedsstaaten über die gleiche sichere Infrastruktur verfügen, und sogar digitale Vorreiter wie Estland Sicherheitsprobleme einräumen mussten (Akkaya/Krcmar 2018, 163)? Gerade, weil nur ein geringer Anteil der EU-Bürger diese Vorteile nutzen kann, sollte die Relation zwischen Kosten/Aufwand und Nutzen bedacht werden (Akkaya/Krcmar 2018, 163).

Jedoch können trotz der offenen Fragen auf europäischer Ebene diese Prinzipien einzelnen Staaten als Richtschnur dienen, denn auch hier müssen Bürger im Rahmen unterschiedlicher Lebenslagen mit verschiedenen Behörden kommunizieren und Daten austauschen (Akkaya/Krcmar 2018, 163).

4.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Digitalisierung in Deutschland können ihren Ursprung sowohl auf europäischer Ebene als auch auf der Ebene von Bund oder Ländern haben. Diese betreffen verschiedene Rechtsgebiete (u. a. Verwaltungsrecht, E-Government, IT-Recht) und haben Auswirkung auf die verschiedenen föderalen Akteure wie den Bund, die Länder oder die Kommunen. Auf die E-Government-Gesetzgebung wird später noch genauer eingegangen (siehe 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5, 4.2.). Neben konkreten Gesetzen, die aufgrund stärkerer Digitalisierung nötig wurden, gibt es aber auch Grundprinzipien, die in einem föderalen Staat wie Deutschland Einfluss auf die Digitalisierungsvorhaben nehmen (Bernhardt 2018, 10). Wie bereits in Kapitel 2.1 beschrieben, steht das **Bundesstaatenprinzip** für die Aufteilung der Kompetenzen an die einzelnen Länder. Welche Aufgaben Ländersache sind, ist historisch gewachsen und deshalb auch nicht vor Veränderungen abgesichert (Bernhardt 2018, 10). Welche Aufgaben den Ländern zugeordnet sind, orientiert sich aber tendenziell an der Bürgernähe der zu erbringenden Aufgabe (Bernhardt 2018, 10). In Zusammenhang mit dem Bundesstaatenprinzip besteht das Verbot der Mischverwaltung (BVerfG 2007). Beim Verbot der **Mischverwaltung**

geht es darum, dass bei einer Vermischung der Leistungserbringung und Zuständigkeit zwischen föderalen Ebenen der Bürger nicht mehr unterscheiden kann, wen er für das Handeln, ggf. durch den Entzug seiner Wählerstimme verantwortlich machen kann (Bernhardt 2018, 16). Der Art. 91c GG bietet nach dem Willen des Verfassungsgebers für den Bereich der IT-Systeme, die zur Aufgabenerfüllung nötig sind, eine Ausnahme von diesem Verbot und die Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen durch Vereinbarungen über Standards und Sicherheitsanforderungen. Insbesondere ist dieses Verbot auf legale Weise zu umgehen, wenn bei Mehrheitsbeschlüssen deutlich wird, welcher Abgeordnete für welches Thema eingestanden ist (Bernhardt 2018, 16).

Die, wenn man es vom **Subsidiaritätsprinzip** aus betrachtet, unterste Ebene sind die Kommunen, die durch die **kommunale Selbstverwaltung** zur Eigenständigkeit verpflichtet sind und deshalb mit vielen Fragen, Anliegen oder Anträgen der Bürger und Unternehmen konfrontiert werden (Bernhardt 2018, 19-20).

Daneben sind etwa das Verwaltungsverfahrensgesetz, das Datenschutzrecht oder das Recht des öffentlichen Diensts maßgeblich für die öffentliche Verwaltung und deren Leistungserbringung (Windoffer 2018, 365). Diese und weitere Gesetze, wie das Passgesetz, das Sozialgesetzbuch, die Abgabenordnung u. v. w. wurden durch die Art. 2 – 28 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013, d. h. parallel zur Einführung des EGovG, geändert.

Aber auch der Datenschutz, hier speziell der Grundsatz der Zweckbindung, spielt für die öffentliche Verwaltung eine Rolle. Der Grundsatz besagt, dass bei der Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Zweck dieser Verarbeitung im Vorfeld festgelegt werden muss und wurde vom Bundesverfassungsgericht sogar als „Kernelement des verfassungsrechtlichen Datenschutzes“ bezeichnet (BVerfG 1983). Der Grundsatz der Zweckbindung ist in Art. 5 Abs. 1 lit. b) DSGVO festgelegt und im deutschen Recht in § 3 BDSG verankert. Hiernach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle dann „zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist“. Über einen geplanten Datenaustausch unter Behörden ist der Betroffene bei Datenerhebung zu informieren (Art. 13 Abs. 1 lit. c) DSGVO).

4.1.3 E-Government-Gesetz Bund

Das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) ist das erste in Deutschland erlassene E-Government-Gesetz. Das im August 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung hat zum Ziel (CIO BUND 2018):

„... die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und Bund, Ländern und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten“.

Die Kernelemente, durch die das EGovG dies erreichen möchte, sind

- die Verpflichtung zur Eröffnung eines elektronischen Kanals und zusätzlich die Verpflichtung der Bundesverwaltung zur Eröffnung eines DE-Mail-Zugangs ((CIO BUND 2018), § 2 EGovG)
- grundsätzliche Regelungen zur elektronischen Aktenführung und dem ersetzenden Scannen ((CIO BUND 2018), § 6 und § 7 EGovG)
- erleichterte Bestimmungen zur Verwendung von elektronischen Nachweisen und Ermöglichung elektronischen Bezahls im Rahmen von Verwaltungsverfahren ((CIO BUND 2018), § 4 und § 5 EGovG)
- die Möglichkeit der Verwendung elektronischer Amts- und Verkündungsblätter ((CIO BUND 2018), § 15 EGovG)
- die Optimierung von Verwaltungsabläufen und Prozessen ((CIO BUND 2018), § 9 EGovG)
- Regelungen zur Bereitstellung von offenen Daten ((CIO BUND 2018), § 12 EGovG).

Neben diesen Kernpunkten sind vor allem das Ersetzen der Schriftform und elektronische Verwaltungsdienste ein Hauptaugenmerk dieses Gesetzes (BMI 2013, 2, 2018). Insbesondere zur Verwaltungsmodernisierung und dem Bürokratieabbau sollen elektronische Verwaltungsdienste dienen (BMI 2013, 2). In der Praxis hat man festgestellt, dass durch dieses eine Gesetz, wenn auch durchaus Potenziale erkannt wurden (Becker et al. 2014), noch nicht alle Hindernisse, die einer digitalisierten Verwaltung im Wege stehen, beseitigt werden und somit weitere gesetzliche Änderungen notwendig sind. Die Bundesregierung ist deshalb angehalten, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, dieses zu Evaluieren und Vorschläge zur Weiterentwicklung zu unterbreiten (BMI 2018).

Hinzu kommt, dass der Regelungsgehalt des EGovG des Bundes naturgemäß begrenzt ist. Denn das EGovG des Bundes gilt für „die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ sowie für Behörden der Länder und Kommunen, soweit diese Bundesrecht ausführen (§ 1 Abs. 1, 2 EGovG). Weite Tätigkeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung, v.a. auf kommunaler Ebene, sind hiervon nicht erfasst.

4.1.4 Online-Zugangsgesetz (OZG)

Am 14. August 2017 wurde im Rahmen einer grundgesetzlichen Änderung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems Art. 91c GG um einen Abs. 5 erweitert. Die Neuerung ermächtigt den Bundesgesetzgeber zur Regelung eines übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern (Bernhardt 2018, 12). Dies führt, vereinfacht gesagt, formell zu mehr Kompetenz für den Bund und weniger Einfluss durch die Länder, doch welche konkreten Auswirkungen diese Kompetenzverschiebungen haben, wird erst sichtbar, wenn die Bundesregierung davon Gebrauch macht und abzu-sehen ist, wie tief diese Regelungen in die Kompetenzen der Länder eingreifen (Bernhardt 2018, 12-13). Jedoch fehlt es laut (Beckermann 2018, 169) auch in dieser gesetzlichen Neuerung an der nötigen Durchgriffskraft im Falle, dass Landesrecht betroffen ist.

Aufgrund des neu eingeführten Art. 91c Abs. 5 GG wurde im Rahmen der grundgesetzlichen Änderung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems am 14. August

2017 das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) erlassen. Dieses regelt verschiedene Punkte im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung (Deutscher Bundestag 2017, 3138-3139). Unter anderem sollen bis zum Ende des Jahres 2022 alle Verwaltungsleistungen, die für geeignet definiert werden, auch online und im Rahmen eines bundesweiten Portalverbunds zur Verfügung gestellt werden (Bernhardt 2018, 12). Eigentlich kennt diese Regelung keine Ausnahme, jedoch gibt es die allgemeine Meinung, dass nicht alle Dienste digitalisiert werden können (Beckermann 2018, 169). In der ersten Fassung des OZG-Umsetzungskatalogs sind dies 575 OZG-Leistungen, die aus 55 Lebens- bzw. Geschäftslagen bestehen und jeweils ca. 10 Verwaltungsleistungen beinhalten (Stocksmeier/Hunnius 2018). Darüber hinaus wurde in § 1 OZG unter dem Stichwort „Portalverbund“ festgelegt, dass es zukünftig möglich sein soll, mit nur einer Kennung auf Portale des Bundes und der unterschiedlichen Bundesländer zugreifen zu können (Denkhaus/Geiger 2017).

Im Vergleich zu der E-Government-Gesetzgebung der Länder gibt es im OZG keine Einschränkung im Bereich der Erfüllung für die Kommunen aufgrund von Vorbehalten der Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit von Maßnahmen (Windoffer 2018, 365).

4.1.5 E-Government-Gesetze der Länder

Der limitierte Regelungsgehalt des EGovG für Länder und Kommunen und die bereits entstandenen Erfahrungswerte aus der Praxis haben dazu geführt, dass die Mehrheit der Bundesländer mittlerweile eigene E-Government-Gesetze erlassen hat (Beckermann 2018, 167-168). Das EGovG des Bundes hat zwar generell auch bereits Bedeutung für Länder und Kommunen, aber gem. § 1 Abs. 2 EGovG nur, insofern diese übertragenes Bundesrecht umsetzen (Beckermann 2018, 167). Die E-Government-Gesetze der Länder haben generell das Ziel, die Regelungen des Bundes zu ergänzen, ohne dazu in Konkurrenz zu stehen und dadurch eine Rechtsunsicherheit zu generieren (Denkhaus/Geiger 2017, 46-47). Im Fall des BayEGovG ist für alle Behörden des Freistaats Bayern und der Gemeinden, mit Ausnahme der Bundesauftragsverwaltung, gem. Art. 1 Abs. 1 BayEGovG das BayEGovG anzuwenden (Denkhaus/Geiger 2017, 46-47). Die einzelnen E-Government-Gesetze der Länder unterscheiden sich dementsprechend meist nur in Detailfragen und sind oft in ihrer Bedeutung mit dem EGovG des Bundes gleichzusetzen, jedoch anzuwenden für die Länderebene (Beckermann 2018, 167-168). In manchen Bereichen gibt es aber dennoch unterschiedliche Regelungen. So sieht jedes Gesetz den elektronischen Zugang über mindestens einen Kanal vor, im Bayerischen E-Government-Gesetz gibt es einzig dazu auch noch einen Rechtsanspruch, den der Bürger gegenüber dem Staat erhält (Art. 2 BayEGovG) (Beckermann 2018, 168).

Es bestanden bereits vor der Einführung der unterschiedlichen E-Government-Gesetze und bestehen auch weiterhin verschiedene rechtliche Hindernisse, wie ein rechtlich haltbarer und organisatorisch akzeptabler Ersatz der Schriftform oder unterschiedliche Notwendigkeiten des persönlichen Erscheinens (Denkhaus/Geiger 2016, 6). Aber auch an rechtlichen Anreizen fehlt es weiterhin. So können zwar Verwaltungsverfahren in elektronischer Form angeboten werden, es gibt jedoch keine Verpflichtung dazu (Denkhaus/Geiger 2016, 6). Rechtliche Regelungen und definierte Umsetzungsfristen sind wichtige Parameter, um eine gemeinsame Linie bei der Umsetzung der Digitalisierungsthemen zu erreichen. Jedoch gibt es weder in der Praxis noch

in den Gesetzen Sanktionen bei Verfehlung der Vorgaben. Viele der von den Ländern erlassenen Gesetze üben ein gewisse Rücksichtnahme gegenüber Kommunen aus, sodass es bspw. keine Pflicht zur elektronischen Aktenführung oder zum Anschluss an zentrale IT-Infrastrukturen gibt (Windoffer 2018, 365).

Alle E-Government-Gesetze widmen sich dem Thema der elektronischen Aktenführung. Hauptsächlich für die Ebene der Landesbehörden sind diese als Soll- oder aber auch als Pflichtbestimmung enthalten (Beckermann 2018, 170). Lediglich die kommunale Ebene wird von einer Pflicht, meist aus Rücksicht bzgl. der finanziellen Belastung, ausgenommen (Beckermann 2018, 170).

Ebenso ist die Pflicht auf Bereitstellung von Informationen nach § 3 EGovG Bund bei den meisten Ländergesetzen ähnlich gehalten, lediglich Bayern hat hier ein Recht für den Bürger beigefügt (Art. 2 S. 1 BayEGovG) und Baden-Württemberg verpflichtet sogar die Landesbehörden zu Informationen über Leistungen der Ressorts, die von Kommunen ausgeführt werden (§ 3 Abs. 2 S. 2 EGovG BW) (Beckermann 2018, 170).

Dem § 15 Abs. 2 EGovG des Bundes folgen alle landesrechtlichen Regelungen, indem sie besondere Hilfestellung für Personen ohne Wissen oder Möglichkeiten zur digitalen Nutzung einfordern (Beckermann 2018, 171). Interessant ist, dass die Landesregierung in Baden-Württemberg davon ausgeht, dass Papierfassungen ab dem Jahr 2026 nicht mehr nötig sein werden und deshalb entsprechende Klauseln des EGovG BW mit Ablauf des Jahres 2026 unwirksam werden (Beckermann 2018, 171).

Unabhängig von der Gesetzgebung des Bundes gibt es auch neue Themen, die in den Ländergesetzen aufgegriffen werden. So will man bspw. durch organisatorische Veränderungen eine zusätzliche Unterstützung schaffen (Beckermann 2018, 172-173). Neben der Installation von politischen Koordinierungsrollen, meist IT-Beauftragte(r) genannt, werden bspw. in Baden-Württemberg und Sachsen ein oder mehrere Gremien zur beratenden oder auch beschließenden Unterstützung installiert (Beckermann 2018, 173). Erwähnenswert im Rahmen dieser Arbeit ist vor allem der IT-Kooperationsrat in Baden-Württemberg, der zur Koordination zwischen Land und den kommunalen Ebenen dient (Beckermann 2018, 173).

Die Verpflichtungen zu Open Data sind noch relativ neu und beschränken sich im Bereich des EGovG Bund auf die unmittelbare Bundesverwaltung (Beckermann 2018, 171). Innerhalb des E-Government-Gesetzes eines Landes gibt es zu Open Data nur in Berlin eine Regelung. Andere Bundesländer haben hierfür Regelungen außerhalb der E-Government-Gesetze getroffen (Beckermann 2018, 171).

4.1.6 Gesetzliche Rahmenbedingungen zur Leistungserbringung in Kooperationen

Als einziges inhaltliches Thema der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen wird hier die Thematik der Leistungserbringung in Kooperation gesondert besprochen, weil diese eine besondere Relevanz für Kommunen darstellt. Gerade kleine Kommunen können in Zukunft ohne die intensive Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder IT-Dienstleistern erhebliche Schwierigkeiten bei der Leistungserbringung bekommen.

Die generelle Frage der Form der Leistungserbringung stellt sich im privatwirtschaftlichen Bereich ebenso wie in der öffentlichen Verwaltung. Die Überlegungen führen zu der Entscheidung, Dienste selbst zu erbringen oder extern durch einen Dienstleister ausführen zu lassen. In Deutschland beziehen die meisten der über 11.000 Gemeinden ihre Dienstleistungen teilweise oder ganz von IT-Dienstleistern (Heuermann et al. 2018). Die Kooperation zwischen Behörden und auch mit Unternehmen als eine Art Partnerschaft oder als klassisches Outsourcing ist generell erlaubt, unterliegt aber verschiedenen gesetzlichen Regelungen (Windoffer 2018, 370):

Verfassungsrechtlich bestimmen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) sowie das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit in Form von Kooperationen.

Das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG ist weit gefasst. Hierzu gehört, dass Gemeinden darüber entscheiden können, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden (sog. Kooperationshoheit; vgl. hierzu Nierhaus (2007 Art. 28 Rn. 53); Stollhof (2010, 129)). Gemeinden sind somit grundsätzlich berechtigt, in ihrem Zuständigkeitsbereich Kooperationen einzugehen.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist jedoch gesetzlich eingeschränkt, soweit die Länder (und Gemeinden) für die Ausführung von Bundesgesetzen nach Art. 83 ff. GG zuständig sind. Gemäß Art. 83 ff. GG sind Zuständigkeiten beim Verwaltungshandeln, die den Ländern/Gemeinden vom Bund übertragen sind, grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen (BVerfGE 63, 1, 39). Gemeinden können also bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nicht uneingeschränkt Kooperationen eingehen. Art. 91c GG ermöglicht jedoch ausdrücklich in einem gesonderten Abschnitt den Bereich der IT-Kooperation zwischen Bund und Ländern.

Für die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern sowie zwischen Gemeinden, also auf horizontaler Ebene, gelten die Beschränkungen aus Art. 83 ff GG nicht, d. h., dass keine Einschränkungen hinsichtlich des Selbstverwaltungsrechts bzw. der Kooperationshoheit bestehen.

Die behördliche Zusammenarbeit wird in Bayern bspw. im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (BayKommZG) geregelt. Konkret regelt das Gesetz die Zusammenarbeit von Gemeinden, Landkreisen und Bezirken (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayKommZG). Eine Zusammenarbeit ist ihnen erlaubt, „um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen“ (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayKommZG). Als Rechtsformen für die Zusammenarbeit stehen z. B. nach Art. 2 Abs. 1 BayKommZG kommunale Zweckverbände, Zweckvereinbarungen oder gemeinsame Kommunalunternehmen zur Verfügung (Stollhof 2010, 130-135). Eine weitere gesetzliche Regelung zur Zusammenarbeit von Gemeinden findet sich in Art. 57 Abs. 3 der bayerischen Gemeindeordnung, in dem es heißt: *“Übersteigt eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit der Gemeinde, so ist die Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen“*.

4.2 Die gesetzlichen Rahmenbedingungen als praxisrelevante Anforderungen am Beispiel des Bayerischen E-Government-Gesetzes (BayEGovG)

Das erste in Deutschland verabschiedete E-Government-Gesetz ist das des Bundes aus dem Jahr 2013. Es wurde in der Folge durch die E-Government-Gesetze der Länder ergänzt und teilweise verfeinert, behält aber seine Gültigkeit nach wie vor. Der Gesetzgeber erkennt mit der E-Government-Gesetzgebung notwendige Veränderungen an verschiedenen rechtlichen Gebieten an (Denkhaus/Geiger 2016, 5). Es liegt deshalb ein Schwerpunkt der gesetzlichen Veränderungen beim Thema elektronischer Schriftformersatz, elektronische Bekanntmachungen oder bei elektronischen Nachweisen (Denkhaus/Geiger 2016, 5).

Die Notwendigkeit, Landes-E-Government-Gesetze zu erlassen, ergibt sich daraus, dass das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) zwar begrenzt gem. § 1 Abs. 2 EGovG auf Länder und Kommunen anwendbar ist, aber der Schwerpunkt auf Regelungen auf Bundesebene liegt (Denkhaus/Geiger 2016, 7). Für Länder und Kommunen ergeben sich nur recht trivial erscheinende Pflichten wie die Pflicht zur Zugangseröffnung per einfacher E-Mail (Denkhaus/Geiger 2016, 7). Die Gründe für ein eigenes Landes-E-Government-Gesetz sind neben rechtlicher durchaus auch praktischer Natur, wie am Beispiel des Bayerischen E-Government-Gesetz (BayEGovG) zu sehen ist. So zielt das BayEGovG als Rechtsrahmen für den flächendeckenden Ausbau des E-Governments in Bayern auf die Beseitigung von rechtlichen Hürden und soll zugleich rechtliche Anreize zum Ausbau des E-Governments schaffen (Denkhaus/Geiger 2016, 10).

Das BayEGovG trat am 30. Dezember 2015 in Kraft⁸. Die Ziele des BayEGovG sind (vgl. auch (Denkhaus/Geiger 2016, 10)) u. a.:

- einen Rechtsrahmen für die digitale Verwaltung zu schaffen,
- die elektronische Kommunikation als Leitmedium zu etablieren („vom Blatt zum Byte“),
- ein hohes Maß an IT-Sicherheit zu gewährleisten,
- Behördenzusammenarbeit zu fördern.

In diesem Unterkapitel wird nun das BayEGovG exemplarisch für ein Landes-E-Government-Gesetz skizziert und die sich daraus ergebenden Anforderungen für Kommunen am Ende zusammengefasst.

4.2.1 Anwendungsbereich des BayEGovG

Generell lässt sich laut Art. 1 BayEGovG hier sagen: Mit Ausnahmen (s. u.) gilt das BayEGovG für alle Behörden in Bayern. Darunter fallen gemäß Art. 1 Abs. 1 BayEGovG und laut Denkhaus/Geiger (2017, 39) alle, die **öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten** ausführen

- als **Behörde des Freistaates Bayern**,
- als **Gemeinde** oder **Gemeindeverband**,
- oder als **sonstige juristische Person des öffentlichen Rechts**, die unter Aufsicht des Freistaat Bayerns steht.

⁸ Hinsichtlich einzelner Aspekte weicht das Datum des Inkrafttretens ab, vgl. Art. 19 Abs. 2 S. 2 BayEGovG.

Unter öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit ist hier, bewerkstelligt durch die Anlehnung von Art. 1 Abs. 1 BayEGovG an das Verwaltungsverfahrensgesetz, die gesamte Verwaltungstätigkeit im Freistaat Bayern gemeint, d. h. die Regelungen sind auf das Bundes-, Landes- und Kommunalrecht anwendbar (Denkhaus/Geiger 2017, 40).

Ausnahmen von der Gültigkeit des BayEGovG gibt es nach Art. 1 Abs. 2 BayEGovG bspw. für die Tätigkeit von Schulen und Krankenhäusern sowie des Landesamtes für Verfassungsschutz, weil diese Einrichtungen durch ihre besonderen Aufgaben vermutlich eigene gesetzliche Regelungen erhalten werden (Denkhaus/Geiger 2017, 43). Des Weiteren gibt es entsprechend Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG weitere Ausnahmen wie die Tätigkeit von Kirchen und Religionsgemeinschaften, des Bayerischen Rundfunks oder der Strafverfolgung (Denkhaus/Geiger 2017, 45).

4.2.2 Recht vs. Pflicht bzgl. elektronischen Verwaltungsleistungen

Am Beispiel des Bayerischen E-Government-Gesetzes kann man sehen, dass Bürgern und Unternehmen bereits heute ein einklagbares Recht auf E-Government eingeräumt wird (Art. 2 S. 1 BayEGovG), welches sich unmittelbar auf die Pflichten der Behörden auswirkt, sogar gekoppelt ist (Denkhaus/Geiger 2017, 51). Dies soll zur Beschleunigung der Umsetzung und letztlich der Digitalisierung der Behörden in Bayern dienen (Denkhaus/Geiger 2017, 51). Umgekehrt stellt Art. 2 S. 3 BayEGovG allerdings auch klar, dass der Bürger keine Pflicht hat, behördliche Leistungen über digitale Kanäle oder online im Rahmen des E-Governments zu nutzen.

4.2.3 Sichere Kommunikation ermöglichen/digitaler Zugang

Das BayEGovG verpflichtet jede Behörde grundsätzlich dazu, einen elektronischen Zugang zur Kommunikation mit dem Bürger zu eröffnen (Art. 1 Abs. 1 S. 1 BayEGovG). Wie dieser Zugang aussieht, bleibt der Behörde erst einmal unbenommen, sie muss sich allerdings an die definierten Regeln halten, d. h., es muss sich um eine definierte sichere Kommunikation und um einen definierten gesetzlich zugelassenen Schriftformersatz handeln (Denkhaus/Geiger 2017, 61). Dies kann erfüllt werden bspw. durch Verschlüsselung per Pretty Good Privacy (PGP), verschlüsselte E-Mails, ein Webformular mit SSL-Verschlüsselung oder auch die Kommunikation über das Bayernportal (Denkhaus/Geiger 2017, 61). Auch Bürgerkonten bieten eine Möglichkeit des digitalen Zugangs, dem Bürger Informationen oder Dokumente zur Verfügung zu stellen (John et al. 2016).

4.2.4 Elektronischer Schriftformersatz und Identifizierung

Die Behörden müssen laut Art. 3 BayEGovG eine elektronische Möglichkeit anbieten, die die Schriftform bspw. für Verwaltungsverfahren ersetzen kann. Die bestehenden Möglichkeiten hat der Gesetzgeber nicht im BayEGovG, sondern direkt im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) unter Art. 3a Abs. 2 geregelt (Denkhaus/Geiger 2017, 62). Es kommen demnach, wie in Denkhaus/Geiger (2017, 62-63) beschrieben, folgende vier Möglichkeiten infrage:

- die qualifizierte elektronische Signatur,

- die DE-Mail,
- die Identifizierungsfunktion (eID-Funktion) des Neuen Personalausweis (nPA),
- Authega, besonders erfolgreiches Verfahren im Rahmen der elektronischen Steuererklärung (ELSTER-Online).

4.2.5 Elektronische Behördendienste und Verwaltungsverfahren – Außensicht auf die IT der öffentlichen Verwaltung

Wird den vorangegangenen Punkten Beachtung geschenkt, spricht die Behörde setzt diese erfolgreich um, haben Bürger und Unternehmen immer noch keinen echten Mehrwert. Denn wenn sie diese Kanäle nutzen wollen, müssten sie in ihrer Rohform vermutlich eine verschlüsselte E-Mail oder eine DE-Mail schicken und dazu ihrerseits die technischen Voraussetzungen schaffen. Sinnvoll wäre demnach, wenn man die Verwaltungsdienste der Behörden online nutzen, d. h. Anträge stellen und Bescheide erhalten könnte (Denkhaus/Geiger 2017, 64). Art. 4 und 6 BayEGovG verpflichten laut Denkhaus/Geiger (2017, 64) die Behörden deshalb, Dienste und Verfahren grundsätzlich auch elektronisch anzubieten, soweit es wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Vor allem Verwaltungsverfahren sollen deshalb von Behörden genau dahingehend überprüft werden, ob diese nicht wenigstens zu Teilen digital angeboten werden können, bspw. um zumindest einen Antrag online stellen zu können (Denkhaus/Geiger 2017, 65).

Zum lückenlosen und medienbruchfreien Angebot von Verwaltungsverfahren gehört natürlich nicht nur das Angebot, sondern auch die elektronische Bearbeitung sowie die anschließende Bekanntgabe oder Bereitstellung des Bescheids auf elektronischem Weg oder in einem Portal (vgl. Abbildung 15) (Denkhaus/Geiger 2017, 65).

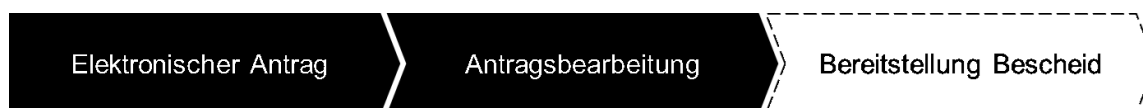


Abbildung 15 - Schritte im elektronischen Verwaltungsverfahren (in Anlehnung an (Denkhaus/Geiger 2017, 65))

Betrachtet man jenen Bereich genauer, der aus Bürgersicht die stärkste Aufmerksamkeit genießt, stellt man fest, dass es einen ganz gravierenden Unterschied gibt zwischen erfolgreichen Online-Services aus der Privatwirtschaft oder vielleicht noch konkreter von Digitalunternehmen und einigen Diensten der öffentlichen Verwaltung: Viele der behördlichen Dienste werden von Bürgern oder Unternehmen nie oder nur ganz selten benötigt. So ist es nicht verwunderlich, dass solche häufig verwendeten Verfahren eine höhere Zufriedenheit erzielen, als solche, die seltener benutzt werden (Krcmar et al. 2017, 8). Häufig verwendete Dienste sind beispielsweise das Ablesen der Stromzähler oder das Bestellen von Briefwahlunterlagen (siehe Kapitel 5).

4.2.6 Elektronische Formulare bereitstellen

Eine weniger fortschrittliche Thematik regelt der Art. 6 Abs. 2 S. 1 BayEGovG, der die Behörden verpflichtet, alle Formulare zumindest als PDF oder in einem anderen geeigneten Format zum Download zur Verfügung zu stellen (Denkhaus/Geiger 2017, 66). Diese Vorgabe mutet wie ein Rückschritt an und kann nur damit begründet sein, dass es aktuell noch nicht möglich ist und bei selten verwendeten Diensten wirtschaftlich auch nicht ratsam ist, einen Online-Dienst dafür zu erstellen.

4.2.7 E-Payment und E-Rechnung vorbereiten

In der Konsequenz von online zugänglichen und durchgängig digitalen Diensten muss es auch möglich sein, dass Bürger und Unternehmen etwaig anfallende Gebühren elektronisch bezahlen können und v. a. Unternehmen Rechnungen per elektronischer Rechnung einreichen können (Denkhaus/Geiger 2017, 67). Gemäß Art. 5 Abs. 1 Halbsatz 1 BayEGovG⁹ sind Behörden zwar nur zur Angabe einer Bankverbindung verpflichtet, welche E-Payment im Sinne einer Online-Überweisung ermöglichen würde. Darüber hinaus müssen Behörden aber auch echtes E-Payment einführen, sofern die angebotenen Dienste sich dafür eignen, aufgrund der etwas aufwändigeren Umsetzung gab es hierzu eine Frist bis 1.1.2020 (Denkhaus/Geiger 2017, 67).

4.2.8 E-Administration I: Die Elektronische Akte

Mithilfe der elektronischen Aktenführung sollen zukünftig Aktenberge und volle Ordner der Vergangenheit angehören. Das Bayerische E-Government-Gesetz zielt dabei auf eine medienbruchfreie interne und externe Kommunikation ab und enthält deshalb nicht nur Regelungen zwischen Verwaltung und Bürger (siehe bspw. Unterkapitel 4.2.5), sondern auch zur verwaltungsinternen Kommunikation (Denkhaus/Geiger 2017, 68). Die dafür wichtige Komponente der elektronischen Aktenführung wird in Art. 7 BayEGovG beschrieben und ist für staatliche Behörden verpflichtend. Die Einführung, ob sie nun verpflichtend oder freiwillig passiert, stellt Behörden vor allem auch vor organisatorische Herausforderungen (Denkhaus/Geiger 2017, 69), wie

- die Definition von Prozessteilnehmern,
- die Digitalisierung von Dokumenten,
- die Einführung einer elektronischen Registratur,
- die Einbindung der Fachverfahren,
- die Behördenzusammenarbeit und -übergreifende Kommunikation,
- sowie Fragen der IT-Sicherheit.

Die Frist zur Umsetzung war bereits der 1. Juli 2017. Zu beachten ist jedoch, dass die Elektronische Akte für keine Behörde verbindlich ist. Für staatliche Behörden handelt es sich um eine Soll-Vorschrift, für andere Behörden – und hierunter fallen auch Kommunen – stellt sich die Vorschrift sogar nur als Kann-Vorschrift dar. Entscheidet sich eine Behörde allerdings zur

⁹ Art. 5 BayEGovG ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit noch nicht in Kraft getreten.

elektronischen Aktenführung, so muss sie natürlich u. a. auch Datenschutzgesetze einhalten (Art. 7 Abs. 1 4 BayEGovG). Zudem soll auch die Übermittlung von Daten elektronisch erfolgen (Art. 7 Abs. 2 S. 1 BayEGovG). Hierdurch sollen die Behörden letztlich zu einer stringenter Digitalisierung angehalten werden.

4.2.9 E-Administration II: Informationssicherheitskonzepte

Je mehr Abläufe digitalisiert werden und je weniger Einfluss damit der Mensch in Form der Mitarbeiter hat, desto wichtiger wird für Bürger und Unternehmen die Gewährleistung von Sicherheit im Rahmen der zur Verfügung gestellten Applikationen, der Prozesse und der Infrastruktur. Das Bayerische E-Government-Gesetz berücksichtigt diese Notwendigkeit und auch die erhöhten Datenschutzbestimmungen durch die DSGVO in Art. 9-17. Es unterscheidet dabei die dezentrale Ebene der einzelnen Behörden mit der Verpflichtung zur Erstellung von Informationssicherheitskonzepten (Art. 11) und die zentrale Ebene, indem ein Rechtsrahmen für das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik geschaffen wird, um die IT-Sicherheit im Bayerischen Behördennetz sicherzustellen (Denkhaus/Geiger 2017, 71).

Mit Art. 11 Abs. 1 Satz 1 legt der Gesetzgeber für die Behörden die Gewährleistung der Informationssicherheit sogar als öffentliche Aufgabe fest und verpflichtet sie in Abs. 2 zur Umsetzung durch technisch-organisatorische Maßnahmen im Sinne des Bayerischen Datenschutzgesetzes (Art. 7 Abs. 2 BayDSG), im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und mithilfe von Informationssicherheitskonzepten (Denkhaus/Geiger 2017, 71). Konkret bedeutet es nun, dass mit dem Verweis auf Art. 7 BayDSG technisch-organisatorische Maßnahmen wie Zugangskontrollen notwendig sind (Denkhaus/Geiger 2017, 71). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass Behörden ein angemessenes Sicherheitsniveau gewährleisten und sich nicht an Maximalstandards orientieren müssen. Denkhaus/Geiger (2017, 72) geben für Behörden zur Risikoeinschätzung zu bedenken, dass Art und das Ausmaß, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts, Kosten für die Vermeidung sowie die Leistungsfähigkeit der Behörde Einfluss auf das zu empfehlende Sicherheitsniveau haben und verweisen auf den BSI Standard 100-2 (vgl. Abbildung 16) (BSI 2008, 31-32).

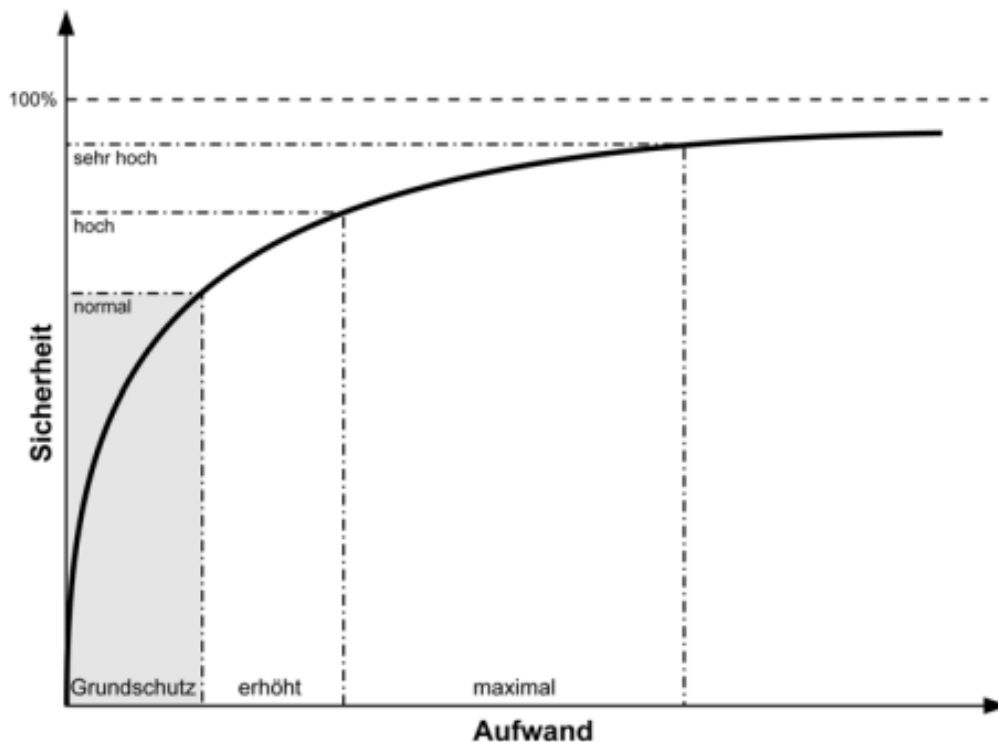


Abbildung 16 - Aufwand-Nutzen-Relation für Informationssicherheit (Quelle: BSI (2008, 32))

Durch Art. 8 Abs. 1 S. 2 BayEGovG sind ausdrücklich alle Behörden verpflichtet, ein Informationssicherheitskonzept zu erstellen, anzuwenden und fortzuschreiben, was mit Bezug auf die Verhältnismäßigkeit allerdings durch einen Rückgriff auf bekannte Standards erfolgen kann, wozu u. a. der BSI-Grundschutz oder der für kleinere und mittlere Behörden entwickelte ISIS12 Standard zählen (Denkhaus/Geiger 2017, 72).

4.2.10 Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI)

Aufgrund der nicht nur auf Behördenebene immer weiter steigenden Bedeutung der IT-Sicherheit, und um behördenübergreifend eine effektive Informationssicherheit zu gewährleisten, hat sich der Freistaat Bayern zur Errichtung eines Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik entschlossen (Denkhaus/Geiger 2017, 73). Hierzu setzt das BayEGovG in den Artikeln 9-10, 12-14 einen rechtlichen Rahmen und definiert sowohl Aufgaben als auch Befugnisse. Als Aufgaben sind insbesondere die Abwehr von Gefahren auf das Bayerische Behördennetz (Art. 10 Abs. 1 und Abs. 4 BayEGovG) sowie die Unterstützung und Beratung von staatlichen und kommunalen Stellen (Art. 10 Abs. 2 BayEGovG) und die Unterstützung und Beratung von Polizei und Strafverfolgungsbehörden (Art. 10 Abs. 3 BayEGovG) zu sehen (Denkhaus/Geiger 2017, 73-74). Zu den Befugnissen (Art. 12-14 BayEGovG) zählen laut Denkhaus/Geiger (2017, 74):

- Befugnisse zur Gefahrenabwehr, wie das Erheben und automatisierte Auswerten von Protokolldaten, die an Schnittstellen zwischen Behördennetz und anderen Netzen anfallen (Art. 12 BayEGovG),

- die Befugnis zur Untersuchung der Sicherheit der Informationstechnik im Bayerischen Behördennetz für staatliche Behörden und von IT-Produkten, die am Markt angeboten werden (Art. 13 BayEGovG)
- die Befugnis zur Festlegung von Mindeststandards (Art. 14 BayEGovG)
- die Befugnis zu Warnungen und Empfehlungen im Rahmen der IT-Sicherheit (Art. 15 BayEGovG)

Das LSI unterliegt den strengen gesetzlichen Datenschutzerfordernissen einschließlich der Neuerungen der DSGVO (Art. 16-17 BayEGovG). Dies betrifft sowohl die Datenspeicherung und -auswertung als auch die Datenübermittlung. Es gelten auch für das LSI erweiterte Auskunftspflichten. Der oberste bayerische Datenschützer, der Landesbeauftragte für den Datenschutz, Prof. Dr. Thomas Petri (Stand 08/2021), ist auch für das LSI maßgeblich und kann ggf. für Verstöße auch Sanktionen bis zur Untersagung der Datenverarbeitungserlaubnis (Art. 82 Abs. 2, Art. 58 Abs. 2 DS-GVO) verhängen (AKDB 2017).

4.3 Weitere Forderungen

Neben den gesetzlichen Regelungen und daraus resultierenden Anforderungen ergeben sich weitere Anforderungen an die öffentliche Verwaltung. Diese resultieren häufig aus öffentlichen Stellungnahmen von großen Verbänden oder Gremien. Diese sind zwar nicht bindend, jedoch sind die Aussagen deshalb relevant, weil sie häufig nicht umgesetzte Vorhaben aufgreifen und aufgrund ihrer Bekanntheit Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben.

4.3.1 Der Nationale Normenkontrollrat (NKR)

In seinem jährlichen Jahresbericht gibt der Nationale Normenkontrollrat Auskunft über den Stand unterschiedlicher Verwaltungs- und Regierungsaktivitäten, u. a. der Digitalisierung bzw. hier des E-Governments in Deutschland (Nationaler Normenkontrollrat 2017). Zusätzlich pickt er sich aber auch immer wieder einzelne Teilbereiche aus der organisatorischen oder technischen Landschaft der öffentlichen Verwaltung heraus und behandelt gezielt diese Themen. Ein solches Thema ist die Registerlandschaft Deutschlands, die der Normenkontrollrat in einer Studie von McKinsey untersuchen hat lassen (McKinsey 2017). Hier wird kritisiert, dass in Deutschland zu einem wirklich medienbruchfreien Angebot von Online-Verwaltungsleistungen moderne Register notwendig sind, auf welche im Moment noch unzureichend automatisiert zugegriffen werden kann (McKinsey 2017, 14-16).

Im Jahresbericht 2018 resümiert der NKR, dass Deutschland in Sachen Verwaltungsmodernisierung über Jahre hinweg ein Defizit aufgebaut hat, das es nun trotz aller Anstrengungen nur mühsam beseitigen kann (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 35-36).

Zur wirksamen Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland hat der NKR folgendes Leitbild erstellt (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 37) und greift vor allem auch die ebenenübergreifende Zusammenarbeit auf:

„Gestützt auf verbindliche Vereinbarungen, gemeinsame Finanzierung und eine innovative unabhängige Organisation erreichen Bund, Länder und Kommunen eine neue

*Qualität der Zusammenarbeit, um die wirtschaftliche Entwicklung von **nutzerorientierten** digitalen Verwaltungsleistungen zu beschleunigen. Der **Digitale Servicestandard für Deutschland** bildet dafür den fach- und ebenenübergreifenden Rahmen und die standardisierte **föderale E-Government-Infrastruktur** das gemeinsame Fundament“.*

Der NKR hat im Jahresbericht 2018 aus der aktuellen Lage heraus vor allem das OZG als Rahmen für seine Beurteilung gewählt (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 41ff). So bewertet er die stärkere Rolle des Bundeskanzleramts als positiv, jedoch ist hier die Rollenverteilung im Zusammenspiel mit dem Bundesministerium des Inneren (BMI) noch ebenso unklar, wie eine **vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen** jenseits der formalen Pflichten klappen kann (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 41). Im Bereich der Organisation ist vor allem die Qualifizierung zu forcieren, hier gibt es neben **Kenntnissen im IT-Bereich** und dem **Prozessmanagement** vor allem den Bedarf nach **Veränderungsbereitschaft** auf Ebene der **Fach- und Führungskräfte** (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 42). Die Anschubfinanzierung des Bundes wird zunächst als ausreichend betrachtet, während einige Länder noch **Nachholbedarf** im Bereich **eigener Budgets** haben (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 43). Jedoch wird vom NKR bemängelt, dass das BMI ohne die Schaffung neuer bzw. Umverteilung bestehender **Personalressourcen** die ehrgeizigen Ziele des OZG nicht wird erreichen können (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 43). Hier wird vom BMI eine Veränderung, vor allem auch als **Signalwirkung** für Länder und **Kommunen**, gefordert (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 43).

In seinem Jahresbericht 2020 geht der Normenkontrollrat ebenfalls auf die Umsetzung des OZG ein und bescheinigt den Beteiligten aus Bund, Ländern und Kommunen „großen Einsatz“ (Nationaler Normenkontrollrat 2020, 29). Jedoch gibt er auch zu bedenken, dass bisher fast keine Ergebnisse vorhanden sind, obwohl bereits die Hälfte der Umsetzungszeit verstrichen ist (Nationaler Normenkontrollrat 2020, 30).

4.3.2 Die kommunalen Spitzenverbände

Zu den kommunalen Spitzenverbänden in Deutschland zählen der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag (Deutscher Städtetag 2018a). Sie haben sich zur Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossen, um sich einheitlich zu kommunalen Belangen zu äußern (Deutscher Städtetag 2018a). Von den kommunalen Spitzenverbänden wurde bspw. gemeinsam mit dem BMI das Projekt „Modellkommune E-Government“ durchgeführt, bei welchem das EGovG des Bundes bewertet wurde (Deutscher Städtetag 2018b). Die Ergebnisse halten u. a. einen Mangel an **Kommunikation** und **praktischen Beispielen** hinsichtlich Umsetzbarkeit und Mehrwert des elektronischen Zugangs fest (Stember/Klähn 2016, 62). Außerdem wird in diesem Rahmen stärkere **Standardisierung** und **Harmonisierung** des E-Governments in Deutschland gefordert (Stember/Klähn 2016, 62).

Der Deutsche Landkreistag hat für die Legislaturperiode 2017-2021 einige Forderungen an die Bundesregierung formuliert, die auch einen Punkt zur Digitalisierung beinhalten (Deutscher Landkreistag 2017a, 13). Die Forderung besteht u. a. in der **Stärkung des ländlichen Raumes**

und dem Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen über die Portale der Kommunen, da hier diese für die meisten Leistungen zuständig sind (Deutscher Landkreistag 2017a, 13). Konkret wird hier gefordert, dass diese Zuständigkeiten nicht durch ein **bundeseinheitliches** Portal **verschleiert** werden sollen (Deutscher Landkreistag 2017a, 13). Damit eine medienbruchfreie Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge auch durchgängig gewährleistet werden kann, sollen die fachlichen **Zuständigkeiten** bei der Ausgestaltung der Portale **einbezogen** werden (Deutscher Landkreistag 2017a, 13). Für die Legislaturperiode 2021-2025 fordert der Deutsche Landkreistag unter anderem, dass nur Entwicklungen gefördert werden sollen, welche „nach dem Prinzip „Einer für Alle“ entwickelt werden und eine flächendeckende Nachnutzung bis zu den kommunalen Fachverfahren ermöglichen“ (Deutscher Landkreistag 2021, 13). Weiterhin wird die Registermodernisierung gefordert, allerdings unter der Beachtung der dezentralen Speicherung von Personendaten, um Profilbildung nachhaltig zu verhindern (Deutscher Landkreistag 2021, 13).

In einem weiteren Papier hat das Präsidium des Deutschen Landkreistages fünf Erwartungen an die Bundesregierung hinsichtlich Digitalisierung formuliert (Deutscher Landkreistag 2018b). So soll die digitale Verwaltung konsequenter aus der **Sicht der Nutzer** gedacht werden und vom Bund Lösungen zur praktischen Nutzung aufgezeigt werden (1) (Deutscher Landkreistag 2018b, 1). Weiterhin soll durch das **Once-Only-Prinzip** die Nutzung erleichtert werden und der Bund dafür die rechtlichen und technischen Voraussetzungen schaffen (2) (Deutscher Landkreistag 2018b, 1). Im Zuge des OZG hat der Bund weitere rechtliche Befugnisse erlangt, welche die kommunale **Selbstverwaltung nicht einschränken** dürfen; entstehen dabei Verpflichtungen für die Kommunen, hat ein finanzieller Ausgleich zu erfolgen (3) (Deutscher Landkreistag 2018b, 1-2). Zudem soll die **Verbindung** von **Portalen** und Fachverfahren in enger **Absprache** mit den Kommunen geschehen (4) (Deutscher Landkreistag 2018b, 2). Und es solle der **Abbau** der **Schriftformerfordernisse** beibehalten werden und neue rechtliche Regelungen auf ihre E-Government-Tauglichkeit überprüft werden (5) (Deutscher Landkreistag 2018b, 2).

4.3.3 Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (VITAKO)

VITAKO ist der Verband der kommunalen IT-Dienstleister in Deutschland und versammelt unter sich 56 Rechenzentren sowie Software- und IT-Serviceunternehmen mit insgesamt über 12.500 Beschäftigten, welche ca. 640.000 IT-Arbeitsplätze in mehr als 10.000 Unternehmen betreuen (Vitako 2018a). Erklärtes Ziel ist es, die Interessen der kommunalen IT-Dienstleister zu vertreten (Vitako 2018a). Zwar ist dies die Vertretung der kommunalen IT-Dienstleister und nicht der Kommunen. Betrachtet man allerdings die Mitglieder genauer, wird deutlich, dass dies eine Vielzahl von Dienstleistern mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Mitgliedern bzw. Gesellschaftern aus der kommunalen Ebene sind (Vitako 2018b).

Auch Vitako hat im Rahmen der Bundestagswahl 2017 und der folgenden Legislaturperiode Forderungen an die Politik geäußert (Vitako 2017a). So liegt deren Augenmerk auf der Thematik „**Digital first**“, d. h., dass die elektronische Verarbeitung von Verwaltungsprozessen generell Vorrang besitzen sollte und es nur gut begründete Ausnahmefälle geben darf (Vitako 2017a, 2). In diesem Zusammenhang sollte sowohl das Verwaltungsverfahrensgesetz reformiert und

der persönliche Besuch bei der Behörde als Ausnahme betrachtet werden (Vitako 2017a, 2). Neben weiteren Forderungen werden von Vitako ebenfalls das **Once-Only-Prinzip** und eine föderale IT-Architektur, in der die **kommunalen Portale einzubinden** sind, genannt (Vitako 2017a, 2-3). Im Rahmen der Aus- und Weiterbildung sollten vor allem auch Verwaltungsmitarbeiter mit dem nötigen Wissen ausgestattet werden (Vitako 2017a, 3).

Zusätzlich hat sich Vitako in seiner Arbeitsgruppe E-Government auch dem Thema **Digitalisierungsstrategien** gewidmet (Vitako 2017b, 6). Gerade kleinere Kommunen haben demzufolge einen erhöhten Beratungsbedarf und merken zunehmend, dass die kommenden Herausforderungen alleine kaum zu bewältigen sind (Vitako 2017b, 6).

4.4 Zusammenfassung rechtlicher Anforderungen

Im Rahmen des Kapitels 4 wurden die rechtlichen Anforderungen aus den verschiedenen beteiligten Ebenen von der EU hinab bis auf die kommunale Ebene vorgestellt. Zusätzlich wurde in Unterkapitel 4.3 auf öffentlichkeitswirksame, jedoch nicht bindende Forderungen von Verbänden und ähnlichen Organisationen hingewiesen.

Lässt sich mit diesen Informationen nun zweifelsfrei klären, welche Anforderungen an Kommunen bestehen? Zunächst einmal haben Kommunen, im aktuellen Fall der vorliegenden Arbeit kreisangehörige Gemeinden in Bayern, die bereits in Unterkapitel 2.1.6 beschriebenen Rechte und Pflichten in Form von Aufgaben nach der BayGO. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist immer mehr und immer stärker die Informationstechnik als Hilfsmittel involviert. Zur Begleitung und Rahmenlegung wurden im Rahmen des BayEGovG Regelungen getroffen, die in diesem Kontext speziell Behörden in Bayern zur stärkeren Unterstützung animieren und den Rechtsrahmen dafür darstellen sollen.

Wie am Beispiel der elektronischen Aktenführung zu sehen ist, gibt es Regelungen, die nur für staatliche Behörden verpflichtend sind, nicht jedoch für nichtstaatliche Behörden wie bspw. Kommunen (Denkhaus/Geiger 2017, 69). Folglich können die gesetzlichen Regelungen danach aufgeteilt werden, ob sie verpflichtend für alle Behörden oder Kommunen gelten und andere ausgenommen sind (Denkhaus/Geiger 2017, 69). Diese dem BayEGovG folgende rechtliche Unterscheidung entbindet Kommunen zwar in gewissem Maße von der gesetzlichen Verpflichtung, nicht jedoch davon, dass diese Regelungen trotz ihrer rechtlichen Freiwilligkeit sinnvoll sein können. Dies lässt sich am Beispiel der elektronischen Aktenführung sehen: Für die kommunale Ebene, über Bundes- und Ländergesetzgebung hinweg, gibt es keine Verpflichtung, eine elektronische Aktenführung einzuführen (Beckermann 2018, 170). Laut Art. 7 Abs. 1 S. 1 Halbsatz 2 BayEGovG stellt der Gesetzgeber sonstigen Behörden, also u. a. Kommunen frei, ob die elektronische Aktenführung eingeführt wird (Denkhaus/Geiger 2017, 69). Entscheiden sie sich allerdings dafür, so „sollen“ gem. Art. 7 Abs. 2 BayEGovG auch alle Regelungen aus Art. 7 BayEGovG (siehe hier Unterkapitel 4.2.8) zu beachten sein, welche zu weitreichenden organisatorischen Herausforderungen führen (Denkhaus/Geiger 2017, 69-70). Bedenkt man, dass eine durchgehende elektronische Verwaltung überhaupt nur effektiv funktionieren kann, wenn sie medienbruchfrei passiert (Erps et al. 2006, 15), muss sich hier die gesetzliche Freiwilligkeit in eine technisch-organisatorische Notwendigkeit verwandeln.

Die bestehenden Möglichkeiten aus dem BayEGovG und den anderen E-Government-Gesetzen aus Bund und Ländern werden durch das OZG noch einmal auf eine neue Ebene gehoben und konkretisiert. Insgesamt sollen bis zum Ende des Jahres 2022 ca. 575 Verwaltungsleistungen online angeboten werden, wovon einige auch die kommunale Ebene betreffen werden (Stocksmeier/Hunnius 2018). Heuermann et al. (2018, 56-57) spricht von ca. 70 Fachverfahren auf kommunaler Ebene, welche aber mehr Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG-Umsetzungskatalogs entsprechen dürften. Laut Beckermann (2018, 169) betrifft der Teil der elektronischen Verfahrensabwicklung des OZG Länder und Kommunen nur dann, wenn es darum geht Bundesgesetze umzusetzen, alles andere muss nicht digital angeboten werden. Den nachfolgenden Bereich, also den der Landesgesetze, können die Länder in ihren Gesetzen für die Landesebene und Kommunen regeln, allerdings auch nur insofern sie nicht in die Organisationshoheit der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG eingreifen (Beckermann 2018, 169).

Deshalb sollten laut Denkhaus/Geiger (2017, 174) unabhängig von den Regelungen des Art. 91c Abs. 5 GG und des § 1 OZG die Kommunen zügig einbezogen werden. Das heißt, Bund und Länder sind hier gefordert, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit möglichst viele Verwaltungsleistungen der kommunalen Ebene auch durch die übergreifenden Portallösungen erreicht werden können (Denkhaus/Geiger 2017, 175).

Wie bereits angesprochen, überlegen die Kommunen sehr genau, welche Dienste sie online zur Verfügung stellen. Das ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 10, 11 der Bayerischen Verfassung (vgl. 2.1.6) nicht nur ihr gutes Recht, sondern durchaus ihre Pflicht. Jedoch ist es zwingend notwendig, in diese Betrachtung auch den Wandel in der Gesellschaft einzubeziehen. Sowohl Bürger und Unternehmen, aber auch Mitarbeiter verändern sich und sind Veränderungen unterworfen. Gerade in kleinen Gemeinden, aus denen heraus viele Menschen in große Städte und Ballungsräume pendeln, wird eine große Abdeckung von online verfügbaren Diensten ein immer wichtigerer Bestandteil des gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Neben Anforderungen ergeben sich allerdings auch explizit Möglichkeiten: So erleichtern Art. 3 bis 6 BayEGovG den Kommunen ausdrücklich die Aufgabenerfüllung auch durch den Anschluss an ein übergreifendes Verwaltungsportal wie bspw. das Bayernportal (Denkhaus/Geiger 2016, 17). Hier spielt vor allem der u. a. hier von Denkhaus/Geiger (2016, 31) herausgestellte Grundsatz „Ob statt Wie“ eine gewichtige Rolle. Denn im Gesetz wird nur geregelt, ob elektronische Verwaltungstätigkeiten zulässig sind. Die konkrete technische Umsetzung, also das „Wie“, bleibt den Behörden und auch den Kommunen überlassen (Denkhaus/Geiger 2016, 31).

Die E-Government-Gesetze der Länder haben bisher vor allem aus Rücksicht auf die Kommunen Einschränkungen nach Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit in ihre Gesetzestexte aufgenommen und es ihnen somit größtenteils selbst überlassen, ob und in welchem Umfang die geforderten Maßnahmen umgesetzt werden (Windoffer 2018, 365). Der § 1 OZG, im Rahmen dessen die elektronische Verfahrensführung sowie der Anschluss an den Portalverbund von Bund und Ländern bis 2022 umgesetzt werden soll, enthält so eine Einschränkung allerdings

nicht (Windoffer 2018, 365). Da diese Vorgaben gerade im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung nicht unproblematisch sind, wird „sich das obligatorische elektronische Angebot kommunaler Verwaltungsleistungen demzufolge auf das zu Zwecken der Verwaltungsvereinfachung Geeignete, Erforderliche und Angemessene, insbesondere wirtschaftlich Vertretbare“ beschränken (Windoffer 2018, 365-366).

Abschließend kann bemerkt werden, dass die Verpflichtungen zum Onlineangebot von Verwaltungsleistungen über den Portalverbund erst zum Jahr 2022 greift und deshalb für die Kommunen noch etwas in der Ferne liegt (Denkhaus/Geiger 2017, 174). Festzuhalten ist aber, dass die großen Herausforderungen beim Portalverbund noch bevorstehen (Denkhaus/Geiger 2017, 174) und u. a. die Gültigkeit und Umsetzung in Bezug auf die Kommunen geklärt werden muss. Die rechtlichen Fakten und Ausnahmen sollten aber nicht dazu führen, dass sich Kommunen weiterhin zögerlich den neuen Möglichkeiten einer effizienten Verwaltung annähern. Das Bewusstsein hinsichtlich der Effizienz-Vorteile für die eigene Pflicht zur Aufgabenerfüllung sollte im Vordergrund stehen.

5 Empirische Untersuchung zur Digitalisierung in kleinen und mittleren Kommunen

Wie zuvor beschrieben, gibt es eine, von verschiedenen Seiten geäußerte, generelle Unzufriedenheit mit dem Status quo der Digitalisierung und dem Ausbau von digitalen Diensten in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland (vgl. 2.3). Aus diesem Grund wurden verschiedene gesetzliche Regelungen geschaffen, die die Digitalisierung fördern und Hürden beseitigen sollen. Da bisherige Studien meist die Situation auf Bundes- und Landesebene oder im kommunalen Bereich quantitativ die der Kommunen abdecken, wurde diese Erhebung durchgeführt, um einen Eindruck von der Vitalität der IT kleiner Kommunen zu erhalten. Um in dem sehr umfangreichen Feld der Digitalisierungsbestrebungen eine klare Orientierung zu behalten, orientiert sich diese Arbeit an den Rahmenbedingungen des bayerischen E-Government-Gesetzes. Das heißt, dass für die Erhebung u. a. interessant war, welche Maßnahmen aus dem Katalog der gesetzlichen Vorgaben bereits umgesetzt wurden, auf welche Art und Weise dies geschah und welche Unsicherheiten es ggf. gegeben hat oder immer noch gibt. Bei Problemen oder offenen Herausforderungen interessierte besonders, ob und wenn ja, welche Unterstützung in Anspruch genommen wird. Vorweggenommen sei, es ist nicht zwingend fehlendes Geld, das den einzigen Hemmschuh bildet. Zusätzlich haben wir bei unseren Gesprächspartnern auch noch nachgeföhlt, ob und inwieweit es strategische Überlegungen im Bereich von IT und Digitalisierung gibt.

5.1 Abgrenzung zu bestehenden Arbeiten

In bestehenden Arbeiten, die die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zum Thema haben, wird häufig nur der Status quo aufgezeigt. Teilweise werden aber auch Lücken und Hürden aufgezeigt oder gar Handlungsempfehlungen gegeben. Damit der Vergleich leichter fällt, wurden die hier einbezogenen Arbeiten in drei Varianten eingeteilt. Arbeiten der Variante 1 analysieren den Status quo und zeigen Lücken und Hürden auf. Arbeiten der Variante 2 geben Handlungsempfehlungen, diese sind jedoch meist sehr generisch und auf einer abstrakten Ebene, die nicht direkt zur Umsetzung verwendet werden kann. In Variante 3 werden schließlich Handlungsempfehlungen gegeben, die sich auf übergeordnete Ebenen beziehen, auf die kleine Gemeinden in der Regel keinen Einfluss haben. Nachfolgend werden die Arbeiten der jeweiligen Variante kurz erläutert.

Die hier vorliegende Arbeit hat zum Ziel, durch einen konkreten Handlungsleitfaden und konkret auf die Barrieren von kleinen Gemeinden zugeschnittenen Handlungsempfehlungen einen Nutzen für diese Zielgruppe zu stiften. Die drei Varianten und die Abgrenzung zu dieser Arbeit (grün) sind in Abbildung 17 dargestellt.

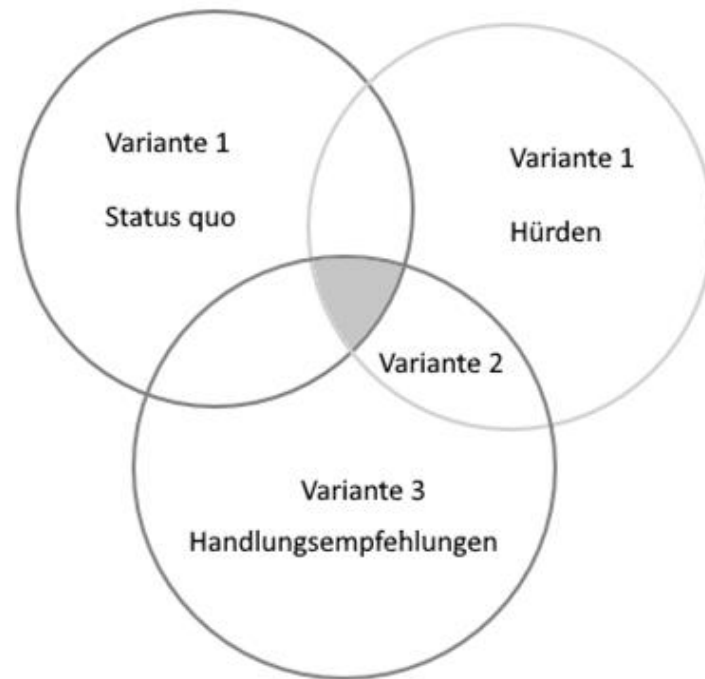


Abbildung 17 - Abgrenzung dieser Arbeit (graue Fläche) zu anderen Arbeiten (eigene Darstellung)

Bisherige Arbeiten haben vor allem folgende drei Varianten zum Inhalt:

- **Variante 1: Der Status quo wird analysiert, Lücken und Hürden werden aufgezeigt**
 - Lediglich die Darstellung der aktuellen Situation übernimmt die Init AG (2015) in ihrer Untersuchung und bietet daher keine Handlungsempfehlungen.
 - Ebenso wird in der Analyse des VDI (2017) die aktuelle Situation beleuchtet sowie Schmerzpunkte und zu überwindende Hürden aufgezeigt, ohne jedoch auf Lösungsmöglichkeiten einzugehen.
 - Bei Statistisches Bundesamt (2018a) und Statistisches Bundesamt (2018b) wird im Rahmen einer Zufriedenheitsumfrage unter 5.965 Bürgerinnen und Bürgern bzw. 2.023 Unternehmen der Fokus auf das Thema E-Government gelenkt. Die Bewertung ist hier im Vergleich zur grundsätzlichen Zufriedenheit mit der Öffentlichen Verwaltung unterdurchschnittlich. Es wird auf mögliche Gründe, aber nicht auf Lösungsansätze eingegangen.
 - Der E-Government-Monitor beleuchtet den Status quo des E-Governments und skizziert grob, wie die ideale Behörde arbeiten könnte (Krcmar et al. 2017; Krcmar et al. 2018). Fokus
 - Der Zukunftsradar (Hornbostel et al. 2018) digitale Kommune betrachtet in seiner quantitativen Erhebung den Status quo der Digitalisierung auf

kommunaler Ebene. Eine wichtige Erkenntnis, aber ohne Handlungsempfehlungen zu geben.

- Auch der Deutscher Landkreistag (2018a) stellt in seiner Erhebung zum digitalen Landkreis sehr transparent die aktuelle Situation dar, ohne jedoch auf Verbesserungspotenziale einzugehen.
 - Mawela et al. (2016) untersuchten in ihrer Arbeit die Ebene der Kommunen (local government) in Südafrika. Obwohl mit dem Fokus auf Barrieren in weniger entwickelten Ländern wurden Barrieren identifiziert, die denen in Deutschland stark ähneln.
 - Lemmer/Niehaves (2020) haben 412 Kommunen unterschiedlicher Größe befragt und festgestellt, dass je kleiner die Kommune, desto unwahrscheinlicher es ist, dass es bereits eine Strategie gibt. Zum Abschluss der Studie werden fünf Handlungsempfehlungen benannt und kurz beschrieben.
 - In einer eher kurzen Studie hat sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020) mit dem aktuellen Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen befasst. Die von Roland Berger durchgeführte Studie kommt zu dem Schluss, dass neun von zehn Kommunen Strategien für sinnvoll erachten. Selbst bei den Kommunen unter 10.000 Einwohner befinden sich laut dieser Studie bereits 59 % in der Konzeptionsphase einer Strategie. Jedoch haben auch von denen 40 % noch nicht mit der Entwicklung der eigentlichen Strategie begonnen.
 - Den Status quo und die Frage, inwieweit die Corona-Pandemie ein Digitalisierungstreiber für Kommunen ist, hat den Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020) zu seiner Studie bewegt. In Bezug auf diese Arbeit ist auch hier zu erkennen, dass gerade kleine Kommunen beim Thema Strategie noch hinterherhinken. Erwähnenswert ist, dass hier auch eine Größenkategorie von < 5.000 Einwohnern verwendet wird.
 - Weiß/Fischer (2021) gehen in ihrer Studie auf Treiber und Hürden der Digitalisierung von Kommunen ein. So sind die größten Treiber gesetzliche Vorgaben (65 %), gefolgt von Impulsen aus der Führungsebene (60 %). Empfehlungen werden kurz in der Zusammenfassung gegeben. Hier findet sich u. a. der Vorschlag eines Masterplans zur Umsetzung von Maßnahmen.
- **Variante 2: Handlungsempfehlungen werden gegeben. Diese sind meist sehr generisch und auf einer abstrakten Ebene, die nicht direkt zur Umsetzung verwendet werden kann.**
- So empfehlen bspw. Fromm et al. (2015, 24) in der Kategorie Handlungsempfehlungen, unter Punkt 2 a die Stärkung kommunaler Angebote und Finanzierung von Bund und Ländern. Die Finanzierung und Bereitstellung von Komponenten kann sicherlich ein Schlüssel zur Umsetzung

sein, jedoch liegt es nicht im Aufgabenbereich der Kommunen. Kleine Kommunen müssen hier vielmehr bei der Umsetzung und Integration der geforderten und dann hoffentlich bereitgestellten Komponenten unterstützt werden.

- Verbesserungen der internen Akzeptanz empfehlen Stember/Hesse (2018, 82), ohne auch hier die konkrete Umsetzung auf Ebene einer kleineren Gemeinde vorzuschlagen.
 - Die Studie von PwC (PWC 2017) betrachtet auf den ersten Blick zwar lediglich die Sicht auf das Bürgerkonto, gibt aber ab Seite 40 auch eine Vision zur vernetzten Verwaltung. An dieser Stelle können kleine Kommunen nicht alles erledigen, sind aber definitiv ein Teil vom großen Ganzen. Und so verhält es sich auch mit den sieben Schritten. Für eine kleine Kommune nicht zu machen, als Handlungsempfehlung zu abstrakt, aber dennoch sind wichtige Punkte enthalten. Offene Kultur fördern und Datenflüsse verknüpfen sollen hier als Beispiele genannt sein (PWC 2017, 42-43).
 - Auch in der Studie Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2017 zum 6. Zukunftskongress Staat und Verwaltung wurde im Wesentlichen der Status quo beleuchtet, ohne konkrete Handlungsempfehlungen zu geben (Hammerschmid et al. 2018). Jedoch sind die Schlussfolgerungen aus der Studie, die hier nicht unbedingt als konkrete Handlungsempfehlungen zu erkennen sind, wichtig auf allen föderalen Ebenen.
 - Niehaves et al. (2021) haben sich in ihrer Arbeit hauptsächlich mit den Digitalisierungskompetenzen auseinandergesetzt. Sie geben auch Handlungsempfehlungen zum Kompetenzaufbau. Zusätzlich gehen sie auf die unterschiedlichen Größen von Kommunen ein, ohne spezielle Handlungsempfehlungen je Kategorie zu geben.
 - Niehaves et al. (2018) geben einen Überblick über den Status quo von Digitalisierungsstrategien in Kommunen Nordrhein-Westfalens. Zum Abschluss der Arbeit geben sie kurze Empfehlungen zum Gelingen einer Digitalisierungsstrategie.
- **Variante 3: Handlungsempfehlungen werden gegeben. Diese beziehen sich auf übergeordnete Ebenen, auf die kleine Gemeinden in der Regel keinen Einfluss haben.**
- Es wird die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen gefordert (Fromm et al. 2015, 24-25; Stember/Hesse 2018, 83). Da kleine Kommunen hier in der Regel keinen Einfluss üben können, betrifft es die Zielgruppe dieser Arbeit nicht.
 - Eine stärkere Integration der Bürgersicht bezieht sich bei Stember/Hesse (2018, 82) hauptsächlich auf die Erhöhung der Nutzerakzeptanz. Die Sicht aus der Perspektive des Bürgers ist auch für kleine Gemeinden not-

wendig und machbar, aber die hier beschriebene Akzeptanz von Anwendungen bezieht sich ausdrücklich auch auf die interne Sicht der Verwaltung.

- Die Europäische Union (2015) betrachtet und bewertet E-Government-Services auf Länderebene und versucht auf dieser, für kleine Kommunen zu hohen, Flugebene Vorschläge zu unterbreiten und Lösungen zu entwickeln.

5.2 Rahmenbedingungen der Untersuchung

Die empirische Untersuchung, die dieser Arbeit zugrunde liegt, wirft neben den bereits existierenden und teilweise regelmäßig stattfindenden Studien einen ergänzenden Blick auf kleine Kommunen eines Flächenstaats der Bundesrepublik Deutschland. Großflächig angelegte Studien eint meist der Versuch, eine möglichst hohe Zahl, in unserem Fall von Kommunen, zu erreichen, um eine möglichst repräsentative Sicht zu erzielen und um diese quantitativ auszuwerten (VDI 2017; Deutscher Landkreistag 2018a; Hammerschmid et al. 2018; Hornbostel et al. 2018). Diese Ergebnisse wurden in dieser Arbeit berücksichtigt und in Unterkapitel 2.3 bereits ausführlich behandelt. Bislang fehlt allerdings der **qualitative Blick hinein in die Kommunen**. Genau an diesem Punkt setzt diese Untersuchung an: Sie will einen Einblick geben in kleine und mittlere Kommunen, um die aktuelle Situation hinter den quantitativen Ergebnissen qualitativ zu erfassen. Fraglich ist etwa, warum bei der Eröffnung eines digitalen Zugangs recht zögerlich reagiert wird. Von Interesse ist auch die Meinung kleiner und mittlerer Kommunen zur Digitalisierung und den dafür entwickelten E-Government-Gesetzen.

5.2.1 Fokus auf kleine Kommunen

Da der Fokus auf kleinen und mittleren Kommunen liegt, wird nachfolgend erläutert, welche **Unterschiede es zu großen Kommunen** gibt. In Bezug auf die Digitalisierung stehen Kommunen ebenso wie die Privatwirtschaft oft vor großen Herausforderungen. Einige dieser Herausforderungen treffen sowohl auf große als auch auf kleine Kommunen zu. So zeigt zum Beispiel die Studie von Khisro (2020), dass obwohl hier eine große schwedische Kommune mit mehr als 100.000 Einwohnern und 9.000 Beschäftigten untersucht wurde, teilweise ähnliche Probleme vorherrschen, insbesondere im Bereich des Wissens um Digitalisierung.

Die Möglichkeit von Innovationen und der Einsatz von Technologien in einer Kommune hängt u. a. von ihrer Größe ab (Rodríguez Bolívar et al. 2020). Das haben u. a. bereits Gonzalez et al. (2013) in ihrer Arbeit beschrieben. Sie führen die Abhängigkeit von der Größe darauf zurück, dass es deshalb mehr Ideen aufgrund von breiterem Wissen in der Organisation gibt und insgesamt die Mitarbeiter mehr Fähigkeiten mitbringen. Auch die Umgebung ist in der Regel weiterentwickelt und fördert dadurch Innovationen (Gonzalez et al. 2013). Lemmer/Niehaves (2020) haben in ihrer Untersuchung 412 Kommunen unterschiedlicher Größe nach dem Stand der Digitalisierung befragt. Am Ergebnis dieser Studie kann man gut erkennen, dass gerade kleine Kommunen (hier: < 10.000 Einwohner) mit nur 5,2 % am wenigsten häufig eine Strategie haben. In einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020) in Auftrag gegebenen Studie wird der Unterschied zwischen kleinen und großen Kommunen ebenso deutlich. Der Anteil der Kommunen, die bereits eine Strategie entwickeln oder gar umsetzen, steigt

mit der Größe (Anzahl der Einwohner) stetig an. Auch die Studie des Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020) erkennt die Unterschiede in der Entwicklung zwischen großen und kleinen Kommunen. Niehaves et al. (2021) haben in ihrer Erhebung die Frage aufgeworfen: Sind Groß und Klein gleich? Sie erkennen Unterschiede u. a. in den Lücken, so sind die kleineren Kommunen jene, die mit 54 % das Themenfeld Strategie und Politik als Kompetenzlücke angeben und darüber hinaus 63 %, dass die Digitalisierung keine Priorität für die Führungskraft hat.

Warum wurde nun bei dieser Untersuchung die Zielgruppe der **kleinen und mittleren Kommunen** gewählt. An dieser Stelle ist bereits fraglich, was eine „mittlere Kommune“ ist. Der Grund hierfür liegt in der Klassifizierung dieser Arbeit, die sich an Lopes/Oliveira (2017, 620) orientiert, welche kleine Gemeinden als unter 10.000 und mittlere als über 10.000 bis 50.000 Einwohner kategorisiert hat. Ferner wird hier als Basis die Gemeindenklassifizierung vom Statistischen Bundesamt verwendet, welches jährlich die aktuellen Zahlen zu Einwohnern und Gemeinden veröffentlicht. Die hier verwendete Erhebung wurde im Frühjahr 2018 veröffentlicht und beinhaltet alle Werte, die bis zum 31.12.2016 erhoben wurden (Destatis 2018). Mit der vorliegenden Arbeit soll zudem ein Überblick über den aktuellen Stand und **die Herausforderungen der Zielgruppe kleine und mittlere Kommunen**, gegeben werden, weil diese Gruppe einen überwiegenden Anteil an allen Kommunen einnimmt. So sind bspw. auf Bundesebene 98,28 % aller Gemeinden kleiner als 50.000 Einwohner und immer noch 85,72 % kleiner als 10.000 Einwohner (Destatis 2018). Sieht man sich die Gemeinden Bayerns an, sind hier sogar 99,17 % aller Gemeinden kleiner als 50.000 Einwohner und 88,91 % kleiner als 10.000 Einwohner (Destatis 2018).

5.2.2 Fokus auf das Bundesland Bayern

Ein weiterer Parameter dieser Erhebung ist die Zielgruppe mit Fokus auf das **Bundesland Bayern**. Da als Rahmen für die Befragung die Anforderungen eines aktuellen E-Government-Gesetzes Anwendung finden sollten, bot es sich an, sich auf ein Bundesland zu beschränken. Da das Bayerische E-Government-Gesetz als eines der ersten Ländergesetze erlassen wurde und trotzdem einige Aktualisierungen zum Bundesgesetz aufweist, bot es sich zudem an, dieses auszuwählen. Außerdem spiegelt der Flächenstaat Bayern, wie oben bereits erläutert, aufgrund seiner Struktur relativ konkret das Bild, das auch bezogen auf die Größen der Gemeinden auf Bundesebene vorherrscht.

5.3 Vorgehen und Methodik

Im Folgenden wird das Vorgehen der empirischen Untersuchung erläutert und die angewendeten Methoden werden beschrieben. Neben der allgemeinen Methodik wird die Auswahl der Grundgesamtheit bzw. der Stichprobe und der befragten Experten erläutert. Weiterhin werden die Vorbereitung, Durchführung, Transkription und Auswertung genau beschrieben.

5.3.1 Methodik allgemein

Den Rahmen für diese Arbeit bildet die empirische Sozialforschung mit ihren Forschungsmethoden zur Datenerhebung und Auswertung. Die empirische Sozialforschung bietet ein breites Portfolio an Methoden an, welche je nach Fragestellung und Ziel der Erhebung ausgewählt

werden sollten (Diekmann 2014, 18-19). Die Typen von Zielen im Rahmen einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung beschreibt Diekmann (2014, 33) mit explorativen oder deskriptiven Untersuchungen, Prüfung von Hypothesen und Theorien und Evaluationsstudien. Weil im vorliegenden Fall nur vage Vermutungen über den aktuellen Stand der Umsetzung des BayEGovG und ggf. die Barrieren für das Nicht-Umsetzen von Anforderungen für die Gruppe der kleinen und mittleren Kommunen existieren, empfiehlt sich der Ansatz einer explorativen Untersuchung (Diekmann 2014, 33-34). Konkret schildert Diekmann (2014, 35) das Beispiel der Abschätzung von Konsequenzen, wenn in einer Firma ein neues technisches Verfahren eingeführt wird. Gleichzeitig nennt Diekmann (2014, 34-35) auch die Möglichkeit einer Untersuchung innerhalb einer Behörde, was wiederum für die vorliegende Untersuchung passt.

Für explorative Studien eignen sich vor allem qualitative Methoden, wie bspw. qualitative Interviews mit einer speziellen Auswahl an Personen, die die Experten im Rahmen von Experteninterviews darstellen (Diekmann 2014, 34). Aus diesem Grund fiel im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Wahl auf die Methode der Experteninterviews. Bei der Auswahl der Auswertungsmethode wurde die qualitative Inhaltsanalyse ausgewählt, für welche Mayring (2010, 67) im Wesentlichen drei Varianten unterscheidet, nämlich die Zusammenfassung, die Explikation und die Strukturierung. Während die Zusammenfassung das erhobene Material auf eine reduzierte Ansicht begrenzt und in mehreren Schritten die wesentlichen Kategorien herausgearbeitet werden, werden Textstellen bei der Explikation unter Einbezug von weiteren Textstellen im selben Text (enge Kontextanalyse) oder externes Material (weite Kontextanalyse) zum Verständnisgewinn einbezogen (Diekmann 2014, 608f). Das Ziel bei der Strukturierung ist es, auf Basis zuvor festgelegter Kriterien die wesentlichen Aussagen des Textmaterials zu ermitteln (Mayring 2010, 67). Die konkrete Vorgehensweise und die weiteren Schritte werden in den folgenden Unterkapiteln erläutert (vgl. 5.3.2 - 5.3.8).

5.3.2 Vorgehen bei der Auswahl der Zielgruppe der Kommunen

Für die Erhebung wurden als Grundgesamtheit die Kommunen in Bayern definiert (vgl. 5.1). Um eine Auswahl aus allen bayerischen Kommunen zu treffen, bot sich im ersten Schritt eine Klassifizierung dieser an. Eine Klassifizierung ist nach verschiedenen Gesichtspunkten möglich, etwa nach ökonomischen oder sozialen Parametern (Caballero et al. 2008). Da in dieser Erhebung davon ausgegangen wird, dass die Einwohneranzahl einer Gemeinde erheblichen Einfluss auf die Beschaffenheit der Gemeindeverwaltung hat, wurde diese Größe als Klassifikationskriterium gewählt (siehe Jakob/Krcmar (2018b)). Die Einwohnerzahl der insgesamt 2056 bayerischen Gemeinden erstreckt sich von 232 bis auf 1,4 Mio. Einwohner, wobei die überwiegende Mehrheit der Gemeinden (> 96 %) unter 20.000 Einwohner hat (Destatis 2018). Der Empfehlung von Siewert/Wendler (2005) folgend, wurden die bayerischen Kommunen in folgende Kategorien eingeteilt:

- unter 2.000,
- 2.001-5.000,
- 5.001-20.000 sowie
- über 20.000 Einwohner.

Die konkrete Auswahl der zu befragenden Kommunen erfolgte auf Basis der Annahme, dass ca. 1 % aller 2.056 bayerischen Gemeinden eine gute Basis für eine qualitative Erhebung darstellen. Für die Grundgesamtheit ergibt dies 20 Gemeinden, welche nach Anteil der Gemeinden je Kategorie an der Grundgesamtheit aufgeteilt wurden. Das Ergebnis der Aufteilung ist in Tabelle 2 dargestellt.

Einwohner	Anzahl Gemeinden	%-Anteil	Absoluter Anteil
< = 2.000	745	36,24	7
2.001 – 5.000	751	36,53	7
5001 – 20.000	490	23,83	5
> 20.000	70	3,40	1
Summe	2056	100,00	20

Tabelle 2 - Anzahl Gemeinden nach Größenverteilung (Quelle: eigene Darstellung)

Da gerade die Landkreise den ländlichen Raum repräsentieren (Schulz 2017) und als Ebene zwischen Gemeinden und Staat fungieren und es in Bayern zudem noch die Ebene der Regierungsbezirke gibt, wurden zusätzlich je ein Landkreis sowie ein Regierungsbezirk in die Befragung aufgenommen, um der vorhandenen kommunalen Struktur Rechnung zu tragen. Diese wurden der Gruppe der Kommunen > 20.000 Einwohner zugeordnet (vgl. Tabelle 2).

Um mögliche regionale Unterschiede und Größenverhältnisse der Regionen zu berücksichtigen, wurde im nächsten Schritt die Anzahl der Gemeinden je Regierungsbezirk ermittelt (StMi Bayern 2017) und wieder der Anteil von 1 % der Grundgesamtheit berechnet (siehe Abbildung 18). Die Auswahl der Kommunen erfolgte stichprobenartig unter Berücksichtigung der Größenverteilung sowie der Verteilung nach Regierungsbezirken auf Basis einer Liste aller Kommunen in Bayern (Diekmann 2014, 506; StMi Bayern 2017). Da der Gruppe mit mehr als 20.000 Einwohnern nur drei Kommunen zugeordnet waren, erfolgte der Ausgleich so, dass Regierungsbezirke mit weniger Kommunen eine größere zugeordnet bekamen. Auf die konkrete Darstellung der Aufteilung je Regierungsbezirk wird verzichtet, da im Falle des teilnehmenden Regierungsbezirks die Anonymität nicht gewährt werden kann.

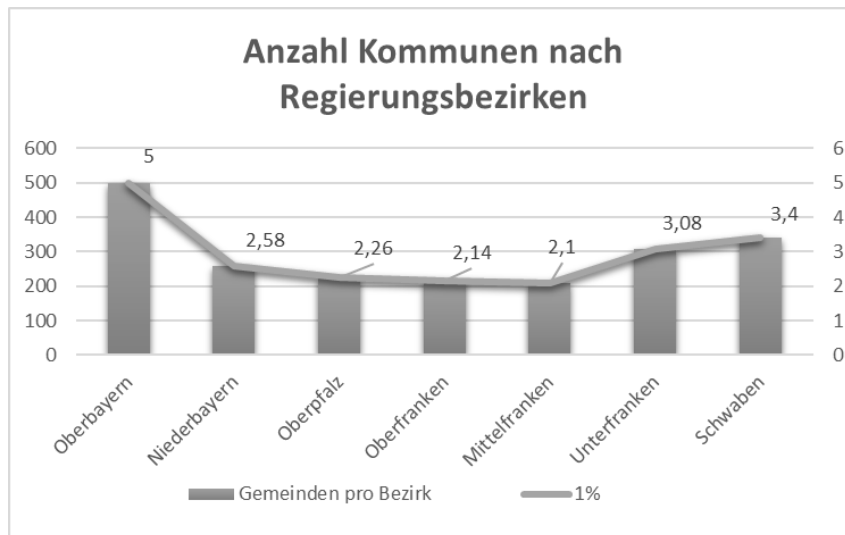


Abbildung 18 - Anzahl Gemeinden je Regierungsbezirk (Quelle: eigene Darstellung)

5.3.3 Auswahl der Experten der ersten Phase

Als Interviewpartner der ausgewählten Gemeinden wurden die Geschäftsleiter gewählt. Diese Position hat in kleineren Gemeinden der geschäftsführende Beamte inne. Er verfügt sowohl über einen guten Überblick über alle Prozesse und Vorhaben der Verwaltung als auch über einen engen Kontakt zum Bürgermeister, der politischen Führung einer Gemeinde. Bei den größeren Kommunen wurde im Fall einer vorhandenen IT-Abteilung der entsprechende Abteilungsleiter befragt. Selten waren aufseiten der Kommunen mehr als eine Person am Interview beteiligt. Zur Vorbereitung und Terminfindung der Interviews wurden E-Mail-Anfragen an die ausgewählten Kommunen versendet. Die E-Mail-Adressen konnten über die Webseiten ausfindig gemacht werden. Daraus resultierte jedoch nach einer Wartezeit von 14 Tagen lediglich eine Antwort. Bei allen übrigen 21 Kommunen fand eine telefonische Nachfrage statt, um die Terminfindung voranzutreiben. Nach Abschluss der Phase der telefonischen Nachfragen waren zehn der angeschriebenen und nachgefragten Kommunen gar nicht bereit, ein Interview zu führen. Es wurden im Wesentlichen zwei Begründungen dafür angeführt: Zum einen wurde erklärt, den entsprechenden Personen fehle die nötige Zeit für eine solche Befragung, zum anderen wurde als Grund der Absage die Häufigkeit der Anfragen zur Teilnahme an solchen Befragungen oder Studien angegeben.

5.3.4 Auswahl der Experten der zweiten Phase

Nachdem in der ersten Phase Experten aus der Kommunalverwaltung befragt wurden, um Erkenntnisse zum Stand und dem Vorgehen bzw. ggf. Hindernissen von Digitalisierungsvorhaben zu erhalten, sollten in einer zweiten Phase weitere Experten aus anderen Ebenen bzw. mit einer anderen Expertise befragt werden. Hierzu wurde je ein Vertreter aus dem Vorstand eines großen kommunalen IT-Dienstleisters und ein hochrangiger Vertreter eines kommunalen Spitzenverbands auf Bundesebene befragt. Ziele der Befragungen der zweiten Phase sind zum einen die Erweiterung der Erkenntnisse aus der ersten Phase und zum anderen der Erhalt von Hinweisen auf Handlungsempfehlungen zur Unterstützung der Digitalisierung aus dem jeweiligen Blickwinkel des befragten Experten. Zusätzlich konnten in dieser Phase immer wieder flankierende

Verständnisfragen zum Bayerischen E-Government-Gesetz an einen Vertreter aus der Staatsverwaltung mit starkem Hintergrundwissen zum E-Government-Gesetz gestellt werden. Da es sich hier zwar um wichtige Verständnisfragen, aber um keine konkreten Antworten in Bezug auf das Ziel der Erhebung handelt, flossen diese nicht in die Erhebung ein.

5.3.5 Vorbereitung der Interviews

Die Art der Interview-Durchführung kann laut Diekmann (2014, 542) als problemzentriertes Interview bezeichnet werden, welches von einem Leitfaden begleitet wird. Dieser Leitfaden wurde im Vorfeld der Durchführung der Interviews erstellt. Wie bei semistrukturierten Interviews üblich, wurden Fragen für den Interviewleitfaden vorbereitet (Gläser/Laudel 2010, 73ff). Diese sollten den Interviews eine Struktur geben, aber gleichzeitig zu weiteren Fragen anregen und die Gesprächspartner zu einem Redefluss motivieren.

Da sich die Befragung am Bayerischen E-Government-Gesetz orientiert hat, bilden konkrete Fragen nach dem Status der Umsetzung der einzelnen, gesetzlich geforderten Maßnahmen das Grundgerüst. Darüber hinaus wurden Fragen gestellt, um zu erfahren, wie viele Mitarbeiter sich mit IT- bzw. Digitalisierungsthemen beschäftigen bzw. in der IT-Abteilung beschäftigt sind.

Der Leitfaden bestand aus zwei Blöcken, die wie folgt aufgeteilt waren:

- **Frageblock 1:** Generelle Fragen zur IT(-Organisation), um eine Einschätzung vom Umfang und den Möglichkeiten der jeweiligen Kommune zu erhalten, bspw.:
 - Anzahl (oder Anteil) an IT-Mitarbeiter (in FTE)?
 - Ist eine IT-Strategie vorhanden?
 - Gibt es eine verantwortliche Rolle für Digitalisierungsmaßnahmen?
 - Wer sind die Treiber für Digitalisierungsbelange?

- **Frageblock 2:** Konkrete Fragen zum BayEGovG, um einen Eindruck vom Stand der aktuellen Umsetzung sowie der Vorgehensweise bei der Umsetzung der Anforderungen oder bei solchen Herausforderungen generell zu erhalten.

Zur Vorbereitung der Interviews zählt auch das Setup der nötigen Programme zur Aufzeichnung der telefonisch geführten Gespräche. Hierfür wurde eine Android-App zur Aufzeichnung von Telefongesprächen ausgewählt. Testanrufe wurden durchgeführt. Es wurde bei allen Gesprächen stets die gleiche App verwendet. Die Aufnahmen wurden vom Smartphone auf einen Cloudspeicher geladen und dem Ordner der jeweiligen Kommune zugeordnet, um später zur Transkription vom PC aus auf die Aufnahmen zugreifen zu können. Die persönlich geführten Gespräche wurden ebenfalls per Smartphone-App aufgezeichnet und ebenso gespeichert, um im Nachhinein transkribiert zu werden.

5.3.6 Durchführung der Interviews

Die Interviews der ersten Phase wurden in einem Zeitraum von vier Monaten zwischen März 2017 bis Juni 2017 telefonisch durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Befragung sind seit dem Erlass des Bayerischen E-Government-Gesetzes, auf das sich die Fragen im zweiten Frageblock beziehen, 12 bzw. 16 Monate vergangen. Die Interviews begannen allesamt mit der Vorstellung

des Interviewers sowie der Einführung in das Thema und der Erläuterung des Zwecks der Befragung. Danach wurde kurz der Aufbau des zugrunde liegenden Leitfadens erläutert. Das heißt, den Gesprächspartnern wurde erläutert, dass zuerst allgemeine Fragen zur IT und im zweiten Teil Fragen zum E-Government-Gesetz gestellt würden. Parallel zum Interview und der laufenden Aufnahme hatten die telefonisch geführten Interviews den Vorteil, dass nebenbei ein Excel-Dokument mit dem Leitfaden zur Kontrolle der bereits gestellten Fragen geöffnet werden konnte. Zudem war es so möglich, bereits gegebene Antworten und kurze Aussagen zu notieren um ggf. im Laufe des Gesprächs darauf zurückzukommen. Die Interviews der zweiten Phase wurden im Rahmen persönlicher Gespräche im Juli und August 2018 durchgeführt. So konnte bereits auf Wissen aus der ersten Phase zurückgegriffen werden. Wichtig für jegliche Form von Interviews ist es, einen neutralen Stil zu wahren und die Interviewpartner so nicht zu beeinflussen (Diekmann 2014, 439). Bei der Durchführung der telefonischen Interviews wurden die Gespräche nach vorheriger Einholung der entsprechenden Erlaubnis aufgezeichnet sowie schriftlich Stichpunkte notiert. Neben den Stichpunkten während des Interviews waren die aufgezeichneten Gespräche die wichtigste Quelle für die Analyse.

5.3.7 Transkription der Interviews

Die aufgenommenen Gespräche wurden Wort für Wort transkribiert. Dieser zeitaufwendige Prozess (Bahring et al. 2008, 101) wurde zur schnelleren Abwechslung von Abspielen, Stoppen oder Zurückspulen durch die Software easyTranskript (e-werkzeug) unterstützt. Da teilweise die Gespräche im Dialekt geführt wurden, wobei sich der Interviewer hier dem Gesprächspartner angepasst hat, wurde bei der Transkription darauf geachtet, die Interviews in Form eines Schrift-Hochdeutschen zu erfassen. Lediglich an Stellen, an denen dies sinnentstellend gewesen wäre, wurde hierauf verzichtet. Bereits während der Transkription wurden besonders auffällige und für den Sachverhalt interessante Passagen markiert, um im weiteren Verlauf der Auswertung bereits Anhaltspunkte zu haben.

5.3.8 Auswertung der Interviews

Auf Basis der gestellten Fragen wurden in einer ersten Analyse einige quantitative Auswertungen erstellt, um zunächst eine grobe Übersicht über die geführten Gespräche im Kontext zu dem Gesprächspartner zu erhalten (vgl. 5.4.1).

In der zweiten, eigentlichen inhaltlichen Analyse wurden die Transkripte qualitativ ausgewertet. Hier fand im Wesentlichen das von Mayring (2010) beschriebene Vorgehen Anwendung, welches auch in Diekmann (2014, 608ff) dargestellt wird. Mayring stellt mit Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung drei unterschiedliche Herangehensweisen vor, die aber auch in Kombination Anwendung finden können. Zur Auswertung des Materials hinsichtlich der Barrieren für noch nicht umgesetzte Anforderungen oder mögliche zukünftige Verzögerungen wurde eine Mischung aus Zusammenfassung und Strukturierung verwendet.

Für den Bereich der Zusammenfassung wurden im ersten Schritt die zur Auswertung identifizierten Textstellen paraphrasiert. Das bedeutet „die einzelnen Kodiereinheiten werden nun in eine knappe, nur auf den Inhalt beschränkte, beschreibende Form umgeschrieben“ (Mayring 2010, 71). In diesem Schritt werden alle Textbestandteile ohne Inhalt weggestrichen und die

einzelnen Passagen auf ein einheitliches neutrales Sprachniveau gebracht. Im nächsten Schritt werden im Rahmen der Generalisierung die Textbausteine auf ein gleiches Abstraktionsniveau gebracht, damit sie für den nächsten Schritt vergleichbar sind (Mayring 2010, 71). Im folgenden Schritt der ersten Reduktion werden Paraphrasen innerhalb einer Auswertungseinheit gestrichen, die mit gleicher Bedeutung bereits vorkommen und ebenso werden Textteile gestrichen, die aufgrund des neuen Abstraktionsniveaus nicht mehr als inhaltlich relevant betrachtet werden (Mayring 2010, 72). In der zweiten Reduktionsphase werden Aussagen gleicher Bedeutung zusammengefasst und als Kategorien gebildet, die zur Überprüfung nochmal mit dem Ausgangsmaterial verglichen werden, ob die Aussagen weiterhin Bestand haben (Mayring 2010, 71). Ist das Ausgangsmaterial zu umfangreich, als dass die Dokumentation jedes Schritts durchführbar ist, können die verschiedenen Analyse- bzw. Reduktionsphasen laut Mayring (2010, 71) auch zusammengefasst werden.

Aus der Summe der transkribierten Interviews wurden insgesamt 306 Paraphrasen ausgewählt, die für diese Arbeit zielführend erschienen. Diese Paraphrasen geben Aufschluss über mögliche Barrieren, welche die fortschreitende Digitalisierung behindern, oder aber können als eine Art bereits existierende bewährte Vorgehensweise gewertet werden, weil sie den Weg in Richtung Überwindung einer oder mehrerer Barrieren weisen. Einige wenige Paraphrasen wurden ausgewählt, obwohl sie weder eine besondere Barriere noch eine Handlungsempfehlung darstellen. Die Wahl fiel auf diese Paraphrasen, weil sich die im Laufe des Gesprächs ergebende Passage in den thematischen Kontext einfügt und als interessante Erkenntnis im Rahmen dieser Erhebung gewertet werden kann.

Im ersten Schritt wurden die Paraphrasen im Rahmen der Generalisierung gekürzt und es wurde versucht, sie auf ein einheitliches Sprachniveau zu bringen. In diesem Abschnitt stellte sich heraus, dass es auch Paraphrasen gab, die mehr als eine interessante Aussage beinhalten. Beispielsweise gab ein Interviewpartner auf die Frage nach einem Ratsinformationssystem folgende Antwort:

„Und sie [Anm. des Autors: Gemeinderäte] wollen auch die Dokumente, Unterlagen, Beschlussvorlagen, wenn's notwendig ist, in Papierform haben. Die werden bei uns noch verteilt. Das ist auch mein Bereich, den ich ein wenig mache. Das wäre schon auch mein Ziel, dass wir da in der nächsten Wahlperiode schauen, dass wir ganz umstellen können. Es ist wirklich ein Aufwand, alles zu kopieren. Es liegt das Papier rum, das zu großen Teilen wieder weggeworfen wird. Das ist wirklich einfach ungut“.

Hier ist zum einen der durchaus vorhandene Antrieb des Interviewpartners – eines Geschäftsführers – zu erkennen, der schon auf eine papierlose Sitzung hinwirkt. Auf der anderen Seite stehen die Ratsmitglieder, in diesem Fall die Nutzer des Systems, welche diese Neuerung ablehnen. In diesem Fall wurden der positive Wille der Verwaltung und die Ablehnung der Nutzer als zwei Erkenntnisse aus dieser einen Paraphrase gezogen.

Im nächsten Schritt wurden die so gewonnenen generelleren Aussagen auf ihre Kernaussage reduziert und in einem weiteren Schritt versucht, diese im Rahmen einer zweiten Reduktion auf ein oder mehrere Schlagworte zusammenzufassen. Der Prozess wird nachfolgend beispielhaft erläutert.

Auf die Frage, ob oder welche nächsten Schritte im Rahmen der Digitalisierung geplant sind, war bspw. eine Antwort:

„Das ist eben das, was uns fehlt, dass man einfach da eine kleine Strategie hätte, damit man sagen kann, man macht jetzt das und dann das“.

Als Generalisierung von der ausgewählten Paraphrase wurde im ersten Schritt folgende Aussage erstellt:

„Keine Planung der nächsten Schritte vorhanden. Eine definierte Strategie fehlt“.

Im nächsten Schritt der ersten Reduktion wurde die Aussage verkürzt auf:

„Kein geplantes oder strategisches Vorgehen“.

In einem weiteren Schritt wurde im Rahmen der zweiten Reduktion die Aussage

„Keine Strategie vorhanden“

herausgefiltert und für die Weiterverarbeitung im Rahmen der Kategorisierung ausgewählt.

Im Rahmen dieses Vorgehens wurden für alle Paraphrasen die beschriebenen Schritte ausgeführt und Aussagen extrahiert, die im letzten Schritt in Kategorien eingeordnet wurden.

Die abschließenden Kategorien setzen sich aus solchen zusammen, die bereits durch die Erstellung des Fragebogens definiert wurden, weil Fragen konkret danach gestellt wurden und solchen, die im Rahmen der oben beschriebenen Auswertung erstellt wurden.

5.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Erhebung

Auf diese Weise wurden alle insgesamt 14 Interviews ausgewertet und in Kategorien überführt. Diese Kategorien konnten negativ (Barrieren) oder positiv (bewährte Vorgehensweisen) sein. In der Folge werden erst einige quantitative Daten präsentiert, um die Erhebung besser einschätzen zu können. Im Anschluss werden die qualitativen Ergebnisse vorgestellt.

5.4.1 Quantitative Daten der Erhebung

Auf Basis der aus den Befragungen gewonnenen Daten kann neben der qualitativen auch eine quantitative Analyse von bestimmten Parametern der befragten Kommunen durchgeführt werden. Dadurch kann ein besserer Eindruck von der durchgeführten empirischen Untersuchung gewonnen werden (Sax 2010, 161).

So wird in Abbildung 19 die Gesamtzahl der an den Interviews teilgenommenen Kommunen, die Anzahl der Einwohner dieser Kommunen insgesamt, sowie die Anzahl der IT-Mitarbeiter in FTE je 10.000 Einwohner dargestellt.

Anzahl Kommunen	12
Anzahl Einwohner	232.715
IT-Mitarbeiter pro 10.000 Einwohner	0,85 FTE

Abbildung 19 - Rahmendaten empirische Erhebung Phase 1 (Quelle: eigene Darstellung)

In Abbildung 20 wird grafisch dargestellt, wie viele der teilnehmenden Kommunen im weitesten Sinn eine IT-Strategie eingeführt haben. Unter die Antwortkategorie „teilweise“ fällt hierbei auch, wenn es regelmäßige Austauschzyklen für Hardware gibt, was zwar ein Teil einer Strategie ist, aber keine darstellt.



Abbildung 20 - Anteil Kommunen mit IT-Strategie (Quelle: eigene Darstellung)

Weiterhin wurde im Rahmen der Erhebung nach einem Umsetzungsplan für die Anforderungen des BayEGovG gefragt. Wie in Abbildung 21 ersichtlich, haben wenige tatsächlich einen Umsetzungsplan, manche hatten zum Zeitpunkt der Erhebung zumindest vor, die IT-Sichereitsanforderungen zu erfüllen.

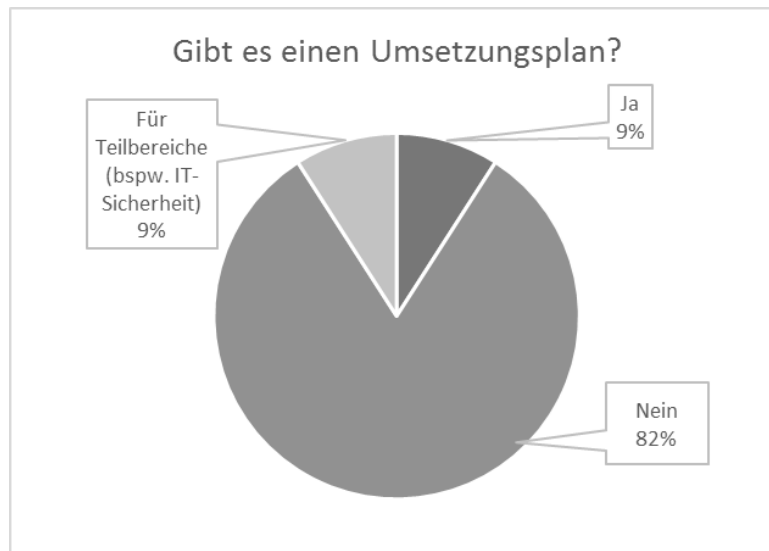


Abbildung 21 - Anteil Kommunen mit Umsetzungsplan für Anforderungen BayEGovG (Quelle: eigene Darstellung)

Auf die Frage nach der Umsetzungshürde Kosten für Digitalisierung gab sogar eine Mehrheit an, dass diese keine Hürde darstellen (siehe Abbildung 22). Jedoch muss hier angemerkt werden, dass die meisten Kommunen noch nicht an große Investitionen denken. Eine Erkenntnis aus der Befragung ist allerdings auch, dass je größer die Kommune und daher komplexer die IT-Landschaft, desto größer ist die Rolle der Finanzierung zu bewerten.

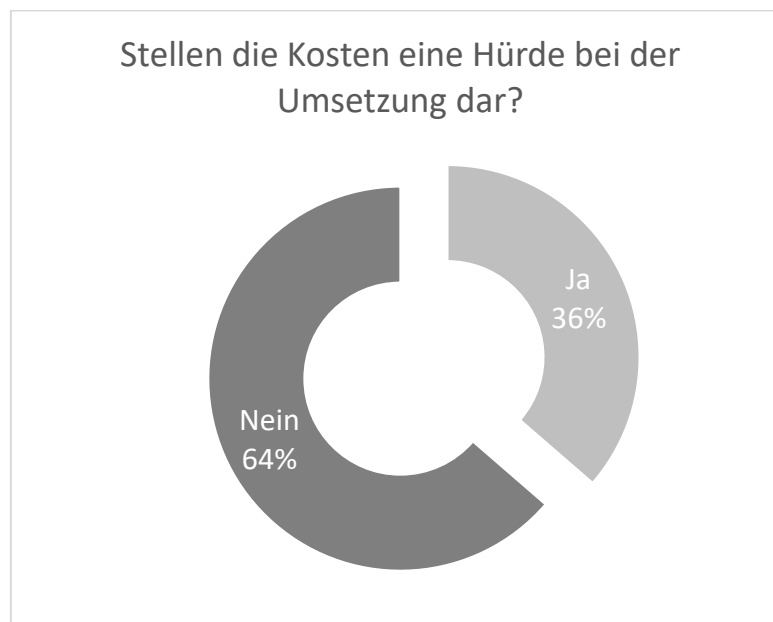


Abbildung 22 - Kosten als Hürde für Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen? (Quelle: eigene Darstellung)

5.4.2 Qualitative Ergebnisse der Erhebung

Die nach der in Kapitel 5.3.8 vorgenommenen Auswertung der transkribierten Interviews erhaltenen qualitativen Ergebnisse haben sowohl positiv als auch negativ behaftete Themen zum Vorschein gebracht. So sind als positive Beispiele Innovationstreiber, Vorgehensmuster oder auch personell bedingte Fortschritte in Richtung digitaler Verwaltung zu nennen. Im Bereich der negativen Ergebnisse konnten Barrieren identifiziert werden, die eine erfolgreiche Digitalisierung verhindern oder zumindest stark verzögern können. Die im Rahmen der Erhebung erzielten Ergebnisse wurden in die beiden Kategorien Barrieren und bereits existierende bewährte Vorgehensweisen (Good Practices) aufgeteilt und werden in der Folge vorgestellt.

5.4.2.1 Barrieren

Die identifizierten Barrieren (vgl. Tabelle 3) spiegeln Barrieren wider, die eine erfolgreiche Digitalisierung bzw. eine erfolgreiche Transformation behindern können. Bei keinem Interview der untersuchten Kommunen wurden alle Barrieren genannt, Mehrfachnennungen sind allerdings vorgekommen. Es wird zunächst die Übersichtstabelle gezeigt und in der Folge werden die einzelnen Barrieren auf Basis der empirischen Untersuchung beschrieben und eingeordnet. Die Sortierung erfolgt auf Basis der Anzahl der Nennungen (absteigend).

Nr.	Barrieren	Nennung absolut
1	fehlende IT-Strategie	27
2	fehlende IT-Experten	20
3	fehlende/wenig Eigeninitiative	17
4	keine Priorität der Lokalpolitik	14
5	Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll	12
6	keine Notwendigkeit von Digitalisierung wird erkannt	12
7	kein IT-Budget vorhanden	11
8	keine (strategische) Kooperation	9
9	fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen	7
10	fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG	7
11	fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen	6
12	geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG	5
13	geringe Durchdringung mit digitalen Diensten	4
14	Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen	4
15	Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen	4

16	holprige Umsetzung von digitalen Diensten	4
17	Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung	3
18	hohe Kosten	3
19	keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	2
20	rechtliche Hindernisse	1
21	Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung	1
22	keine Prozessdokumentation vorhanden	1

Tabelle 3 - Zusammenfassung identifizierter Barrieren aus der empirischen Erhebung

5.4.2.1.1 Fehlende IT-Strategie

Die in den Interviews am häufigsten genannte Barriere ist die fehlende IT-Strategie. Ein Fehlen einer Strategie konkret mag vielleicht nicht verwundern, jedoch ist der Begriff hier etwas weiter zu verstehen. Es wurden verschiedene Kategorien von Aussagen unterhalb dieser Barriere eingeordnet. Die Frage, die meist im Laufe der Interviews gestellt wurde, lautete, ob eine IT-Strategie im weitesten Sinne oder ein Vorgehensplan oder etwas Ähnliches zum weiteren Vorgehen in Richtung digitaler Verwaltung existiere. Die Antworten waren häufig recht eindeutig. Sie reichten von „Keine Strategie vorhanden, nicht relevant für unsere Größe von unter 10.000 Einwohnern ...“, oder „Nein, keinerlei Planungen ...“ bis zu „es gibt kein strategisches Vorgehen, es wird nur umgesetzt, was sein muss“.

Aber auch die Frage nach Treibern für Digitalisierungsmaßnahmen offenbarte Antworten, die der Barriere der fehlenden IT-Strategie zuzuordnen sind. So kam etwa häufig die Antwort, dass, wenn man denn einen Treiber nennen müsse, es wahrscheinlich am ehesten die IT-Dienstleister seien, die immer wieder Vorschläge bzw. Angebote unterbreiten. Diese Angebote würden dann intern mehr oder weniger intensiv diskutiert und sich dann für oder gegen eine Umsetzung entschieden. Es gab allerdings auch Aussagen, die eine teilweise vorhandene IT-Strategie erwähnten, welche sich dann hauptsächlich auf Belange der IT-Sicherheit fokussierte: „Ja. Wir orientieren uns da letztlich am Prüfungsverband, den wir im Haus hatten. Der hat verschiedene Feststellungen getroffen und die wollen wir die nächsten Jahre abarbeiten. Wir haben da auch letztlich geplant, in 1-2 Jahren diesen Prüfungsverband als Beratungsdienst und das zu überprüfen. Da gehts u. a. um die Fragen nach Datensicherheit, Dokumentation, Absicherung des Serverraums“. Teilweise heißt in etwa, dass es eine Planung gibt, in welchen Zyklen die Hard- und Softwarekomponenten erneuert werden. Die Zeiträume wurden dann aber wieder als flexibel angegeben und mit „je nach dem“ beschrieben. Ein Geschäftsleiter hat zwar angegeben, dass er sich bereits Gedanken über die nächsten Schritte gemacht habe, diese lose Strategie aber maximal in seinem Kopf existiere. Als Begründung für eine nicht vorhandene IT-Strategie oder nicht strategisch geplantes Vorgehen wurde häufig das Fehlen von Ressourcen, d. h. in erster Linie Mitarbeitern, angegeben. Die vorhandenen Mitarbeiter sind oft mit den operativen Tätigkeiten ausgelastet. An dieser Stelle sind nicht ausschließlich nur IT-Mitarbeiter genannt, denn diese sind ohnehin rar. Darauf wird im nächsten Punkt noch genauer eingegangen. Als weiterer

Grund wurde genannt, dass die aktuelle politische Führung, also zumeist der Bürgermeister, sich das „*in seiner Amtszeit nicht mehr antun möchte*“. Eine weitere Begründung für eine nicht vorhandene IT-Strategie ist, dass sich die Gemeinden schlicht noch zu wenig mit dem Thema der Digitalisierung auseinandergesetzt haben, als dass sie sich Gedanken über ein Vorgehen machen hätten können.

Zusammengefasst ergibt sich, dass keine Kommune der befragten Gruppe zum Zeitpunkt der Interviews ein konkretes strategisches Vorgehen definiert hat. Die Begründungen der Interviewpartner sind logisch nachvollziehbar. Bereits ein Blick auf die Personalstruktur ist aussagekräftig. Selbst die größte befragte Kommune mit 7,5 FTE im Bereich IT hat keine IT-Strategie, die sowohl die Anwendungs- als auch die Infrastrukturschicht beachtet und die übergreifenden Zusammenhänge koordiniert. Wie in vielen anderen Bereichen herrscht auch hier ein Silodenken, das die IT als Infrastruktur-Dienstleister wenig in die Gestaltung einbezieht (Walser et al. 2015, 798).

5.4.2.1.2 Fehlende IT-Experten

Der Hinderungsgrund, der am zweithäufigsten genannt wurde, ist das Fehlen von IT-Experten. Dabei sind hier unter dem Begriff IT-Experten subsumiert Mitarbeiter zu verstehen, die Wissen über technische Belange oder Möglichkeiten und Anforderungen der Digitalisierung zur Verfügung stellen könnten.

Tatsächliche IT-Mitarbeiter in diesem Sinne gibt es in den Gemeinden unter 10.000 Einwohnern selten und auch bei den Interviewpartnern nur in den wenigsten Fällen. Bei den meisten untersuchten Kommunen werden die IT-Aufgaben wie Betreuung der Clients, Einspielen der Updates oder andere Aufgaben eines Systembetreuers von Mitarbeitern erledigt, deren Hauptaufgaben in anderen Bereichen liegen, z. B. Mitarbeiter aus der Kämmerei, der Geschäftsleiter oder auch der Bürgermeister.

Konkret waren es im Durchschnitt 1,76 FTE (full time equivalente – Vollzeitäquivalent), die den befragten Kommunen für IT-Tätigkeiten zur Verfügung standen. Im Durchschnitt waren die befragten Kommunen jedoch 20.216 Einwohner groß, was das Bild verzerren könnte. Daher wurden die IT-Mitarbeiter auf den gemeinsamen Nenner von 10.000 Einwohnern berechnet. Aus dieser Perspektive sind es noch 0,85 FTE pro 10.000 Einwohner, die für IT-Belange zuständig sind. Wenn man jetzt noch ausschließlich die Kommunen unter 10.000 Einwohner betrachtet, erhält man mit 0,33 FTE nur noch ein Drittel eines Mitarbeiters. Es beschäftigen sich also zwischen 20 % und 40 % eines Vollzeitmitarbeiters mit technischen Themen der IT. Das heißt, ein Vollzeitmitarbeiter beschäftigt sich an einem oder zwei Tagen mit den oben genannten operativen Aufgaben.

Für weitere und spezielle IT-Aufgaben, die ebenfalls noch zu erledigen wären, bleibt in der Folge bei den wenigsten untersuchten Kommunen noch Platz. Hier wird das Fehlen dieser Fachkräfte noch klarer: Um bspw. ein strategisches Vorgehen (siehe 5.4.2.1.1 Fehlende IT-Strategie) anzugehen und um Prozessverbesserungen zu erzielen, müssten Vorarbeiten geleistet werden, wie eine Zielbestimmung oder eine Analyse des Ist-Zustands der IT. Da dies alles zudem

nicht ohne externe Unterstützung möglich ist, muss auch in dieser Richtung recherchiert, ausgewählt und gesteuert werden. Auswirkungen des Fehlens von IT-Experten sind auch bei Problemen beim Versuch der Erfüllung von gesetzlichen Anforderungen zu bemerken. Einer Aussage eines Interviewpartners nach wurde der Zugang per DE-Mail nicht eingerichtet, weil die technische Integration über das Behördennetz, an das die Gemeinde angeschlossen ist, scheiterte: *„DE-Mail Postfach wollten wir einrichten, das ist dann irgendwie versandet. Das waren mehrere Gründe, was ich mitbekommen habe. Zum einen wars der Zertifizierungsablauf, praktisch der Name, der dahintersteckt und das andere waren technische Probleme mit der Einbindung ins Behördennetz und ins Intranet vom Landkreis wo wir mit dranhängen“*.

Anzumerken ist, dass die beschriebenen Aufgaben nicht zwingend von reinen Technikern ausgeführt werden müssen, Verständnis für die Technik ist allerdings allemal von Vorteil.

5.4.2.1.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative

Die fehlende oder nur in sehr geringem Maße vorhandene Eigeninitiative aus der Verwaltung heraus zeigt sich unterschiedlich und ist auch unterschiedlich begründet. Das Fehlen von eigenem Engagement ist sicherlich eine Barriere in Bezug auf den Fortschritt der Digitalisierung einer Kommune.

Das Zustandekommen dieser Kategorie beeinflussten in den Interviews getroffene Aussagen, wie *„Man muss ja nicht alles sofort machen und über den Zaun brechen“*, *„An den Kosten scheitert es bei uns nicht. Eher am Willen, weil es im Moment einfach zu wenig sinnvoll ist“*, *„wir wollen nicht hinterherhinken, das was alle machen, das sickert dann auf uns auch durch irgendwann mal, aber hauptsächlich über die Fachverfahren halt“*, *„Wir müssen uns da auf die Dinge konzentrieren, mit den wir originär zu tun haben und bei anderen Dingen, da ist es halt schön, wenn man sich da irgendwo mit dranhängen kann“* oder *„Das E-Gov Gesetz ist zwar ein guter Ansatz, gerade in der Verwaltung von kleineren Gemeinden hat man aber viele Themen und gesetzliche Veränderungen, um die man sich kümmern muss, da ist das E-Government-Gesetz nur ein kleiner Teil“*.

Hauptsächlich wurden die Begründungen des fehlenden Nutzens von Digitalisierungsmaßnahmen für Bürger oder die Verwaltung selbst sowie die nicht vorhandenen personellen Ressourcen angegeben. Wobei hier zu beachten ist, dass in den Interviews seitens der Gesprächspartner sehr oft Digitalisierungsmaßnahmen, welche eine Fülle von Aufgaben beinhalten können, mit Online-Diensten gleichgesetzt wurden.

Ein weiterer oft genannter Punkt, der in diese Kategorie eingeflossen ist, ist die Abhängigkeit von IT-Dienstleistern, wenn es um Erneuerungen oder Ideen zur Weiterentwicklung geht. Hier wurde bspw. angegeben: *„Das wäre natürlich hilfreich, wenn wir da planmäßig rangehen wollen würden. Aber wie gesagt, wir fühlen uns da von den Verfahrensherstellern gut an der Hand genommen. Es ist in aller Regel so, dass man sich da nicht aktiv kümmern muss“* oder *„Was sinnvoll wäre für unsere Größe, kommt von der Fa. Y. oder in unserem Fall von Fa. X. Aber die Entscheidung liegt ganz allein bei uns“*.

Die fehlende Eigeninitiative hängt natürlich auch von anderen Hindernissen ab. So bremst fehlendes Personal und das fehlende Wissen in diesem Bereich auch die Motivation, etwas auszuprobieren. Zudem scheint der Druck zu gering zu sein, als dass sich Optimierungsthemen, welche mit der Digitalisierung einhergehen sollten, aufdrängen würden.

Und zu guter Letzt spielt auch das oft gescholtene Mind-Set eine große Rolle: *„Man muss natürlich schon sehen, die Verwaltung ist heute auch noch aus den früheren Zeiten so gepolt, wer da was will, der kommt dann schon zu mir. So ganz schnell bringt man das auch aus den Leuten nicht raus“*.

Es soll an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen werden, dass oben genannte Aussagen in der hier durchgeführten Befragung nicht von allen Teilnehmern getätigt wurden.

5.4.2.1.4 Keine Priorität der Lokalpolitik

Das Interesse der Politik in der hier behandelten Domäne, konkret der Lokalpolitiker, an einem speziellen Thema ergibt sich nicht selten aus dem Interesse der eigenen Wähler an dieser Thematik. Speziell in der Kommunalpolitik erfolgt die Funktion von Räten ehrenamtlich. In entsprechende Gremien werden Personen oft aufgrund ihrer Bekanntheit oder einer bereits vorhandenen Funktion gewählt. Etwa als Vorsitzender des örtlichen Sportvereins oder als Unternehmer aus der Gemeinde. Die Interessen der Politiker spiegeln sich hier oft aus dem Hauptberuf. Das hat natürlich Vorteile, wenn bspw. ein Bauunternehmer seinen fachlichen Input zu Bauvorhaben liefern kann.

Das Thema der Digitalisierung hat hier mehrere „Probleme“. Das berufliche Interesse der Politiker an dem Thema ist nicht stark verbreitet, die Altersstruktur der Räte lässt das Interesse an Digitalisierung zusätzlich schwinden und das öffentliche Interesse ist im Vergleich zu Erneuerungen an Straßen oder Kindergärten verschwindend gering. Dies wird verdeutlicht durch mehrere Aussagen der Interviewpartner auf die Frage, ob der Lokalpolitik eine Treiberrolle zugeordnet werden kann.

Hier kam es zu Aussagen wie *„Sie [Anm. des Autors: die Lokalpolitik] interessiert sich letztlich bei Neuanschaffung dafür, aber ansonsten eher untergeordnet. Wenn wir was kaufen, wird das hinterfragt, aber ansonsten übers Jahr begleitet eher weniger“* oder *„Eher nicht. Wir haben einen Bürgermeister, der ist Anfang 60. Er selbst will sich mit dieser Thematik nicht mehr auseinandersetzen. Er sagt immer: Das kann mal mein Nachfolger machen. Das ist nicht mehr sein Metier, er arbeitet da eben anders“*.

Auch Aussagen wie die folgende auf die Frage nach einem vorhandenen Ratsinformationssystem (RIS) geben einen Hinweis darauf, dass die Digitalisierung der Verwaltung oft auch dieser überlassen wird: *„[Die Kommunalpolitiker] sind ja teilweise ganz andere Berufsgruppen. Und die Ziele gehen dann eher ins Gemeindeleben und weniger e-Government oder so. Das lässt man denen, die es schon immer gemacht haben“* oder *„Ne, ist angedacht und wird zwar angeschafft in 2019, damit es nach der nächsten Kommunalwahl 2020 zur Verfügung steht. Weil unser aktueller Bürgermeister sagt, er möchte damit nix mehr anfangen, es ist seine letzte Periode, danach starten wir“*.

Das kann als vernünftig angesehen werden. Denn spätestens, wenn es um die Einordnung von Optimierungspotenzialen für die operativen Aufgaben geht, muss das Wissen von den Mitarbeitern kommen. Trotzdem muss die lokale Politik im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung als Treiber eine entscheidende Rolle spielen. Denn u. a. muss jede größere Anschaffung von den jeweiligen Gremien beschlossen und die Finanzierung genehmigt werden.

5.4.2.1.5 Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll

Unter dieser Kategorie wurde die Unsicherheit beim Umgang mit den einzelnen Herausforderungen des BayEGovG ebenso aufgenommen wie die generellen Unsicherheiten beim Thema Digitalisierung der Verwaltung.

Hierunter stellen sich Fragen wie: Was heißt Digitalisierung für uns? Wie sollen wir das anpacken? Aussagen, die im Rahmen der Interviews fielen und zu dieser Kategorie geführt haben, sind z. B.: *„Auch schwierig zu sagen. Man wird dann schon irgendwie zurechtkommen, letztendlich“*, *„Da sind wir am überlegen, weil einige Nachbarkommunen so etwas haben. Da werden wir vielleicht etwas Ähnliches andenken. Aber da sind wir auch noch nicht soweit“*, *„Was uns etwas fehlt, also mir und meiner Kollegin, die das mit umsetzen soll und die wir nicht direkt aus der IT sind, das ist die Frage, wie soll es praktisch funktionieren. Wie schaut es dann praktisch aus. Also dieser Part ist uns noch unklar“* oder *„Das ist noch ein wenig weit weg. Und es ist halt einfach so, grad bei Kommunen, bei kleineren Kommunen, wo ein Mitarbeiter, der hat verschiedene Aufgaben, der ist fürs Bauamt zuständig, der macht aber auch, bspw. bei Wahlen dies“*.

Aber auch konkret auf die Frage, welche Vorteile das Bayernportal bringen kann, gab es u. a. diese Antwort: *„Das Bayernportal? Was ist das?“*. Das heißt, die Unsicherheiten, wie man eine Herausforderung angehen soll, gehen oft mit dem fehlenden Wissen der vorhandenen Möglichkeiten einher: *„Ja. Nein wir haben uns nicht wirklich damit beschäftigt. Da war ja der Rollout, als es noch Behördenwegweiser hieß, da hat man mal versucht, bestimmte Aufgaben zu pflegen, aber wir haben das offen gestanden nicht weitergepflegt“*.

Ist dementsprechend weder eine mögliche Lösung noch der Weg dorthin bekannt, stellt dies eine echte Barriere dar, die überwunden werden muss.

5.4.2.1.6 Keine Notwendigkeit zur Digitalisierung

Ein geradezu niederschmetterndes Argument nicht nur für jegliche Digitalisierungsbestrebungen, ist es, wenn der Nutzen und die Notwendigkeit einer stärkeren digitalen Durchdringung nicht erkannt werden.

Die Gründe hierfür liegen häufig darin, dass zuerst nur der Aufwand einer Veränderung anstelle des späteren Nutzens gesehen wird: *„Ein Problem ist, ich kann mir die Sachen nicht aus den Rippen schneiden und man hat so viele andere Sachen. Das sind so Dinge, ich sags ganz ehrlich, von denen ich nichts hab. Oder nicht viel. Das macht man halt dann als Letztes“* oder *„Also die Arbeit bleibt uns nach wie vor. Da haben wir also keine Ersparnis. Ersparnis und Arbeitsverbesserungen haben immer die nachfolgenden, weil sie es schon digital dahaben und können das dann digital weiterschicken. Das sind ein paar Klicks im Programm und so kann*

man das dann an die entsprechenden Stellen weiterleiten und die haben das ganze Zeug dann also medienbruchfrei“ sind Beispiele, die in diese Kategorie von Barrieren eingeflossen sind. Wenn aber im Bereich der Geschäftsleitung einer Kommune keine Notwendigkeit für Veränderungen in Richtung digitaler Verwaltung gesehen wird, wird in dieser Hinsicht auch nichts passieren.

Diese Barriere könnte überwunden werden, wenn Überzeugungsarbeit im Sinne von Best-Practice-Beispielen oder Leuchtturmprojekten geleistet wird. Die Verbreitung solcher Informationen könnte über verschiedene Wege wie regelmäßig stattfindende Fortbildungen für die verantwortlichen Mitarbeiter passieren.

5.4.2.1.7 Kein IT-Budget vorhanden

Natürlich haben die meisten IT-Projekte oder Vorhaben den Malus, dass sie finanziert werden müssen, also erst einmal Geld kosten, bevor sie, so die berechtigte Hoffnung, einen Mehrwert für die Verwaltung bringen. Der Aufwand kann in der Beschaffung von Sachgütern oder der Verwendung von Mitarbeiterressourcen liegen. IT-Projekte werden laut den Teilnehmern dieser Umfrage meist per Einzelbeschaffung als Haushaltsposten aufgenommen und in der Regel von den entsprechenden Gremien bewilligt: *„Das machen wir von Fall zu Fall im Haushalt. Also es wird nach Projekten geplant und bereitgestellt. Kein frei verfügbares Budget, sondern nach einzelnen Maßnahmen“, „Das ist im Verwaltungshaushalt mit drin. Es ist jetzt nicht besonders ausgewiesen. Es ist immer wieder ein Ansatz drin. Je nachdem wenn absehbar ist, dass Neuerung bspw. im Bereich Hardware gemacht werden müssen, dann nehmen wir halt ein wenig Geld mit auf“* oder *„Die EDV ist bei uns nicht im engeren Sinne budgetiert. Sondern, das ist im Haushalt ganz normal ausgewiesen“*.

Jedoch ist die Bewilligung davon abhängig, ob die Einzelmaßnahme als solche als sinnvoll erachtet wird und wie diese in Relation zu den Kosten steht: *„Spielt schon auch eine Rolle, wie gesagt, mit manchen elektronischen Dingen ist es ja heute sogar möglich, dass man Einsparungen generiert. Aber das ist halt nur bei wenigen Dingen der Fall. ... Da haben wir zwar Ausgaben, also das Modul kostet 1.500 Euro, aber wir haben dann die Einsparung. Dann ist es immer einfach sowas in den Gremien zu behandeln. Wenn ich sage, die Hardware kostet 5.000 Euro und dann haben wir Lizenzgebühren von 300 Euro pro Jahr, dann wird's natürlich schwieriger“, „Es kommt auf die Höhe der Kosten an und den selbst gewünschten Nutzen oder evtl. durch Gesetz notwendig gewordenen Kostenaufwand an“*.

Für ein dediziertes Budget für den Transformationsprozess spricht sich der Präsident eines kommunalen Spitzenverbands im Interview aus: *„Das ist für die Entscheidungsfindung in einem Betrieb, bei dem ich vielleicht schon sehe, welchen Mehrwert habe ich davon, weil ich mir Arbeitszeit einspare und vielleicht Personal einspare, ist das ganz eine andere Baustelle als bei uns in der öffentlichen Verwaltung. Leider Gottes. Und genau für diese Transformationsprozesse brauchen wir eigentlich ein Budget“*.

Auch im Bereich der Industrie wurde das Fehlen von ausreichendem IT-Budget bereits als Hemmnis identifiziert (Stich 2016). Konkret heißt es hier: *„Vielen bleibt so nur eine schrittweise Digitalisierung mit Einzelmaßnahmen“* (Stich 2016). Laut einer Studie von Capgemini

wird zwar nur 1/5 des IT-Budgets für Innovationen aufgewendet, den Löwenanteil daran stellen aber die IT-Abteilungen aus ihrem Budget zur Verfügung (Capgemini 2018).

5.4.2.1.8 Keine (strategische) Kooperation

Ein weiterer Punkt, der gerade bei kleinen Gemeinden häufiger zur Debatte stehen wird, ist das Thema der externen Unterstützung, welche später noch näher definiert wird. Im Fall von Transformations- bzw. Optimierungsprozessen benötigt die Verwaltung nicht nur wie bereits üblich die **externe Unterstützung von IT-Dienstleistern** zur Installation und Konfiguration von neuen Anwendungen oder der Wartung von Servern. In diesem Fall wird entlang der ganzen Planungskette die Unterstützung von Experten erforderlich. Beispielsweise sollte eine Ist-Analyse angefertigt werden, welche sowohl die Anwendungsebene als auch die Infrastruktur und alles dazwischen umfasst. Dies soll die Basis darstellen, um möglicherweise gemeinsam mit weiteren Experten eine Strategie inkl. nächster Umsetzungsschritte zu definieren. All diese Punkte erfordern die Mithilfe des eigenen Personals und somit die Freigabe von Ressourcen sowie selbstredend die Finanzierung der externen Unterstützung. Zudem könnte es, neben rechtlichen Aspekten, auch eine emotionale Überwindung darstellen, die Abläufe der eigenen Kommune durch externe, möglicherweise privatwirtschaftliche Experten durchforsten zu lassen. Dies könnte umgangen werden, wenn bspw. **Kooperationen** zur IT-Unterstützung auf kommunaler Ebene gegründet werden. Aber auch hier wird vor allem der Wille der Lokalpolitik benötigt werden.

Bei anderen Aufgaben des täglichen Lebens einer Kommune wie der Müllentsorgung oder der Wasserversorgung gibt es bereits viele Zweckverbände, die diese Aufgaben für die angeschlossenen bzw. teilnehmenden Kommunen übernehmen (Regierung von Mittelfranken 2015). Die gesetzliche Regelungsgrundlage findet sich bspw. für Bayern im BayKommZG.

Diese Möglichkeit der Kooperation im Zweckverband bestünde auch für Themen der Digitalisierung und wird auch bereits durchgeführt. „Dataport“ im Norden Deutschlands bspw. übernimmt einige Dienstleistungen im IT-Bereich für mehrere Bundesländer (Dataport 2018).

Werden strategische Kooperationen jedoch nicht genutzt, stellt das gerade für kleine Gemeinden eine Barriere auf dem Weg zur Digitalisierung dar. In dieser Untersuchung kommen selten Ansätze von gemeinsam erbrachten Leistungen zutage, und sind, falls doch, oft auf das Hosting der Gemeinde Webseite beschränkt: *„Da haben wir mit dem Landkreis nichts zu tun. Da haben wir ein privates Unternehmen, die die Anlage (rein HW) mitbetreut. ... Klar, für die Software, da bekommen wir von denen (IT-Dienstleister) ein Update und das spielen wir dann selber ein“* oder *„Nein, auch kein Website-Hosting oder Servicestelle für Rückfragen“*.

Als Grund für das Nichtzustandekommen von mehr oder verstärkter Kooperation wird bspw. ungeklärte Finanzierung angegeben: *„Kooperation über Landkreis funktioniert trotz Versuch nicht, es steigen immer wieder welche aus, es geht meist um die Finanzierung. Landkreis möchte das nicht über Kreisumlage finanzieren“*. Teilweise gibt es auch konkretes Misstrauen, zwischen den einzelnen Ebenen: *„Das zweite, da schwingt eine gehörige Portion Misstrauen mit, das ist sicher auch meiner langen Tätigkeit im kommunalen Bereich geschuldet, ich traue nicht jedem Landrat über den Weg. Viele werden den Versuch unternehmen, sowieso Kosten*

des LRA über die Kreisumlage zu sozialisieren und i. d. R. wird der MA der dann dort im LRA sitzt 90 % LRA Arbeit erledigen und 10 % dann kommunale Arbeit erledigen. Sodass ich schon glaube, dass vor Ort schon ein gewisser Sachverstand vorhanden sein muss und im Übrigen wirklich darüber nachgedacht werden muss, welche Strukturen habe ich dann dezentral auf Landkreis-Ebene in der Cloud oder wo auch immer“.

Eine Variante, die in der Praxis sehr häufig anzutreffen ist, ist das klassische Outsourcing von Leistungen, welches auf verschiedene Weisen vorkommt. Hard- und Software werden, nicht ausschließlich, aber oft von kommunalen IT-Dienstleistern bezogen, welche dann auch die Planung, Installation und je nach Vertrag ggf. die Wartung übernehmen: *„Wir haben Programme der Softwareanbieter und die beraten uns natürlich auch in EDV-Angelegenheiten. Und wir haben auch noch eine externe (privatwirtschaftliche) Firma, die uns überwiegend mit Hardware ausstattet. Da sind immer mal wieder auch welche dabei, die uns bei einer Installation oder so einen Ratschlag geben“* oder *„Beratung haben wir immer dann, wenn es um größere komplexere IT-Maßnahmen oder Beschaffungsmaßnahmen geht, bei denen vielleicht auch eine Ausschreibung dahintersteckt“*.

Stärker in die Richtung von gemeinsamer Beratung, Planung oder konkretem strategischem Vorgehen tendieren gemeinsame kleine Projekte: *„Da haben wir Dienstleister, die halt die Programmsoftware zur Verfügung stellen, da haben wir Verträge, dass wir da Beratungsmöglichkeiten haben. Und dann stellen wir im Moment über 6 Gemeinden so eine Allianz zusammen. Und da versuchen wir das Projekt ISIS12, das ist das IT-Sicherheitskonzept gemeindeübergreifend anzugehen“*.

Eine Hürde im Rahmen von interkommunalen Kooperationen wird durch eine weitere Aussage deutlich. Zudem rückt diese den Bedarf von konkreten Vorgaben im Hinblick auf die Ausgestaltung in den Fokus: *„Das ist übrigens was, was ich auch noch gerne loswerden möchte, was den gesamten interessanten Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit betrifft. Weil viele Dinge könnten im Rahmen der Digitalisierung nochmal vor einem anderen Hintergrund betrachtet werden. Thema Zusammenlegen Standesamt, Realsteuerabteilung, muss ja nicht jede Gemeinde für sich machen. Das Hauptproblem bei solchen Dingen ist immer, dass die Geschwindigkeit bei einer interkommunalen Lösung vom Langsamsten bestimmt wird. Und ob das für einen Prozess, der auch von der Dynamik lebt, förderlich ist, dass muss man wirklich sehr genau betrachten“*.

5.4.2.1.9 Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen

Diese Kategorie einer Barriere beinhaltet das Fehlen von Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf Anforderungen, aber auch Möglichkeiten. Das bayerische E-Government-Gesetz (siehe Unterkapitel 4.2), das dieser Erhebung als Rahmen zugrunde liegt, stellt in erster Linie einen Rechtsrahmen zur Verfügung, um den Ausbau von E-Government gerade in der Fläche zu fördern. Deshalb führt beispielsweise zur Bildung dieser Kategorie, wenn die gesetzliche Regelung des BayEGovG so gut wie nicht bekannt war: *„Das BayEGovG sollte ich kennen, bin aber nicht sattelfest, es kommt ja ein Hinweis der Rechtsaufsicht, wenn was umzusetzen ist“*, *„Ich weiß, dass es [das, BayEgovG] erlassen worden ist“*, oder *„Nein, da haben wir uns noch nicht damit beschäftigt. Man hat es am Rande gehört, wie gesagt, aber*

das ist immer das Problem mit den Bedingungen. Man hat selber so viel am Hals und sollte sich dann auch noch mit dem noch entsprechend beschäftigen“.

Aber auch bzgl. konkreter Unsicherheit, wie bspw. unter welchen Voraussetzungen eine Ladung digital möglich ist: *„Mir würde es gut gefallen, wenn man die Papiersachen weghätte. Aber nachdem man dann nicht mehr rechtssicher laden kann, verzichtet man dann halt drauf. Weil sowas kann dann natürlich die Sitzung zu Fall bringen. Das geht dann einfach nicht“.* Auch der nächsten Aussage ist zu entnehmen, dass es zwar den Versuch gab, aber keine möglichen Alternativen für eine ordentliche Ladung gesehen wurden: *„DE-Mail hätten wir grundsätzlich vorgesehen für die Gemeinderäte. Aber das scheitert meistens daran, dass die Herrschaften draußen kein DE-Mail haben und dann sind sie ja auch schon wieder raus. Das ist das Problem“.* Ähnlich gelagert ist die folgende Aussage, hier wird auf die Frage nach E-Rechnungen deutlich, dass nicht bekannt ist, was die gesetzlichen Rahmenbedingungen hier vorsehen und zwar eine medienbruchfreie digitale und automatisierte Verarbeitung von Rechnungen: *„Wir stellen keine aus. Und mit dem Akzeptieren, ich glaube nicht. Es muss ja dann wieder alles gescannt werden. Und unsere Finanzabteilung hat dann, ich will nicht sagen, die ist eigen, aber die achten halt sehr drauf. Ich glaub nicht, dass wir es annehmen“.*

5.4.2.1.10 Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG

Als ein Rahmenkonstrukt zur stärkeren Digitalisierung innerhalb der Kommunen, an dem sich auch diese Arbeit anlehnt, könnten die sich aus dem BayEGovG ergebenden Anforderungen dienen. Damit dies möglich ist, muss ein gewisses Hintergrundwissen über die gesetzlichen Anforderungen bestehen und ein grober Plan, welche Punkte nacheinander oder nach welcher Priorisierung umgesetzt werden sollen. Deswegen wurde im Rahmen dieser Erhebung konkret danach gefragt.

Das Ergebnis gab Aufschluss über eine weniger geplante, strategische, als eine Ad-hoc-Umsetzung: *„Nein findet nicht statt. Ich kann Ihnen ja ganz offen sagen, wie es läuft. Man wartet ab und was zwingend ist, das bricht dann schon über einen herein, weil das auch die Fachverfahrensanbieter in ihre Verfahren implementieren. Wie gesagt, bei uns ist das eine äußerst passive Strategie, man schaut, was passiert“, „Nein, einen konkreten Plan haben wir noch nicht“, „Nein, das wäre schön“.* Häufig liegt das natürlich ähnlich einer umfassenderen Strategie an den fehlenden Ressourcen oder der niedrigen Priorität von Digitalisierung im Allgemeinen: *„Die macht man dann nach einer Abschätzung: Ist das sinnvoll und brauchen wir das? Daraufhin wird's eben gemacht oder nicht. Aber selber Initiativen entwickeln oder ... wie gesagt, wir kämpfen da/müssen jetzt eine neue Kläranlage bauen. Das sind halt alles riesen Themen und wenn man eine kleine Verwaltung ist mit ein paar Leuten und sich dann/so Sekretariatsaufgaben oder so Sachen im EWO, so Pass ausstellen oder sowas, das sind halt kleine Sachen“.*

5.4.2.1.11 Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen

Diese Kategorie der fehlenden Koordination ist eine Barriere, die nicht unbedingt im Einflussbereich von Kommunen oder speziell von kleinen Gemeinden liegt. Trotz alledem wurde im Laufe der Gespräche klar, dass dies durchaus einen Hinderungsgrund darstellt und wurde des-

halb in diese Liste der Barrieren aufgenommen. Diese Barriere tritt nicht auf, wenn Digitalisierung noch kein Thema ist. Denn hier geht es um die Koordination in Bezug auf Software und Schnittstellen. Ein Problem stellt hier bspw. dar, wenn ein digitaler Prozess implementiert werden soll, aber verschiedene Stakeholder daran nicht teilhaben (können). Sei es wegen fehlender Schnittstellen, technisch oder organisatorisch oder aufgrund von nicht vorhandenen technischen Möglichkeiten: *„Das Einzige was wir haben in Verbindung mit dem Landratsamt sind Bauanträge. Die kann man oder hätte man sollen digital schon machen, aber das klappt auch noch nicht so 100%ig, das ist schon von Landratsamt Seite her vorangetrieben worden. Aber es scheiterte meiner Meinung nach auch deswegen schon, weil die ganzen Planer und Architekten die Erfassung der Planunterlagen nur teilweise digital können“*. Im Bereich des Bayernportals gab es neben wenig Kenntnis über dessen Funktionen und Möglichkeiten auch konkrete technische Bedenken: *„Das [offene Schnittstellen] wäre natürlich wichtig, es gibt ja diese kostenfreien Basisdienste, die der Freistaat allen zur Verfügung stellen soll. Und da ist halt das Problem, das die Fa. Y ihre eigenen Anwendungen super anbauen kann, während alle anderen Anbieter sich da schwertun“*. Genau wie im Fall der nächsten Aussage ist hier nicht klar, ob es sich tatsächlich um fehlende technische Möglichkeiten oder zumindest Schwierigkeiten der korrekten Verwendung handelt. Es kann aber in jedem Fall festgehalten werden, dass die Kommunikation oder Koordination zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen nicht gelungen ist: *„Bayernportal haben wir noch nicht im Einsatz. Im Moment ist es so, wir haben schon seit längerer Zeit das Bürgerserviceportal der Fa. X, wenn man auf unserer Homepage auf An-/Ummeldung klickt, kommt man automatisch zum entsprechenden Online-Dienst und kann die Sachen ausfüllen“*.

Eine mangelnde Koordination zwischen Verwaltung und Unternehmen wird auch unterstellt, wenn wie in der folgenden Aussage beschrieben, für den sehr umfangreichen Markt der kommunalen Anwender die nötigen zukunftsfähigen Produkte nicht angeboten werden: *„Ich vermisse auch etwas die Innovationskraft von denen die anbieten. Eigentlich müsste es seit 3-4 Jahren, dass es ein Riesemarkt ist, die kommunale Ebene durchgängig zu betreuen, und das sind nicht einmalige Prozesse, um die es da geht, sondern, wenn ich mich für externe Betreuung entscheide, dann ist das in der Regel ein lebenslanges Betreuen“*.

5.4.2.1.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG

Ähnlich wie in Barriere 5.4.2.1.9 wird auch hier das fehlende Wissen über gesetzliche Anforderungen zum Hindernis. Hier geht es allerdings nicht um die generelle Kenntnis oder die Existenz von Gesetzen, sondern um den tatsächlichen Inhalt, welcher hier nachgefragt wurde. In diesem Zusammenhang ist das Thema der IT-Sicherheit im Vergleich zu den anderen Punkten stark präsent, auch weil zum Zeitpunkt der Erhebung gerade eine Fördermaßnahme der Landesregierung zu diesem Thema durchgeführt wurde. Diese Maßnahme wurde daher höher priorisiert, obgleich die Kenntnis darüber nicht immer sehr gut war: *„Was derzeit bei uns, vermutlich hinsichtlich dem E-Gov Gesetz, ein Thema ist, ist diese Pflicht zur Erstellung eines, na wie heißts, Datensicherheitssystems oder dieser Notfallplan ...“*.

Auch wenn die konkreten sich ergebenden technischen oder organisatorischen Maßnahmen aus dem Gesetz nicht direkt abzuleiten sind, sind die Fristen recht gut beschrieben, was allerdings

auch nicht immer für alle eindeutig zu verstehen war: *„Da wollte ich eigentlich drauf raus, das wäre jetzt meine Anregung gewesen, was mit in den Sinn kommt. Das wäre eine Art Checkliste oder eine komprimierte Übersicht, welche Pflichtmaßnahmen zu welchem Zeitpunkt umgesetzt werden müssen“*.

Meistens spiegelt sich diese Hürde allerdings darin wider, dass zwar rudimentär bekannt ist, um was es geht, man sich aber nicht näher damit beschäftigt hat: *„Es sind die Schlagworte schon bekannt. Das eben die Behörden jetzt verpflichtet sind, elektronisch/also Verfahren elektronisch anzubieten. Und solche Sachen halt“*. Diese Barriere hängt stark mit anderen zusammen. Auch passt sie ins Gesamtbild, welches zu erkennen gibt, dass der Priorisierung von Ressourcen und Wissen im Bereich Digitalisierung zu wenig Beachtung geschenkt wird: *„Wie gesagt, das kann ich jetzt noch gar nicht so richtig sagen, weil wir uns noch zu wenig mit der Materie beschäftigt haben. Wir haben noch keine genaue Vorgehensweise, wie man was macht, wie das ablaufen soll“*. Unkenntnis in Bezug auf die gesetzlichen Vorgaben erschwert die Umsetzung von Maßnahmen.

5.4.2.1.13 Geringe Durchdringung mit digitalen Diensten

Ein großer psychologischer oder mentaler Hinderungsgrund ist der fehlende Nutzen, den Maßnahmen mit sich bringen (siehe Punkt 5.4.2.1.14). Das Phänomen, dass zu wenige digitale Dienste angeboten werden, weil insgesamt zu wenige Bürger von den digitalen Diensten Gebrauch machen und umgekehrt, kann durchaus als „Henne-Ei“-Problem bezeichnet werden. Im Fall dieser Befragung wurden meist nur die Anwendungen online angeboten, die „die anderen auch anbieten“. Die hier identifizierten „Power-Anwendungen“ sind zum einen die Möglichkeit, dass die Stände von Wasser- oder Stromzähler online eingetragen werden, oder, dass Briefwahlunterlagen online bestellt werden können. Beide Anwendungsfälle werden rege genutzt und haben auch große Vorteile gegenüber der analogen Methode, also per Postkarte die Stände schicken oder auch heute noch nicht unüblich, ein Ableser geht von Haus zu Haus und liest die Stände ab.

Zu diesen beiden Anwendungen kommen dann häufig noch die Dienste des Einwohnermeldeamts (EWO) wie An-, Ab-, oder Ummeldung: *„Genau, An- Ab- Ummeldungen, Wasserzähler online melden, jetzt im Herbst aktuell, Wahlschein beantragen. Also eigentlich die gängige Palette“*. Dem Vorsitzenden eines großen kommunalen IT-Dienstleisters zufolge werden im Durchschnitt sieben Online-Verfahren pro Gemeinde angeboten, möglich wären aber bis zu 80. Bis zu meint hier, dass nicht jede Gemeinde jeden Dienst überhaupt analog anbietet: *„Also was die Kommunen tatsächlich aus meiner Sicht recht zögerlich angehen, ist das Angebot von digitalisierten Verwaltungsleistungen. [...] Wir haben, also nicht alle für die Gemeinden geeignet, da sind auch KFZ-Angebote dabei usw. aber insgesamt 80 verschiedene digitalisierte, online verfügbare Angebote für Bürgerserviceportale existieren. Im Schnitt werden pro Gemeinde ca. 7 angeboten. Also ca. 10 %. Die Gemeinden könnten also noch viel mehr anbieten, bleiben aber bei den Standarddiensten stehen“*. Wenig Angebot führt dann aber auch zu wenig Nutzung: *„Und diese seltene Nutzung führt auch dazu, dass der Bürger im einen oder anderen Fall sagt, für das eine Mal, da suche ich mir gar nicht raus, wie es online funktioniert. Für das eine Mal kann ich auch einen Brief schreiben und bei der Gemeinde einwerfen“*.

Eine Ausweitung des Angebots könnte also durch die Steigerung der Bekanntheit die Chance erhöhen, dass diese auch angenommen werden.

5.4.2.1.14 Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen

Die Meinung, dass „der Bürger keinen Nutzen von digitalen Diensten hat und deshalb auch keinen Bedarf sieht“, wird ebenfalls als Grund für eine geringe Handlungsintensität in Richtung Digitalisierung angegeben. Einmal davon abgesehen, dass auch die Verwaltung davon profitiert, wenn Formulare nicht mehr abgetippt und manuell abgelegt werden müssen, gibt es die Meinung bei kleinen ländlichen Gemeinden, dass bspw. ein Online-Dienst schon alleine deshalb nicht benötigt wird, weil es keine Warteschlange im Bürgerbüro gibt: *„Es kann mal der Fall sein, dass er (ausnahmsweise) 10-15 Minuten warten muss. Aber in der Regel ist es so, die kommen und bringen ihren Anlass und sagen, das und das brauche ich und das wird dann in 95 % aller Fälle sofort erledigt und er kriegt alles wieder mit. Und in einer Großstadt, klar, da ist der Andrang wesentlich höher und dadurch bringt sowas auch mehr im Rahmen von Behörde und Bürger, weil sie das dann einfach wesentlich schneller und ohne größeren zeitlichen Aufwand nutzen können“*.

Auch wird generell der potenzielle Nutzen mit der aktuellen Nutzung und den Gewohnheiten der Vergangenheit gleichgesetzt: *„Nein. Eigentlich nicht wirklich. Der Bedarf ist von draußen noch sehr gering. Also den müssten wir halt dann anreizen, aber der ist noch sehr gering. [...] Und die Leute haben oft auch nicht den Nutzen davon. Wenn sie sagen, wegen einmal brauch ich das jetzt nicht. Wenn ich einmal mit der Behörde was zu tun haben, das kann ich auch so erledigen, da brauch ich das jetzt nicht“*, *„Die [Bürger] wollen das [EC/E-Payment] nicht, weil in der Gemeinde immer bar gezahlt wurde“* oder *„Wir sehen das an den Klickzahlen, das ist immer noch nicht in der breiten Bevölkerungsschicht angekommen. Ich weiß nicht, ob das bei anderen Kommunen auch so ist, aber die Leute bei uns suchen einfach noch den persönlichen Kontakt“*.

Betrachtet man allerdings die heutige Arbeitswelt oder die Lebensumstände, fällt es nicht jedem leicht, zu den gegebenen Öffnungszeiten Behördengänge zu erledigen. Gerade in Bereichen, in denen viele Leute in die Ballungszentren pendeln, wäre es für diese Menschen eine große Erleichterung, für solche Dinge nicht unbedingt einen Tag frei nehmen zu müssen: *„Und ich bin fest davon überzeugt, dass die Digitalisierung gerade für die kleineren Gemeinden auf dem Land, wenn bestimmte Rahmenbedingungen bestehen, wie bereits benannt, Breitband, wesentlich zu nennen. Wenn diese Rahmenbedingungen stimmen, dass die Digitalisierung für kleine Gemeinden eine große Chance ist“*.

5.4.2.1.15 Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland genießen die Kommunen durch die verfassungsmäßig geschützte kommunale Selbstverwaltung ein großes Maß an Selbstbestimmung. Trotzdem gibt es natürlich Entscheidungen auf Bundes- oder Landesebene, welche die Kommunen betreffen und im Falle von gesetzlichen Regelungen umgesetzt werden müssen oder zumindest umgesetzt werden sollen. Solche Entscheidungen oder Vorgaben führen vermutlich

selten zu Jubelstürmen. Wie ein Ergebnis dieser Erhebung zeigt, können sie aber auch das genaue Gegenteil bewirken, indem sie Frustration und Tatenlosigkeit oder zumindest eine abwartende Haltung bei den betroffenen Kommunen hervorrufen.

Konkret beziehen sich die Aussagen, die zu dieser Barriere führen, zum einen auf das E-Government-Gesetz ganz allgemein: *„Wir werden halt letztlich ziemlich alleine gelassen. Wir hängen da am bayer. Gemeindetag am Informationsfluss und ich glaub, was die Staatsregierung da immer vergisst, ist, dass nicht jede Gemeinde eine 20 Mann starke IT-Abteilung hat. Das ist das Problem dabei. Wie bei uns, wenn man kleiner ist, beschränkt sich das auch so ca. eine halbe Kraft und man muss den Normalbetrieb ja auch noch bewerkstelligen“*, *„Das BayEGovG ist eine mehr als verkorkste Hinwallung die am Schreibtisch entstanden ist und die für uns in der Praxis erhebliche Probleme aufwirft“* oder *„Es gibt ja viele Kommunen die schlechterdings mit der Erledigung der laufenden Arbeiten, die uns von Bund und Ländern ständig vorgegeben werden, jetzt wieder: Ausbau der Kinderbetreuung - und das ist ja alles sehr kostenintensiv, die jetzt derart knirschen und an der Grenze ihrer finanziellen Möglichkeiten sind, dass für solche Veränderungsprozesse nichts mehr übrig bleibt. Weder personell, aber finanziell schon gleich gar nicht. Und das ist dann zusätzlich natürlich noch eine Motivation, wenn jemand schon sieht: ‚Oh, da gibt es Schwierigkeiten im Rat, und meine Mitarbeiter spüren auch nicht so ... und jetzt kostet das auch noch Geld ... Dann lassen wir das lieber gleich.‘ Also, das ist oft eine Verkettung unterschiedlichster Dinge, die dann dazu führen, dass das eigentlich Richtige nicht mit der Dynamik und der Geschwindigkeit befördert wird, wie es eigentlich auch im Sinne des Nutzers möglich wäre“*.

Zum anderen kann auch eine nicht ausgereifte Technik, die implementiert werden soll, oder für die es zumindest eine Empfehlung gibt, zu einer sehr ablehnenden Haltung führen: *„Wir haben die Erfahrung gemacht, was Zugriffe von außen betrifft, da sollte man sich nicht unbedingt die Finger verbrennen. Sondern erstmal abwarten, bis die Sachen ausgereift sind. Wir haben da auch schon etwas Lehrgeld bezahlt und deshalb ist da auch unser Eifer etwas eingebremst“*. Ganz konkret bezogen sich die Gesprächspartner auch auf die Möglichkeit der Implementierung von DE-Mail: *„Generell ist das Thema der Ressourcenknappheit ein wichtiger Punkt. Gerade als kleine Kommune können wir es uns nicht leisten, wichtige personelle Ressourcen in Projekte zu stecken, welche sich nach kurzer Zeit als überholt oder irrelevant gewertet werden. Als konkretes Beispiel möchte ich hier DE-Mail nennen. Hätten wir uns hier zu Beginn beteiligt, wären nach aktuellem Stand die Ressourcen umsonst investiert worden. Auch aus diesem Grund warten wir ab, bis sich ein System bzw. eine Technik oder ein Verfahren in Verwaltung und bei den Bürgern etabliert hat“*, *„Nein, haben wir nicht im Einsatz, das war mal die ... Wir haben das mal angegangen, aber dann hat man es wieder verworfen, weil man gesagt hat, da sind viel zu wenige beteiligt. Das wird einfach zu wenig angenommen. Wir haben die Info von anderen Gemeinden, die haben das letztendlich so ähnlich gehandhabt wie wir auch“*.

Gerade wenn Ressourcen knapp sind und das Wissen über technische Möglichkeiten nicht so sehr ausgeprägt ist, wirken sich in diesem Fall unausgelegene Forderungen von übergeordneten Instanzen negativ auf das eigentliche Ziel der stärkeren digitalen Durchdringung aus.

5.4.2.1.16 Holprige Umsetzung von digitalen Diensten

Diese Barriere, die nach außen gerichtet stark mit den Barrieren 5.4.2.1.13 und 5.4.2.1.14 zusammenhängt, also der Verfügbarkeit und dem generellen Nutzen von digitalen Diensten, sagt aus, dass eine nicht ausreichende Umsetzung dazu führen kann, dass es auch keine weiteren Bestrebungen in Richtung Digitalisierung gibt. Das soll bedeuten, wenn die Nutzung von digitalen Diensten gering ist, kann es auch daran liegen, dass diese nicht hinreichend genug umgesetzt wurden. Ein Beispiel hierfür ist, wenn die digitalen Dienste auf den Webseiten der Kommunen schlicht schlecht auffindbar sind: *„Bevor ich da lange Suche ... Wo ist der Dienst überhaupt? Dann ist das Problem natürlich auch, wenn sie sich da orientiert haben, werden sie es auch bemerkt haben, es ist ja durchaus nicht so, dass die Online-Dienste immer leicht zu finden sind auf den Homepages der Gemeinden und LRA“.*

Gerade durch die häufige Abhängigkeit von IT-Dienstleistern ist es natürlich nicht einfach für kleine Kommunen, an dieser Stellschraube zu drehen. Beeinflusst wird die Nutzung auf kommunaler Ebene dadurch aber allemal: *„Wenn sie eine Leistung oft in Anspruch nehmen, dann sind sie das gewohnt, dass die in einer bestimmten Art und Weise online abläuft. Dann haben sie sich vielleicht auch an kompliziertere Verfahren gewöhnt. Das ist ja gerade auch bei E-Government-Verfahren oft der Fall, vor allem, wenn der nPA gebraucht wird, muss man erst die App öffnen, vor dem Verfahren. Wenn sie ePayment haben, muss der Zahlungsdienstleister aufgerufen werden usw. Also da sind doch ganz schön viele Beteiligte und das merkt man ja auch in der Abwicklung dann, dass sich da was tut“.*

Richtet man den Blick nach innen, taucht diese Barriere im Zusammenspiel der einzelnen Fachbereiche und der Integration von Online-Diensten in die operativen Abläufe auf. Ein wirklicher Nutzen lässt sich erst generieren, wenn die Nutzung von Online-Diensten auch Auswirkungen auf die Abläufe und Arbeitsweise der Verwaltung intern hat. Diese konkrete Frage wurde allerdings meist verneint: *„Eigentlich nicht. Die Dinge, die sich jetzt über das virtuelle Bürgerportal bearbeiten lassen, das sind wirklich nur Kleinigkeiten. Dadurch generiert man keinen großen Bürgernutzen und im Endeffekt auch keinen großen Nutzen in der Verwaltung. ... Das sind halt so Kleinigkeiten, die sehr wohl Komfort bieten, aber das sind nicht die Sachen, die Personal einsparen oder große Bedeutung für den Bürger haben. Das stellt man ja auch fest, dass die online angebotenen Sachen gar nicht so stark nachgefragt werden, obwohl sie sogar etwas beworben wurden“* oder *„Das ist völlig richtig [Anm. des Autors: Dass Online-Dienste nach außen leider nicht zwangsläufig eine Veränderung der internen Prozesse bedeuten]“.*

5.4.2.1.17 Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung

Trotz bereits bestehender Gesetze rund um die Förderung digitaler Verwaltung, gibt es Unsicherheiten bzgl. gesetzlicher Regelungen bei Verwaltungsverfahren, die online angeboten werden. Dies ist der Fall sowohl beim Bürger als Nutzer, aber auch bei Mitarbeitern der Verwaltung selbst: *„Es sind halt viele rechtliche Unsicherheiten auch noch drin, was jetzt bspw. Ummeldungen oder solche Sachen betrifft. Normalerweise muss man da persönlich erscheinen, muss einen Ausweis vorlegen. Wenn ich das nun elektronisch machen will, dann bräuchte ich halt auch diesen elektronischen Ausweis, mit so einer Signatur oder solchen Sachen“.*

Diese Unsicherheiten können vielleicht durch mehr Aufklärung und Information leicht in den Griff bekommen werden. Auf die Frage in Richtung der Möglichkeit einer Kooperation für IT-

oder Digitalisierungsbelange auf Ebene der Landkreise offenbart sich ein Problem der Zuständigkeit, d. h. eine nachvollziehbare und möglicherweise auch politisch beeinflusste Frage nach dem Initiator solcher Kooperationen: *„Vorstellbar ist sowas schon, wir haben ja auch vom Landkreis so ein Behördennetz, wo wir angeschlossen sind. Damit wir so im internen Bereich die Infos mehr verteilen kann. Mehr bekommen kann. Da könnte ich mir schon vorstellen, dass das durchaus möglich wäre. Aber wer das letztendlich anstößt ...“*.

Aber auch konkrete Unsicherheiten bezüglich Regelungen wie dem Datenschutz spielen eine große Rolle bei der Umsetzung von Maßnahmen: *„Ich glaube, dass wir mit unseren aktuellen Datenschutzbestimmungen, mit dem, was wir als öffentlichen Digitalisierungsprozess bezeichnen bei weitem nicht die Anforderungen decken können, die schon möglich wären, die technisch schon möglich wären. Weil halt der Datenaustausch die Grundlage einer funktionierenden digitalen Verwaltung sein sollte und dieser Datenaustausch im Moment völlig ad absurdum geführt wird. Das geht damit los, dass ich heute bei einer Einladung zu einem Seniorennachmittag strikt genommen vorher schon mal jeden Senior anschreiben muss, ob er einverstanden ist, dass er später im Rahmen eines Serienbriefs gesteuert von mir eine Einladung erhält, und noch vieles mehr“*.

5.4.2.1.18 Hohe Kosten

Die Mehrzahl der Befragten hat die Kosten als weniger große Hürde beschrieben, weil diese im Vergleich zu anderen Investitionen wie einer Kläranlage, einem Kindergarten oder auch Instandhaltungsarbeiten an Straßen i. d. R. geringer ausfallen: *„Ja. Im Vergleich zu investiven Maßnahmen im Baubereich ist die Antwort ja, also, ne, stellen keine echte Hürde dar“*, *„Also bei den Projekten, die wir bisher umgesetzt haben, also das Rathaus-Online-Portal und solche Geschichten waren eigentlich die Einrichtungskosten und die laufenden SW-Pflegekosten, waren da kein Thema. Also auch von den politischen Entscheidungsträgern her nicht“*.

Diese Aussage stellt einen ganz interessanten Punkt fest, denn es geht hier um bisher umgesetzte Maßnahmen, welche hauptsächlich die Einführung einer Anwendung betreffen. Die Umsetzung einer Transformation, d. h. die Veränderung von Prozessen, könnte höhere Kosten verursachen und deshalb diesen Punkt anders bewerten lassen. Allerdings wird auch bei diesen Einzelentscheidungen dagegen entschieden, wenn die Kosten im Verhältnis zum Nutzen vermeintlich zu gering sind: *„Aber, wie gesagt, man macht nicht alles, weil es manchmal zu aufwändig, finanziell zu teuer ist, was es im Vergleich als Vorteil bringt. Das muss man immer abwägen“*, *„Wir hatten in der Vergangenheit auch Sachen, die wollte Politik vielleicht schon, aber aufgrund der Kosten sind sie dann wieder davon abgewichen“*.

Zudem spielt die aktuelle finanzielle Lage der Kommune eine entscheidende Rolle: *„Für uns, aus heutiger Sicht spielen die Kosten überhaupt keine Rolle. Das war in den 2000er-Jahren in den Finanzschwachen Jahren anders, da gab es auch die Vorschläge Programme abzuschalten und mit Excel weiterzumachen“*. In Kombination mit den Kosten für vielleicht komplexere Anwendungen kann sich das noch negativer auf eine Entscheidung auswirken: *„Definitiv. So kleintreden würde ich solche Maßnahmen auch nicht. So eine Softwareeinführung ist mittlerweile ein stattlicher 5-stelliger Betrag geworden und die großen Softwareprogramme bzw. -wesen landen auch bei bald 5-stelligen Wartungsbeträgen pro Jahr. Also das ist schon ein Posten, der*

den öffentlichen Haushalt, der auch Schulden hat, auch belastet. Und wenn man da jetzt zusätzlich für ein paar neue Module die Kosten verdoppelt für ein Produkt, dann überlegt man sich das schon dreimal“.

5.4.2.1.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung

Auf die Frage nach einem konkreten Verantwortlichen für Digitalisierungsfragen wurde meistens die Rolle des Geschäftsleiters genannt. Dies ist für die Größe der befragten Gemeinden nicht ungewöhnlich. Gerade aus diesem Grund wurde diese Rolle im Vorfeld auch für die Interviews ausgewählt.

Allerdings kam es auch vor, dass diese Verantwortlichkeit oder ein IT-Verantwortlicher generell nicht existiert: *„Nein, gibt es nicht“*. Aber auch bei definierten Verantwortlichkeiten für IT und Organisation gibt es nicht zwangsläufig eine verantwortliche Rolle für Bestrebungen in Richtung Digitalisierung. Im Gegenteil deutet die folgende Aussage auf eine klare Trennung und das klassische Verhältnis zwischen Geschäftsbereich und IT hin: *„Ich [Geschäftsführer] bin für die zentralen organisatorischen Fragen zuständig, für die technische Seite haben wir einen Leiter der EDV, der IT“*.

In etwas größeren Kommunen, in denen die Zuständigkeiten feiner untergliedert sind, kommt es dann zum häufig vorkommenden Schema, dass es die Rolle des Digitalisierungsverantwortlichen, der koordiniert und vorausschauend plant, nicht gibt: *„Meine Position in der Organisationsabteilung ist der Blick auf die IT aus Sicht der Organisation. Wir planen aber auch immer gemeinsam mit der IT, die IT ist da immer federführend. Aber wir betrachten es dann besonders aus organisatorischer Sicht, wenn es speziell um Softwareauswahl geht, da sind wir von der Projektleitung, -inizierung federführend mit dabei, weil wir das einfach organisatorisch betrachten wollen, so ein Projekt. Was wir nicht als Stelle haben, ist jemand, der sich nur mit E-Government, mit Digitalisierung beschäftigt. Das läuft bei IT-Projekten immer wieder mal mit bzw. ergibt sich auch daraus, aber dass man strategisch in Richtung E-Government/Digitalisierung einen hat, der sich ausschließlich oder federführend mit so einem Thema beschäftigt, haben wir nicht“*.

5.4.2.1.20 Rechtliche Hindernisse

Konkrete rechtliche Hindernisse, die nicht auf ein mangelndes Verständnis oder das fehlende technische Know-how zurückzuführen sind, kommen ebenfalls vor, können aber dann von der kommunalen Ebene nicht entscheidend verändert werden. Das heißt, manche Verfahren können nicht komplett digitalisiert werden, was allerdings nicht bedeutet, dass die Schritte vor oder nachher nicht trotzdem digitalisiert oder sogar automatisiert werden können: *„Und beim Personalausweis hilft uns die ganze Online-Beantragung relativ wenig, weil wir, das ist ja auch ein interessantes Thema, weil wir da, sogar für die Online-Beantragung bzw. Aushändigung klare rechtliche Hindernisse haben. Also der Personalausweis muss tatsächlich mindestens einmal in dem Prozess von demjenigen beantragt bzw. abgeholt werden, bzw. abgeholt kann mit Auftrag werden, aber beantragen geht nicht anders, von demjenigen, der diesen Personalausweis beantragt. Also, da gibts, das hat natürlich auch Sicherheitsgründe, da gibts eine klare*

Regelung, einen Personalausweis kann ich rein online, selbst, wenn alle Möglichkeiten geschaffen werden, nicht komplett abwickeln“.

5.4.2.1.21 Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung

Eine ebenso wenig direkt im Einflussbereich einer kleinen Kommune liegende Barriere ist die Vergütung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst: *„Und jetzt kommt natürlich, dass solche Fachleute am Markt sowieso rar sind und dass diese Dualität, Technik auf der einen Seite und Administration auf der anderen Seite sowieso unglaublich selten ist und dann ein Tarifsystem besteht, was uns natürlich im Vergleich zur Wirtschaft meilenweit weg katapultiert von dem, was normalerweise bezahlt wird“.* Das heißt, selbst wenn die dringend benötigten Spezialisten verfügbar wären und sich eine kleine Gemeinde diese Investition leisten möchte, würde es vermutlich an der Bezahlung scheitern.

An dieser Stelle sei ein Blick in Richtung kooperativer Möglichkeiten wie bspw. Shared Service Center erlaubt, die unter bestimmten Voraussetzungen auch außertariflich vergüten könnten.

5.4.2.1.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden

Mit Blick auf die Transparenz und die nötigen Informationen, die ein potenzieller externer Partner benötigt, um möglichst schnell und effizient zu unterstützen, wäre eine wohldokumentierte Prozesslandschaft hilfreich und könnte gerade verwaltungsfremde Experten unterstützen. Auf die entsprechende Frage wurde entgegnet: *„Da haben sie recht. Aus Sicht des externen, der von den Verwaltungsprozessen nicht so viel Ahnung hat und am Ende vielleicht aber die Anwendung generieren muss. Ist das sicher hilfreich“.*

In der Regel werden solche Prozessdokumentationen bei kleinen Kommunen aber nicht erstellt, weil die Maßgabe die Gesetze sind und nach denen vorgegangen wird: *„Die Prozesse, die eigentlich in den Gesetzen, den Fachgesetzen vorgeschrieben sind, die beschreibt man nicht mehr extra. Sondern dann gibt's halt dann das Arbeitsprogramm, das nach dem Verwaltungsrecht abzarbeiten ist“.* Oder aber es fehlen, wie auch vorher bereits mehrfach beschrieben, einfach die Ressourcen und Fachleute, die die Aufgabe der Prozessbeschreibung übernehmen könnten: *„Aber, wenn sie sagen, ich beschreibe die Prozesse alle. Da muss ich jetzt wieder auf die andere Seite denken, wer von meinen Mitarbeitern, gerade jetzt im Sekretariat weiß, was im Hintergrund für Datenbanken laufen, wer weiß, welche Anwendungssysteme laufen. Wer weiß, ob die Daten nur bei uns im Haus sind, oder ob sie nicht kommunizieren mit dem Server, der im Landratsamt steht. Das wissen die Anwender nicht. Das heißt, auch wenn ich eine Prozessbeschreibung, jetzt rein von der Verwaltungsstruktur her erstelle, brauche ich ja, um das System zu durchschauen, technisch, was Sie vorhin angesprochen haben, die Technik, die im Hintergrund läuft. Das wissen meine Leute nicht. Das weiß, wenn es schlecht läuft, auch der IT-Betreuer nicht, den sie in einer kleinen Gemeinde haben. Der verlässt sich darauf, dass das funktioniert. Ob das eine Excel-Datenbank ist oder ob das irgendeine andere DB von der Fa. Y ist, das weiß der nicht“.*

5.4.2.1.23 Zusammenfassung und Schnittpunkte der Barrieren

Wie teilweise bereits oben in der Auflistung der einzelnen Barrieren angesprochen, gibt es zwischen einigen Barrieren Synergien bzw. Beeinflussungen und Abhängigkeiten. Diese Zusammenhänge sind für das Verständnis teilweise sehr interessant und werden im weiteren Verlauf noch konkreter kategorisiert. In Abbildung 23 werden die Barrieren in die drei Kategorien „intern beeinflussbar“, „teilweise beeinflussbar“ und „nicht beeinflussbar“ unterteilt. „Intern beeinflussbar“ sind von der Kommune selbst veränderbare Barrieren und teilweise bzw. nicht beeinflussbar bedeutet, dass Kommunen leichte Veränderungen vornehmen können oder dass bspw. gesetzliche Regelungen komplett von einer höheren föderalen Ebene abhängen und nicht von einer Kommune beeinflusst werden können. Ersichtlich ist bereits im Anfangsstadium der Betrachtung, dass die Unsicherheit in Bezug auf die Vorgehensweise und fehlende Strategie sowie der Mangel an Know-how für bestimmte Bereiche bestimmende Faktoren sind. Diese können von der Kommunalpolitik verändert werden, weswegen sie klar auf kommunaler Ebene beeinflussbar sind.

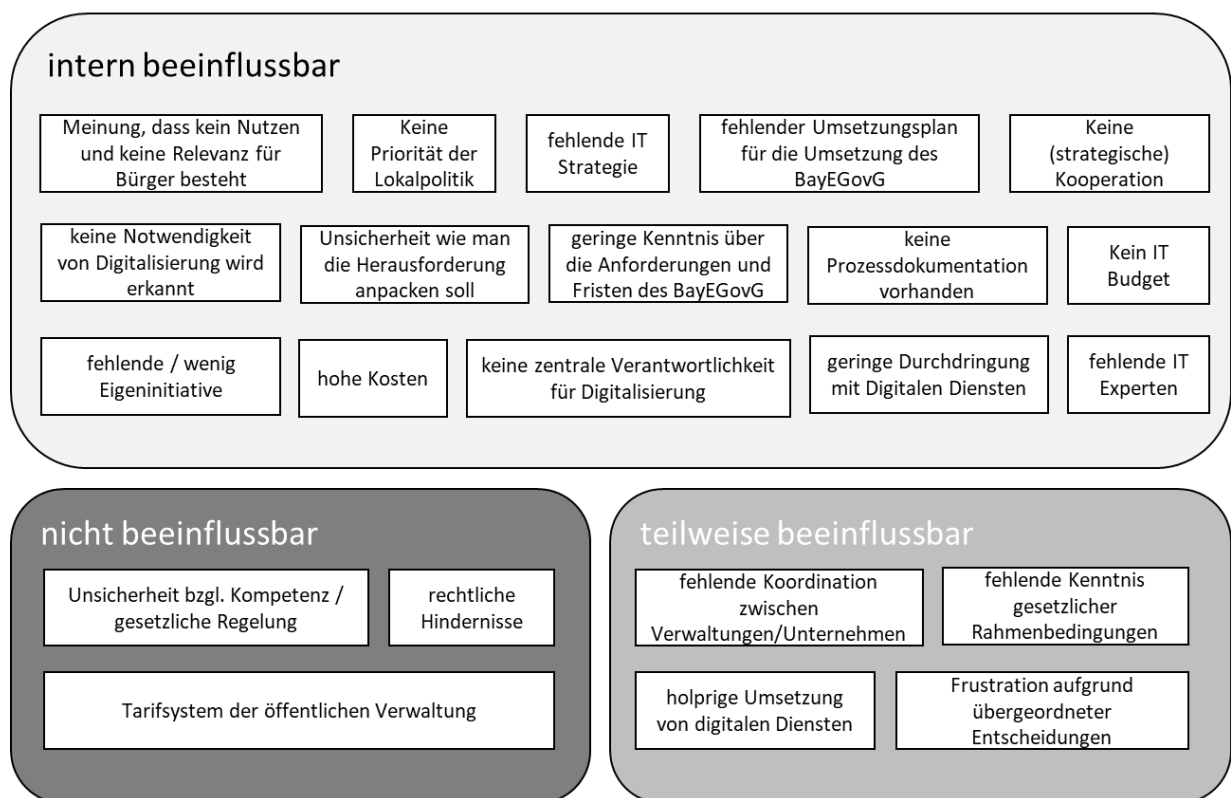


Abbildung 23 - Kategorisierung der Barrieren nach Einflussbereich einer Kommune (eigene Darstellung)

Legt man nun die Kategorisierung nach Einflussbereich einer Kommune in Abbildung 23 und die Tabelle aller identifizierten Barrieren (vgl. Tabelle 3) übereinander, kann man erkennen, dass die von der Kommune selbst beeinflussbaren Barrieren häufiger genannt wurden und deshalb höher priorisiert sind, während die eher außerhalb des eigenen Einflussbereichs liegenden Barrieren wie bspw. die rechtlichen Hindernisse eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Tabelle 4).

Nr.	Barrieren	Nennung absolut
1	fehlende IT-Strategie	27
2	fehlende IT-Experten	20
3	fehlende/wenig Eigeninitiative	17
4	keine Priorität der Lokalpolitik	14
5	Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll	12
6	keine Notwendigkeit von Digitalisierung wird erkannt	12
7	kein IT-Budget vorhanden	11
8	keine (strategische) Kooperation	9
9	fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen	7
10	fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG	7
11	fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen	6
12	geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG	5
13	geringe Durchdringung mit digitalen Diensten	4
14	Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger besteht	4
15	Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen	4
16	holprige Umsetzung von digitalen Diensten	4
17	Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung	3
18	hohe Kosten	3
19	keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	2
20	rechtliche Hindernisse	1
21	Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung	1
22	keine Prozessdokumentation vorhanden	1

Tabelle 4 - Barrieren sortiert und nach Einflussbereich eingefärbt

Diese Betrachtung stärkt die Ansicht, dass es auf lokaler Ebene Handlungsspielraum gibt. Auch wenn es viele Abhängigkeiten zu den oberen föderalen Ebenen gibt, hat man auch auf kommunaler Ebene Möglichkeiten, Veränderungen herbeizuführen.

5.4.2.2 Bewährte Vorgehensweisen

Neben Barrieren oder Gründen, die eine stärkere oder fortschreitende Digitalisierung behindern können, sind im Lauf der Auswertung der Interview-Transkripte auch positive Herangehensweisen aufgefallen, die nicht immer ausgereift sind, manchmal sogar noch gar nicht umgesetzt und nur als Idee vorhanden, aber die einen pragmatischen Lösungsansatz enthalten, der es Wert ist, weiterverfolgt zu werden. Aus diesem Grund werden im Folgenden bewährte Vorgehensweisen zur Herangehensweise als zweites Ergebnis der empirischen Erhebung vorgestellt. Diese Beispiele sind nicht immer sofort übertragbar oder für alle Anwendungsfälle geeignet, aber geben interessante Hinweise auf Verbesserungspotenziale.

Nr	Bewährte Vorgehensweisen	Nennung absolut
1	Kooperation über Lkr./Labs/Think Tank/Gemeinden	22
2	Mitarbeiterqualifikation	12
3	Impulse aus der Verwaltung entwickeln	10
4	Budget/Haushaltsansatz ist vorhanden	10
5	Leuchtturmprojekte	8
6	IST-Analyse für transparente Sicht auf die internen Prozesse etc.	7
7	Handlungsleitfaden	7
8	Qualifikationsmaßnahmen auf allen Ebenen	6
9	Schritt für Schritt Umsetzung	3
10	IT-Strategie/strategische Planungen	3
11	kultureller Wandel/Veränderung der Arbeitsabläufe	3
12	Verantwortlichkeit möglichst hoch in der Hierarchie ansiedeln	2
13	praktische Handlungsfelder in Strategie identifizieren/festlegen	2
14	heterogenes Projektteam aus der Verwaltung zusammenstellen	1
15	breites Angebot an unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten	1
16	Bürgerbeteiligung, um Nutzen und Motivation zu generieren	1
17	Entscheidungshoheit ist bei der Gemeinde	1

Tabelle 5 - Zusammenfassung identifizierter Handlungsempfehlungen aus der empirischen Erhebung

5.4.2.2.1 Kooperation mit Landkreisen, Labs, Think Tanks oder anderen Kommunen

Kooperationen zwischen Kommunen sollen auch durch die Gesetzgebung des BayEGovG ausdrücklich gefördert werden. Zudem sind Kooperationen im Sinne einer Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern für viele kleine Gemeinden schon lange unverzichtbar. Eine ausreichende Versorgung mit IT-Leistungen wäre ohne diese Unterstützung gar nicht denkbar. Denn mit weniger als einem Vollzeitmitarbeiter ist weder eine eigene Softwareentwicklung möglich noch kann die Konfiguration und Einführung einer Anwendung durchgeführt bzw. begleitet werden. Und so fällt auch das klassische Outsourcing zu einem IT-Dienstleister unter diese Kategorie von Good Practices. Wie unter 5.4.2.1.8 beschrieben, sind die Möglichkeiten, die es im Rahmen von Kooperationen geben würde, gerade auf strategischer Ebene, immer noch nicht ausgeschöpft. Im Folgenden werden unterschiedliche Möglichkeiten von Kooperationen auf Basis von Aussagen aus den geführten Interviews skizziert:

IT-Dienstleister

Bewährte Vorgehensweisen, die sehr häufig zu finden sind, beziehen sich auf die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen durch die IT-Dienstleister: *„Wir nehmen Beratungsleistung vom Hersteller der Fachverfahren in Anspruch. Und in Bezug auf Serverarchitektur, weil eben Fa. X die meisten Verfahren bei uns hat, helfen die einem auch in Bezug auf die Hardware“*. Eine weitere Variante ist eine Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, hier käme der Landkreis oder andere Gemeinden infrage: *„IT-Dienstleister ja. Mit dem Landkreis nicht. Mit anderen Kommunen sprechen wir uns von Fall zu Fall ab, aber keine fest vereinbarte“*, *„Da überlegen wir intern gerade, wie wir es machen wollen, ob wir es mit externer Unterstützung machen wollen oder ob wir es alleine aufstellen wollen. Stimmt sich der Kollege auch gerade mit anderen Kommunen ab, wie die das gemacht haben“*.

Andere Kommunen

Dieser geht bereits in Richtung Kooperation. Allerdings mit der Einschränkung, dass z. B. bisher noch nicht regelmäßig oder für bestimmte Projekte gemeinsam ein Berater engagiert wurde, von dem alle profitieren können: *„Das wäre so ein Mittelfristziel, aber so weit sind wir leider noch nicht“*. Obwohl eine generelle Kooperation auf IT-Ebene mit dem jeweiligen Landkreis eher skeptisch gesehen wird, gibt es doch Leistungen, die häufig vom Landkreis für seine Gemeinden angeboten werden. Darunter finden sich das Webhosting der Internetseite der jeweiligen Gemeinde oder der sichere Zugang zum Bayerischen Behördennetz¹⁰: *„Oder auch, wir haben doch noch eine Kooperation und zwar mit dem Landkreis bzgl. des Webauftritts und solcher Dinger. Wir hängen auch mit denen zusammen bzgl. der Datensicherung übers Behördennetz“*.

Prüfungsverband

Eine weitere sehr interessante Variante ist der Prüfungsverband: *„Das ist der bayerische kommunale Prüfungsverband für Kommunen über 5.000 Einwohner, der kommt alle 5 Jahre. Diesmal war das Thema IT dabei. Wir vertrauen darauf, dass die den richtigen Überblick haben“*. Diese punktuelle Prüfung entspricht zwar noch keiner Beratungsleistung, die beauftragt und variabel eingesetzt werden kann, aber ist für die punktuelle Überprüfung von Teilbereichen

¹⁰ „Unter einem kommunalen Behördennetz (KomBN) wird ein gemeinsames elektronisches Netzwerk (Intranet) zwischen dem Landratsamt und den Gemeinden im Landkreis mit zentralen Übergängen zum Bayerischen Behördennetz und zum Internet verstanden.“ (Quelle: (Bayernportal 2018))

durchaus zweckmäßig: *„Ja. Wir orientieren uns da letztlich am Prüfungsverband, den wir im Haus hatten. Der hat verschiedene Feststellungen getroffen und die wollen wir die nächsten Jahre abarbeiten. Wir haben da auch letztlich geplant, in 1-2 Jahren diesen Prüfungsverband als Beratungsdienst und das zu überprüfen. Da geht's u. a. um die Fragen nach Datensicherheit, Dokumentation, Absicherung des Serverraums“.*

Zweckvereinbarung

Ein erster Schritt in Richtung regionaler Kooperation zwischen Kommunen kann über verschiedene Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit getan werden. Eine Möglichkeit davon ist eine Zweckvereinbarung: *„Also wir sind im Landkreis zusammengeschlossen mit den übrigen Landkreisgemeinden zu einer Zweckvereinbarung zur IT-Unterstützung und die IT-Unterstützung in der Praxis wird über die IT-Stelle in Landratsamt mit abgewickelt. Netzwerk-Betreuung, Server-Installierungen, Netzwerk-Wartung, -unterhaltung, -einrichtung. Hardware-Einrichtungen, Unterstützung bei Software-Installationen und -Updates. Eigentlich die ganze Palette“.*

Zweckverband

Eine weitere bereits bestehende Form für eine Kooperation ist ein Zweckverband, der entweder neben verschiedenen Verwaltungsleistungen auch oder ausschließlich IT-Dienstleistungen anbietet. Dazu zählen Leistungen durch das Rechenzentrum, im Bereich Netzwerk, Hard- und Softwarebeschaffung oder auch die Planung und Umsetzung von IT-Sicherheitskonzepten: *„Nein mit dem Landkreis oder so gibt es so etwas nicht. Es gibt einen Zweckverband, der viele kleine Gemeinden im Landkreis betreut, da sind wir aber noch nicht Mitglied gewesen“.*

Schnittstellen

Generell gibt es da viele pragmatische Herangehensweisen. Eine davon ist der Bezug aller Produkte von einem IT-Dienstleister, um Schnittstellenprobleme zu vermeiden: *„Ich bin ein Fan von Lösungen aus einer Hand. Ich habe nicht gerne viele Schnittstellen von unterschiedlichen Anbietern. Unser Fa. X empfiehlt und wir sagen, können wir brauchen oder nicht“.* Der Versuch auf viele verschiedene Schnittstellen zu verzichten, ist auch bei anderen Kooperationsformen ein gutes Stichwort. Eine höhere Standardisierung wird gerade auf Ebene von Bund und Ländern bereits gefordert (Nationaler Normenkontrollrat 2018, 49).

Mehr Beratung

Zusammengefasst kann man für den Bereich der Kooperationen sagen, dass es Möglichkeiten gibt, die in geringer Ausprägung auch bereits Anwendung finden. Die bisherigen Formen der Kooperation oder Unterstützung beinhalten meist allerdings nur operative Themen und punktuelle Planungen – wie am Beispiel eines IT-Sicherheitskonzepts. Das große Potenzial liegt hier im Ausbau und in der Zusammenarbeit auf strategischer, planerischer Ebene, welche alle kommunalen Einrichtungen einschließt. Eine Erleichterung für kleine Gemeinden ließe sich durch mehr Zusammenarbeit aber auch im Kleinen durchaus ableiten: *„Wir haben z. B., das war mal bei einer Bürgermeisterdienstbesprechung, wo immer der Verwaltungsleiter auch mit dabei ist. War das mal ein Thema, ist aber dann wieder runtergekommen, weil andere Sachen wichtiger waren. Aber da waren ein paar Unterlagen dazu, mit diesem neuen ISIS12. Und das soll, so wie ich das verstanden habe, über das Landratsamt angewendet werden. Dass die das eben für die Gemeinden ein wenig aufbereiten und sagen, ihr müsst jetzt das und das oder das und das“.*

machen“. Unter Einbezug von modernen Technologien wie Cloudplattformen könnte man deutlich mehr Nutzen und vor allem mehr Einsparungen für kleine Gemeinden erzielen: *„Wo man schon, denke ich, gut beraten wäre, zumindest sehr intensiv darüber nachzudenken, ob es nicht eine Alternative wäre, weil es von der Wartung bis hin zu verschiedenen anderen Dingen der Administration eine erhebliche Erleichterung mit sich bringen würde. Und man da auf der Seite der kleineren Einheit des Endanwenders natürlich auch personelle Ressourcen sparen kann“.*

5.4.2.2.2 Mitarbeiterqualifikation

Die Qualifikation von Mitarbeitern oder der Aufbau von Wissen sind zu Beginn natürlich erstmal eine Investition, d. h. finanzieller Aufwand für Schulungen oder Trainer, aber auch zeitlicher Art, weil die teilnehmenden Mitarbeiter während dieser Zeit ihrer Arbeit nicht nachgehen können. Der Aufbau von Wissen sollte jedoch eine gewinnbringende Investition sein und sich für die Bewältigung der bevorstehenden Aufgaben positiv auswirken. Obwohl selten stark ausgeprägt, gibt es auch im Rahmen dieser Erhebung bereits Erkenntnisse über Wissenstransfer innerhalb der Kommune oder von außen in die Kommune.

Technisches Wissen

Es gibt den berechtigten Anhaltspunkt, dass durch eine höhere Anzahl an IT-Mitarbeitern einfach mehr Tätigkeiten intern erledigt werden können. Mehr Tätigkeiten bedeutet hier nicht zwangsläufig nur quantitativ als eine höhere Anzahl, sondern auch qualitativ. Es können mehr verschiedene und höherwertige Aufgaben intern erledigt werden. Am folgenden Beispiel sieht man, dass durch eine überdurchschnittliche Zahl (vgl. durchschnittliche FTE in Unterkapitel 5.4.2.1.2) an Mitarbeitern einige Aufgaben selbst erledigt werden können: *„Auf Vollzeitäquivalente gerechnet sind es knapp 2,5 Stellen. [...] Wir machen das weitgehend selber. Wir machen das meiste mit der Fa. Y und vor allem mit der Fa. Z die Hardware-Sachen“.* Auch ein weiteres Beispiel mit einer IT-Abteilung von 7,5 FTE zeigt, dass es durch mehr Know-how auch mehr Möglichkeiten gibt: *„Viele Punkte, die da angesprochen sind, haben wir halt auch bereits auf dem Schirm, vielleicht noch nicht direkt in der Umsetzung, aber einige Sachen wie die elektr. Kommunikation mit Verschlüsselung oder elektrische Identifizierung, auch DE-Mail haben wir schon. Also wir haben schon einiges auch umgesetzt. Auch Verwaltungsverfahren, die vorge-schrieben sind, soweit es sinnvoll und wirtschaftlich einsetzbar sind“.*

Motivation

Unter das Schlagwort Mitarbeiterqualifikation fallen verschiedene Bereiche von Qualifikation. Wie eben beschrieben, ist technisches Wissen für die operativen Tätigkeiten des Betriebs unerlässlich. Aber auch, um ein Vorhaben überhaupt erst in Gang zu bringen und um Fortschritte erzielen zu können, braucht es Qualifikation im Sinne von Motivation durch Aufklärung. Dies ist notwendig, um die eigenen Mitarbeiter frühzeitig abzuholen und auch mental mitzunehmen: *„Ja das muss auch jeden Fall berücksichtigt werden, dass das auch für uns einen Nutzen hat und es muss auch für viele Mitarbeiter noch geklärt werden, dass das auch für sie einen Nutzen hat. Dass sie das auch wirklich umsetzen wollen. Das ist schon ein Punkt, es gibt noch ja trotz allem, wir haben schon auch viele junge Mitarbeiter“.* Die Überzeugung und Motivation der eigenen Belegschaft ist ein nicht zu unterschätzender Faktor, wenn es um die Umsetzung von

Digitalisierungsmaßnahmen geht: *„Der größte Prozess, der nötig sein wird, um das Ganze Erfolg versprechend umzusetzen ist der Change-Management-Prozess innerhalb meines eigenen Personalkörpers, weil wie immer dann, wenn sich etwas verändert, haben sie ein Drittel, die bereit sind, sich zu neuen Horizonten aufzuraffen und sogar begeistert sind, sie haben ein Drittel, die verhalten sich neutral und sagen, mhmmm ... schauen ma mal. Und man hat ein Drittel, die sagen, was wollt ihr mit dem Schmarrn, das wollen wir ja gar nicht. Und da muss man aufpassen, dass das mittlere Drittel nicht von denen infiziert wird, die sagen, das wollen wir überhaupt nicht“.*

Die Verbreitung von Wissen kann unter verschiedenen Gesichtspunkten hilfreich sein. Eine frühzeitige Weitergabe von Informationen rund um die Thematik Digitalisierung und BayEGovG kann bspw. auch Akteure auf der politischen Ebene abholen: *„Ja den [Anm.: Informationsflyer BayEGovG] haben wir bei einer Ausbildung bekommen und den haben wir dann auch bestellt und allen Gemeinderäten zukommen lassen“.*

Serviceorientierung

Die Mitarbeiterqualifikation kann auch in Bezug auf die gesellschaftlichen Veränderungen Vorteile für die täglichen Aufgaben mit sich bringen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn das Auftreten gegenüber den Bürgern angepasst wird, diese als Kunden gesehen werden und diesen Kunden gerne eine Dienstleistung erbracht wird: *„Uns ist Serviceorientierung wichtig. Das ist auch egoistisch gedacht. Denn, wir sind aus x Gemeinden zusammengewürfelt, teilweise gegen Widerstände hat man einen gewissen Teil seiner Selbstständigkeit aufgeben müssen in den Gemeinden. Da waren deswegen schon die Vorbehalte groß. Wir hatten z. B. im Steueramt eine Widerspruchsquote von 25% und das hat sich jetzt runter gefahren auf unter 2%, weil die Leute erstens davon ausgehen, dass es richtig ist und wenn sie Fragen haben, dann wissen sie, ´ich kann dahingehen und dann krieg ich das so lange erklärt, bis ich es kapiert habe“.*

Die Generierung und Verbreitung von Wissen könnte hier zweistufig passieren. Erst werden Key-User geschult und mit dem nötigen Rüstzeug ausgestattet. Im Anschluss muss das Erlernte auf die lokalen Bedürfnisse angepasst und von den Multiplikatoren regelmäßig intern an die Belegschaft weitergegeben werden: *„Und dann die interne Schulung für die ´weiteren´ Bediensteten macht, die muss dann hausintern stattfinden. Weil die auch wieder systemspezifisch angepasst werden muss“.*

5.4.2.2.3 Impulse aus der Verwaltung entwickeln

Die Impulse für Erneuerungs- oder Veränderungsprozesse sollten aus der Verwaltung kommen. Dies ist auf kommunaler Ebene von hoher Bedeutung, weil anders als bei manchen Themen auf Bundesebene die Digitalisierung auf kommunaler Ebene nicht unbedingt ein Thema der Politik ist: *„Sind ja teilweise ganz andere Berufsgruppen [Anm.: Die der Gemeinderäte]. Und die Ziele gehen dann eher ins Gemeindeleben und weniger e-Government oder so. Das lässt man denen die es schon immer gemacht haben“.* Ein stetiges proaktives Verändern innerhalb der Verwaltung macht so in manchen Fällen ein Eingreifen der Politik gar nicht nötig: *„Wir sind muss ich sagen recht gut aufgestellt und haben auf verschiedensten Bereichen schon versucht möglichst rasch versucht selbstständig was zu machen. Und von daher gibt es die Notwendigkeit gar nicht, dass der große Druck von der Politik kommt. Es ist meistens von uns selber initiiert“.* So gibt

es bei manchen den internen Willen, die gesetzlichen Forderungen und Fristen auch einzuhalten: *„Ja, also der Plan ist noch nicht fertig. Aber wir sind so am Anfangen und wollen diese Fristen in jedem Fall schon halten“*.

Viele Investitionen auf kommunaler Ebene richten sich nach diversen Förderprogrammen, bspw. zur Innenstadtbelebung oder dem Erhalt von historischen Fassaden. Aber auch für Digitalisierung gibt es Förderprogramme. Beispiele sind die Förderung des Breitbandausbaus oder zur Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts. Diese zu nutzen, ist wirtschaftlich nicht nur sinnvoll, sondern auch geboten. Jedoch kann eine reine Abhängigkeit von diesen Fördermaßnahmen oder das Abwarten, bis solche bewilligt sind, den ganzen Prozess der Digitalisierung verlangsamen. Deshalb kann es manchmal auch sinnvoll sein, wichtige Themen ohne Förderung anzupacken und durchzuführen: *„Im März soll die Info kommen, ob es eine neue Förderrunde gibt, aber wir machen das nicht unbedingt abhängig von der Förderung. Wir haben uns auch schon ein anderes System angesehen. Und es ist ja auch so, dass es nur gefördert wird, wenn man auch alle Maßnahmen umsetzen kann. Von daher haben wir einen Entschluss vom Gemeinderat fassen lassen, dass wir es auch ggf. ohne die Förderung machen, weils uns da einholen würde“*.

Der innere Antrieb der Verwaltung kann auch durch die effizientere Bearbeitung von Prozessen zustande kommen. Es kann deshalb durchaus als gutes Beispiel angesehen werden, wenn die Verwaltung ihre Veränderungsprozesse durchführt, obwohl die Nutzer im ersten Moment noch nicht komplett überzeugt sind. Gerade im Bereich der älteren Gemeinderäte kann dies natürlich häufiger vorkommen. Aber Überzeugungsarbeit, indem man die Vorteile herausstellt, kann hier behilflich sein: *„Und sie [Anm.: die Gemeinderäte] wollen auch die Dokumente, Unterlagen, Beschlussvorlagen, wenns notwendig ist, in Papierform haben. Die werden bei uns noch verteilt. Das ist auch mein Bereich, den ich ein wenig mache. Das wäre schon auch mein Ziel, dass wir da in der nächsten Wahlperiode schauen, dass wir ganz umstellen können. Es ist wirklich ein Aufwand alles zu kopieren. Es liegt das Papier rum, das zu großen Teilen wieder weggeworfen wird. Das ist wirklich einfach ungut“*. Dieser Punkt fällt vor allem bei Verwaltungsgemeinschaften (VG) ins Gewicht, weil diese für mehrere Gemeinden die Verwaltungsleistungen erbringen und deshalb als Schnittstelle von verschiedenen Seiten ein einheitliches Vorgehen entwickeln können: *„Jedoch intern, da sind wir gut dabei im Vergleich zu anderen Kommunen. Das sehe ich immer wieder, wenn ich mit Kollegen spreche. Wir verwenden z. B. ein Ratsinformationssystem, das läuft schon länger. Wo auch die Gemeinderatsmitglieder von außen zugreifen können und wir haben immerhin 100 Stück, durch die vielen Gemeinden. Und die können sich Sitzungsunterlagen anschauen und sich darauf vorbereiten. In einigen Gemeinden laufen auch die Einladungen über das System. Nicht in allen. Einige wollten das nicht. Das hängt natürlich auch damit zusammen, wie viele Verweigerer es unter den Ratsmitgliedern gibt“*.

Alle diese o. g. guten Beispiele haben gemeinsam, dass sie sich nicht nur von externen Einflüssen wie IT-Dienstleister, Politik oder Fördermaßnahmen abhängig machen, sondern selbst ein Stück weit die Entwicklung in die Hand nehmen und dadurch auch ein Fortschritt erkennbar ist.

5.4.2.2.4 Budget/Haushaltsansatz ist vorhanden

Es ist nach dem Haushaltsgrundsätze-Gesetz geregelt, dass es keine Ausgaben geben darf, die nicht im Haushalt vorher einen Titel haben, d. h. geplant wurden. Das heißt alle Ausgaben, die im nächsten Jahr bzw. in der nächsten Haushaltsperiode getätigt werden sollen, müssen mit einem relativ konkreten Wert aufgeführt und genehmigt werden: *„Normalerweise ist es nach dem Haushaltsgrundsätze-Gesetz eine Ausgabe sowieso nur möglich, wenn im Haushalt selber ein Ansatz dafür da ist. Also wäre es eh nötig, dass man einen eigenen Titel schafft. Im Übrigen glaube ich aber, dass die Verankerung eines spezifischen Titels gar nicht so 100%ig das ausschlaggebende, sondern, ob ein strategisch geplanter Prozess existiert, der halt erstmal entwickelt werden muss“*. Das heißt, wichtig ist nicht nur, dass die Ausgabe geplant, sondern auch vorausschauend strategisch, d. h. u. a. für einen längeren Zeitraum, definiert ist, wie viel Budget für Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Meistens wird das Geld für die gerade notwendigen Ausgaben zur Verfügung gestellt oder es existiert für die laufenden operativen Kosten ein definiertes Budget: *„Ja, haben wir im Haushalt festgesetzt, da laufen alle Kosten der IT rein“*, *„Ja gibt's schon, klar. Wir müssen ja die Anlage entsprechend unterhalten und warten lassen usw. Da gibt's schon ein eigenes Budget“*. Das ist für die Sicht auf die laufenden Ausgaben für einzelne Anwendungen auch finanziell überschaubar und deshalb i. d. R. kein großer Diskussionspunkt: *„Da ist es im Verhältnis wirklich wenig, da ist das überschaubar“*. Bei größeren Strukturen hat man die Komplexität verschiedener Budgets zu bewältigen und die Herausforderung, diese zwischen den verschiedenen Aufgaben der Digitalisierung zu koordinieren: *„Ja. Also das ist bei uns nochmal untergliedert in die zentralen IT Geschichten, die jetzt über die EDV Abteilung laufen, da kümmert sich auch die IT-Abteilung um das Budget. Und dann gibt's nochmal zentral für die Stadtverwaltung ein Budget bei unserer zentralen Vergabestelle, die der Kollege XYZ managet. Und dort werden Dinge bestritten für die Fachbereiche“*.

Richtet man allerdings den Blick auf die Veränderungsprozesse, die durch die Digitalisierung nötig werden, kann die Kostenstruktur komplexer werden: *„Es gibt ja viele Kommunen die schlechterdings mit der Erledigung der laufenden Arbeiten, die uns von Bund und Ländern ständig vorgegeben werden, jetzt wieder: Ausbau der Kinderbetreuung - und das ist ja alles sehr kostenintensiv, die jetzt derart knirschen und an der Grenze ihrer finanziellen Möglichkeiten sind, dass für solche Veränderungsprozesse nichts mehr übrig bleibt“*.

Aus den genannten Gründen könnte ein dediziertes Budget, das nur für Digitalisierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt wird, Diskussionen ersparen und den Verantwortlichen Spielraum bei der Umsetzung bieten.

5.4.2.2.5 Leuchtturmprojekte

Einen hohen Stellenwert hat im Laufe der Erhebung immer der Punkt des Nutzens von Digitalisierungsmaßnahmen eingenommen. Das heißt, häufig scheitern Maßnahmen oder werden verzögert oder weniger gut unterstützt, wenn der Nutzen nicht klar ersichtlich oder transparent kommuniziert ist. Deshalb haben einige auf die Bedeutung der Kommunikation von Nutzen und Vorteilen hingewiesen. Speziell besonders erfolgreiche oder neue Ansätze, sogenannte Leuchttürme, also Projekte, die weithin sichtbar sind, sollten mit Nachdruck kommuniziert werden, um Unsicherheiten auszuräumen und Vertrauen zu schaffen.

Feedback

Es kann sinnvoll sein, regelmäßig Feedback zu bereits durchgeführten Maßnahmen einzuholen, um neben der wichtigen Resonanz hinsichtlich Projektdurchführung und -erfolg, auch realen Nutzen für Folgeprojekte abzuleiten und weiterzugeben: *„Nach einer gewissen Zeit heißt es dann, ja es hat sich gut eingespielt oder, dass man auch mal erfährt, dass es früher ein riesen Aufwand war und jetzt geht's zügiger, schneller, läuft besser“*. Am Beispiel Archivierung kann der Nutzen von einem Fachbereich zum anderen kommuniziert werden und die Führungskräfte und Mitarbeiter dadurch motivieren: *„So habe ich es damals bei der Archivierung gemacht. Und dann sehen das die Abteilungen, dass es die großen Aktenberge nicht mehr gibt. Ich hab ne Abteilung die macht das ganz toll, aber immer noch welche, die das gar nicht wollen. Aber es gab eben auch die die gesagt haben, es läuft doch bei denen, das können wir doch auch oder da öffnen wir uns zumindest mal“*.

Dieses Schema der Leuchtturmprojekte, das Voneinanderabschauen haben manch andere auch bereits im Kopf, konnten es aber bisher noch nicht realisieren: *„Es müsste dann so sein, dass man für das eine Amt das mache und für das andere dann sowas. Und vielleicht schauen die anderen dann über den Tellerrand und sagen, das hab ich jetzt gesehen bspw. Bauamt, könnte man das bei uns auch machen?“*

Generationenübergreifend

Dieses „Voneinanderabschauen“ kann von Fachbereich zu Fachbereich klappen, aber vielleicht auch innerhalb anderer Kategorien, wie den unterschiedlichen Generationen die in einer Verwaltung zusammenarbeiten: *„Das hat schon zu Arbeitszeit Verkürzung, sag ich jetzt mal, schon geführt. Ich muss halt die Daten nicht mehr manuell erfassen und so. Es ist halt immer die Frage, wie werden und in welchem Umfang werden diese Dienste genutzt und da merkt man einfach schon noch den Bruch zwischen der jüngeren Generation die mit diesen Online Funktionen oder generell im EDV Zeitalter aufgewachsen und sozialisiert worden sind“*.

Beispiele

Leuchtturmprojekte können auch in Richtung Bürger dafür sorgen, dass die digitalen Dienste nach außen anders oder überhaupt erst wahrgenommen werden. Als Beispiel können hier die aktuellen Power-Anwendungen Briefwahlunterlagen bestellen und Zählerstände ablesen genannt werden: *„Also mehr als 50 %, ich sag mal zwischen 60 und 70 % bei den Wahlscheinen und beim Wasserzähler online ist sie sogar noch höher“*. Durch solche Dienste wird auch die kommunale Verwaltung als solche und ihre Dienste anders wahrgenommen: *„... und wenn der Bürger dann mal einen großen Nutzen hat, also wenn er es spürt, weil er kein langes Formular ausfüllen muss, sondern mitm Tablet daheim um halb zwölf beim Fernsehen das machen kann und am nächsten Morgen kann er seine Bestätigung abholen. Dann bringt das was“*. Ein anderes, wenn auch nicht direkt digitales Beispiel ist der Versand von Bescheiden per E-Post-Brief. Hierbei wird der Bescheid digital an einen Service der Post verschickt und dort als Dienstleistung gedruckt und verschickt: *„Nein, also Bescheide stellen wir zu über E-Post. Weil nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz keine Unterschrift mehr notwendig ist, schicken wir das mit E-Post. Das ist für uns eine große Erleichterung“*. Das ist noch keine echte digitale Lösung für diesen Anwendungsfall, aber es ist in jedem Fall eine Erleichterung für die Verwaltung und macht einen Prozess intern digitaler.

Regional

Aber nicht nur innerhalb der eigenen Verwaltung können Leuchtturmprojekte zur Motivation dienen. Auch gemeindeübergreifend ist es denkbar, dass bewährte Vorgehensweisen, vielleicht innerhalb von Kooperationen oder sogar auf Landes- oder Bundesebene, für Nachahmer sorgen: *„Ich bin auch sicher, dass eine Gemeinde, die so etwas anpacken, wenn die das heute anpacken, aufgrund der Übersichtlichkeit nenne ich es jetzt mal, der Initiativen, durchaus Aufmerksamkeit erfahren werden und wahrscheinlich auch ganz gut in der Lage sind, Interessierte anzulocken“.*

5.4.2.2.6 Ist-Analyse für transparente Sicht auf die internen Prozesse etc.

Heute bezieht sich die Beratung und Unterstützung durch IT-Dienstleister hauptsächlich auf den Vertrieb und die Implementierung von Fachanwendungen für einen Fachbereich. Was allerdings noch nicht in der Breite angekommen ist, sind Beratungen für die Gesamtstrategie einer Verwaltung, in welche alle Fachbereiche einbezogen werden. Diese Gesamtsicht auf die Verwaltung sollte aber, um die Prozesse effizient gestalten zu können, unbedingt existieren: *„Genau, und da mal eine Komplettberatung sich machen lassen. Und zu sagen, wo habe ich jetzt eigentlich Baustellen, die ich jetzt gar nicht weiß. Wo man viel effizienter arbeiten könnte? Und ich glaub, dass der Druck wachsen wird, weil wir ja nicht nur einen IT-Fachkräfte-Mangel haben, sondern auch einen Mangel an Verwaltungsfachkräften“.* Um solch eine übergreifende Beratung, die meist durch externe Hilfe durchgeführt werden muss, zu unterstützen, könnten Prozessdokumentationen helfen, die aber oft nicht existieren, weil die Fachverfahren den Prozess vorgeben: *„Der Punkt ist der, die brauchen das größtenteils nicht. Weil die einfach an die vorgegebenen in den Fachverfahren in der EDV vorgegebenen Abläufen sich orientieren. Die können da ja gar nicht raus. Vermutlich ca. 80%, wir haben es mal für den Schriftverkehr erhoben, das gilt aber dann vermutlich auch für die Verwaltungsprozesse. Also ein überwältigend großer Anteil der Prozesse ist gebunden an Fachverfahren. Da gibt das Fachverfahren, da gibt das EDV-Verfahren den Prozess vor“.*

Das heißt aber auch, die Prozessdokumentation könnte relativ zügig erstellt werden, wenn man sich auf die restlichen ca. 20 % und die lokalen Besonderheiten beschränkt: *„Ich denke schon, dass das auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnitten wird. Wir hatten jetzt vor zwei Wochen eine Vorstellung zur elektronischen Personalakte, das ist wieder was Separates, aber selbst das wird „persönlich“ auf uns zugeschnitten. IT-Dienstleister, zusammen mit uns dann, die Vorgaben geben schon wir“.* Hier könnten vor allem die Schnittstellen und Medienbrüche interessant sein, die den bereits digitalisierten vom analogen Prozess unterscheiden: *„Sie können natürlich im Einzelnen und da wird's dann spannend an dem Prozess natürlich dann nochmal vieles optimieren. Jetzt mal mit einem ganz einfachen Prozess gesprochen. Beantragung Personalausweis. Den können sie in einer Gemeinde im Grunde fast ohne Papier abwickeln. Weil, sie können ein Signatur Tablet hinstellen, dann wird alles, was sonst ausgedruckt wird, wird angezeigt und der Bürger unterschreibt mit einem Stift auf dem Tablet. Es wird überhaupt kein Papier erzeugt. Also allenfalls, wenn der Bürger noch ein Informationsblatt mitbekommt. Sie können das natürlich auch alles papiergebunden machen, dann haben sie am Ende dieses Prozesses 8 Blatt Papier, das sie weitergeben an die Bundesdruckerei, Lichtbild aufkleben usw. Auch das*

wird noch gemacht. Und da unterscheiden sich die Prozesse dann. Sozusagen im Grad der Digitalisierung. Der Prozess selbst ist ziemlich stark vorgegeben“.

Das Wissen über die Prozesse ist meistens vorhanden, jedoch selten dokumentiert. Jedoch würde eine übergreifende Dokumentation den Vorteil bringen, dass die Ressource, wie hier des Geschäftsleiters, nicht immer nötig ist, wenn bspw. Fragen eines externen Dienstleisters beantwortet werden müssen: *„Und die werden bei uns noch, die müssen noch ausgedruckt werden, brauchen einen Eingangsstempel, dass man das einfach so reinbringt. Von daher, die richtig reinzubringen, wäre schon sehr gut. Und anders rum natürlich auch. Da haben wir es auch noch nicht auf elektronischen Wegen. Wir müssen immer noch diese Anordnungen machen und es wird dann erst verscannt. Also das wäre schon ein Bereich der uns Mehrwert bringen könnte“*. Allerdings spielt die Umsetzung bzw. Anfertigung solcher Dokumentation natürlich eine große Rolle im Hinblick auf die knappen personellen Ressourcen. Deshalb ist es ein guter Ansatz, so viel Dokumentation wie möglich automatisiert erstellen zu lassen, wie folgender Aussage zu entnehmen ist: *„Es sind gewisse Komponenten daraus bei uns im Haus bereits aktiv, Stichwort: Docusnap, aber vollumfänglich oder ein abgestimmtes System im Sinne von ISIS12 haben wir derzeit noch nicht“*.

5.4.2.2.7 Handlungsleitfaden

In dieser Kategorie wurden nicht nur bereits existierende bewährte Vorgehensweisen aufgenommen, sondern auch Hinweise und Vorschläge, die aus Sicht von Führungskräften in der Verwaltung die Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen erleichtern würden. Teilweise wurde eine konkrete Frage nach einem Leitfaden oder ähnlichem in den Interviews gestellt, die in aller Regel mit „ja“ beantwortet wurde. Das ist keine große Überraschung und mit der Gesamtsicht auf die Situation auch sehr gut nachvollziehbar. Interessant sind allerdings die Gründe dafür bzw. konkrete Anforderungen, wie so ein Leitfaden denn aussehen müsste. In manchen Fällen wurde die Notwendigkeit aber auch unterstellt, wenn Aussagen wie diese genannt wurden: *„Eine Gemeinde in unserer Größe, wir brauchen Hilfe, Unterstützung. Die Notwendigkeit, ich glaub schon, dass es wichtig ist, aber in unseren heutigen Aufgaben etwas untergeht“*. Oder auch dadurch, dass unbestimmt auf das Fehlen von „irgendetwas“ hingewiesen wird, das die hakende Umsetzung unterstützen würde: *„Aber deswegen dümpelt es etwas. Auf großen Geschäftsleiterversammlungen heißt es oft, ‚bin froh, wenn ich da nichts machen muss‘. Das ist, ja nicht stiefmütterlich, aber die Leute haben schon erkannt, dass es notwendig ist, aber es fehlt noch etwas“*.

Ein Handlungsleitfaden zur Unterstützung sollte, auch das ist nicht verwunderlich, praktisch anwendbar sein: *„Ja es wird, alles was relativ einfach ist und einfach zu verstehen, das ist dann immer hilfreich. Und da ist so ein Leitfaden, der sich an der Praxis orientiert, sowas wäre schon hilfreich“*. Gerade die Fülle und der Umfang der bereits existierenden Literatur werden als nicht praxisgerecht genannt: *„Es ist schon schön, wenn man da ein wenig Handreichung hat und nicht irgendwie, das ist ja jetzt gerade im EDV-Bereich, es mangelt ja nicht an Unterlagen, die gibt es zu jedem Thema en masse. Aber das sind halt dann oft Abhandlungen von Spezialisten, von Fachleuten, und wenn ich jetzt da irgendwas hab und das ist irgendwie 195*

Seiten stark, da wird's halt schwierig“ oder auch: „Zur Umsetzung fehlen konkrete praxistaugliche Handlungsleitfäden, die sich auf die wesentlichen Dinge beschränken und überschaubar sind und nicht das Studium mehrerer hundert Seiten Anleitung als Basis benötigen“.

Eine besondere Situation und deshalb auch eine besondere Herausforderung stellen auch hier Verwaltungsgemeinschaften dar, die u. a. immer wieder Schwierigkeiten haben, aufgrund ihrer Organisation die passende Software oder Fachverfahren zu finden: *„Ein Leitfaden wäre in jedem Fall hilfreich, wenn er unsere besondere Situation als VG berücksichtigt. Das ist auch immer wieder ein Problem bei Software, dass das im Prinzip für Einheitsgemeinden konzipiert ist und mit Hängen und Würgen an eine VG angepasst wird“.* Als Vorschlag für einen konkreten Inhalt wurden Ideen genannt, die dann nachgeahmt werden können. Hierunter könnte auch die Darstellung von Leuchtturmprojekten fallen: *„Ja, das wäre mit Sicherheit eine gute Sache, wenn man da so einen Leitfaden hätte. Weil momentan. Und vielleicht ein Leitfaden ... was interessant wäre, dass man sieht, es gibt jede Menge interessante Bereiche, bei denen man sich vielleicht wirklich mal Gedanken machen könnte, ob man da nicht beitrifft. Wäre mit Sicherheit nicht ganz schlecht“.*

5.4.2.2.8 Qualifikationsmaßnahmen auf allen Ebenen

Im Vergleich zum Punkt 5.4.2.2.2 (Mitarbeiterqualifikation) werden in dieser Kategorie Beispiele für die Notwendigkeit von verschiedenen Herangehensweisen an die Qualifikation von Mitarbeitern auf allen Hierarchieebenen verstanden. So ist es auf der Führungsebene wichtig, den Nutzen und die nötige Priorität von Digitalisierungsmaßnahmen so zu vermitteln, dass diese Themen von diesem Kreis mitgetragen und weitervermittelt werden können: *„Oder, dass Bereiche digitalisiert werden, wie bspw. das Archiv, das kommt dann schon auch von der IT. Wobei auch manche Sachen auch bei mir, der Geschäftsleitung oder die Organisation laufen. Ich hätte z. B. gerne, ich war da auch auf einer Fortbildung, dass man einfach sagt, ein richtiges DMS-System möchte ich die nächsten Jahre einführen, damit auch wirklich alle im Haus vernetzt sind. Und das Thema E-Government steht ja jetzt auch sowieso im Raum. Das wir dann haben, das läuft also schon auch von zentraler Seite, wenn es fürs ganze Haus interessant ist. Sowas wird dann zwar sofort unterstützt von der IT, aber die Initiative geht dann eher von uns aus“.*

Der Aufbau von Wissen auf allen Ebenen kann gerade bei weitreichenden Entscheidungen Vorteile bringen. Das heißt, je weitreichender die Entscheidung, desto höher ist die Entscheidung in der Hierarchie angesiedelt und desto wichtiger kann Spezialwissen auf der Ebene der Entscheider sein: *„Das ist ein hauptamtlicher Bürgermeister. Der wiederum, weil er so viel von der Sache versteht, ist einer der ersten gewesen in Bayern, die unser Angebot angenommen haben, die gesamte IT auszulagern an uns. Also wir haben jetzt seit einem Jahr ungefähr das Angebot der kompletten Auslagerung“.*

Qualifikation im herkömmlichen Sinn findet bei Bedarf statt, wenn sich bspw. gesetzliche Regelungen verändern oder neue Software-Produkte eingeführt werden. Wenn sich aber, wie es im Fall einer digitalen Transformation sein kann, die Arbeitsprozesse nachhaltig und ständig verändern, können auch Ansätze notwendig werden oder zumindest interessant erscheinen, die bisher undenkbar waren. So beschreibt die folgende Aussage eine Kooperation zwischen einer

Handelskammer und einem mittelständischen Industriebetrieb zur Qualifikation der Mitarbeiter und darüber hinaus: *„Gleichzeitig bauen sie gemeinsam mit der IHK und der Handwerkskammer ein Fortbildungszentrum auf, um nicht nur die eigenen, sondern auch externe Mitarbeiter in diesen Digitalisierungsprozessen zu schulen und um letztendlich dann auch den Kopf dafür zu öffnen, warum das wichtig ist, welche Beiträge man leisten kann. Natürlich auch die technischen und theoretischen Grundlagen zu vermitteln, dass die Mitarbeiter in allen Stufen, egal ob ein Hilfsarbeiter oder ein Programmierer, wirklich am Puls der Zeit bleibt. Und so etwas, braucht die Verwaltung auch!“* Ein zweiter Punkt, der in dieser Aussage wichtig erscheint, ist der Punkt *„den Kopf dafür zu öffnen“*, mit dem der Interviewpartner die Veränderungen meint, die die digitale Arbeitswelt mit sich bringt und welche eine stetige Weiterbildung erforderlich machen.

5.4.2.2.9 Schritt-für-Schritt-Umsetzung

Thematisch sehr nah an der Vorgehensweise 5.4.2.2.5 (Leuchtturmprojekte) ist auch diese Vorgehensweise. So kann eine gelungene Umsetzung eines Teilprojekts die Motivation bei den nächsten Fachbereichen oder Projektbeteiligten erhöhen. Im Vergleich zur Implementierung einer großen Lösung, die viele Fachbereiche einer Gemeinde gleichzeitig betrifft, kann ein schrittweises Vorgehen helfen, den Überblick zu behalten: *„Wir haben eben die Strategie entwickelt, dass wir sagen, wir gehen nicht mit der Idee ran, dass wir ein DMS brauchen, das jeglichen Schriftverkehr und alles Papier in einer Gemeinde ablöst, sondern wir sagen, wir haben Fachverfahren, die sind flächendeckend im Einsatz. Im Einwohneramt, im Gewerbeamt, in der Kämmerei, usw. und wir digitalisieren die Aktenführung in den Fachverfahren. Da wird der Nutzen sofort klar. Wenn ich aus dem Vorgang heraus, den ich gerade bearbeite, alle Unterlagen digital zur Verfügung habe und auch wieder digital in die Akte ablege. Das geht in LRA und geht in Gemeinden“*.

Wichtig kann bei einem Schritt-für-Schritt-Vorgehen aber auch die Reihenfolge der Maßnahmen sein. Beispielsweise können Basismaßnahmen höher priorisiert werden und früher umgesetzt werden, wenn spätere Maßnahmen darauf zugreifen sollen. Das ist zum Beispiel bei der Digitalisierung von Akten der Fall. Eine gute Basis an digitalen Akten, auf die Mitarbeiter zugreifen können, stellt eine Maßnahme dar, die man von Beginn an im Auge haben sollte: *„Der zweite Prozess wird mit Sicherheit unser Haus sein, weil ich da die höchsten Mehrwerte sehe, die man da heben kann, auch was die Arbeitsablaufprozesse betrifft. Und parallel dazu wollen wir eine Grundstruktur entwickeln, was die Umsetzung der digitalen Strategie in Beispielstadt betrifft. Ich möchte in zwei Jahren, wenn wir umziehen, soweit sein, dass wir zumindest den größten Teil unserer Aktenbestände digitalisiert haben. Und auf die Bestände dann mit einer entsprechenden Recherche und einem Datenstruktur-System zugreifen können, was gar nicht so einfach ist. Weil wir da auch wegmüssen vom Akteneinheitsplan und wesentlich mehr hinmüssen zur Pilotbeschreibung, d. h., wie heißt ein Projekt, um dann auch wieder etwas zu finden“* oder *„so habe ichs damals bei der Archivierung gemacht. Und dann sehen das die Abteilungen, dass es die großen Aktenberge nicht mehr gibt. Ich hab ne Abteilung, die macht das ganz toll, aber immer noch welche, die das gar nicht wollen. Aber es gab eben auch die, die gesagt haben, es läuft doch bei denen, das können wir doch auch oder da öffnen wir uns zumindest mal“*.

Eine schrittweise Bearbeitung kann den Vorteil haben, dass sich zwischen den einzelnen Umsetzungspaketen auch immer neue Möglichkeiten ergeben. Dies können bspw. zentrale Dienstleistungen sein, welche in der eigenen Gemeinde eingebunden werden und anschließend wie in folgendem Beispiel eine Entlastung für die eigenen Mitarbeiter bringen: *„Und da, wo ich ganz fest überzeugt bin, dass sich viel tun wird. Das ist das über Cloud-Anwendungen, vielleicht auch über das Bayernportal, sich gerade im Administrationsbereich und das betrifft den Bereich der Datensicherheit, das betrifft den großen Bereich der Dokumentierung bestimmter Arbeitsprozesse schon auch automatisiert viel machen lässt, wo keine Personen mehr benötigt werden. Sondern, dass auch künftig durch Robotik, durch KI viele Prozesse, die wahnsinnig viel Arbeitsaufwand auslösen, automatisierbar werden“.*

5.4.2.2.10 IT-Strategie/strategische Planungen

Die Notwendigkeit bzw. Nützlichkeit von strategischen Planungen kann man bspw. durch Aussagen wie *„Das wäre schön!“* auf die Frage nach einer vorhandenen Strategie erkennen. Lediglich eine Kommune hatte angegeben, dass aktuell eine IT- bzw. Digitalisierungsstrategie entwickelt wird. Und dabei wurde nicht klar, in welcher Ausprägung dies geschehen wird. Daher beschränken sich die Beispiele in dieser Kategorie auf einige wenige. Wichtig scheint der Hinweis, die strategischen Prozesse möglichst früh zu starten und bereits bei der Zieldefinition die möglichen oder zu erwartenden Mehrwerte festzulegen: *„Also d. h. ich muss schon bei der Anlage der Digitalisierung im öffentlichen Bereich schon eine Strategie haben, die mir dann später hilft, die Workflowprozesse so zu steuern, dass ich wirklich Mehrwerte habe“.*

Im Rahmen des Gesprächs waren auch die Ziele der Forschungsarbeit ein Thema. Das Vorhaben einer IT-Strategie wurde zwar positiv aufgenommen, jedoch wurden Zweifel an der Allgemeingültigkeit einer solchen geäußert. Zumindest eine einheitliche Strategie, die auf alle Kommunen innerhalb dieser heterogenen Landschaft anwendbar ist, wurde infrage gestellt: *„Und da glaube ich, dass eine einheitliche Strategie, das ist löblich, dass Sie sich der Mühe unterwerfen, die entwickeln zu wollen, vielleicht schaffen Sie das auch, aber so vielschichtig die Verwaltungen bei uns sind, weiß ich tatsächlich nicht, ob eine einheitliche Strategie tatsächlich funktioniert bei uns. Es wird einen Kernleitfaden geben, so nach dem Motto, welche Fettnäpfe gilt es zu vermeiden oder was sind auf jeden Fall wichtige Schritte, das glaube ich ja. Aber bei der Einzelausformung kommt es dann auf Bestandsstruktur an, also wie weit bin ich bspw. schon selber mit meiner EDV-Struktur, habe ich schon einen Teilbereich ausgesourct, bin ich von vornherein schon nicht mehr serverabhängig, sondern hänge ich schon in der Cloud? Hab ich eine externe Lösung mit einem privaten Dienstleister? Hänge ich in einem Behördennetz, LRA, wo ich letztendlich einige Strukturen gar nicht beeinflussen kann? Weil die geben mir vor, welche Endgeräte ich benutzen darf. Grundstrukturen vorgeben, ja. Auch zum Anreiz von Überlegungen, kann ich mir gut vorstellen“.*

Jedoch wird durchaus die Notwendigkeit einer Grundstruktur gesehen, um die strategische Arbeit für Gemeinden auf das notwendige Maß, also die lokalen Belange, zu reduzieren: *„Und jetzt sind wir wieder am Ausgangspunkt. Diesen strategisch ausgeklügelten Prozess, da muss*

ich erst einmal ganz lang Nabelschau betreiben und muss mir dann mit meinen Abteilungsleitern den Schädel darüber zerspritzen, wo wollen wir überhaupt hin. Also wo kaprizieren wir uns überhaupt auf Dinge, die uns später etwas bringen“.

5.4.2.2.11 Kultureller Wandel/Veränderung der Arbeitsabläufe

Das Schlagwort des kulturellen Wandels und die damit einhergehenden Veränderungsprozesse sind im Rahmen der digitalen Transformation allgegenwärtig. Und so trifft das natürlich auch auf die Verwaltung zu. Auch wenn die öffentliche Verwaltung aufgrund der Bürokratie und der Arbeitsweise oft als behäbig und wenig flexibel beschrieben wird (Seibel 2018, 1285), sind Veränderungsprozesse nichts Neues. So gibt es bspw. mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) neue Verfahrensweisen, die Einzug in die Arbeitsabläufe haben. Ein Stichwort, das hierunter fällt, ist der Begriff der Kunden- oder Serviceorientierung. Unter diesem Gesichtspunkt wird der Bürger nicht mehr als reiner Bittsteller der Behörde, sondern als deren Kunde wahrgenommen. Diese Veränderung der Sichtweise kann auch für die Verwaltung und ihre internen Prozesse Vorteile bringen: *„Uns ist Serviceorientierung wichtig. Das ist auch egoistisch gedacht. Denn, wir sind aus x Gemeinden zusammengewürfelt, teilweise gegen Widerstände hat man einen gewissen Teil seiner Selbstständigkeit aufgeben müssen in den Gemeinden. Da waren deswegen schon die Vorbehalte groß. Wir hatten z. B. im Steueramt eine Widerspruchsquote von 25 % und das hat sich jetzt runter gefahren auf unter 2 %, weil die Leute erstens davon ausgehen, dass es richtig ist und wenn sie Fragen haben, dann wissen sie, ich kann dahin gehen und dann krieg ich das so lange erklärt, bis ichs kapiert habe“.*

Diese veränderte Haltung ist bereits häufiger anzutreffen: *„Wir haben natürlich bestimmte Sachen, wie Formulare im Internet, wir haben ... der Servicegedanke ist etwas, was stärker kommen soll. Also nicht nur die Anforderungen aus dem BayEGovG, dass man die umsetzt und das Notwendigste erfüllt. Das kriegen wir schon hin, aber der Servicegedanke, der noch kommen könnte, ist etwas, was mir wichtiger wäre“.*

Die Veränderungen können auch ganz konkrete Arbeitsprozesse betreffen, die vielleicht tatsächlich schon immer auf eine bestimmte Art und Weise durchgeführt wurden und durch neue Möglichkeiten plötzlich verändert werden müssen: *„Das wird auch die Frage sein, das ist wieder so ein Punkt. Ich glaube wir werden uns zukünftig auch angewöhnen müssen, jetzt sind wir wieder beim Thema, Digitalisierung ist mehr als Umwandlung von analogen in digitale Daten. Wir werden uns auch bei der Anlage von digitalen Akten angewöhnen müssen, bestimmte Strukturen zu hinterlegen“.*

Wie tief diese Veränderungen aber greifen können, wird durch folgende humorvolle Darstellung der Quelle mancher gesetzlichen Regelungen deutlich: *„Es gibt ja dieses sogenannte parkinsonsche Gesetz, es sagt, die Verwaltung produziert deshalb Normen, um sich selbst zu beschäftigen und unentbehrlich zu machen. Und das leben wir, das leben wir seit dem 19. Jahrhundert exzessiv. Und wenn ich mir das oft anschau, ich komme ja ursprünglich aus dem Europarecht, da habe ich am Lehrstuhl in xxx eine Zeitlang gearbeitet habe. Wir sagen immer, Europa (ist schuld), in Wahrheit sind das unsere eigenen Transformationsprozesse, die alles schwieriger machen. Europa ist auch schwierig, ist auch ein Moloch. Da sitzen an den ent-*

scheidenden Stellen auch sehr viele, die ähnlich sozialisiert sind wie wir Österreicher und Deutsche. Ganz schwierig. Also da mal ein gerüttelt Maß mehr an Vertrauen, ein gerüttelt Maß mehr an zulassen von Ermessen, wäre schon sehr förderlich“.

5.4.2.2.12 Verantwortlichkeit möglichst hoch in der Hierarchie ansiedeln

Je höher die Verantwortung für Digitalisierungsmaßnahmen in der Organisation angesiedelt ist, desto höher die Priorität, mit der diese Maßnahmen behandelt werden. Höhere Priorität kann dazu führen, dass Maßnahmen vorrangig behandelt werden oder bei Budget- bzw. Haushaltsverhandlungen stärkere Beachtung finden. Diese Einordnung kann sowohl die organisatorische als auch die politische Führung betreffen. In folgender, bereits unter dem Gesichtspunkt der Qualifikation betrachteten Aussage wird dies sehr deutlich: *„Das ist ein hauptamtlicher Bürgermeister. Der wiederum, weil er so viel von der Sache versteht, ist einer der ersten gewesen in Bayern, die unser Angebot angenommen haben, die gesamte IT auszulagern an uns. Also wir haben jetzt seit einem Jahr ungefähr das Angebot der kompletten Auslagerung“.*

In diesem Fall treffen viele Punkte zusammen, die diese Situation begünstigen. Der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung und selbst mit starkem IT-Hintergrund ausgestattet, hat das nötige Wissen und hierarchisch die notwendigen Befugnisse, um ein Vorhaben zu realisieren. Jedoch auch in Fällen, in denen nicht der Bürgermeister der digitale Antreiber ist, kann es helfen, wenn der oder die Digitalisierungsverantwortlichen eine Führungsposition bekleiden: *„Also wenns drum geht, was wir digitalisieren, läuft das über meine Stelle. Wie es dann gemacht wird, die praktische Umsetzung läuft dann über die 20-%-Stelle mit Unterstützung von dieser IT-Fachkraft übers Landratsamt im Rahmen der Zweckvereinbarung“.* In diesem Beispiel ist es der Geschäftsleiter, im nächsten, dem einer größeren Gemeinde, der IT-Leiter, der den Überblick über alle Maßnahmen hat: *„Ja ... eigentlich schon. Das ist der Leiter dieser Stabsstelle IT. Das splittet sich darunter natürlich, aber der hat schon die Hand drauf und weiß, was in allen Bereichen läuft“.* Die Ausgestaltung der Verantwortlichkeit blieb allerdings auch bei manchen Geschäftsleitern eher wage: *„Nein, das ist bei mir“.*

5.4.2.2.13 Praktische Handlungsfelder in Strategie identifizieren/festlegen

Als besonderer Wunsch oder als bisher fehlende Inhalte an einen möglichen Leitfadens oder eine Strategie wurden praxisrelevante Handlungsfelder identifiziert. Gerade im Rahmen von Handlungsempfehlungen bleiben tatsächlich praktische Empfehlungen oft auf der Strecke: *„Und diese 2,5 Jahre sollen auch dazu genutzt werden, dass wir auch eine zumindest Teil-digitale Transformation durchführen. Wobei auch da die Schwierigkeit darin bestehen wird, in einem strategisch ausgerichteten Prozess tatsächlich die ersten Handlungsfelder zu lokalisieren, die mit einem relativ schnellen zeitlichen Ansatz auch umsetzbar sind“.*

Diese Beispiele stehen natürlich in Abhängigkeit zu anderen guten Beispielen oder auch Barrieren. Denn aufgrund fehlender Ressourcen ist die Recherche und Suche nach geeigneten Beispielen nicht zu bewältigen. Für viele Schritte wird externe Unterstützung benötigt, um voranzukommen: *„... Schritt für Schritt befolgen und im Endeffekt mangels Fachleuten und mangels freien Mitarbeitern, die sich um so etwas kümmern können. Im Endeffekt müssten das auch wieder Firmen anbieten, die sagen, dies und dies müsst ihr jetzt beschließen im Gemeinderat*

oder die Unterlagen gibt's hierzu und das ist der Leitfaden, da müsste ich also reinschreiben, wer euer Ansprechpartner für das ist, wer jenes macht, also man bräuchte da viel mehr Unterstützung um das zeitnah und sinnvoll einführen zu können“.

5.4.2.2.14 Heterogenes Projektteam aus der Verwaltung zusammenstellen

Um dem umfassenden Gedanken der Digitalisierung Rechnung zu tragen und eine einheitliche strategische Vorgehensweise überhaupt möglich zu machen, sollten möglichst viele verschiedene Akteure einer Kommune an den Entscheidungsprozessen beteiligt sein.

Als Beispiele für verschiedene Gruppen von Akteuren können Politik, Fachbereiche und IT genannt werden. Da die Digitalisierung alle Bereiche betrifft, sollten auch alle die Möglichkeit haben, sich daran zu beteiligen: *„Das ist mehr so eine Gemeinsamkeit aus Anforderungen vom Fachbereich, EDV-Abteilung und Organisationabteilung“.*

5.4.2.2.15 Breites Angebot an unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten

Das gegebene Beispiel für Nutzen durch ein breites Angebot an Zugangsmöglichkeiten bezieht sich hier auf verschiedene Arten des Zugangs zu Verwaltungsleistungen. Der klassische Weg des persönlichen Gangs zum Rathaus sollte ebenso möglich sein wie der oder die digitalen Zugangsmöglichkeiten. Das ist nötig, weil man nur durch die reine Verlängerung von Öffnungszeiten den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bürger, aber auch der Unternehmen nicht gerecht wird: *„Was durchaus in kleinen Gemeinden eine Rolle spielt, wenn man aus der Bürgersicht oder vor allem aus der Unternehmenssicht geht, da wird die Sache ja noch etwas spannender. Ist ja, dass die Öffnungszeiten der Gemeinde heute nicht mehr übereinstimmen mit der Möglichkeit eines Bürgers, auch die Gemeinde zu besuchen. Auch in einer kleinen Gemeinde, wenn ich bspw. einen relativ hohen Pendleranteil habe, die fahren in der Früh weg, bevor die Gemeinde öffnet und kommen abends heim, wenn die Gemeinde, selbst am langen Donnerstag, wieder geschlossen hat“.*

5.4.2.2.16 Bürgerbeteiligung, um Nutzen und Motivation zu generieren

Der Bereich der Digitalisierung und der bereits oben angesprochene Bereich des kulturellen Wandels betrifft nicht nur die interne Verwaltung als geschlossene Organisation. Auch das Umfeld, in dem sich die Verwaltung befindet, verändert sich und macht seinerseits veränderte Ansätze der Verwaltung nötig.

Der breite Bereich der Bürgerbeteiligung wird nicht von allen nur positiv bewertet und kann für die Verwaltung, wenn man an große Bürgerentscheide denkt, natürlich auch zu Mehraufwand führen. Jedoch sind mittlerweile zum einen die technischen Möglichkeiten gegeben, diese Verfahren digital und dadurch sehr effizient durchzuführen. Zum anderen kann diese Möglichkeit der Partizipation natürlich auch von der Verwaltung zum Vorteil genutzt werden: *„Aber, wenn man mal nicht nur E-Government betrachtet, sondern tatsächlich das ganze Thema Digitalisierung und Herausforderung und Chancen der Digitalisierung für Gemeinden, dann wäre es schon mal ganz spannend. Weil da gerade bei jüngeren Leute Interesse da sein könnte, ihren Sachverstand oder auch Ideen einzubringen in so eine ehrenamtliche Runde, wo man*

auch mal Ideen sammelt und dann vielleicht eine Digitalisierungsstrategie für eine Gemeinde entwickelt“.

5.4.2.2.17 Entscheidungshoheit ist bei der Gemeinde

Wie natürlich durch die kommunale Selbstverwaltung größtenteils geregelt, liegt die Entscheidungshoheit über die Durchführung von Maßnahmen wie das Einführen neuer Applikationen oder das Verändern von Prozessen alleine bei der Kommune selbst. Dieses Recht bedeutet natürlich auch eine Verantwortung. Und zwar die Verantwortung, möglichst effizient und im Sinne der Bürger und Unternehmen die übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Wie bereits oben in verschiedenen Kategorien erwähnt, wird dies oft als Bürde und von oben aufgedrückte Verpflichtung wahrgenommen: „Dann [wenn Werbung/Ideen von extern kommen] *schaut man halt, was möchte man machen*“. Trotz der auf politischer Ebene gelebten und im Grundgesetz verankerten kommunalen Selbstverwaltung hat die Verwaltung auf kommunaler Ebene erstaunlich wenig eigenen „Innovationsdrang“ bzw. sieht sie sich selbst selten als denjenigen Akteur, der das Heft des Handelns in der Hand hat. Vielmehr ist das Gefühl der Ohnmacht im Hinblick auf höhere föderale Ebene allgegenwärtig. Das widerspricht etwas dem Grundgedanken, dass die Digitalisierung der internen Verwaltung eigentlich nützen sollte, um ihre Aufgaben effizient bearbeiten zu können und deshalb eigentlich ein Selbstzweck sein müsste.

5.4.2.2.18 Zusammenfassung der bewährten Vorgehensweisen

Als bewährte Vorgehensweisen wurden in diesem Kapitel gute Beispiele aufgegriffen, die von den befragten Kommunen bereits praktiziert werden oder in Planung sind. In jedem Fall wurden diese Vorgehensweisen aus eigenem Antrieb heraus durch die jeweilige Kommune entwickelt. Die Vorgehensweise, die am häufigsten genannt wurde, ist im weitesten Sinne die Kooperation. Im weitesten Sinne bedeutet hier, dass die Zusammenarbeit mit einem bevorzugten (kommunalen) IT-Dienstleister ebenso darunterfällt, wie die vom Landratsamt gehostete Gemeinde-Webseite. Jedoch wurden auch Beispiele genannt, die den Begriff Kooperation besser ausfüllen. Es gab je eine Art Zweckverband, der zwar verschiedene Aufgaben übernimmt, aber auch im Bereich IT-Dienstleistungen aktiv ist, und es gab das Beispiel einer Zweckvereinbarung, über welche die Kommunen von Ausarbeitungen des Landkreises profitieren. Beides ist noch etwas von den Möglichkeiten einer kommunalen Zusammenarbeit entfernt, geht aber in die richtige Richtung. Im Bereich der Mitarbeiterqualifikation wurden vor allem die Motivation der Beschäftigten und die Serviceorientierung in Richtung Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen aufgegriffen. Die Motivation der Mitarbeiter kann bspw. gesteigert werden, wenn in kleinen Schritten vorgegangen wird und die Erfolge, also die kleinen Leuchtturmprojekte innerhalb der Kommune, auch kommuniziert werden. Aber auch ganz grundsätzlich hilft es, wenn mehr IT-Wissen verfügbar ist, d. h., es auch mehr Beschäftigte im Bereich IT gibt. Der Punkt Budget ist stark mit dem Haushaltsrecht verknüpft, d. h., dass ohnehin keine Ausgabe getätigt werden kann, ohne dass ein Posten im Haushalt dafür vorgesehen ist. Jedoch gilt: **Um einen Haushaltsposten dafür vorzusehen, muss eine Planung vorliegen und dafür ist es notwendig, im Vorfeld planerisch oder strategisch vorzugehen. Hand in Hand könnten die beiden Punkte gehen, wenn es eine strategische Planung für den IT-Bereich gibt und dieser dann für**

seine Belange und Weiterentwicklung ein eigenes Budget zur Verfügung hat, über das er verfügen kann.

6 Handlungsempfehlungen zur Überwindung von Barrieren für kleine Kommunen

Das zweigeteilte Ergebnis der empirischen Erhebung bringt neben Barrieren, die den Digitalisierungsfortschritt behindern (können) (5.4.2.1), auch bereits bewährte Vorgehensweisen (5.4.2.2) hervor. Diese können zur Überwindung der Barrieren oder anstehenden Aufgaben hilfreich sein. Ergänzt werden diese positiven Ergebnisse durch ebensolche Erkenntnisse aus der Literatur. Die im Folgenden dargestellten und erläuterten Handlungsfelder decken die wesentlichen Themenbereiche ab, in denen es heute zu Barrieren oder anderen Problemen im Rahmen von Digitalisierungsmaßnahmen kommen kann. Das Ziel ist es, durch die hier entwickelten Handlungsempfehlungen kleinen Kommunen einen **wesentlichen Vorteil im täglichen Umgang** mit der Materie zu verschaffen. Es geht dabei aber nicht nur um aktuelle Probleme, die bewältigt werden sollen. Vielmehr soll die Umsetzung der hier entwickelten Punkte zu einer **zukunftsfähigeren Ausrichtung** verhelfen. Digitalisierungsmaßnahmen sollen ebenso regelmäßig eingeplant und durchgeführt werden wie Fortbildungen und andere Qualifizierungsmaßnahmen, die Mitarbeiter ständig auf den aktuellen Stand bringen. Hier geht es nicht nur um technisches Know-how oder die Bedienung einer neuen Software, sondern es geht um die **Veränderung der Arbeitsabläufe** und die Auswirkungen auf die eigene Tätigkeit und das eigene Arbeitsumfeld.

6.1 Identifizierte Handlungsfelder

Im ersten Schritt wurden aus den Barrieren durch Zusammenfassung und eine weitere Kategorisierung Handlungsfelder identifiziert, denen die Barrieren zugeordnet werden können (vgl. Abbildung 24).

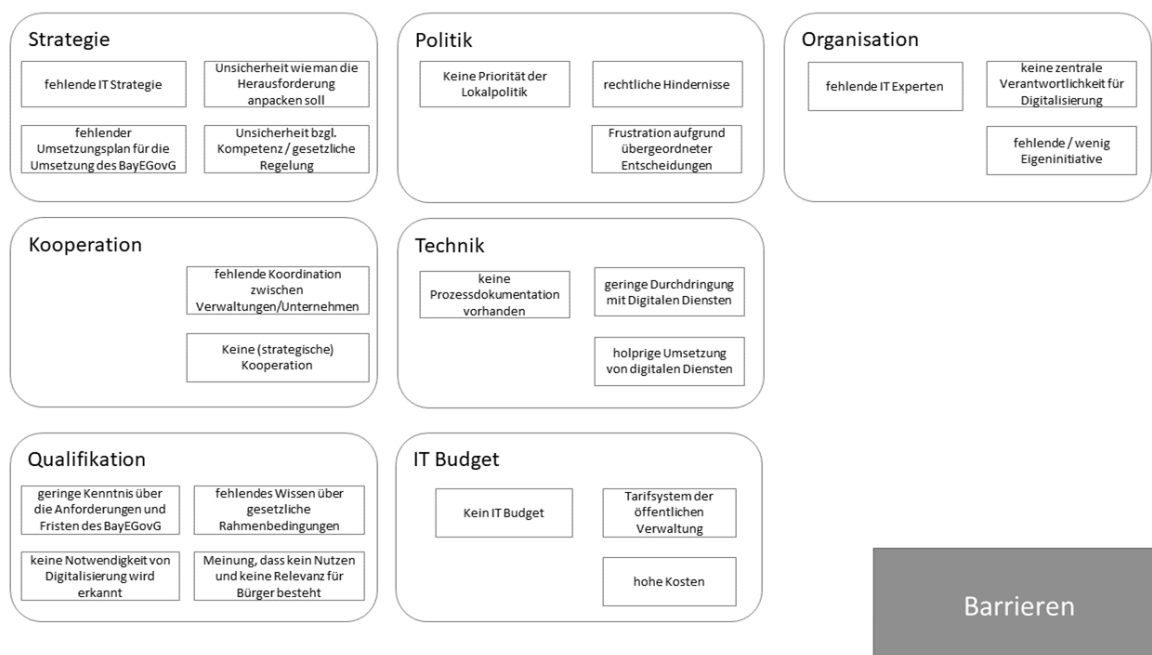


Abbildung 24 - Gruppierung und Kategorisierung der Barrieren (eigene Darstellung)

Die 22 identifizierten Barrieren konnten 7 Handlungsfeldern zugeordnet werden. Die Zuordnung erfolgte anhand von thematischen Zugehörigkeiten. Beispielsweise haben die Barrieren „hohe Kosten“, „kein IT-Budget“ und „Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung“ direkt mit der Finanzierung bzw. dem Budget von Digitalisierungsmaßnahmen zu tun oder nehmen Einfluss darauf. Deshalb wurde dieses Handlungsfeld „IT-Budget“ genannt.

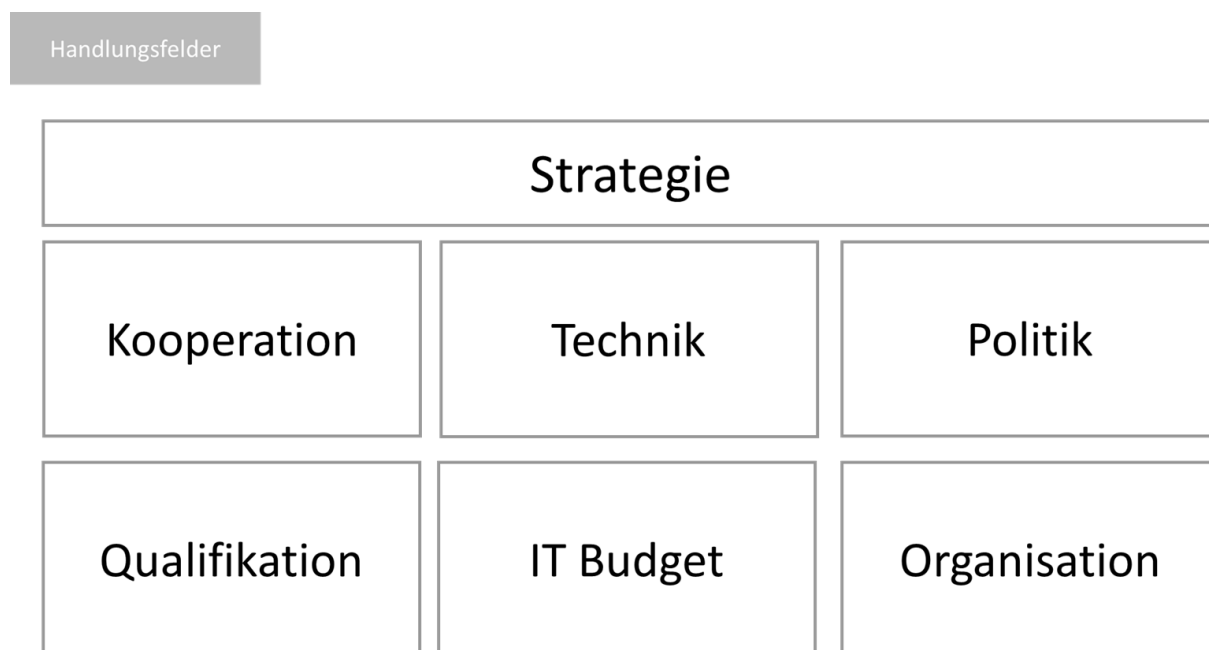


Abbildung 25 - Identifizierte Handlungsfelder

Nicht nur der Darstellung in Abbildung 25 geschuldet ist die Sonderrolle des Handlungsfelds „Strategie“. Eine Sonderrolle genießt dieses Handlungsfeld deshalb, weil der fehlende strategische Prozess bzw. die identifizierten fehlenden Vorgehensweisen als zentraler Bestandteil dieser Arbeit eine Klammer um die Handlungsempfehlungen bilden soll und am Ende die Basis für den gestalteten Handlungsleitfaden darstellt. Die Handlungsfelder werden im Folgenden einzeln beschrieben und sind alphabetisch geordnet:

6.1.1 IT-Budget

Das Handlungsfeld IT-Budget umfasst alle finanziellen Herausforderungen, die im Rahmen von Digitalisierungsmaßnahmen auf eine Gemeinde zukommen. Hierzu gehören neben dringend benötigten Ressourcen, die finanziert werden müssen, auch der Umgang mit den zur Verfügung stehenden Steuergeldern der Kommune. Eine Kommune muss natürlich in erster Linie sparsam mit ihren Mitteln umgehen (Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, vgl. Art. 61 Abs. 2 S. 1 BayGO). Es gibt gerade auch in kleinen Gemeinden viele Bereiche, in die investiert werden sollte. Alleine die öffentliche Infrastruktur und die Versorgung mit

Bildung bzw. der Erhalt von Schulgebäuden und der Bau von Kindertageseinrichtungen erfordert enorme Summen. Trotzdem müssen die notwendigen Investitionen getätigt werden, um für aktuelle und zukünftige Herausforderungen gerüstet zu sein. So ist es wichtig, auch für die digitale Infrastruktur und Verwaltung ausreichend Mittel zur Verfügung zu haben.

6.1.2 Kooperation

Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden ist für die öffentliche Verwaltung von jeher selbstverständlich (Seibel 2018, 1285). Auch die Zusammenarbeit im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) ist bspw. im Bereich von Gebäude- oder Infrastrukturbau keine Seltenheit. Generell kommt die Zusammenarbeit im Rahmen einer öffentlich-öffentlichen Partnerschaft (ÖÖP) zwischen Behörden, eine Partnerschaft mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen einer Public Private Partnership (PPP) oder sonstiges Outsourcing durch die Vergabe an einen externen Dienstleister infrage (Windoffer 2018, 370). Gerade kleine Kommunen beziehen ihre Softwareprodukte fast ausschließlich von kommunalen IT-Dienstleistern. Doch hier bemerkt man an der Bezeichnung „beziehen“ schon, dass die wechselseitige Zusammenarbeit oder Kooperation nicht sehr intensiv gelebt wird. Es ist dann doch eher der Begriff Kunden-Lieferanten-Beziehung, der das Verhältnis zwischen Gemeinden und IT-Dienstleister am besten beschreibt. Für eine konkrete Zusammenarbeit und das Ausschöpfen von Synergieeffekten gibt es bisher noch recht wenige Beispiele, die das vorhandene Potenzial nutzen.

6.1.3 Organisation

Das Handlungsfeld Organisation beschreibt die Organisation der Verwaltung an sich mit ihren Beschäftigten, aber auch das Zusammenspiel mit der Ebene der Lokalpolitik. Hier sind das Selbstverständnis und das Selbstbewusstsein der Verwaltung als Institution gefragt. Es geht darum, die Mitarbeiter mit den nötigen Informationen zu versorgen und es geht darum, die richtigen Mitarbeiter an die richtigen Stellen zu setzen. Es müssen im Rahmen der digitalen Transformation möglicherweise neue Wege eingeschlagen und veränderte Prozesse implementiert werden. Das geht nur mit und durch die Mitarbeiter und muss von oben geregelt und organisiert werden.

6.1.4 Politik

Das Handlungsfeld der Politik umfasst naturgemäß Themen, welche die Verwaltung alleine nicht lösen kann oder die sich nicht mit rein rationalen Argumenten lösen lassen. Jedoch richtet sich dieses Handlungsfeld auch direkt an die Lokalpolitik, die durch ihre Entscheidungen der stärkeren Digitalisierung mehr Priorität schenken und ihren finanziellen Spielraum erhöhen kann. Aber auch durch Entscheidungen hinsichtlich des Personalkörpers können entscheidende Weichen gestellt werden. Da der Bürgermeister neben der politischen auch die organisatorische Führung der Verwaltung innehat, ist dieses Feld speziell auf seine kommunalpolitische Rolle zugeschnitten. Ein Punkt, der in diesem Zusammenhang stark von der politischen Einstellung

von Bürgermeister und Gemeinderat abhängt, ist die Öffnung und Transparenz der Kommune in Richtung Öffentlichkeit. Dies kann durch digitale Unterstützung ganz zum Vorteil und im Interesse der Kommune ausgestaltet werden.

6.1.5 Qualifikation

Die Qualifikation von Mitarbeitern ist selbstredend immer ein Handlungsfeld. Im Bereich der kleinen Kommunen jedoch ganz besonders. Denn meist sind weder die adäquaten IT-Fachleute in der Verwaltung noch diese Spezialisten auf dem freien Markt (gerade im ländlichen Bereich) in ausreichendem Maße verfügbar. Wenn doch, liegt in den meisten Fällen die tarifliche Bezahlung weit unterhalb des Verdiensts in der freien Wirtschaft, einmal davon abgesehen, dass kleine Kommunen möglicherweise diese finanziellen Mittel gar nicht aufbringen können oder wollen.

Da das Wissen aber trotzdem benötigt wird, ist eine erprobte Möglichkeit die Qualifikation des vorhandenen Personals durch Fortbildungen, der Austausch auf Messen oder im Rahmen von Weiterbildungsmaßnahmen.

Wichtig ist im Rahmen der Digitalisierung, dass nicht nur Wissen zum Umgang mit bestehenden Programmen oder Abläufen vermittelt wird, sondern auch das notwendige Verständnis dafür vermittelt wird, dass sich Abläufe im Zuge ihrer Digitalisierung ändern werden bzw. ändern müssen, um den notwendigen Nutzen für die Verwaltung und somit ihre Mitarbeiter zu erzeugen.

6.1.6 Strategie

Dem Handlungsfeld Strategie kommt, wie oben bereits angedeutet, eine Sonderrolle zu, da dieses für die abschließende Erstellung des Handlungsleitfadens als Strukturmodell dient. Aber nicht nur deshalb ist das Handlungsfeld der Strategie wichtig. Mehrere der festgestellten Barrieren lassen sich auf ein fehlendes strategisches Vorgehen zurückführen, d. h. auf das Fehlen von strategischen Vorüberlegungen in Bezug auf die zukünftigen Veränderungen.

Wenn es bspw. keinen Umsetzungsplan für gesetzliche Anforderungen gibt oder nicht klar ist, wie diese angepackt werden sollen, kann das zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung führen. Ein strategisches Herangehen mit kleinen definierten Arbeitspaketen kann hier die Umsetzung erleichtern. Zusätzlich ist ein wichtiger Punkt der strategischen Überlegungen, sich über ein Ziel im Klaren zu sein, welches man durch diese Maßnahmen erreichen möchte. Ist das nicht gegeben, erscheinen manche, möglicherweise von oben diktierten Anforderungen unnötig und ärgerlich.

6.1.7 Technik

Ein Handlungsfeld, das für die Digitalisierung von hoher Relevanz ist und dessen Bezeichnung hier zugegebenermaßen sehr weit gefasst ist, ist das Handlungsfeld Technik. Darunter fallen notwendige technische Tätigkeiten genauso wie die Art und Weise der technischen Umsetzung von Maßnahmen. Ebenso wird hierunter die Abdeckung der technischen Unterstützung subsumiert. Das heißt zum Beispiel, welche technischen Möglichkeiten wären denn sinnvoll? Oder aber auch: Warum werden denn manche Dienste umgesetzt, obwohl man sowieso Bedenken bzgl. der Nutzung hat und andere, für die das gleiche gilt, nicht? Auch die eher zögerliche Nutzung von Clouddiensten und Hosting-Angeboten von Service-Providern ist Teil dieses Handlungsfelds. Es gibt gerade in Bezug auf die Nutzung von Shared-Services eine starke wechselseitige Abhängigkeit vom Handlungsfeld Kooperation, welche später genauer erläutert wird.

6.2 Abgeleitete Handlungsempfehlungen

Aus den identifizierten Handlungsfeldern (vgl. 6.1 Identifizierte Handlungsfelder) werden im nächsten Schritt Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die Basis bilden hier die bewährten Vorgehensweisen aus der empirischen Erhebung, welche kombiniert mit Anforderungen und Erkenntnissen aus der Literatur zu Handlungsempfehlungen formuliert werden. Bereits bestehende und bewährte Vorgehensweisen finden oft nicht die nötige Verbreitung, sollten jedoch häufiger als gute Beispiele zur Nachahmung dienen (Manoharan/Ingrams 2018, 8). Gegliedert nach den Handlungsfeldern werden sie nachfolgend vorgestellt und beschrieben. Im ersten Schritt wurden dazu die identifizierten bewährten Vorgehensweisen (vgl. 5.4.2.2) den Handlungsfeldern zugeordnet (vgl. Abbildung 26). Dies erfolgte ebenfalls nach thematischer Abgrenzung bzw. Zuordnung. Beispielsweise wurde die bewährte Vorgehensweise Kooperation mit anderen Verwaltungen bspw. im Rahmen einer Zweckvereinbarung folglich dem Handlungsfeld Kooperation zugeordnet.

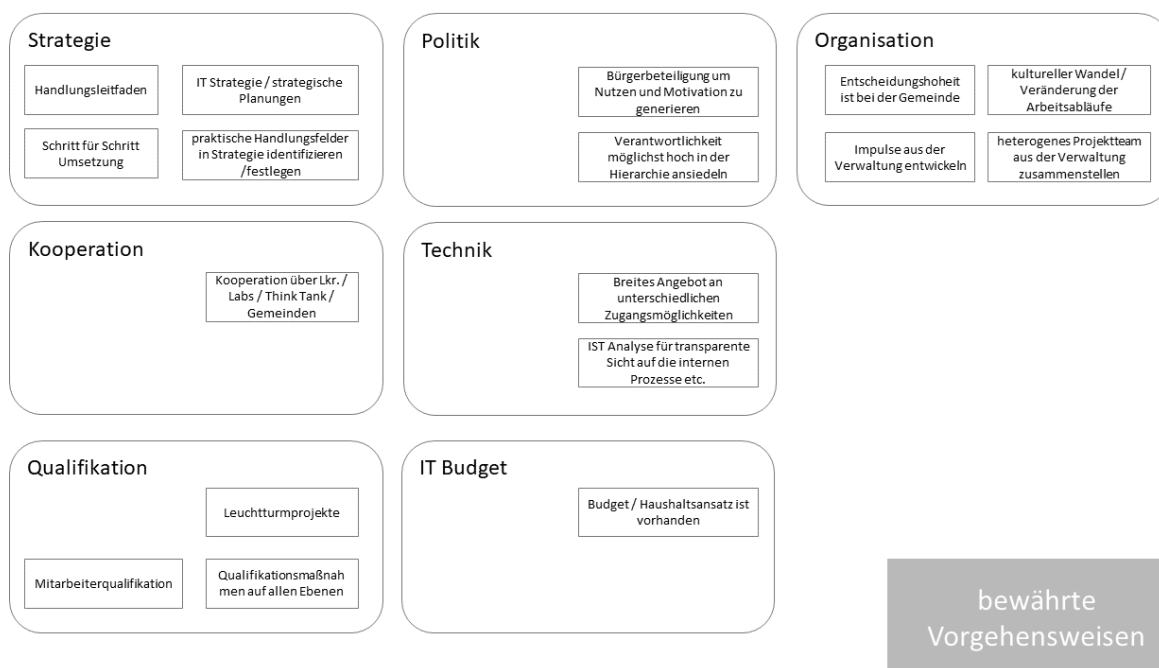


Abbildung 26 - Zuordnung der bewährten Vorgehensweisen zu den identifizierten Handlungsfeldern (eigene Darstellung)

Im zweiten Schritt wurden die nach Handlungsfeldern kategorisierten bewährten Vorgehensweisen zu Handlungsempfehlungen weiterentwickelt (vgl. Abbildung 27). Dazu wurden die Handlungsfelder beibehalten und um Handlungsempfehlungen ergänzt. In die Handlungsempfehlungen sind sowohl aus der Empirie hervorgegangene bewährte Vorgehensweisen als auch Empfehlungen aus der Literatur und Praxis eingeflossen. Oberstes Ziel war, die zuvor erörterten Barrieren dadurch zu überwinden. Die so entstandenen Handlungsempfehlungen werden später (siehe 7.4) im Rahmen der Erstellung eines Handlungsleitfadens angewendet, um kleinen und mittleren Kommunen den Einstieg in die Digitalisierung zu erleichtern.

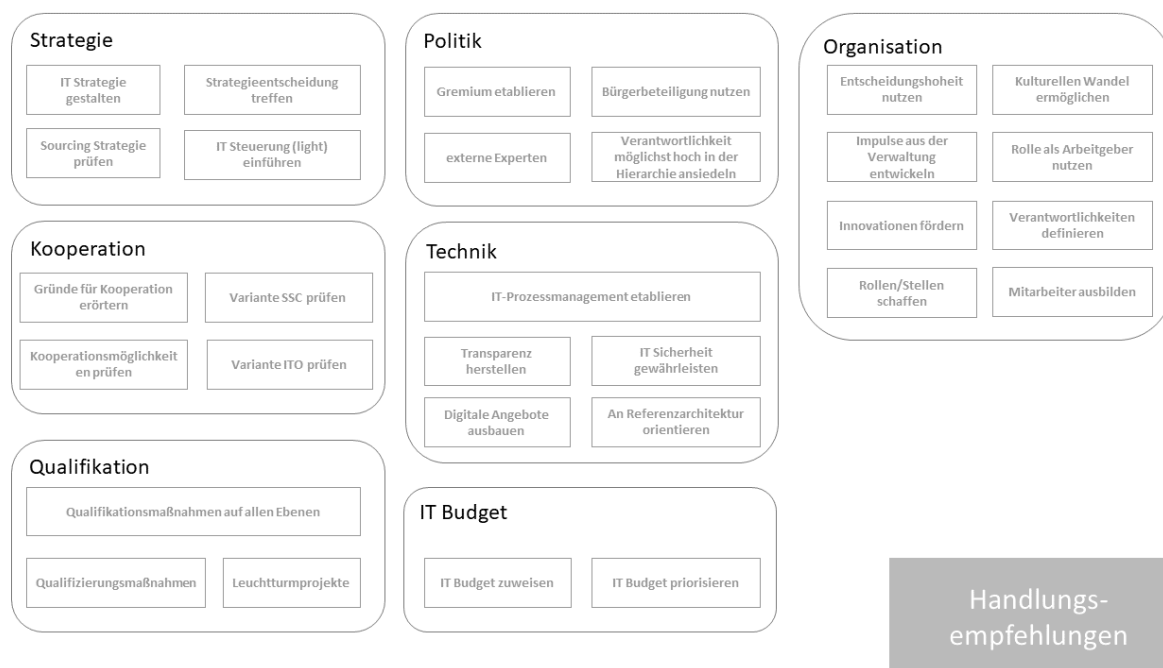


Abbildung 27 - Handlungsempfehlungen kategorisiert nach Handlungsfeldern (eigene Darstellung)

6.2.1 IT-Budget

Im Handlungsfeld „IT-Budget“ werden die zur Finanzierung von Digitalisierungsmaßnahmen relevanten Handlungsempfehlungen „IT-Budget zuweisen“ und „IT-Budget priorisieren“ beschrieben.

6.2.1.1 IT-Budget zuweisen

Der Nachteil von aktuellen Planungen im Haushaltsrecht sieht zum einen meist die Deckung von individuellen Bedarfen vor und geht so zulasten von übergreifenden Maßnahmen (Wolf 2017, 221). Das IT-Budget bzw. die Investitionen sollen in enger Abstimmung mit den Verantwortlichen für die Umsetzung und den Fachbereichen definiert werden, um zum einen den besten Nutzen durch das Projekt und zum anderen die Zustimmung zur Budgetverteilung zu erhalten (Tambotoh et al. 2017, 131).

Sollte es bisher noch kein dediziertes Budget für IT- oder Digitalisierungsmaßnahmen geben, empfiehlt es sich, ein solches festzulegen, damit die Verwaltung einen Handlungsspielraum zur Umsetzung der Maßnahmen hat. Sicherlich werden die meisten Beschaffungen, wenn sie vom Gemeinderat für notwendig erachtet werden, auch ohne dieses beschafft (siehe 5.4.2.2.4). Wenn aber ein IT-Budget existiert, erhöht das die Sichtbarkeit und Priorität der Maßnahmen und lässt das Thema Digitalisierung stärker in den Fokus rücken. Zudem ist das Interesse der Politik für diese für die Verwaltung wichtige Thematik nicht immer sehr stark ausgeprägt und kann ansonsten zu unnötigen Verzögerungen oder gar Blockierungen führen (siehe 5.4.2.1.4 und 5.4.2.1.7).

6.2.1.2 IT-Budget priorisieren

Die Tatsache, dass meist nicht genug Geld vorhanden ist, um alle notwendigen Maßnahmen einer Kommune abzudecken, sollte nicht von der Notwendigkeit ablenken, die die Digitalisierung für die zukünftige Bewältigung der Verwaltungsaufgaben hat. Deshalb ist eine wichtige Maßnahme, der Weiterentwicklung und Transformation auch die notwendige finanzielle Priorität zu geben und dementsprechend Haushaltsmittel für diese Vorhaben einzuplanen. Dieser Punkt ist natürlich eng mit dem strategischen Vorgehen verknüpft, denn ohne das Wissen um die nächsten konkreten Schritte können keine weiterreichenden finanziellen Planungen getätigt und priorisiert werden (Tambotoh et al. 2017, 131). Auch im privatwirtschaftlichen Bereich werden zu geringe IT-Budgets als eine der größten Hürden der Digitalisierung beschrieben (Stich 2016).

Als Gradmesser für die Höhe könnte die Darstellung in Abbildung 28 dienen, wonach die Höhe des IT-Budgets im öffentlichen Bereich ca. 6,1 % vom Umsatz beträgt.

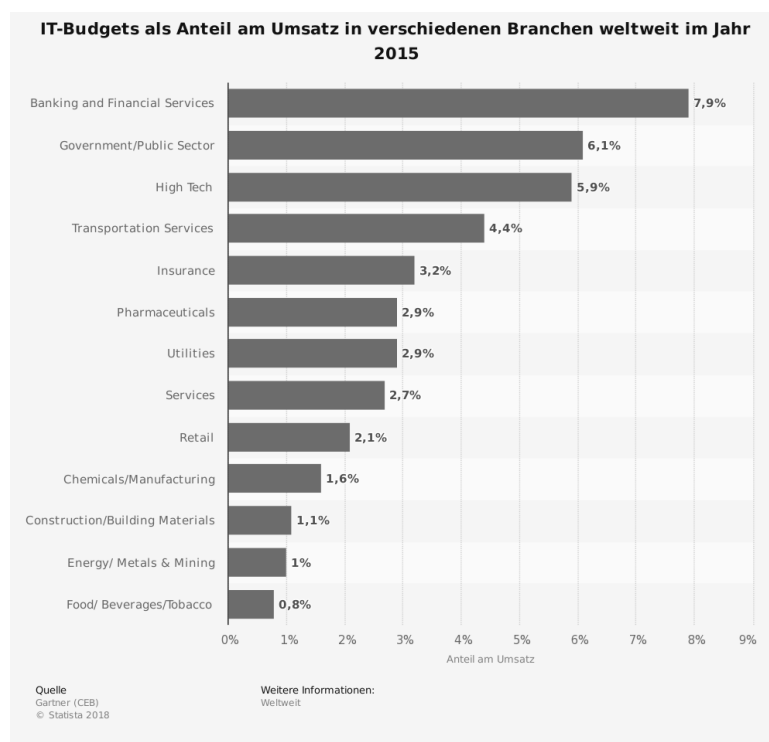


Abbildung 28 - IT-Budgets nach Branchen 2015 (Quelle: Statista (2015))

Als weiterer Anhaltspunkt kann ein Blick auf Statista (2018) geworfen werden, die besagt, dass das IT-Budget zu 45,5 % für Betrieb, Wartung und Pflege der IT aufgewendet wird und zu 24,6 % für Updates, Aktualisierungen und Erweiterungen. Für Innovationen werden demnach 23 % und für Unvorhergesehenes ca. 7 % verwendet. Das kann zur Argumentation im Gemeinderat dienen, dass die konkrete Höhe eines ggf. neu eingeführten IT-Budgets sich nur um ca. 30 % für Innovationen erhöhen müsste, um mehr Spielraum für die Digitalisierung zu haben (vgl. Abbildung 29).

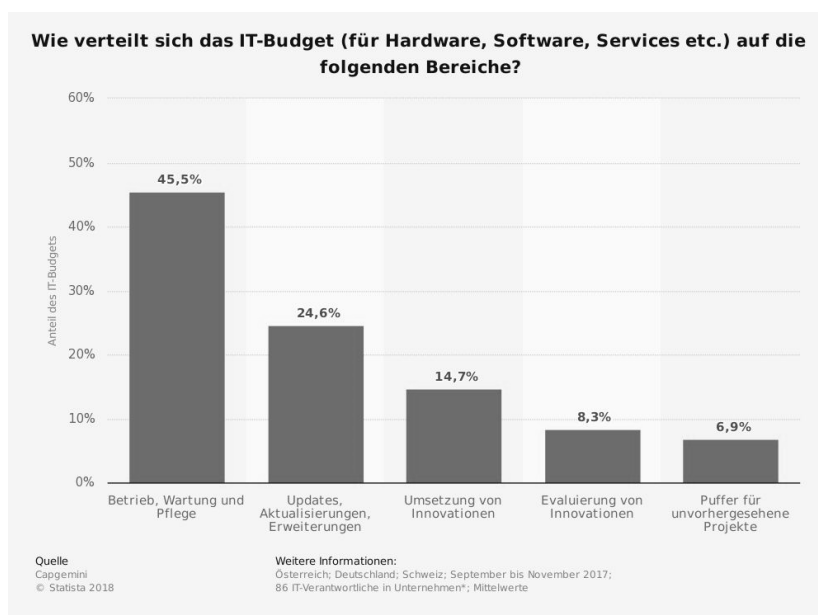


Abbildung 29 - Verteilung IT-Budget nach Zweck (Quelle: Statista (2018))

Prominente Beispiele für das Zurverfügungstellen von finanziellen Mitteln in Form eines Budgets, um dem Thema Digitalisierung auch politisch größeres Gewicht zu verleihen, gibt es vor allem auf Bundes- und Landesebene (StMWi 2017; Bundesministerium der Finanzen 2018; Staatskanzlei Niedersachsen 2018).

6.2.2 Kooperation

Eine sehr wichtige, wenn nicht die wichtigste Handlungsempfehlung ist die Empfehlung nach mehr Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene (Neutzner 2016, 56-57). Durch die Rahmenbedingungen von kleinen Kommunen, die eine selbstständige Bearbeitung der aktuellen und zukünftigen Anforderungen im IT-Bereich kaum möglich machen, kann diese Empfehlung aber auch als Forderung verstanden werden. Die Möglichkeiten sind vielfältig gegeben und werden auch durchaus schon angewendet (vgl. 4.1.6, 5.4.2.2.1). Jedoch wird die gemeinsame Erbringung durch verschiedene kommunale Anbieter oder die Inanspruchnahme eines großen kommunalen IT-Dienstleisters noch verhältnismäßig selten in Anspruch genommen (vgl. 2.3, 5.4.2.1.8.).

Gesetzliche Regelungen zur Zusammenarbeit von Gemeinden finden sich bspw. in Art. 57 Abs. 3 der bayerischen Gemeindeordnung, in dem es heißt: „Übersteigt eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit der Gemeinde, so ist die Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen“ oder auch in anderen Gesetzen, wie bereits in 4.1.6 erläutert.

Die interkommunale Zusammenarbeit existiert bereits, um eine wirtschaftliche Erfüllung von Aufgaben zu gewährleisten und um überhaupt in der Fläche die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erbringen zu können (Hinz 2018a, 1491). Gerade die ökonomische Sicht auf die Aufgabenerfüllung und die kommenden Herausforderungen durch den demografischen Wandel

sind zwei gute Gründe, um an die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen zu denken (Hinz 2018a, 1492). Die Varianten, die von einfachen Absprachen und dem Austausch von Informationen bis hin zu konkreten Organisationen gehen, sind auch international von Relevanz (Stollhof 2010, 129; Giacomini 2017, 2-4). Die Varianten wurden bereits in 4.1.6 dargestellt. Beispiele, an denen die Praktikabilität dieser Zusammenarbeitsformen zu sehen sind, findet man vor allem im Bereich des Tourismus oder der Wasser- und Abwasserversorgung. Aber auch die Wirtschaftsförderung, die Abfallentsorgung oder der öffentliche Personennahverkehr sind mittlerweile beliebte Anwendungsfelder (Stollhof 2010, 128; Hinz 2018a, 1495).

Akteure, mit denen Kooperationen stattfinden können, sind neben anderen Kommunen auch Behörden anderer föderaler Ebenen oder öffentliche Einrichtungen wie Landkreise oder Landesverwaltungen. Aber auch halb- oder ganz privatwirtschaftliche Unternehmen können als Partner zur Zusammenarbeit infrage kommen.

Als Kooperationsformen stehen demnach sowohl öffentlich-rechtliche Formen wie kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände oder Anstalten des öffentlichen Rechts als auch privatrechtliche wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder eingetragene Vereine zur Verfügung (Stollhof 2010, 133; Hinz 2018a, 1495). Bei der letzteren Gruppe der privatrechtlichen Formen ist allerdings zu beachten, dass u. a. gemeindliche Einwirkungsrechte gewahrt bleiben, d. h., die Trägerschaft bleibt bei der oder den Kommunen und es werden keine Rechtsformen mit unbeschränkter Haftung angewendet (Stollhof 2010, 133). Außerdem müssen die Zulässigkeitsvoraussetzungen öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeit der Kommune und Subsidiaritätsgrundsatz erfüllt sein (Proeller/Krause 2018).

Eine mögliche Ausgestaltung auch als Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) wären Dienstleistungszentren, welche hauptsächlich administrative Aufgaben mehrerer Kommunen übernehmen (Hinz 2018a, 1496). Diese Dienstleistungszentren können laut Hinz (2018a, 1496) Unterstützungsleistungen wie Personalabrechnung, Ausschreibungs- und Vergabeleistungen oder auch IT-Fachberatungen anbieten und so einen hohen Nutzen für die einzelnen Kommunen generieren, ohne dass dies negative Auswirkungen auf die Bürger haben könnte. Die wenigen belastbaren Zahlen, die in Deutschland hierfür existieren, geben an, dass interkommunale Zusammenarbeit, wenn sie denn Anwendung findet, hauptsächlich in den Bereichen Kultur, Rettungsdienst und Wirtschaftsförderung fällt. Jedoch bescheinigt eine Studie von Rosenfeld et al. (2016), dass Kommunen durchaus ein reges Interesse an Zusammenarbeit im Bereich EDV haben oder bereits durchführen (Neutzner 2016, 155-156; Hinz 2018a, 1497).

Eine besondere Form der kommunalen Zusammenarbeit, die Mäding (2010, 205ff) beschreibt, könnte gerade für die Aufgaben rund um die Digitalisierung eine zukunftsfähige Lösung darstellen. Er nennt die Kooperationsform „**strategische Regionsbildung**“ und meint damit, dass zur Leistungserfüllung über die eigenen Gemeindegrenzen hinausgeblickt werden kann. Jedoch sollten trotzdem gerade im ländlichen Raum regionale Zusammengehörigkeiten berücksichtigt bleiben (Hinz 2018a, 1491-1492). Gerade in der empirischen Erhebung für die hier vorliegende Arbeit wurde immer wieder deutlich, dass es durchaus Vorbehalte gegenüber den übergeordneten föderalen Ebenen oder auch den Landkreisen gibt. Eine generelle Abneigung gegenüber einer konstruktiven Zusammenarbeit allerdings nicht.

Eine Kooperation, die Rechtsform im Moment noch außen vorgelassen, die nicht zwangsweise von Bund oder Land übergestülpt wird, sondern einen regionalen Bezug genießt und trotzdem eine kritische Größe hat, um wirtschaftlich Leistungen zu erbringen, könnte hier die entscheidende Variable sein. Die Entscheidungsfelder, die bearbeitet werden müssen, um am Ende zu einer strategischen Region zu kommen, sind die regionalen Reichweite, der Aufgabenbereich und als drittes Feld die Trägerschaft (Mäding 2010, 212-215).

6.2.2.1 Gründe für Kooperation erörtern

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet gerade viele ökonomische Vorteile, so können durch erzielte Skaleneffekte Leistungen günstiger erbracht werden, weil gleiche Aufgaben gebündelt werden können und es sich in der Folge lohnt, auch spezialisiertes Personal anzustellen (Heckmann et al. 2013, 24-25; Hoberg et al. 2014, 16; Neutzner 2016, 56; Hinz 2018a, 1494). Bürger und Unternehmen können überdies auch direkt davon profitieren, wenn sich Kommunen auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren können, weil unterstützende IT-Dienstleistungen anderweitig unter Verwendung der aktuellen Technologie erbracht werden können (Stollhof 2010, 128-129; Hinz 2018a, 1496). Es lohnt sich in der Regel für kleine Kommunen, ungeachtet der Besoldungsstufen, nicht, IT-Spezialisten einzustellen, die ein großes Expertenwissen mitbringen, wenn es keine ausreichenden Aufgaben in diesen Gebieten gibt. Zudem sind IT-Fachkräfte sowohl in der Privatwirtschaft als auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung rar (Hoberg et al. 2014, 52-53).

Da, wie unter 2.1.6 erläutert, weder ein Anspruch auf die Errichtung von Insellösungen noch ein Zwang zur Nutzung von zentralen Diensten eine ideale Lösung zu sein scheint, könnte das Kooperationsprinzip und mit ihm die Etablierung von regionalen Dienstleistungszentren eine vorstellbare Vorgehensweise sein (Bernhardt 2018, 17). Gerade im ländlichen Bereich können Kooperationen eine mögliche Lösung für die Herausforderungen des demografischen Wandels sein. Wenn die Bevölkerungszahl zurückgeht, können unterschiedliche Angebote an Diensten (analog und digital) für die alternde Gesellschaft notwendig werden (Becker et al. 2009b, 3-4).

Zur Entscheidungsfindung, ob Leistungen alleine oder in Zusammenarbeit erbracht werden können, sind Fragen zur Reflektion hilfreich: Beispielsweise hat Šeba (2018, 100) in einem Entscheidungsbaum solche Fragen dargestellt. Danach stellt man sich zuerst die Frage, warum man eine Leistung auslagern möchte (Šeba 2018, 100). Neben dem Fokus auf die eigenen Kernkompetenzen, der Verringerung der Kosten und einer höheren Flexibilität sind hier ein Zuzugewinn an Kompetenz und die Erhöhung der Qualität als mögliche positive Effekte einer Kooperation genannt. Dies wird für die meisten kleinen Kommunen, aufgrund der fehlenden IT-Spezialisten, auch der ausschlaggebende Grund sein (Šeba 2018, 100). Im Weiteren (siehe Abbildung 30) wird nach benötigter besserer Technik, nach nötigem Spezialwissen und den jeweiligen möglichen Finanzierung gefragt (Šeba 2018, 100). In den meisten Fällen sind die Beschaffung und der Aufbau des nötigen Wissens für einzelne kleine Kommunen mit erheblichen Anstrengungen verbunden, sodass eine Zusammenarbeit oft die effizientere und auch günstigere Lösung sein wird.

Jedoch kann unabhängig von der monetären Motivation auch aus Sicht der unterschiedlichen Geschäftsprozesse ein Auslagern mehr oder weniger sinnvoll sein (Johanning 2014, 105-107). Zusammengefasst lässt sich sagen: Prozesse sind immer dann gut für Kooperationen geeignet, wenn sie einen hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung haben (Johanning 2014, 105-107). Und das trifft auf Leistungen der öffentlichen Verwaltung häufig zu.

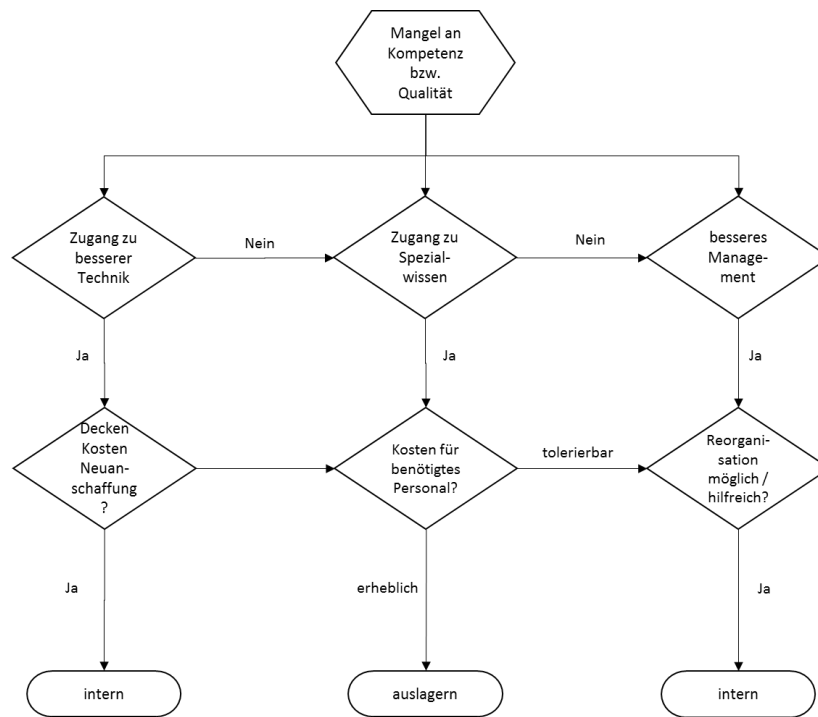


Abbildung 30 - Entscheidungsbaum Auslagerung (eigene Darstellung, Ausschnitt aus Šeba (2018, 100))

6.2.2.2 Kooperationsmöglichkeiten prüfen

Um Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Umsetzbarkeit einer Kooperation zu begegnen, sollte man sich vor der Entscheidung sowohl die potenzielle Aufgabe als auch die potenziellen Unternehmen genauer ansehen und dabei verschiedene Kriterien beleuchten (Hoberg et al. 2014, 53-55; Jakob et al. 2015). Hierzu ist bei der zu vergebenden Aufgabe bspw. zu beachten, welches Wissen benötigt wird (Jakob et al. 2015; Kahl et al. 2017). Bei der Auswahl des Partners sind Punkte wie die Größe des Unternehmens, das bisher erworbene Know-how bzw. die Kernkompetenz oder die Rechtsform entscheidend (Jakob et al. 2015).

Welcher Kreis an Akteuren zur Zusammenarbeit oder Kooperation dann konkret im Einzelfall infrage kommt, hängt von verschiedenen Faktoren ab, u. a. auch von der zu erbringenden Aufgabe. Nachfolgend werden Beispiele in Bezug auf die Frage genannt, welche Aufgaben durch welche Akteure in welcher Form erfüllt werden könnten.

Aufgrund des speziellen Charakters von Gemeinden und den teils hoheitlichen Aufgaben kommen bspw. nicht für alle Tätigkeiten Privatunternehmen als Kooperationsform infrage. Für Aufgaben wie die Erstellung und Pflege der Webseite, Marketingaufgaben oder Kommunikation, also Aufgaben, die ohnehin im eigenen Wirkungskreis der Kommune liegen (Art. 57 BayGO),

ist es aber unerheblich, welche rechtliche Stellung das Unternehmen besitzt. Jedoch kann attestiert werden, dass für Zwecke ohne Gewinnerzielungsabsicht, sondern zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, öffentlich-rechtliche Rechtsformen besonders in Betracht kommen (Stollhof 2010, 130).

Eine mögliche öffentlich-rechtliche Form der Kooperation ist der **kommunale Zweckverband** (vgl. 4.1.6). Seine Rechtsgrundlage hat er in Bayern in Art. 2, 17-48 BayKommZG. Er findet bereits häufig im Bereich der Zusammenarbeit von Kommunen Anwendung und könnte auch im Bereich der Digitalisierung, also Weiterentwicklung eine Möglichkeit der gemeinsamen Annäherung an komplexe Themen darstellen (Stollhof 2010, 130-131). An den Beispielen der Abfallentsorgung oder bei der Verkehrsüberwachung kann man sehen, dass Kommunen, die alleine für sich diese Aufgaben nicht oder nur sehr schwer bewältigen könnten, mit einem Zweckverband eine Plattform finden, gemeinsam diese Aufgaben zu bewältigen. Das heißt, im Bereich der Digitalisierung könnte das bedeuten, dass der Zweckverband Mitarbeiter und dadurch Wissen aufbaut und alle teilnehmenden Kommunen davon profitieren können. Anhand der empirischen Erhebung lässt sich sehen, dass bereits erste Schritte in Form von Zweckvereinbarungen in diese Richtung unternommen werden.

Gerade in der Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis als Gebietskörperschaft ist allerdings darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten sowie die Aufgaben genau definiert sind. Im Rahmen dieser Erhebung wurden auch Vorbehalte gegenüber einer zu engen Partnerschaft mit dem Landkreis geäußert. Das hat zum einen den Grund der unklaren Lage der Finanzierung und zum anderen an der (möglicherweise) ungenügenden Übertragbarkeit von Lösungen, die vom Landkreis (mit)entwickelt wurden und welche dann auch von kleinen Gemeinden übernommen werden sollten. Rechtlich ist zu beachten, dass die beteiligten Kommunen das Recht bzw. die Pflicht der Aufgabenerfüllung, die der Zweckverband erbringt, an diesen abgeben und nur durch Gremienarbeit Einfluss nehmen können (Stollhof 2010, 130-131). Der entsprechende Kompetenzverlust ist zu bedenken (Stollhof 2010, 131) und wiegt vermutlich bei der Entscheidungsfindung in den jeweiligen Gremien schwer.

Die Bereitstellung einer elektronischen Verwaltungsinfrastruktur ist nach dem verhältnismäßig neuen BayEGoVG eine gemeinsame öffentliche Aufgabe. Diese kann nach Art. 8 Abs. 1 S. 2 BayEGoVG im Zusammenwirken, nämlich laut Denkhaus/Geiger (2016, 179) von **Zweckvereinbarungen** und **Zweckverbänden** nach **KommZG**¹¹ erbracht werden. Um eine interkommunale Zusammenarbeit vergabefrei bewerkstelligen zu können, dürfen nur Aufgaben wahrgenommen werden, die alle beteiligten Kommunen erbringen müssen, es darf kein privater Dritter beteiligt sein, die vertraglichen Regelungen gehen über einen reinen Austausch hinaus und es darf sich kein finanzieller Vorteil eines Beteiligten ergeben (Stollhof 2010, 146-147).

Insgesamt hat man als Kommune also folgende Möglichkeiten (vgl. Tabelle 6), die unterschiedlichen Aufgabentypen in einer Kooperation zu erbringen:

¹¹ Der rechtliche Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit ist bspw. in Bayern über das BayKommZG und Baden-Württemberg über das GKZ BW geregelt.

Aufgabentyp	Interkommunale Zusammenarbeit (bspw. KommZG)	IT-Dienstleister (AöR)	IT-Dienstleister (privatrechtlich)
Eigene Angelegenheit – Pflichtaufgabe	Ja ¹²	Ja	Ja ¹³
Eigene Angelegenheit – freiwillige Aufgabe	Ja	Ja	Ja ¹⁴
Übertragene Angelegenheit	Ja	Ja	Ja ¹⁵

Tabelle 6 - Mögliche Aufgabenerbringung (eigene Darstellung)

6.2.2.3 Variante Shared Service Center (SSC)

Der Begriff des **kommunalen Zweckverbands** ist eine im Bereich der Verwaltung etablierte Bezeichnung für eine Organisationsform der Zusammenarbeit. Diese Form wird, wie oben bereits erwähnt, bereits häufig in Bereichen der kommunalen Aufgabenerfüllung wie Wasserver- und Abwasserentsorgung oder dem öffentlichen Nahverkehr verwendet. Im Bereich der Erbringung von IT-Dienstleistungen ist die Ausgestaltung eines kommunalen Zweckverbands bspw. die eines **Shared Service Centers** (SSC) (Hoberg et al. 2014, 16-19). In einem SSC werden Dienstleistungen, also Services, von einem Erbringer für viele Empfänger bereitgestellt (Hoberg et al. 2014, 16-19). Dabei entsteht wie beim kommunalen Zweckverband auch in der Regel durch eine Neugründung ein neuer Akteur (Hoberg et al. 2014, 19-20). Klare Vorteile, die der Service-Bezug aus einem SSC oder aus der Cloud, bspw. als SaaS, bringt, sind u. a. der Wegfall von initialen Investitionen, hoher Aufwand rund um Lizenzen und anderer organisatorischer Fragen rund um die IT. Weiter entsteht durch die serviceorientierte Darstellung ein hohes Maß an Transparenz (Janssen/Joha 2011, 6-7). All diese Vorteile gibt es trotzdem nicht zum Nulltarif. Denn auch hier ist es notwendig, das Heft des Handelns zumindest teilweise in der Hand zu behalten. Unter anderem sind es hier die Herausforderungen des nötigen Monitorings, der Vertragsgestaltung und die Steuerung der Leistungserbringer, die nicht vernachlässigt werden sollten (Janssen/Joha 2011, 6-7).

6.2.2.4 Variante IT-Outsourcing

Im Vergleich zu einem SSC funktioniert das klassische Outsourcing über auf dem Markt bereits verfügbare Dienstleister (Hoberg et al. 2014, 19-20). Trotzdem stellt das Outsourcing natürlich eine Alternative und eine Art der gemeinsamen Leistungserbringung dar. Eine mit einem aktuellen Begriff umschriebene Variante des Outsourcings ist die Nutzung von Cloud-Diensten. Die Nutzung von Cloud-Diensten durch Kommunen ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, unterliegt aber unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen (Heckmann et al. 2013, 30-34). Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Bedenken müssen vor allem die

¹² U. a. laut Art. 57 Abs. 3 GO

¹³ Vgl. soweit Kommunalunternehmen (vgl. 4.1.6)

¹⁴ Vgl. soweit Kommunalunternehmen (vgl. 4.1.6)

¹⁵ Vgl. soweit Kommunalunternehmen (vgl. 4.1.6)

Themen Datenschutz und IT-Sicherheit eine große Rolle bei der Vergabe spielen (Heckmann et al. 2013, 34-36).

Vorteile kann die Mischung unterschiedlicher IT-Dienstleister je nach Anwendungsfall haben. So ist für die meisten Verwaltungsverfahren eine stabile Leistungserbringung im rechtssicheren Rahmen die einzige Alternative. Jedoch kann für die Sammlung und Implementierung von Ideen und Möglichkeiten zur Bürgerkommunikation oder -partizipation auch ein agiler Ansatz mit einem innovativen Partner sinnvoll sein (Kahl et al. 2017, 53-55). Ein Beispiel dafür sind übergeordnete Einheiten zum **Wissenstransfer** in Form von **Inkubatoren**, die es bereits in anderen Bereichen gibt. Beispielsweise unterhalten Konzerne solche flexiblen Einheiten zur Förderung von Innovationen (Martini et al. 2016, 76). Es sollen dadurch der Innovationsforschung folgend die Vorteile von Start-up-Strukturen in etablierte Organisationen getragen werden (Martini et al. 2016, 76-78). Innerhalb der Gruppe der kleinen Kommunen dürfte das für einzelne Akteure zwar nur schwer realisierbar sein, jedoch ist eine Kombination aus mehreren Akteuren in Form von strategischen regionalen Hubs durchaus denkbar.

6.2.3 Organisation

Die Beschreibung für das Handlungsfeld Organisation findet sich in 6.1.3. Das Handlungsfeld wird hier durch die Handlungsempfehlungen *Impulse aus der Verwaltung entwickeln, Entscheidungshoheit nutzen, Kulturellen Wandel ermöglichen und Vorbehalte abbauen, Rolle als Arbeitgeber nutzen, Innovationen fördern, Verantwortlichkeiten definieren, Rollen und Stellen schaffen* und *Mitarbeiter ausbilden* näher beschrieben und ausgestaltet.

6.2.3.1 Impulse aus der Verwaltung entwickeln

Die Eigeninitiative im Bereich der Handlungsempfehlungen kann mit Fokus auf die kleinen Kommunen auch mit den Begriffen Zukunftsblick und Mut gleichgesetzt werden. Eigeninitiative soll bedeuten, im ersten Schritt die Handreichung der übergeordneten föderalen Ebenen zu nutzen, obwohl dies natürlich viel Arbeit mit sich bringt. Gleichwohl sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen nur ein Wegweiser, eine grobe Richtschnur sein. Alles darüber hinaus, also die praktische Umsetzung, um aus den Rahmenbedingungen auch einen Nutzen schöpfen zu können, muss von den Kommunen selber initiiert werden. Dies soll nicht passieren, weil der Gesetzgeber, die Regierung, das Landratsamt oder irgendeine Studie das sagt, sondern weil es im ureigenen Interesse jeder Gemeinde liegt.

Ein wenig visionäres Beispiel sind Online-Dienste. Ein Großteil der im Rahmen unserer Erhebung befragten Kommunen hat dem weiteren Ausbau von Online-Diensten, also über die 5-7 Standardanwendungen hinaus, keine hohe bzw. gar keine Bedeutung beigemessen. Die Begründung lautet meist ähnlich: „Das wird von unseren Bürgern nicht nachgefragt“, „Die Dienste, die wir anbieten, werden selten genutzt“ oder „Wir haben unsere Öffnungszeiten verlängert, so kann jeder nach der Arbeit in die Gemeinde kommen“.

Diese vielleicht im ersten Moment einleuchtenden Aussagen sind teilweise aktuell noch zutreffend, weil sich natürlich auch Bürger als Nutzer, welche die Verwaltungsleistungen meist selten nutzen, erst der neuen Möglichkeiten bewusst werden müssen. Mit Blick in die Zukunft und

mit Blick auf die Pendlerströme, die ihren Ursprung oft in den kleinen Gemeinden haben, verschimmen die oben genannten Begründungen allerdings immer mehr. Gerade Pendler erreichen selbst verlängerte Öffnungszeiten von Rathäusern nur sehr schwer. Dafür hat diese Gruppe von Bürgern, wenn sie bspw. per öffentlicher Verkehrsmittel pendelt, einen Überfluss an Zeit auf dem Weg, den sie nutzen könnte, um Behördengänge online zu erledigen. Den dringend notwendigen Ausbau der technischen Infrastruktur zur mobilen Datennutzung einmal dahingestellt. Zudem sieht das OZG (siehe 4.1.4) ohnehin einen vollständigen Ausbau aller Verwaltungsleistungen mit Online-Diensten, auch für Kommunen, vor.

Ein weiterer Punkt an der Schnittstelle zum Bürger ist der zunehmende Drang zur Mitbestimmung und zur Teilhabe. Nur Informationen konsumieren reicht vielen nicht. Der mündige Bürger möchte mitbestimmen oder zumindest seine Sichtweise teilen. Partizipation kann natürlich auf verschiedene Weise passieren. Die eleganteste Variante ist heutzutage über eine digitale Lösung. So können Informationen leicht bzw. automatisiert bereitgestellt werden. Ein Rückkanal, der die Anregungen der Bürger aufnimmt, kann ebenso automatisiert agieren und die Informationen den Entscheidern der Gemeinden aufbereitet zukommen lassen. Technisch gesehen stellt das kein Problem dar (Zepic et al. 2017b). Befragte Bürger gaben jeweils zu über 60 % an, dass sie gerne an Entscheidungen rund um städtebauliche Maßnahmen, Verkehrsplanung, Projekte im Stadtquartier und die Verwendung von Haushaltsmitteln teilhaben würden (PWC 2017, 38). Alleine, man braucht den Willen und die positive Grundhaltung gegenüber diesen Möglichkeiten.

Denkt man an den weiteren Aspekt der aktuellen Erwerbstätigenlage, wird es zunehmend schwerer, Mitarbeiter zu finden. Nicht nur IT-Experten fehlen, auch Verwaltungsmitarbeiter werden zu einer knappen Ressource. Laut Prognosen scheiden in den nächsten 20 Jahren 56,6 % aller Beschäftigten und in den nächsten 10 Jahren ca. 26,5 % aller Beschäftigten aus dem Erwerbsleben aus (dbb 2018, 32). Das heißt, es ist auch für kleine Gemeindeverwaltungen oder Verwaltungsgemeinschaften notwendig, für die Zukunft die Prozesse effizient zu gestalten und zum Teil zu automatisieren, um die notwendigen Aufgaben bewältigen zu können. Eine Grundvoraussetzung ist deshalb die zukunftsorientierte Grundeinstellung der Kommune und ihrer Mitarbeiter sowie der Drang zur Weiterentwicklung. Sicherlich muss der Nachfrage wegen nicht jeder der aktuell verfügbaren Online-Dienste in jeder Gemeinde umgesetzt werden. Allerdings muss die Frage, die man sich stellen sollte, lauten: Warum genau sollten wir diesen Online-Dienst nicht einfach mal ausprobieren?

Generell muss sich die lokale Verwaltung zuerst intern und im zweiten Schritt gemeinsam mit der Politik im Klaren sein, welche Ziele verfolgt werden sollen und welche nächsten Schritte es zu begehenden gilt (Walser et al. 2015, 808). Dabei spielt die IT der Gemeinde und sollte sie augenblicklich noch so klein sein, eine entscheidende Rolle. Diese Rolle als Gestalter für Digitalisierungsthemen muss allerdings oft erst ins Bewusstsein geholt werden. Denn wo in großen organisatorischen Einheiten, wie in Ländern oder großen Kommunen, die Erkenntnis bereits gereift ist, dass die „IT“ nicht nur der Infrastruktur-Dienstleister ist (Carr 2003) oder sein sollte, so hat man den veränderten Aufgabenbereich in kleineren Kommunen oft mangels Anwendungsfällen und Alternativen noch nicht etabliert. In einer Umfrage des CIO-Magazins gaben

die meisten Befragten an, dass die IT-Abteilung die tragende Rolle bei der Digitalisierung innehat. Das Management, und das ist auch mit kleinen Kommunen und der dortigen politischen Führung vergleichbar, hat laut den Befragten bei der strategischen Planung den größten Einfluss (Stich 2016). Hinzu kommt, dass selbst innerhalb einer Verwaltung keine einheitliche Akzeptanz für Vorgehen und Maßnahmen besteht und hierfür weiterführende Informations- und Kommunikationsaktivitäten erforderlich sind (Stember/Hesse 2018, 82).

6.2.3.2 Entscheidungshoheit nutzen

Anhand der empirischen Erhebung wurde deutlich, dass der nicht vorhandene Wille der Kommunalpolitik eine Barriere darstellen kann. Wenn also ein Gemeinderat als Gremium oder der Bürgermeister einer Gemeinde kein Interesse an innovativen Digitalisierungsmaßnahmen haben, dann passiert in aller Regel in dieser Richtung auch nicht viel. Jedoch wird auch deutlich, dass das Interesse, gerade das der Gemeinderäte nicht unbedingt oder nur in sehr seltenen Ausnahmefällen bei der Modernisierung der Verwaltung liegt. Viel stärker werden die Interessen der Gruppen vertreten, für die der- oder diejenige in das Gremium gewählt wurde. Das heißt, das Gemeinderatsmitglied, das gleichzeitig Vorstand im lokalen Sportverein ist, vertritt hauptsächlich Themen, die seinen Verein oder den Sport im Allgemeinen betreffen. Erwähnt muss noch werden, dass der Bürgermeister selbst eine Doppelrolle innehat, weil er nicht nur oberster politischer Funktionär, sondern auch Leiter der Verwaltung ist (u. a. Art. 34 Abs. 1 S. 1, 46 BayGO, § 42 GO BaWü, § 44 GO BaWü). Deshalb muss die Verwaltung die Möglichkeiten zur Veränderung und Modernisierung mithilfe der neuen digitalen Möglichkeiten verstehen (Neutzner 2016, 29). Wichtig ist, nach Möglichkeiten zu suchen, wie Prozesse verbessert werden können und dazu digitale Möglichkeiten zu nutzen (Neutzner 2016, 30). Auch für Arbeiten in der Kreativphase, d. h. beim Erarbeiten der nächsten Schritte und der Entwicklung von Konzepten, kann externe Unterstützung nützlich und wichtig sein (vgl. 6.2.2).

6.2.3.3 Kulturellen Wandel ermöglichen und Vorbehalte abbauen

Durch die Veränderung der Prozesse mit Schnittstellen nach außen verändern sich auch die internen Abläufe und Informationsflüsse (Martini et al. 2016, 22). Dies verändert die Verwaltung im Hinblick auf Transparenz, Wissenstransfer und hierarchische Strukturen, was die Führungskräfte wiederum vor Herausforderungen stellt (Martini et al. 2016, 22). Auf der Seite der Organisation können Konzepte zur Personalauswahl und -entwicklung helfen, den veränderten Anforderungen entgegenzutreten und im Bereich der IT können Systeme zum Wissenstransfer und der Kommunikation bzw. Kollaboration unterstützen (Martini et al. 2016, 22). Gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es allerdings viele Vorbehalte gegenüber Veränderungen (vgl. 2.1.1). Hier können u. a. Leuchtturmprojekte oder Quick-Wins eine Hilfestellung zur Überzeugungsarbeit sein (vgl. 5.4.2.2.5, Hoberg et al. (2014, 61); Neutzner (2016, 47)). Um eine innovationsfreundliche Verwaltungskultur zu fördern, können laut der befragten Behörden von Hammerschmid et al. (2018, 13-15) vor allem eine verstärkte Aus- und Weiterbildung (80,3 %), verstärkter Austausch mit anderen Verwaltungen (76,6 %), die Bereitschaft, Fehler

zu akzeptieren (73,4 %), ein partizipativer Führungsstil (61,9 %), IT-Lösungen zur Zusammenarbeit (56 %) und Arbeitsformen zur Durchbrechung der Hierarchie (53,9 %) einen großen Anteil zu Veränderungen innerhalb der Verwaltungsstruktur beitragen.

Die Arbeitsweise im IT-Bereich unterscheidet sich durch ihre Dynamik und Flexibilität aufgrund schnell wechselnder Technologien und Methoden stark von klassischen Verwaltungstätigkeiten, die häufig bürokratischen Regelungen unterworfen sind. Deshalb ist auch bereits auf diesen kulturellen Unterschied zu achten und die organisatorische Herausforderung der internen Schnittstellen und veränderter Arbeitsabläufe durch mehr Techniknutzung mit viel Kommunikation, Qualifikation und Koordination einzuwirken (Schwabe/Majer 2006, 150-151).

Die Offenheit für digitale Themen sollte durch die Führungskräfte auf ihre Mitarbeiter übertragen und auch durch die Kooperation zwischen den Fachbereichen gefördert werden (PWC 2017, 42). Den Wandel antreiben können neben den Führungskräften und Projekten, die aus der Verwaltung herauskommen, aber auch Veränderungen in der Umwelt und veränderte Erwartungshaltung der Nutzer (Lindgren/van Veenstra 2018). Den Mitarbeitern kommt in Bezug auf den digitalen Wandel eine besondere Rolle zu. In der öffentlichen Verwaltung vor allem deshalb, weil im Rahmen der Verwaltungstätigkeiten die Mitarbeiter den entscheidenden Anteil ausmachen. Daher werden sich auch im Bereich der Arbeitsplätze im Rahmen des kulturellen Wandels Veränderungen einstellen (siehe auch 6.2.3.4) (Urbach/Ahlemann 2018, 80-82). Hierunter fallen laut Urbach/Ahlemann (2018, 81) u. a. die Work-Life-Balance und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Umsetzung von IT-Projekten, insbesondere einer IT-Strategie hängt dabei in besonderem Maße von den Mitarbeitern ab (Ulschmid 2003, 14). Vom Personal wird hier Flexibilität und Reformbereitschaft gefordert und muss umgekehrt vom Führungspersonal auch gefördert werden (Ulschmid 2003, 14). Die neuen Ansprüche, die durch den Wandel gegenüber den Mitarbeitern entstehen, müssen von der Verwaltungsleitung und den Führungskräften, den Mitarbeitern mit Leitbildern, Werten und Fortbildungsmaßnahmen (siehe 6.2.5.1) so vermittelt werden, dass diese den Ansprüchen auch gerecht werden können (Schwabe/Majer 2006, 166).

6.2.3.4 Rolle als Arbeitgeber nutzen

Der Arbeitsplatz der Zukunft wird generell ortsungebunden sein (Urbach/Ahlemann 2018, 82). Dabei ist das Stichwort Home-Office bzw. Telearbeit nur eine Variante, um die veränderten Arbeitswelten und Rahmenbedingungen zu beschreiben (Urbach/Ahlemann 2018, 80-83). Hier spielt die Flexibilität der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle. Nicht alle wollen und können zu unterschiedlichen Zeiten oder an verschiedenen Orten arbeiten. Das Entscheidende muss aber sein, wenn es in der Lebenssituation notwendig und hilfreich ist, muss es möglich sein. Beispiele können hier junge Familien und pflegende Angehörige sein. Es darf hier allerdings nicht vorausgesetzt werden, dass Eltern gleichzeitig arbeiten und Kinder betreuen können. Vielmehr geht es um die Erhöhung der Flexibilität.

Die Rolle als Arbeitgeber kann von Kommunen unterschiedlich beeinflusst werden. So kann eine stärkere Mitarbeiterorientierung bspw. durch Transparenz und Offenheit in Form von Mitarbeiterportalen gezeigt werden (Decarli et al. 2014, 22-23). Die Motivation und Loyalität von

Mitarbeitern kann aber auch durch eine moderne Ausstattung gefördert werden, was zudem auch Einfluss auf die Leistung der Beschäftigten haben kann (Decarli et al. 2014, 23-24). Ein System zum Wissensmanagement, das sowohl zur Transparenz für Mitarbeiter als auch zum Aufbau von Wissen gerade bei zunehmend fachübergreifenden Prozessen beitragen kann, dient auch zur Vernetzung der Mitarbeiter (Decarli et al. 2014, 23). Darüber hinaus gehen in den nächsten Jahren (vgl. 2.3.2) viele Beschäftigte aus dem öffentlichen Sektor in den Ruhestand, was die Gefahr birgt, dass damit auch Wissen verloren geht.

Flexiblere Arbeitszeiten und die Möglichkeit, ortsunabhängig zu arbeiten, wie im Rahmen von Homeoffice, kann gerade für Pendler eine hohe Zeitersparnis bringen. Dadurch erhöht sich die Work-Life-Balance und somit die Lebensqualität des Mitarbeiters (Link 2018, 125; Walwei 2018, 353). Neben Vorteilen wie Flexibilität hinsichtlich Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder der Freizeitgestaltung und Nachteilen, wie der höheren Last auf Mitarbeiter, sind in diesem Feld aber auch rechtliche Herausforderungen des ArbZG zu beachten (Link 2018, 125).

Neue bzw. erweiterte Arbeitszeitmodelle bzw. -regelungen sehen neben dem Arbeiten in interdisziplinären Teams auch die befragten Behörden in der Studie von Hammerschmid et al. (2018, 14-15) als Möglichkeit für eine modernere Arbeitskultur, in der der Personalkörper einen zentraleren Erfolgsfaktor darstellt. Die Attraktivität der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung kann durch neue Arbeitsformen und Arbeitszeitmodelle gesteigert werden, was im Kampf um Fachkräfte nicht vernachlässigt werden sollte (Schenk/Dietrich 2018, 267).

Aber nicht nur, um neue Mitarbeiter zu gewinnen, auch die bestehenden Beschäftigten und die Verwaltung insgesamt können von Veränderungen profitieren. Denn das Wohlbefinden der Mitarbeiter tritt heute stärker in den Vordergrund, weil man bemerkt hat, dass ein zufriedener, glücklicher Mitarbeiter höhere Leistung und bessere Ergebnisse erzielt und sich seine Verweildauer beim Arbeitgeber erhöht (Ruckriegel et al. 2018, 239-243). So kann man durchaus annehmen, dass sich ein moderner Arbeitsplatz in Zukunft durch generell ortsungebundene Arbeit in zweckmäßigen, wechselnden Teams und durch freie Bestimmung von Arbeitsmitteln und -methoden definiert (Urbach/Ahlemann 2018, 82). Dass sich das gerade in der öffentlichen Verwaltung vielleicht nicht überall und sofort umsetzen lässt, liegt zum Teil an den Aufgaben, die u. a. auch mit Parteiverkehr einhergehen. Jedoch wird sich durch stärkere Digitalisierung und den erhöhten Einsatz von Services auch das Profil der Arbeitsplätze verändern. Daher ist es nicht anzuraten, sich gegen moderne Verfahren zu verwehren. Vielmehr sollten sich auch kleine Kommunen auf einen länger andauernden Prozess einstellen, den die Führungskräfte mitgestalten sollten, um sich Stück für Stück mit neuen Möglichkeiten vertraut zu machen und diese auch im Sinne der Mitarbeiter zu nutzen (Urbach/Ahlemann 2018, 88-92).

6.2.3.5 Innovationen fördern

Innovationen werden generell als Problemlösungen, als neue Ideen oder neue Handlungsweisen für die einführende Organisation bezeichnet und können Produkte, Technologien oder Methoden darstellen (Hoberg et al. 2014, 20-21). Hierunter fällt auch, neue Möglichkeiten zu nutzen, um als Kommune das Leben der Bürger bestmöglich zu regeln und zu unterstützen. Dabei bietet die Digitalisierung aktuell bereits Möglichkeiten, wie die digitalen Verwaltungsleistungen, die

online und somit orts- und zeitunabhängig verwendet werden können. Aber auch zur Bürgerbeteiligung oder -information können neue Methoden eingesetzt werden. Beispielsweise können durch transparente Prozesse auch Informationen nach außen zum Bürger getragen werden (Gerlit 2021, 24ff).

Ein Hindernis für Innovation im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist die Einbettung in institutionelle und rechtliche Strukturen, die zu Verhandlungen in Gremien zwingen (Kirstein 2018, 294). Um Innovationen zu fördern, sind u. a. Methoden wie Workshops, moderiert von externen Experten, zu empfehlen, um Ideen zu generieren und diese auch ausarbeiten zu können (Kirstein 2018, 296). Die Vorbereitung, Einführung und Begleitung von innovativen Projekten sollte abteilungsübergreifend durchgeführt werden, um den größtmöglichen Nutzen, vor allem bei übergreifenden Prozessen zu erreichen (Windoffer 2018, 368). Eine Möglichkeit, um die Ausarbeitungen aus Workshops operativ einzubringen und zu institutionalisieren, können Projektgruppen, aber auch Stabsstellen (Windoffer 2018, 368) sein. An dieser Stelle soll auf den Punkt der Leuchtturmprojekte (vgl. 6.2.5.3) verwiesen werden. Sucht man sich an dieser Stelle ein erarbeitetes Konzept oder einen Ansatz, der leicht umzusetzen ist, kann sich dies positiv auf die anderen Beteiligten, d. h. Mitarbeiter, Führungskräfte, aber auch Politik und Bürger, auswirken.

6.2.3.6 Verantwortlichkeiten definieren

Diese Handlungsempfehlung umfasst die dedizierte Übertragung von Verantwortlichkeiten, damit der Überblick über alle Aktivitäten vorhanden ist und die Steuerung und Koordination gelingen kann.

Die praktische Ausgestaltung dieser Handlungsempfehlung kann eine Person oder ein eigenes Projektteam für Digitalisierungsfragen sein. Das Projektteam sollte heterogen aus allen Teilen der Verwaltung zusammengestellt sein. Das ist deshalb sinnvoll, weil Veränderungen im Rahmen der Digitalisierung alle Bereiche der Verwaltung betreffen und es wichtig ist, dass alle Beteiligten frühzeitig einbezogen werden. Deshalb richtet sich diese Empfehlung hauptsächlich an Vertreter der Politik und der Verwaltungsleitung. Personen der Fachbereichsleitung und der IT sind einzubeziehen. Natürlich kann diese Aufzählung dazu führen, dass bei sehr kleinen Gemeinden nahezu alle relevanten Mitarbeiter im Projektteam mitwirken. Deshalb kann diese Empfehlung auch nur auf die entsprechenden Rollen bezogen sein. Ein zentraler Punkt in Bezug auf die Definition von Verantwortlichkeiten ist die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den einzelnen Rollen, konkret zwischen IT(-Mitarbeitern) und Fachabteilungen (Schwabe/Majer 2006, 165-166; Walser et al. 2015, 809). Dieses Alignment sollte so ausgestaltet sein, dass es statt einer Kunden-Lieferanten-Kultur eine „Wir“-Kultur mit einer kooperativen Basis darstellt (Schwabe/Majer 2006, 166). Zur idealen Zusammenarbeit sollte es verantwortliche Personen sowohl aus den Fachbereichen als auch aus dem IT-Bereich geben, welche ihre jeweiligen Themenbereiche bearbeiten, aber in regelmäßigen Abständen ihre Ergebnisse austauschen (Neutzner 2016, 51). Beispielsweise sollten die Fachbereiche die Hoheit über die Verwaltungsprozesse haben, während der oder die IT-Mitarbeiter die darunterliegenden Applikationen und Infrastruktur im Blick haben (Neutzner 2016, 51).

Durch veränderte Abläufe und Möglichkeiten im Rahmen der Digitalisierung ist es nötig, den Blickwinkel auf die Rollen zu verändern und nicht nur in den bekannten Silostrukturen zu denken. Gerade bei fachübergreifenden IT-Projekten ist es notwendig, dass es neben den Nutzern und Fachanwendern auch die Rollen der Gestalter und Koordinatoren gibt (Ogonek et al. 2016, 17-18). Während der Gestalter der übergeordnete Treiber ist, der die Themen der Digitalisierung voran- und auch neue Ideen einbringt, ist es die Aufgabe des IT-Koordinators, die notwendigen Akteure intern (Fachbereiche, Politik) wie extern (Dienstleister, Bürger, Unternehmen) zu steuern und zu motivieren (Ogonek et al. 2016, 17-19).

6.2.3.7 Rollen und Stellen schaffen

Abhängig von der Größe der Kommune kann auch eine eigene Rolle oder mehrere Rollen für Aufgaben der Digitalisierung sinnvoll sein. Im Bereich von kleinen und mittleren Kommunen ist dies zumindest zu Beginn aufgrund der geringen Anzahl an Mitarbeitern in der Regel nicht möglich. Hier wird es schwer sein, die nötigen Mittel für ein oft unbekanntes Themengebiet zur Verfügung gestellt zu bekommen.

Trotz einer dünnen Personaldecke ist es sinnvoll, eine verantwortliche Rolle zu schaffen und diese mit Zeit für das Thema Digitalisierung auszustatten. Als reines „Hobby“ zum Tagesgeschäft hinzu ist die Gefahr groß, dass keine relevanten Fortschritte erzielt werden können. Zu Beginn reicht es, klein anzufangen und bspw. 20 % bzw. 1 Tag pro Woche für die Rolle zur Verfügung zu stellen.

Diese sollte möglichst hoch in der Hierarchie angesiedelt sein oder zumindest den Zugang zur Entscheidungsebene haben, um die notwendige Unterstützung von Entscheidungsträgern einfordern zu können (Tambotoh et al. 2017, 130-131; Gil-Garcia et al. 2018).

Eine in diesem Zusammenhang fast schon ideale Situation hat im Rahmen der empirischen Untersuchung ein Kommentar beschrieben. Er nannte das Beispiel eines hauptamtlichen Bürgermeisters, der ausgebildeter IT-Experte ist und daher viel nötiges Wissen mitbringt. Dieses Wissen hilft ihm, um die vorhandenen oder nicht vorhandenen Möglichkeiten seiner kleinen Gemeinde besser einschätzen zu können (vgl. 5.4.2.2.12).

6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden

Um für die anstehenden Aufgaben der Digitalisierung die nötigen Kompetenzen, das nötige Wissen aufzubauen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Mitarbeiter sollten geschult bzw. ausgebildet werden. Zusätzlich zu den Qualifikationsmaßnahmen, die in Punkt 6.2.5 erläutert werden, zielt diese Handlungsempfehlung darauf ab, Schlüsselpositionen besonders zu schulen oder auszubilden. Eine solche Schlüsselposition kann bspw. als Treiber in der Kommune fungieren oder die Aufgabe der Digitalisierung übertragen bekommen. Im Rahmen eines Projektteams könnte solch eine Schlüsselposition die Verantwortung übernehmen und den Prozess der weiteren Digitalisierung steuern. Ein Beispiel für eine Qualifizierungsmaßnahme, die einen ersten Schritt zu solch einer Schlüsselposition ebnet, ist die Ausbildung zum Digitallotsen (m/w/d). Der Freistaat Bayern bietet u. a. solch eine Weiterbildung an. Im Rahmen dieser Weiterbildung werden im Rahmen der sechs Themengebiete „rechtliche und politische Grundlagen“, „Digitale Verwaltung - Vom Antrag zum Bescheid“, „Praktische Übungen/Workshops“,

„E-Akte und deren rechtlichen Rahmenbedingungen im Kontext“, „Besondere Anforderungen wie Aspekte des Datenschutzes und der Informationssicherheit“ sowie „Geodatenmanagement in der Kommune“ notwendige Grundlagen vermittelt (Bayerische Verwaltungsschule 2021).

6.2.4 Politik

Die Digitalisierung der Verwaltungsabläufe ist eine Verwaltungsmodernisierung und betrifft daher hauptsächlich die Verwaltung. Wie in 2.1.1 erläutert, hat diese u. a. den Zweck, das politische Handeln zu unterstützen. Zudem gibt es gerade im Bereich der Finanzierung weitere Berührungspunkte mit der Kommunalpolitik. So werden für die Finanzierung von Maßnahmen oder die Veränderung des Personalkörpers in der Regel Beschlüsse vom Gemeinderat benötigt.

Aber auch über die internen Verwaltungsabläufe hinaus sollte die Kommunalpolitik Interesse an der Digitalisierung zeigen. Denn mit Online-Diensten für Bürger und Unternehmen oder einen Schritt weiter, mit einem Smart-City-Ansatz, werden die digitalen Schnittpunkte nach außen immer zahlreicher. Wenn, wie in diesem Fall die Digitalisierung, ein Thema das Rathaus verlässt und von öffentlichem Interesse ist, genießt es in aller Regel auch ein höheres Ansehen bei den politischen Akteuren.

Das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung kann durch die Definition von gemeinsamen, an Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen ausgerichteten Zielen zur weiteren Ausgestaltung der digitalen Leistungen effizient gestaltet werden. Denkt man also an eine IT-Strategie, muss im allerersten Schritt ein Bewusstsein für die Möglichkeiten und Verpflichtungen geschaffen werden. Bei Desinteresse gegenüber IT-Innovationen kann sich das sogar negativ auswirken und zu einer Bedrohung im Sinne der IT-Sicherheit werden. Ein Bewusstsein zu schaffen, stellt sich manchmal schon deshalb als problematisch heraus, weil die Struktur vieler Gremien es nicht zulässt, neue technische Möglichkeiten als positive Impulsgeber anzusehen. Aus diesem Grund soll hier näher auf die Handlungsempfehlungen eines Digitalisierungsgremiums und den Einfluss von außen eingegangen werden.

6.2.4.1 Digitalisierungsgremium etablieren

Trotz stetiger Veränderung und Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen durch technologische Entwicklungen oder Veränderungen in der politischen Führung sollte das strategische Vorgehen durch eine konstante Rolle begleitet werden (Johanning 2014, 9; Jakob/Krcmar 2018a, 6). Die empirische Erhebung dieser Arbeit hat u. a. gezeigt, dass es keine generelle Ablehnung gegenüber IT- oder Digitalisierungsthemen gibt. Oft gibt es aber nicht den notwendigen Fürsprecher, der als Anwalt solcher IT-Themen angesehen wird und den Gremien immer wieder Neuerungen oder Ideen übermittelt oder versucht zu vermitteln (Walser et al. 2015, 806-807).

Diese Rolle könnte in einer Kommune ein (Fach-)Ausschuss darstellen (Jakob/Krcmar 2018a). Für viele andere Themen wie bspw. Baubelange oder die kommunalen Finanzen gibt es aus diesen Gründen neben den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern, Ausschüsse des Gemeinderats (u. a. Art. 32 BayGO), die eine Kontrollfunktion ausüben und eigene Ideen und Vorschläge einbringen können. Aus diesen positiven Erfahrungen heraus empfiehlt es sich daher, auch für

Maßnahmen der Digitalisierung oder IT-Kooperation ein Gremium mit der notwendigen Ausstattung an Personal und Finanzkraft zu etablieren. Ausschüsse können beschließend sein oder auch nur Beratungsfunktion haben. Es werden bspw. Themen vorberaten und potenzielle Vorgehen entwickelt, die dann dem nächsthöheren Gremium, auf kommunaler Ebene dem Gemeinderat, zum Beschluss vorgelegt werden. Ein Ausschuss für Digitalisierung könnte also als Treiber und Instanz für Digitalisierungsthemen fungieren und dem Thema neben einer gewissen Priorität auch eine Langlebigkeit und Konstanz verleihen (Jakob/Krcmar 2018a, 6). Ein solches Gremium kann sowohl interne Themen der Verwaltung bzgl. Modernisierung oder Automatisierung, aber auch Themen von außen, von Bürgern und Unternehmen, einen Raum bieten (Einhaus 2018).

Die **Empfehlung** ist deshalb hier, ein solches **Gremium** ins Leben zu rufen und auf Ebene der **Politik** sowie der **Verwaltung** zu etablieren (Schwabe/Majer 2006, 151). In kleinen Kommunen kann es jedoch schwer sein, Ratsmitglieder mit entsprechendem Interesse an der Materie und technologischem Wissen zu finden. Deshalb sollte man die Möglichkeit nutzen, weitere externe Mitglieder zur Beratung einzuladen (Neutzner 2016, 52). Dies können Spezialisten aus ortsansässigen Unternehmen sein, weil diese ein zusätzliches Interesse an einer zukunftsfähigen Verwaltung haben. Aber auch Vertreter der Wissenschaft, Bürger und Spezialisten aus Verbänden könnten hier interessante Impulsgeber sein (Einhaus 2018). Gerade auch zur Begleitung und Steuerung der IT-Maßnahmen und um kurze Wege und bestmögliche Kommunikation zu ermöglichen, empfiehlt sich die Etablierung eines solchen Gremiums, in dem zusätzlich auch Mitarbeiter der Verwaltung mit dem nötigen Überblick sitzen (Tambotih et al. 2017, 131).

Als Beispiel für einen solchen Ausschuss darf die Stadt Ulm genannt werden: Sie hat einen Innovationsausschuss ins Leben gerufen, um dem Thema Digitalisierung mehr Gewicht zu verleihen (swp.de 2018). Der Ausschuss hat beratende Funktion und soll dadurch beratend auf die zukünftige Ausrichtung unter Einbezug von digitalen Möglichkeiten einwirken (swp.de 2018). Der Ausschuss besteht aus Gemeinderäten und Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft, welche zusätzliche Impulse von außen einbringen sollen (swp.de 2018). Diese Sachverständigen kommen von der Universität und der Hochschule Ulm, von der initiative.ulm.digital, von der IHK Ulm und der Handwerkskammer Ulm, vom Deutschen Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (DIVSI), vom Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) und von der Kommunalverwaltung selbst (Ulm.de 2018).

6.2.4.2 Externe Experten einbinden

Jedoch kann es im ländlichen, vielleicht dünn besiedelten, Raum auch vorkommen, dass es keine Unternehmen oder Spezialisten in der benötigten Form gibt. In diesem Fall kann ein Blick über die Gemeindegrenzen hinaus in Richtung überregionaler Institutionen wie der Industrie- und Handelskammern (IHK) oder der Handwerkskammern (HWK) lohnen. Als Beispiel bietet, die HWK Niederbayern-Oberpfalz für Handwerksbetriebe Beratung durch sogenannte Digitalberater an (Handwerkskammer 2018). Der Zweck der Beratung ist hierbei, Betriebe zu analysieren und gemeinsam mit ihnen ein Vorgehen zur stärkeren und sinnvollen Digitalisierung zu entwickeln (Handwerkskammer 2018). Die Einführung und Durchführung solcher Beratungsangebote fällt zwar eher in den Aufgabenbereich von höheren föderalen Ebenen oder darauf

spezialisierten Unternehmen, aber die Möglichkeit, solche Spezialisten zum Austausch und zur Beratung einzuladen, ist davon unbenommen.

Unabhängig von staatlichen Angeboten oder Förderungen können externe, beratende Mitglieder solch ein Gremium durch eine frische und verwaltungsferne Sicht auf das Thema der Digitalisierung bereichern (Neutzner 2016, 52). Gerade im Umfeld von IT-Innovationen und neuen Ansätzen ist es hier speziell für kleine und mittlere Kommunen zudem wichtig, im regelmäßigen Austausch mit anderen Kommunalvertretern zu stehen, um sich auszutauschen und Anregungen zu holen. Eine weitere Möglichkeit wäre die zeitlich überschaubare Variante, anstelle eines festangestellten IT-Mitarbeiters ein berufsmäßiges Gemeinderatsmitglied auf Zeit zu wählen (siehe u. a. Art. 40 BayGO), das befristet auf sechs Jahre als Aufgabe die Koordination und Beratung hinsichtlich der Digitalisierung der Verwaltung für sich vereinnahmt. Diese Variante löst sicherlich nicht das Problem der fehlenden IT-Experten auf dem Arbeitsmarkt, allerdings aus Sicht der Gemeinde das Problem eines festangestellten Mitarbeiters, der dauerhaft finanziert werden muss.

6.2.4.3 Bürgerbeteiligung nutzen

Eine weitere Möglichkeit, externes Wissen in die Kommune zu holen, ist es, Bürger zu beteiligen. Durch Bürgerbeteiligung kann eine breitere Wissensbasis geschaffen und vorhandenes Wissen und Vorschläge aus der Bevölkerung genutzt werden. Bürgerbeteiligung gibt es bereits in vielen Ausprägungen (Gerlit 2021, 20ff). Wird die Bürgerbeteiligung auch hauptsächlich als Mittel zur Kommunikation und zur Erzielung von Transparenz und Akzeptanz bei Planungsverfahren angewendet ((Benighaus et al. 2016, 24ff)), so können auch Befragungen und Beteiligung zur Wissensgenerierung darunterfallen.

Durch digitale Plattformen (bspw. (Technische Hochschule Deggendorf 2021)) können mit überschaubarem Aufwand viele Bürger erreicht werden. Mit diversen Möglichkeiten zur Konfiguration sind Bürgerbeteiligungen zudem durch digitale Plattformen schnell und effizient umsetzbar. Digitale Beteiligungsplattformen bieten u. a. die Möglichkeit, Nutzern unterschiedliche Berechtigungen zu erteilen. Das kann dazu dienen, dass Nutzer umfangreiche Berechtigungen erhalten, um Vorschläge zu unterbreiten oder weniger Berechtigungen, und so nur über bestehende Vorschläge abstimmen dürfen.

6.2.4.4 Verantwortlichkeit möglichst hoch in der Hierarchie ansiedeln

Wird das Thema der Digitalisierung Top-down, also von der Spitze der Organisation herab gesteuert oder zumindest befürwortet, kann das erheblich die Chancen der Realisierung erhöhen. Das wäre der Fall, wenn ein Beauftragter der Kommunalpolitik bspw. als Digitalbeauftragter oder wie o. g. ein Gremium die Verantwortlichkeit für Digitalisierung inne hat. Eine feste Größe in der Kommunalpolitik trägt somit der Notwendigkeit Rechnung, dass Themen und Entscheidungen hierarchisch möglichst hoch angesiedelt sein sollten, um die entsprechende Durchsetzungsfähigkeit zu erhalten (Gil-Garcia et al. 2018).

Praxisbeispiele hierfür wurden bereits im Punkt 5.4.2.2.12 beschrieben. Im Rahmen einer Handlungsempfehlung können aber weitere Aspekte interessant sein. Zum einen ist die Zustim-

mung oder Förderung durch die Spitze in Politik und Verwaltung, also Bürgermeister und Geschäftsleiter, notwendig. Zum anderen ist es für die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen unabdingbar, die Sachgebietsleiter aufseiten der Verwaltung bzw. die Gemeinderäte aufseiten der Politik ins Boot zu holen und zu überzeugen.

6.2.5 Qualifikation

Ähnlich wie in anderen Branchen, in denen die Erbringung von Dienstleistungen im Vordergrund steht, sind es auch in der öffentlichen Verwaltung die Mitarbeiter, die zwingend für die Wertschöpfung im Sinne der Leistungserbringung notwendig sind. Durch die stärkere technische Durchdringung der Arbeitsweise und Veränderung der Abläufe werden sich auch die Anforderungen an die Mitarbeiter verändern. Das heißt, der Dienstherr, im vorliegenden Fall die Kommune, muss bei Neueinstellungen auf deren Kenntnisprofil achten und bei bestehenden Mitarbeitern das nötige Wissen aufbauen. Dies ist umso wichtiger, weil durch das Dienstrecht und den strengen Kündigungsschutz der öffentlichen Verwaltung ein Abbau von nicht mehr benötigten Kompetenzen nicht möglich ist (Schwabe/Majer 2006, 155). Deshalb ist ein strategisches Personalmanagement im Rahmen der IT-Strategie notwendig (Elsik 1999, 3-26; Schwabe/Majer 2006, 155-156). Durch regelmäßig stattfindende und verpflichtende Qualifikationsmaßnahmen können viele der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen proaktiv beeinflusst werden. Hier soll im Rahmen dieses Handlungsfelds speziell auf Qualifizierungsmaßnahmen und die notwendige Qualifizierung auf allen Ebenen, also auch gerade auf Ebene der Führungskräfte, eingegangen werden.

6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen

In der Praxis stellt sich dazu die Frage, welche Qualifizierungsmaßnahmen oder Fortbildungen die Kommunalverwaltungen ihren Mitarbeitern zukommen lassen sollten. Im Wesentlichen sollten diese natürlich mit den benötigten Fähigkeiten der eigenen Gemeinde übereinstimmen. So haben Hoberg et al. (2017, 5) im Rahmen ihrer Studie u. a. wichtige benötigte Fähigkeiten für die Umsetzung der digitalen Transformation identifiziert. Unter den Top-5 befinden sich digitale Sicherheit, mobile Technologien, Business Change Management, Big Data und Cloud Computing (Hoberg et al. 2017, 5). Hier fällt auf, dass der Punkt **Change Management** auch in Unterkapitel 5.4.2.2.2 im Rahmen der empirischen Erhebung als wichtiges Element genannt wurde.

Die Frage nach den Qualifizierungsmaßnahmen und vor allem der Art und Weise, wie die Qualifizierung stattfinden soll, stellt sich die mittelständische Wirtschaft ebenso wie die öffentliche Verwaltung (Becker et al. 2016, 6-7; Schildhauer et al. 2018, 290-295). Die Möglichkeiten hier sind vielfältig und beziehen modular aufgebaute Einheiten im Rahmen von E-Learning ebenso mit ein wie Frontalunterricht oder Lernspiele, bei denen mehr Interaktion mit Kollegen stattfinden kann und die so eine praxisorientierte Variante darstellt (Becker et al. 2016, 16; Löffler et al. 2018; Schildhauer et al. 2018, 290-295). Zur Auswahl der richtigen Methode für den zu vermittelnden Inhalt hat der IT-Planungsrat einen Leitfaden veröffentlicht, der auf anschauliche Art und Weise bei der Priorisierung der Qualifizierungsmethode behilflich ist (Becker et al. 2016).

Neben dem Verständnis von der Thematik Digitalisierung insgesamt und den anzuwendenden Verfahren und Applikationen sind natürlich auch soziale Kompetenzen notwendig. Gerade wenn es um den Kontakt zum Bürger geht, spielt das eine große Rolle (Ogonek et al. 2016, 20). Zudem ist es in der öffentlichen Verwaltung notwendig, gerade wenn IT-Fachkräfte als Quereinsteiger beschäftigt werden, dass diese Kenntnisse über die Strukturen der öffentlichen Verwaltung, die rechtlichen Rahmenbedingungen und über die politisch-administrativen Abläufe erwerben (Ogonek et al. 2016, 20).

Jedoch wird es notwendig sein, etwaige Silostrukturen zu verlassen, um nicht nur zu lernen, wie Fachverfahren konkret zu bedienen sind, sondern dass ein ständiges Lernen und Verändern notwendig ist (Schenk/Dietrich 2018, 265-267). So sind es gerade die nicht-digitalisierbaren Kompetenzen wie soziale oder kreative Fähigkeiten, die in Zukunft mehr Bedeutung erlangen werden (Walwei 2018, 353). Darunter fallen speziell Fähigkeiten wie Kreativität, Innovationsfreudigkeit, kritisches Denken und das Bewusstsein lebenslangen Lernens (Prifti et al. 2017, 56-58). Da vor allem kleine Organisationseinheiten wenig Möglichkeiten haben, in diesem Bereich ein eigenes Konzept zu erstellen (Walwei 2018, 353), sollten bestehende Angebote und Strukturen genutzt sowie die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder auch Schulen und wissenschaftlichen Instituten gesucht werden.

6.2.5.2 Qualifikation auf allen Ebenen

Die Barrieren rund um das fehlende Wissen von Regelungen oder die konkret geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen von gesetzlichen Anforderungen können durch die Auseinandersetzung mit der Thematik überwunden werden. Das heißt, die Relevanz und Unterstützung des Themas Digitalisierung müssen auf den entsprechenden Ebenen erhöht werden. Dies muss auf unterschiedlichen Ebenen passieren. Um aber das Wissen und die nötige Relevanz in den Fachabteilungen verbreiten zu können, müssen vor allem die Führungskräfte und Entscheider in das Handlungsfeld Qualifikation einbezogen sein (Schwabe/Majer 2006, 166). Das betrifft ihre Funktion als Multiplikator und Führungskraft ebenso wie die aktive Teilhabe, Gestaltung und das Vorleben von Veränderungen. Deshalb zielt diese Handlungsempfehlung besonders darauf ab, dass die Entscheider die Notwendigkeit und vor allem den Nutzen von Digitalisierungsmaßnahmen verstehen und mittragen. Sie sollen also eine gewisse digitale Kompetenz besitzen oder sich aneignen (Schenk/Dietrich 2018, 267). Durch sie als Multiplikatoren sollen die notwendigen Veränderungen im Rest der Belegschaft verbreitet und die Mitarbeiter zur Umsetzung und weiterer Ausgestaltung motiviert werden.

Die Motivation und das frühzeitige Abholen der Mitarbeiter sind deshalb so wichtig, weil eine Gruppe von Verweigerern einen Veränderungsprozess, wenn nicht stilllegen, dann zumindest stark verlangsamen können. Gerade im Rahmen eines strategischen Prozesses kommt den Führungskräften daher eine Schlüsselposition zu (Schedler/Siegel 2005, 129). Dies ist im Umfeld der Kommunen besonders wichtig, da bei weniger körperlich geprägter Arbeit, wie es in der öffentlichen Verwaltung üblicherweise der Fall ist, soziale und kognitive Fähigkeiten der Führungskräfte gefragter denn je sind (Ruckriegel et al. 2018, 237-238). So kommt es im Informationszeitalter zukünftig weniger auf physische Belastbarkeit und Präsenz an. Vielmehr ist

zukünftig u. a. entscheidend, dass von Führungskräften partizipativ erstellte Leistungen richtig eingeordnet werden (Lorse 2017, 305-306).

Gerade folgendes Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, dass Führungskräfte das nötige Wissen mitbringen, um gemeinsam mit deren Mitarbeitern in die richtige Richtung zu gehen:

Ein Kritikpunkt, der in der empirischen Erhebung immer wieder genannt wurde, ist der fehlende Nutzen von Digitalisierungsmaßnahmen (vgl. 5.4.2.1.6, 5.4.2.1.13). Er sei sowohl für Bürger als auch für die Verwaltung im Moment noch nicht sichtbar. Speziell die Kosten stellen immer wieder ein Problem dar, wenn Maßnahmen von der Kommunalpolitik abgesegnet werden müssen und eine Rentabilität nicht nachgewiesen werden kann. Hier sollten Führungskräfte mehr Wissen haben. Deshalb lohnt ein Blick auf die Arbeit von Fromm et al. (2015), die am Beispiel von fünf häufig verwendeten Verfahren die Kosten vor und nach einem optimal ausgestatteten E-Government-Verfahren gegenüberstellen und entsprechende Einsparpotenziale berechnen (vgl. Abbildung 31).

	Gewerbe- meldung	Wohn- geld	Melde- register	Kfz- Meldung	Baugeneh- migung
Anzahl der Verfahren p.a. (in Tsd.)	1.712	1.051	13.250	20.820	209
<i>Nutzerseite</i>					
Aufwand pro Fall	25,50 €	27,93 €	14,36 €	34,98 €	1.859,19 €
Aufwand pro Fall nach Optimierung	17,54 €	11,83 €	6,79 €	24,86 €	1.844,79 €
Einsparpotenzial	31,2%	57,7%	52,7%	28,9%	0,8%
<i>Verwaltungsseite</i>					
Aufwand pro Fall	9,25 €	32,68 €	1,19 €	9,52 €	238,63 €
Aufwand pro Fall nach Optimierung	5,20 €	18,89 €	0,28 €	9,61 €	179,73 €
Einsparpotenzial	43,8%	42,2%	76,4%	- 1,0%	24,7%

Abbildung 31 - Exemplarische Einsparpotenziale für Verwaltungsleistungen, Quelle: Fromm et al. (2015, 19-21)

Es werden neben den Potenzialen für die Verwaltung auch die für die Nutzer, also die Bürger betrachtet. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz von digitalen Angeboten ein wichtiger Aspekt. Im weiteren Verlauf ihrer Arbeit haben Fromm et al. (2015) die Annahmen auf die 60 am häufigsten nachgefragten Verfahren ausgeweitet und sind im Ergebnis auf Einsparpotenziale von 34,8 % auf Nutzerseite und 32,7 % auf Verwaltungsseite gekommen. Ein großes Potenzial, das Investitionen durchaus lohnend erscheinen lässt.

6.2.5.3 Leuchtturmprojekte

Auf Vorbehalte gegenüber Veränderungen in Bezug auf die Digitalisierung müssen gerade Führungskräfte als Multiplikatoren angemessen reagieren. Jedoch sind im Rahmen der empirischen Untersuchung immer wieder Aussagen gefallen, die bestätigen, dass nach anfänglichem Misstrauen und einer gewissen Anlaufphase neuer Prozesse die Bewertung positiver ausfällt. Neue

Prozesse können hier im eigenen Tätigkeitsbereich liegen oder aber auch in Nachbarabteilungen oder in der nächsten Gemeinde. Das bedeutet, es sollte versucht werden, so früh wie möglich Überzeugungsarbeit zu leisten. Dies kann durch das Hervorheben von entstehenden Möglichkeiten durch Leuchtturmprojekte oder Quick-Wins passieren, um so früh wie möglich die benötigte Unterstützung für Digitalisierungsmaßnahmen zu erhalten (vgl. 5.4.2.2.5, Hoberg et al. (2014, 61); Neutzner (2016, 47)).

Da trotzdem meist nicht alle Fachbereiche und Mitarbeiter gleich stark zu begeistern sind, sollte nicht versucht werden, alle „unter einen Hut zu bekommen“. Vielmehr sollten interessierte Partner aus den Fachbereichen gesucht und mit diesen als eine Art Leuchtturm ein Projekt gestartet werden (vgl. 5.4.2.2.5). Ein erfolgreicher Projektabschluss und ein sichtbarer Mehrwert können dann dazu führen, dass weitere Fachbereiche die Vorteile erkennen und nutzen möchten. Als Spiegel nach außen kann dieses Vorgehen auch als Vorbild für andere Gemeinden dienen. Umgekehrt können gute Beispiele aus anderen Gemeinden auch für die eigene Gemeinde motivierend wirken. Solch einen Leuchtturmeffekt beschreibt auch Schedler/Siegel (2005, 76-77), wenn er sagt, dass Verwaltungen laut einer US-Studie vor allem dann zur Einführung von strategischem Vorgehen neigen, wenn um sie herum ähnliche Behörden denselben Schritt wagen.

6.2.6 Strategie

Im Rahmen der empirischen Erhebung wurde häufig geäußert, dass ein strategisches Vorgehen oder zumindest ein planvolles Vorgehen hinsichtlich der Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen zwar wünschenswert wäre und als nützlich empfunden wird (vgl. 5.4.2.1.1, 5.4.2.1.10), aber aufgrund des Mangels an Ressourcen, speziell an IT-Fachkräften, meist nicht durchführbar ist (vgl. 5.4.2.2.10). Diese Äußerungen gemeinsam mit den vielen generellen Vorteilen eines strategischen Vorgehens (vgl. Kapitel 3) führen zum Handlungsfeld Strategie. Dieses erhält in der vorliegenden Arbeit eine Sonderrolle, weil es zum einen ein Erkenntnis aus der empirischen Untersuchung darstellt, und zum anderen als methodisches Vorgehen zur Organisation der anderen Handlungsfelder im Rahmen eines praktischen Handlungsleitfadens (vgl. Kapitel 6.4) dient.

6.2.6.1 Strategieentscheidung treffen

Die Definition einer Strategie ist notwendig, da sie die Basis für zukünftige Entscheidungen legt und dadurch sowohl Verbesserungen herbeiführen, als auch Schwachstellen identifizieren kann, um entscheidend an Erfolg oder Misserfolg mitzuwirken (Ward et al. 2002; Ulschmid 2003, 27). Selbstverständlich ist Erfolg im Sinne der öffentlichen Verwaltung als Begriff nicht mit Gewinnmaximierung der Privatwirtschaft gleichzusetzen, aber der reibungslose und sichere Ablauf der Leistungserbringung kann auch hier durch planvolles Vorgehen zu Effizienzsteigerungen und Optimierung führen (Neutzner 2016, 35).

Eine IT-Strategie kann somit einen wesentlichen Einfluss auf die zukunftsfähige Ausrichtung einer Kommune haben (Decarli et al. 2014, 6-7). So können bspw. die unterschiedlichen von der IT-unterstützten Verwaltungsaufgaben besser koordiniert, Risiken über die Fachabteilung hinaus erkannt werden und der Einsatz der IT mit den Zielen und Anforderungen der Kommune abgestimmt werden (Decarli et al. 2014, 8). Der Nutzen eines strategischen Vorgehens lässt

sich auch aus verschiedenen Studien aus dem akademischen, aber auch praktischen Umfeld erkennen (PWC 2017, 43). Über die kommunale Ebene hinaus wäre eine einheitliche strategische Ausrichtung aller föderaler Ebenen zielführend (PWC 2017, 43). Diese Erkenntnisse gemeinsam mit jenen aus den Unterkapiteln 2.3 sowie 5.4.2.1.1 unterstreichen die Notwendigkeit eines strategischen Vorgehens. Es sollte jedoch nicht versucht werden, bereits zu Beginn ein strategisches Vorgehen für alle Herausforderungen zu definieren. So beschreibt bspw. der Deutsche Landkreistag aus seiner Erfahrung bei der Einführung der elektronischen Akte, dass darauf geachtet werden sollte, die Fachverfahren nacheinander anzuschließen (Deutscher Landkreistag 2017b, 5-6).

Außerdem sollte die Strategie kein Selbstzweck sein. Neben anderen Richtlinien erfüllt sie durch das Schaffen der notwendigen Transparenz auch eine Überblicksfunktion. So soll die Gesamtsicht auf die IT-Landschaft und die Prozesse, die mit ihr interagieren, helfen, Synergien zu entdecken und sicherheitsrelevante Dienste und Schnittstellen frühzeitig zu erkennen (Söderström et al. 2018, 85-86).

So können in einer IT-Strategie die für die Leistungsbereitstellung notwendigen Standards und Regeln zentral und fachbereichsübergreifend definiert werden (Schwabe/Majer 2006, 149). Für die konkrete Umsetzung der definierten Maßnahmen im Rahmen von IT-Services wird daraufhin das Vorgehen und die verwendete Technik sowie ein zeitlicher Horizont bspw. in Form von Roadmaps erarbeitet (Schwabe/Majer 2006, 149).

Die Entwicklung und Ausgestaltung einer IT-Strategie ist ebenso wichtig wie das Ergebnis, zu dem sie führen soll (Schwabe/Majer 2006, 166).

6.2.6.2 IT-Strategie gestalten

Entsprechend der Rückmeldung aus der empirischen Erhebung kommt der Ausgestaltung der IT-Strategie eine besondere Rolle zu. So sollte ein Vorgehensmodell vor allem für die Ebene der kleinen Kommunen praxisrelevant, d. h. in der Praxis auch anwendbar sein. Zur praxisrelevanten Ausgestaltung wurden auch ganz konkrete Hinweise gegeben. So sollte eine Handreichung oder ein Leitfaden nicht zu umfangreich gestaltet sein, weil für sehr umfangreiche Werke die Zeit zur Einarbeitung fehlt. Ward et al. (2002) geben an, dass der Umfang der Strategie nicht mehr als 30 Seiten umfassen und langfristige Ziele enthalten sollte, wobei dies Schwabe/Majer (2006, 151) aufgreifen und sogar bezweifeln, dass ein 30-seitiges Dokument widerspruchsfrei gestaltet werden kann.

Den Teilnehmern der empirischen Untersuchung ist es wichtig, Schritt für Schritt vorzugehen, d. h. in kleinen Teilschritten und -projekten, die mit den wenigen verfügbaren Ressourcen auch bewältigt werden können (vgl. 5.4.2.2.9, 5.4.2.2.7). Um für die sich schnell verändernden Herausforderungen geeignet zu sein, muss das strategische Vorgehen aber anpassbar sein (Schwabe/Majer 2006, 166-167). Hierfür sind, trotz oder gerade wegen der knappen Ressourcen, die **richtigen Akteure** notwendig, um auch für die praktische Umsetzung zählbare Resultate zu entwickeln (Schwabe/Majer 2006, 166).

Zu Beginn der Strategieformulierung steht das zentrale Thema der Zieldefinition. Es stellt sich die Frage, was der Zweck der zu erstellenden Strategie ist und wo sie die Kommune hinführen

soll. Generell betrachtet, greift eine IT-Strategie auf die Ziele aus der Unternehmensstrategie zurück bzw. lehnt sich daran an, um die bestmögliche Unterstützung durch die IT für die Unternehmensziele erreichen zu können (Schwabe/Majer 2006, 151). Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es aufgrund wechselnder politischer Ziele und weniger strategischer Prägung der Verwaltung oft keine konkreten Ziele (Schwabe/Majer 2006). Deshalb sollten für die IT-Strategie möglichst Ziele gewählt werden, die unabhängig von der politischen Ausrichtung sind. Neutzner (2016, 36-47) haben hierfür verschiedene Vorgehensweisen auf Basis von Fällen aus der Praxis zusammengestellt. Diese verschiedenen Strategie-Ansätze priorisieren bspw. nach den Bedarfen der Verwaltungskunden, nach dem Nutzen für die Verwaltung, einer gewünschten Veränderung der Arbeitsweise, nach den rechtlichen Vorgaben oder dadurch, dass zuerst alle schnell nutzbaren Möglichkeiten umgesetzt werden, sogenannte „Quick-Wins“ (Neutzner 2016, 36-47).

Stützt sich die Verwaltung bei der Zielfindung für das strategische Vorgehen auf die **Kundenwünsche**, also die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, ist das aus einer modernen Dienstleistungsperspektive eine nachvollziehbare Herangehensweise (Neutzner 2016, 36-37). Jedoch darf aus Sicht der Kommunalverwaltung nicht außer Acht gelassen werden, dass die externe Kundensicht zwar durch eine starke öffentliche Wahrnehmung in den Fokus rückt, aber nicht die Strukturen innerhalb der Verwaltung berücksichtigt, die zu modernisieren ebenso wichtig sind, aber im ersten Moment vielleicht keinen sichtbaren Nutzen für den Bürger haben (Neutzner 2016, 37-38).

Deshalb ist die zweite von den Modellkommunen in Neutzner (2016, 39ff) vorgeschlagene Vorgehensweise jene nach dem **Nutzen für die Verwaltung**. Digitalisierungsmaßnahmen zu nutzen, um die Prozesse, intern wie extern, zu optimieren, um am Ende eine höhere Qualität und/oder niedrigere Kosten zu erhalten, nutzt der Verwaltung und kann ihr helfen auf zukünftige Veränderungen, ob personeller, organisatorischer oder technischer Natur, besser reagieren zu können (Neutzner 2016, 39-40). Jedoch muss dabei klar sein, dass dies häufig interne Optimierungen sind, und diese Veränderungen möglicherweise nicht sofort durch den Kunden bemerkt und honoriert werden können (Neutzner 2016, 40-41).

Eine weitere Vorgehensweise setzt auch bei der internen Sicht der Verwaltung an und priorisiert ihre Maßnahmen aufgrund der Vorgabe nach **systematischer Veränderung der Arbeitsweise** in bestimmten Bereichen (Neutzner 2016, 42). Diese Sichtweise hat den Vorteil, dass mit den Mitarbeitern die vielleicht wichtigsten Akteure bereits früh in den Prozess eingebunden werden und zusätzlich durch die moderne Arbeitsweise auch für die Kunden eine spürbare Verbesserung in der Erbringung eintritt (Neutzner 2016, 42). Die Veränderung aller Tätigkeiten eines Bereichs birgt die Gefahr, dass zum einen der Fokus nicht scharf genug definiert und die Projektgröße zu groß wird und gleichzeitig andere Bereiche der Kommune vernachlässigt werden, obwohl nötige Veränderungen anstehen würden (Neutzner 2016, 43).

Ein Vorgehen, das aus der kommunalen Verwaltung heraus entwickelt wird, hat den Vorteil, dass es Themen sind, die vor Ort präsent und priorisiert sind. Jedoch wird dabei die externe Sicht, bspw. rechtliche Regelungen der übergeordneten Ebenen, wenig berücksichtigt (Neutzner 2016, 45). Deshalb gibt es auch den durchaus konsequenten Ansatz, das Vorgehen

zu Beginn an den **rechtlichen Vorgaben** auszurichten und die vorhandenen Anforderungen umzusetzen (Neutzner 2016, 45). Dies hat zum einen den Vorteil, dass übergeordnete Rahmenbedingungen Orientierung und Standards schaffen können (Neutzner 2016, 45). Zum anderen können die teilweise konkreten Vorgaben weitere zukünftige Impulse auf lokaler Ebene auslösen, weil bereits rechtskonforme Grundvoraussetzungen geschaffen werden (Neutzner 2016, 45). Jedoch passen Vorgaben von übergeordneten Ebenen nicht immer für alle Ebenen, weil lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse oft nicht berücksichtigt werden (Neutzner 2016, 46). Das kann in der Folge zu Frustration und Demotivation und einer verweigernden Haltung gegenüber Anforderungen aus übergeordneten Ebenen führen (vgl. 5.4.2.1.15).

Ein weiteres abschließendes Vorgehen der Modellkommunen aus Neutzner (2016, 47) ist das Nutzen von „**Quick Wins**“, also schnell und mit wenig Aufwand umsetzbare Lösungen. Solche schnell verfügbaren Beispiele können zum einen schnelle Verbesserungen und damit einen offensichtlichen Nutzen für interne und externe Nutzer bringen und zusätzlich dadurch zur Motivation für weitere Maßnahmen und Projekte beitragen (Neutzner 2016, 47). Bei allzu schneller Umsetzung ohne grundsätzliche Analyse bspw. der Abhängigkeiten zu anderen Prozessen und möglichen Folgekosten kann sich dieses Vorgehen aber auch negativ auf die Motivation auswirken (Neutzner 2016, 47).

6.2.6.3 Sourcing-Strategie prüfen

Ein sehr wichtiger Bestandteil der IT-Strategie (Johanning 2014), gerade für kleine Kommunen, ist die Sourcing-Strategie. Schwabe/Majer (2006) verorten sie in den Bereich der IT-Organisation, was prinzipiell auch für kleine Kommunen richtig ist. Jedoch gibt es diesen Bereich als eigene Einheit in aller Regel für diese Gruppe nicht. Der Bereich des Sourcings oder Outsourcings und der Bereich der Zusammenarbeit oder Kooperation sind thematisch sehr eng verknüpft, weswegen diese unterschiedlichen Möglichkeiten hier als verschiedene Varianten für ein Ziel angesehen werden.

Das Ziel ist, als kleine Kommune mit wenig vorhandenem IT-Wissen die anstehenden Aufgaben möglichst effizient bewältigen zu können. Natürlich liegt dieser Fokus über der gesamten hier vorliegenden Arbeit, wird aber im Bereich des Sourcings noch einmal konkreter. Im Rahmen der Sourcing-Strategie, die der IT-Strategie untergeordnet ist, sollen Entscheidungen pro oder contra Auslagerung von Diensten oder Prozessen definiert werden. Eine geläufige Bezeichnung hierfür ist die „make-or-buy“-Entscheidung.

Dafür gibt es viele Möglichkeiten: klassisches Outsourcing mit einem privat- oder öffentlich-rechtlichen Partner, in Zusammenarbeit mit anderen Behörden (hier Kommunen) im Rahmen von Zweckvereinbarungen oder zusammengefasst in eine Organisation, als Zweckverband, mit weiteren Kommunen in der regionalen Umgebung. Vor diesen Entscheidungen steht erst einmal die Frage, welche Aufgabe soll, muss oder will ich selbst durchführen und welche gebe ich an Dritte weiter (Jakob et al. 2015). Wobei ein Dritter eine private ebenso wie eine öffentliche rechtliche Rechtsform besitzen kann (Stollhof 2010).

Als Basis dafür wird im Rahmen der Ist-Analyse, welche in der Regel zu Beginn der Strategie-Definition erfolgt (vgl. 7.4.4.1), eine Analyse des aktuellen Stands der Prozesse und Applikationen erstellt (vgl. 6.2.7.1). Dies ist notwendig, um in der Folge entscheiden zu können, welche Dienste oder Applikationen sich besonders eignen (Jakob et al. 2015). Die Palette der Dienste, die durch eine Art Kooperation erbracht werden können, ist dabei sehr umfangreich. Hier können gemeinsame Beratungsdienstleistungen ebenso als Beispiel dienen wie der Betrieb bestimmter Applikationen oder rein auf Infrastrukturbasis der Betrieb von Servern. Möglich sind auch Supportleistungen für spezielle Applikationen oder auch die gesamte technische Infrastruktur.

Bei diesen Entscheidungen sollte immer ein Kriterium sein, dass Daten von verschiedenen Fachbereichen genutzt werden können und keine doppelte Infrastruktur im Haus oder außerhalb betrieben wird. Zur gemeinsamen Nutzung von Daten in Form von Akten oder Dokumenten bietet sich die Lösung von elektronischen Akten bzw. einem geeigneten Dokumentenmanagementsystem an (vgl. 6.2.7.3.). Orientiert man sich an einer in 6.2.7.3. beschriebenen Referenzarchitektur, wird die zentrale Funktion einer solchen Lösung deutlich. Im Rahmen der Sourcing-Entscheidung steht man an dieser Stelle vor der Frage, wie diese vernetzte Infrastruktur im Rahmen der Sourcing-Entscheidungen mit möglicherweise unterschiedlichen Partnern gelöst werden kann. In diesem Zusammenhang ist auf die Verwendung von Standardschnittstellen und die Interoperabilität der Anwendungen zu achten, d. h., dass möglicherweise Anwendungen unterschiedlicher Anbieter, durch vertretbaren Aufwand, angeschlossen werden können.

An dieser Stelle existiert aber auch die Möglichkeit, sich einen Partner zu suchen, der möglicherweise als öffentliche-rechtliche Rechtsform, als eine Art Shared-Service-Center (vgl. 6.2.2.3), alle notwendigen Dienstleistungen anbietet. Diese Variante hat aufgrund der oben beschriebenen Herausforderungen hinsichtlich der Kompatibilität einige Vorteile. Hierfür gibt es auch bereits Beispiele sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene. Jedoch werden die Möglichkeiten noch nicht ausreichend ausgenutzt. Während bspw. in Bayern dieser Markt dünn besetzt ist und es wenige größere Anbieter gibt, sind hingegen in anderen Bundesländern oft viele kleine Anbieter auf dem Markt vertreten (Vitako 2018b).

Sind bisher wenige Akteure auf dem Markt vorhanden, ist es empfehlenswert, in einem ersten Schritt gemeinsam mit den Nachbar- oder Landkreiskommunen eine Zweckvereinbarung für IT-Dienstleistungen abzuschließen und vielleicht im zweiten Schritt daraus einen Zweckverband zu erstellen. Diese Einheiten sind dann zwar immer noch nicht von einer solch kritischen Größe, dass sie zukünftigen Problemen wie dem Mangel an Fachkräften ruhig entgegenzutreten können, jedoch haben sie eine wesentlich bessere Ausgangssituation. Diese Einheiten können dann bereits IT-Spezialisten beschäftigen, weil mehr gleichartige Aufgaben anfallen und die Aufwände aufgeteilt werden können. Zudem können dann durch das vorhandene Know-how weitere Optimierungspotenziale gehoben werden.

Gibt es bisher keine solchen Beispiele in der Umgebung, muss natürlich irgendeine Kommune die Initiative ergreifen und das Vorhaben Zweckvereinbarung bzw. -verband antreiben. Da es in den Reihen der Gemeinden laut der empirischen Erhebung dieser Arbeit durchaus Vorbehalte

gegenüber den Landkreisen gibt, wäre eine Initiative aus den Reihen der Gemeinden die nachhaltigere Basis.

Im Bereich der Sourcing-Strategie stehen in jedem Fall die Entscheidungen über die Tiefe der Auslagerung an. Wie oben bereits erörtert, sind die Möglichkeiten vielfältig. So kann man eine kleine Applikation wie bspw. die Webseite auslagern oder aber verschiedene abgegrenzte Fachverfahren oder die komplette IT. Im Bereich von Großunternehmen oder auch größeren Einheiten der öffentlichen Verwaltung spricht man beim Herauslösen von Geschäftseinheiten von einem carve-out (Fähling et al. 2010). Bei kleineren Einheiten oder im Bereich von kleinen und mittleren Kommunen ist diese Begrifflichkeit zwar nicht bekannt, jedoch kann die volle Erbringung von IT-Services, kombiniert mit einem Nutzersupport über einen zentralen IT-Dienstleister, schon einer Art kompletter Herauslösung entsprechen. Übrig bleibt in so einem Fall die Komponente der Steuerung und Koordination der einzelnen Dienstleistungen. Da dies für die meisten kleinen Kommunen eine große Veränderung zur bisherigen Arbeits- und Denkweise bedeutet, ist hier Vorbereitungsaufwand notwendig. Dies kann vor allem in Form von ebenenübergreifenden Schulungen und Fortbildungen passieren, welche die Notwendigkeit und den Ursprung der Thematik begreifbar machen.

6.2.6.4 IT-Steuerung (light) einführen

Da bei kleinen Kommunen das Personal für IT-Belange insgesamt nicht ausreicht (vgl. 5.4.2.1.2), werden manche Tätigkeiten nicht durchgeführt. So könnte auch der Bereich IT-Steuerung bzw. das IT-Controlling diesem Rationalisierungsgedanken zum Opfer fallen, weil es allgemein eher im Bereich des IT-Managements von großen Unternehmen zu finden ist (Krcmar et al. 2013, 340-341). Tatsächlich ist IT-Controlling im Bereich der öffentlichen Verwaltung auch in den höheren föderalen Ebenen noch in der Entwicklung (Schwertsik 2013, 92-93; Greger 2018). Doch auch bei kleinen überschaubaren Einheiten ist Steuerung notwendig, um eine Basis für zukünftige Entscheidungen zu haben (Krcmar et al. 2013, 340) und die IT wirtschaftlich betreiben zu können (Schwabe/Majer 2006, 153).

Ein Vorteil kleiner Kommunen ist, dass Projekte und Maßnahmen in aller Regel nicht die Komplexität derer von Großunternehmen haben. Das führt dazu, dass auch das Messen von Kennzahlen mit geringerem Aufwand möglich sein sollte. Ein großer Nutzen des Controllings der IT ist die entstehende Transparenz für Verwaltungsführung und politische Akteure. Das eröffnet die Möglichkeit, regelmäßig über den Verlauf und die Umsetzung von Maßnahmen unterrichtet sein zu können (Hogrebe/Kruse 2014, 233).

Grundsätzlich sollten im Rahmen der IT-Steuerung die Ziele und Vorhaben mit dem jeweiligen Ist-Stand abgeglichen werden (Schwabe/Majer 2006, 164). Die notwendigen Kennzahlen können mit überschaubarem Aufwand und einer reduzierten IT-Scorecard nachgehalten werden (Albayrak/Gadatsch 2017, 162). Als einfaches Beispiel kann das Ziel „Erhöhung der Fortbildungstage pro Mitarbeiter“ genannt werden. Diese Zahl wird immer erfasst, wenn eine Schulung gebucht und absolviert wird, und kann idealerweise automatisiert aus einem Personalinformationssystem geholt werden. Im Rahmen von regelmäßigen Updates werden dann diese und andere Kennzahlen an die Verwaltungsleitung kommuniziert (Albayrak/Gadatsch 2017, 162).

6.2.7 Technik

Im Handlungsfeld Technik werden Handlungsempfehlungen definiert, die die technische Umsetzung oder vorbereitende und flankierende Aufgaben zu Digitalisierungsmaßnahmen betreffen. Das heißt konkret für kleine Kommunen, dass vieles in Zusammenhang mit der technischen Umsetzung früher oder später extern bezogen wird. Um eine effiziente Auslagerung zu ermöglichen und eine spätere Steuerung zu gewährleisten, ist es notwendig, vorhandenes Wissen zu dokumentieren. Eine Ist-Analyse kann zu Beginn zumindest grob selbst erstellt werden und dient in der Folge in der Regel als eine erste Dokumentation. Mit der dadurch gewonnenen Transparenz können externe Spezialisten effizienter beraten und Dienstleistungen zielgerichteter zugekauft werden.

6.2.7.1 IT-Prozessmanagement etablieren

Eine zentrale Komponente im E-Government im Speziellen und der Digitalisierung im Allgemeinen ist die Schaffung von Mehrwert für alle Beteiligten. Konkret heißt das für Kommunen, die externen Nutzer, also die Bürger sollen eine möglichst komfortable und effiziente Möglichkeit haben, ihre Leistungen in Anspruch zu nehmen. Außerdem sollen die internen Nutzer, also die Mitarbeiter der Gemeinde, von einer digitalen Abwicklung profitieren, indem Medienbrüche wegfallen und die Prozesse effizienter bewältigt werden können. An dieser Stelle wird häufig eine mögliche Automatisierung mit einem folgenden Stellenabbau in Verbindung gebracht. Jedoch sollte im Fokus die Verbesserung der Qualität stehen. So können Mitarbeiter, die durch effiziente und automatisierte Prozesse mehr Freiraum haben, andere, neue Tätigkeiten übernehmen (van Kempen/Hogrebe 2014, 62).

Deshalb ist es im Zuge der Digitalisierung unumgänglich, auch Prozesse zu optimieren (Fromm et al. 2015, 16). Der Optimierung und Implementierung liegt aber das Verständnis der eigenen Prozesse zugrunde (Krcmar 2015, 5). Hier steht am Anfang die Analyse der eigenen Prozesse und Leistungen, also welche Leistungen erbringt die Kommune für welche Zielgruppe (Neutzner 2016, 48). Durch eine durchgeführte Analyse der eigenen Prozesse und die dadurch geschaffene Transparenz lassen sich externe Berater besser einbinden und können zielgerichteter unterstützen. Deshalb sollte im Zuge der Ist-Analyse u. a. eine Prozessübersicht erstellt werden. Diese dient neben der Schaffung von Transparenz über die eigenen Prozesse auch als Basis für weitere Entscheidungen im Rahmen der Prozessoptimierung (van Kempen/Hogrebe 2014, 62). Beispielsweise kann eine Prozesslandschaft wichtig sein für Entscheidungen rund um Umstrukturierungen oder Konsolidierungen. Aber auch hinsichtlich von Überlegungen bzgl. der Beschaffung oder Vergabe von einzelnen Diensten ist es notwendig, die aktuelle Situation der eigenen Prozesse zu kennen. Existiert noch keine Prozessdokumentation, sollte im ersten Schritt zumindest für die zentralen Leistungen eine Übersicht der Verwaltungsprozesse erstellt werden. Zu Beginn sollten hier die Verwaltungsprozesse je Fachbereich dokumentiert und im Anschluss daran die bereits dafür verwendeten Applikationen, Web-Anwendungen oder sonstigen Anwendungen zugeordnet werden.

Die Prozessdokumentation hat aber noch eine zentrale Funktion. Im Kontext des demografischen Wandels kann Wissen, das ausschließlich in den Köpfen der Mitarbeiter vorliegt, vielfach verloren gehen (van Kempen/Hogrebe 2014, 63). Es werden in den nächsten Jahren bis zu 40 %

der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in den Ruhestand gehen und viele von ihnen haben tiefes Prozesswissen aufgebaut, das nach deren Ausscheiden ohne Dokumentation unwiederbringlich verschwinden würde (van Kempen/Hogrebe 2014, 63).

Neben den Verwaltungsprozessen sind, wie oben bereits erwähnt, auch die technischen Prozesse und Sichten notwendig (Schwabe/Majer 2006, 158). So ist neben dem Applikationsportfolio, also der Übersicht der Applikationen und Anwendungen, auch die IT-Architektur notwendig, also eine Art Bauplan der IT-Landschaft (Schwabe/Majer 2006, 158-159). Das kann als Übersicht der verwendeten Applikationen inklusive der darunterliegenden technischen Infrastruktur verstanden werden (Schwabe/Majer 2006, 159). Vor allem sollen dadurch die Abhängigkeiten und Schnittstellen der gesamten Infrastruktur übersichtlich dargestellt werden (Schwabe/Majer 2006, 159).

Eine Prozessbeschreibung kann im ersten Schritt einfach gehalten und mit den meist verfügbaren Bordmitteln eines gängigen Office-Pakets erstellt werden. Die Darstellung sollte einfach und anschaulich sein, mit anderen Darstellungen vergleichbar und zusätzliche Informationen wie Informationssysteme oder Zuständigkeiten aufnehmen können (Becker et al. 2003, 862-864). Eine gute Beschreibung zur Erstellung und exemplarische Prozessbeschreibungen und -aufteilungen von Verwaltungsprozessen in Teilschritte finden sich bei BMI (2003, 48) sowie bei Becker et al. (2003) und sind vereinfacht dargestellt in Abbildung 32.

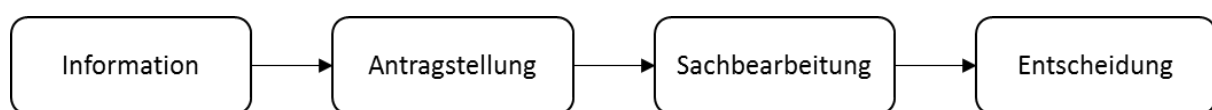


Abbildung 32 - Vereinfachte Prozessdarstellung aus BMI (2003, 48)

Generell wird in Bezug auf die Verwendung von Methoden und Werkzeugen darauf verwiesen, dass Standards vielen Nutzern bekannt sind und daher die Akzeptanz der Durchführung fördern (Schwabe/Majer 2006, 151). Diese Aussage ist sicherlich richtig. Da allerdings durch das fehlende Expertenwissen bei kleinen Kommunen nicht davon ausgegangen werden kann, dass die etablierten Standards bei einer Vielzahl an Verwaltungsmitarbeitern bekannt sind, wird im Rahmen dieser Arbeit von einer konkreten Empfehlung abgesehen. Viel wichtiger ist in diesem Zusammenhang, dass überhaupt eine Dokumentation erstellt wird.

Wie oben beschrieben, kann eine transparente und dokumentierte Prozesslandschaft externe Berater bei der Ausarbeitung von Lösungen unterstützen und der Verwaltung bei der Auswahl der Dienstleister behilflich sein. Durch die starke Regionalisierung des Anbietermarkts für kommunale Software kann es hilfreich sein, auf Standardprodukte und Schnittstellen zu setzen, um so eine breitere Angebotspalette zur Verfügung zu haben (Schwabe/Majer 2006, 157). Dies wird ohne externe Berater oder regionale Kooperationen für kleine Kommunen nicht möglich sein. Aber mit dieser Unterstützung und einer transparenten Prozessdokumentation können technisch mögliche Innovationen zukünftig schneller und effizienter umgesetzt werden.

Zusammenfassend ist eine stärkere Ausrichtung an den Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen notwendig und im Rahmen der Digitalisierung auch sinnvoll. Eine stärkere Ausrichtung an den jeweiligen Lebenslagen ist auch durch die E-Government-Gesetzgebung durchaus gefordert (Windoffer 2018, 368). Diese Veränderungen an den Prozessen werden sich auch auf die interne Verwaltung auswirken (Erps et al. 2006, 111ff). Die Folge davon wiederum sind veränderte organisatorische und strukturelle Herangehensweisen auch auf kommunaler Ebene (vgl. 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4 und 6.2.5).

6.2.7.2 Transparenz herstellen: Applikationsarchitektur

Die Verwaltungsprozesse sind die Basis für die Leistungserbringung für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, definieren aber auch interne Abläufe. Wenige der Verwaltungsprozesse können heutzutage noch ohne IT abgewickelt werden. Die meisten Prozesse sind an irgendeinem Punkt mit einer Applikation verknüpft. Häufig enthält die Applikation sogar das Prozesswissen, indem sie die Vorgänge großteils begleitet. Eine abgestimmte und konsolidierte Applikationslandschaft stellt somit die Basis für weitere Digitalisierung und Optimierung dar. Im Rahmen der Ist-Analyse sollte deshalb u. a. auch der Status quo der vorhandenen Applikationen erhoben werden (vgl. 6.2.7.1).

Um diese erste Analyse zu vertiefen, sollte gemeinsam mit den Fachbereichen nochmal auf das Thema eingegangen werden, um bspw. auch sogenannte „Schatten-Applikationen“ aufzunehmen, um diese für spätere Optimierungen oder Konsolidierungen auf dem Radar zu haben (Johanning 2014, 122). Unter „Schatten-Applikationen“ versteht bspw. Johanning (2014, 122) IT-Tools, die verwendet werden, ohne dass die IT-Abteilung oder der Verantwortliche Bescheid wissen, das können bspw. Access-Datenbanken oder Excel-Anwendungen sein, die teilweise leicht selbst erstellt werden können.

In der Folge sollte untersucht werden, welche Applikationen gleiche oder ähnliche Tätigkeiten unterstützen und an welcher Stelle welche Daten verwendet werden (Johanning 2014, 122). An dieser Stelle kann auch überprüft werden, welche Applikationen ggf. gar nicht mehr notwendig sind oder welche Anwendungen auch für andere Fachbereiche nützlich wären (Johanning 2014, 126-127). In einem späteren Schritt kann dann überlegt werden, welche Anwendungen mit welchen verknüpft werden können und wo Schnittstellen sinnvoll genutzt werden können, um Prozesse medienbruchfrei zu gestalten. Für kleine Kommunen gilt auch hier, dass nicht alles selbst zu bewerkstelligen sein wird und daher externe Hilfe oder eine regionale Kooperation zur Unterstützung herangezogen werden sollte.

Im Rahmen einer Applikationsübersicht kommt dem Schlagwort der E-Akte eine besondere Bedeutung zu. Die elektronische Akte (E-Akte) ist im Wesentlichen ein Dokumentenmanagementsystem, in dem Vorgänge und Dokumente, dazu zählen gescannte Papierdokumente ebenso wie E-Mails, logisch zusammenhängend erfasst werden (Deutscher Landkreistag 2017b, 3). Die elektronische Aktenführung hat zum einen Vorteile im Sinne des reduzierten Platzverbrauchs im Vergleich zu Papierakten und ist zum anderen eine Grundvoraussetzung für medienbruchfreie, durchgängige Verwaltungsprozesse und somit die moderne digitale Verwaltung (Deutscher Landkreistag 2017b, 3-4). Sie kann als eine Art zentrales und verbindendes

System für weitere Anwendungen, die auf diese Kernfunktionalitäten zugreifen können, fungieren (CIO BUND 2013, 13ff). Auch wenn die gesetzlichen Anforderungen für Kommunen keine verpflichtende Einführung der elektronischen Akte vorsehen (vgl. 4.1.5), empfiehlt sich dieser Schritt dennoch, um eine weitere Entwicklung möglich zu machen.

Diese Art der Architektur ähnelt bereits stark der einer Plattform, welche verteilt auch in einer Art Cloud zur Verfügung gestellt werden kann und Services für mehrere Empfänger anbietet. Eine derartige transparente Sicht auf Services und Applikationen stellt eine optimale Diskussionsgrundlage dar und erleichtert, wo nötig, die Vergabeentscheidung (vgl. 6.2.2.3).

6.2.7.3 An Referenzarchitektur orientieren

Eine Referenzarchitektur könnte eine Hilfestellung bei der Einführung neuer Dienste oder Applikationen darstellen. Die Referenzarchitektur zur elektronischen Verwaltungsarbeit wurde vom CIO des Bundes erstellt und soll es Behörden erleichtern, Dokumentenmanagementsysteme einzuführen sowie die Einführung vereinheitlichen (CIO BUND 2013). Die Referenzarchitektur wird in dieser Ausprägung als „eine grobgranulare technische Musterlösung ohne Detailbetrachtung im Hinblick auf einzusetzende Tools oder Produkte“ beschrieben (CIO BUND 2013, 3). Die Darstellung (siehe Abbildung 33) sowie die folgende Erläuterung soll auch für kleine Kommunen als Richtschnur für die Weiterentwicklung ihrer IT-Landschaft dienen, die oftmals aufgrund historisch gewachsener und heterogener Umgebungen eine Orientierung benötigen (Hartmann/Rossak 2014, 1837-1838). Dabei ist es unerheblich, ob die Systeme selbst von einem Dienstleister oder in einem Rechenzentrum betrieben werden. Wichtig ist das Verständnis für die Zusammenhänge der einzelnen Applikationen.

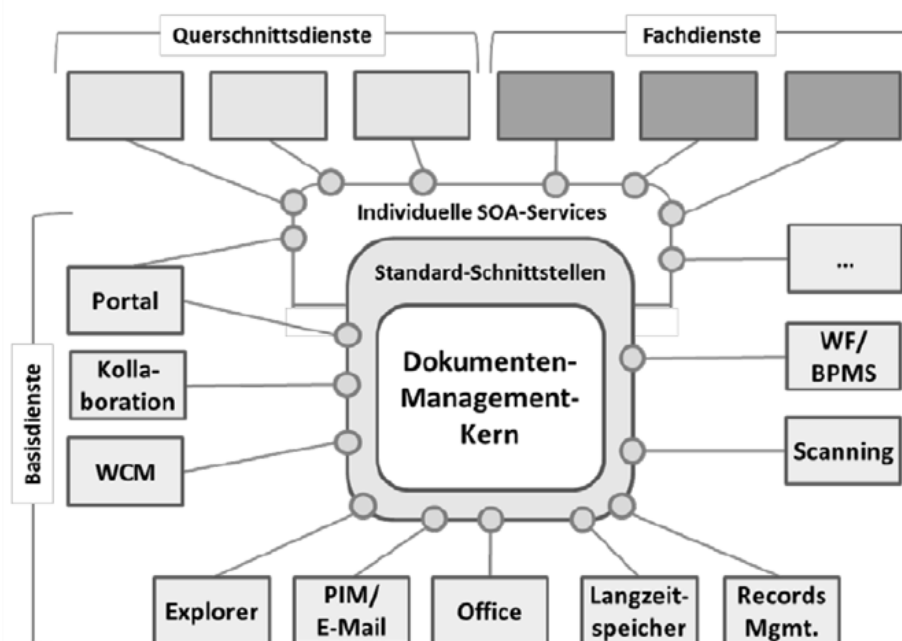


Abbildung 33 - Referenzarchitektur DMS-Basisdienst (Quelle: CIO BUND (2013, 21))

Als zentrale Applikation dient hier das DMS, welches auch als E-Akte bezeichnet werden könnte, wenn die auf dem Markt verfügbaren Produkte die folgenden Eigenschaften erfüllen. Die von der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik entwickelte Referenzarchitektur orientiert sich an dem Enterprise-Content-Management (ECM)-Modell von AIIM (Association for Information and Image Management)¹⁶, wo auch die Grundfunktionalitäten Erfassen – Managen – Speichern – Bewahren – Bereitstellen, ihren Ursprung haben (CIO BUND 2013, 11-12):

Erfassen	Alle Tätigkeiten zur Erfassung von Informationen, um diese in der Folge elektronisch weiterverarbeiten zu können
Managen	In diesem Bereich werden vor allem folgende Themen organisiert: <ul style="list-style-type: none"> - die Verwaltung der Dokumente und Informationen (Document Management) - die Organisation der Zusammenarbeit über Gruppen hinweg (Collaboration) - die Aufbereitung von Inhalten für die Darstellung im Web (Web Content Management) - die Organisation nach Aktenplan (Records Management) - und die Steuerung nach Geschäfts- bzw. Verwaltungsprozessen (Workflow Management)
Speichern	Hier werden die Speicherung und das Wiederfinden von Informationen und Dokumenten geregelt
Bewahren	Hier wird der Bereich der langzeitigen und unveränderten Aufbewahrung organisiert
Bereitstellen	Hier wird die Weitergabe von Informationen nach außen geregelt

Tabelle 7 - ECM-Bereiche nach AIIM (Quelle: (CIO BUND 2013, 12-13))

Die in Tabelle 7 erläuterten Bereiche dienen zum Verständnis für die verschiedenen Aspekte der Referenzarchitektur aus CIO BUND (2013). Es ist für die digitale Verwaltung und die medienbruchfreie Bearbeitung der Verwaltungsprozesse entscheidend, dass Systeme angewendet werden, die diese Herausforderungen auch bewältigen können (Krcmar 2015, 41; Wirtz/Daiser 2017, 76-79). Dies umschließt auch die Möglichkeit, sogenannte Basisdienste wie e-Payment, die durch Bund oder Länder zur Verfügung gestellt werden, einbauen und nutzen zu können (BMI 2003, 65-67).

Ein solcher, medienbruchfreier Prozess könnte exemplarisch so aussehen: Die nötigen Dokumente und Informationen werden zu Beginn digital **erfasst**. Das kann bspw. durch einen Online-Dienst im Bürgerportal geschehen, oder durch das Einscannen von zusätzlich benötigten

¹⁶ Selbst auf der eigenen Webseite (aiim.org) nennt sich die Organisation ausschließlich AIIM. Dem Interesse des Autors nach der Bedeutung der Abkürzung ist es geschuldet, dass deshalb auf die Quelle Wikipedia (https://en.wikipedia.org/wiki/Association_for_Information_and_Image_Management) zurückgegriffen wurde.

Dokumenten für einen Verwaltungsakt. Die so erfassten und digital vorliegenden Daten sollten dementsprechend alle in einem zentralen System verfügbar sein und weiterverarbeitet (**gemaagt**) werden können. Das angeschlossene **Workflow**-System organisiert die dahinterstehenden Prozesse und weist den zuständigen Bearbeitern einen entsprechenden Akt zu, der ihn dann **abspeichert** oder zur öffentlichen Einsichtnahme im **Bürgerportal** zur Verfügung stellt. Langfristig zu archivierende Dokumente und Informationen werden an ein dafür vorgesehenes System übergeben, welches es bis zum Ende der zuvor definierten Frist unverändert aufbewahrt.

Stärker auf den Aspekt der verteilten Leistungserbringung geht das Projekt RAfEG (Referenzarchitektur E-Government) ein, bei dem eine prototypische Implementierung getestet wurde (Kunis/Rünger 2007). Gerade für die verteilte Erbringung von Leistungen im Rahmen von Kooperationen oder durch den Bezug von Services von einem oder mehreren IT-Dienstleistern ist das Zusammenspiel von Systemkern, wie er bspw. auch in Abbildung 33 dargestellt ist, und den notwendigen Komponenten, die sich an das Kernsystem anschließen lassen (Kunis/Rünger 2007, 18-20).

Exemplarisch für die Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems als zentralen Systems, wie u. a. in CIO BUND (2013, 21) dargestellt, braucht es für kleine Kommunen in der Regel externe Beratung. Trotz allem ist es sinnvoll, sich Basiswissen anzueignen, wie es hier dargestellt ist. Unter anderem sollten Empfehlungen zur Beschaffenheit des Systems beachtet werden. Abgeleitet aus Baheer et al. (2020) aus der Analyse von digitalen Infrastrukturen und auf das Ziel eines Dokumentenmanagement-Systems hin überprüft, sind dies u. a. folgende Aspekte, die als Checkliste beim Vergleich von potenziellen Lieferanten und Produkten verwendet werden können:

- Interoperabilität und die Integration von unterschiedlichen Systemen und deren Daten
- IT-Sicherheitsstandards müssen eingehalten sein
- Es muss auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagiert werden können
- Mehrfachverwendung von Systemen und Komponenten
- Widerstandsfähig bei der Veränderung an Prozessen und Services
- Kompatibilität mit bereits bestehender Architektur/Systemen (Anm.: soweit sinnvoll)
- Die Möglichkeit eines Single-Sign-on
 - o Im Sinne von, ein Bürger hat einen Login, um alle angebotenen Dienste zu nutzen. Hier sollte auf bestehende und etablierte Systeme zurückgegriffen werden.
- Benutzerfreundlich, um die Barrieren bei den Nutzern bei der Einführung so gering wie möglich zu halten
- Es ist auf eine wirtschaftliche Umsetzung zu achten

6.2.7.4 IT-Sicherheit gewährleisten

Trotz oder gerade wegen vieler Möglichkeiten durch Vernetzung kann eine nachhaltige Digitalisierung nur Hand in Hand mit der IT-Sicherheit gelingen. Dies bedeutet u. a., dass man verantwortungsvoll und achtsam mit der Technik umgeht (Pohlmann 2018, 206-210). Das Thema der IT-Sicherheit bezieht sich allerdings nicht ausschließlich auf die Technik und den Schutz der technischen Infrastruktur. Neben unsicherer Software, manipulierter IT und unsicheren Geräten zählen auch Fake-News und die fehlende Kompetenz der Nutzer zu den großen Gefahren (Pohlmann 2018, 196-203). So müssen vor allem auch organisatorische Rahmenbedingungen im Hinblick auf den Schutz von Daten und Informationen beachtet werden. Im Rahmen der empirischen Erhebung war das Thema der IT-Sicherheit das, welches die höchste Priorität genossen hat und bei welchem ein gewisses Bewusstsein bei den Gesprächspartnern vorgeherrscht hat. Anzumerken ist, dass hier die öffentliche Diskussion sowie aktuelle Fördermaßnahmen des Freistaats Bayern zur Erstellung eines IT-Sicherheitskonzepts eine Rolle spielen. Der Punkt IT-Sicherheit wird durch das BayEGovG insofern behandelt, als dass mit Frist 01.01.2019 ein IT-Sicherheitskonzept von jeder Kommune erstellt werden sollte (Art. 11 Abs. 1 S. 2 BayEGovG). Jedoch kann das nur der Anfang sein, denn gerade das Thema der IT-Sicherheit erfordert Achtsamkeit an verschiedenen Stellen.

Gerade die Entwicklung eines Bewusstseins für IT-Sicherheit, die möglichen Folgen von Gefährdungen und aus welchen Situationen Gefährdungen entstehen können, ist eine Aufgabe, die gelöst werden muss (vgl. 6.2.5) (Scholl 2018, 2-4). Das Bewusstsein kann durch verschiedene Methoden (bspw. durch spielerisches Lernen) trainiert werden, jedoch ist es vor allem notwendig, das Bewusstsein in der Kultur der Organisation zu schaffen (Scholl 2018, 11-14).

Technisch gesehen, gehört die Security-Architektur ebenso wie die Applikationsarchitektur und die technische Architektur zur Standardausstattung einer IT-Strategie (Schwabe/Majer 2006, 148-149). Jedoch wird es für die meisten der kleinen Kommunen durch die wenigen IT-Experten (vgl. 5.4.2.1.2) kaum möglich sein, dieses diffizile Thema in Eigenregie zu lösen. Hier ist es notwendig innerhalb einer Kooperation oder durch die Angebote eines IT-Dienstleisters, ein ausreichendes Maß an Sicherheit zu erreichen. Deshalb kann es für Kommunen ein erster wichtiger Schritt sein, die angebotenen Unterstützungen von Bund und Ländern zu nutzen. Am Beispiel Bayerns bietet der Freistaat die Möglichkeit der Nutzung des sog. Behördennetzes, welches den Internetzugang bereitstellt und bereits Sicherheitsmechanismen bietet und somit den Kommunen einen Teil der Aufgaben abnimmt. Eine andere Variante ist der Zugang ins Internet durch eine gesicherte Verbindung über einen IT-Dienstleister, der mittels zugesicherten Sicherheitsniveaus diese Aufgabe übernimmt.

6.2.7.5 Digitale Angebote ausbauen

Die Technik richtig einsetzen, ist eine der vier Grundregeln, die Ulschmid (2003, 75) zur erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung vorgibt. Das ist auch heute noch eine der Forderungen, die immer wieder an Verwaltung und Politik gestellt werden. So ist auch eine Forderung, die digitalen Dienste bevorzugt zu behandeln, um die Priorität dafür zu erhöhen (Fromm et al. 2015, 26).

Die technische Umsetzung führt gerade im Bereich von E-Government-Anwendungen, also den klassischen Online-Diensten für Bürger und Unternehmen, zu Irritationen, weil die Angebote nicht sehr häufig genutzt werden. Das liegt zum einen daran, dass Dienste der öffentlichen Verwaltung nicht regelmäßig benötigt werden. Beispielsweise die Beantragung eines Personalausweises ist nur alle zehn Jahre notwendig. Zum anderen muss auch auf eine korrekte Umsetzung geachtet werden. Manchmal sind die vorhandenen **digitalen Dienste einfach nicht** oder nur sehr schwer **auffindbar** (vgl. 5.4.2.1.16. oder Fromm et al. (2015, 12)). Abhilfe kann hierbei die Beachtung von zentralen Herausforderungen bringen. Dies kann u. a. bedeuten, dass die Bekanntheit gesteigert und die Auffindbarkeit über Suchmaschinen gewährleistet sein muss (Fromm et al. 2015, 8).



Abbildung 34 - Herausforderungen im E-Government (Quelle: Fromm et al. (2015, 8))

Im Zuge der Umsetzung ist es auch ratsam, ein möglichst **breites Angebot** an digitalen Diensten zur Verfügung zu stellen, um ein möglichst wirksames E-Government-Angebot zur Verfügung stellen zu können (Fromm et al. 2015, 16). Laut der Barriere „Geringe Durchdringung“ (5.4.2.1.13) sind im Durchschnitt nur 10 % der verfügbaren digitalen Dienste von den Gemeinden ausgerollt worden. Natürlich ist ein zusätzliches Angebot von digitalen Diensten immer auch eine Abwägung zwischen Nutzen und Kosten. Um aber die digitalen Dienste der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen und der jeweiligen Kommune im Speziellen bekannt und sichtbar zu machen, kann die Steigerung der Anzahl einen Beitrag leisten. Manche Dienste, wie bspw. die Anmeldung zum Ferienprogramm, könnten ohne große organisatorische Veränderungen digitalisiert werden und würden so auch eine Prozessoptimierung für die Mitarbeiter bedeuten.

Mit der notwendigen **Benutzerfreundlichkeit** der angebotenen digitalen Verwaltungsleistungen könnte eine weitere Hemmschwelle für die Nutzer abgebaut und die Nutzungsfrequenz insgesamt gesteigert werden (Martini et al. 2016, 19). Bestandteil der Usability ist aber auch

ein einfacher Zugang zu technischen Lösungen, mit denen Nutzer ihre Daten schützen können (Martini et al. 2016, 19).

Eine Möglichkeit die, je nach Anwendungsfall, zu effizienteren und benutzerfreundlichen Prozessen führen kann, ist die Mobilisierung von Anwendungen wie bspw. die Rückmeldung fertiggestellter Aufträge oder das Ablesen von Zählern durch Mobilgeräte (Manoharan/Ingrams 2018, 9). Hierbei ist zu klären, welche Verwaltungsleistungen oder generell welche Dienste, ob intern oder extern nutzbar, sich für eine Mobilisierung, also Bearbeitung mit mobilen Endgeräten eignen. Wie solche Mobilisierungspotenziale entdeckt werden können, haben Zepic et al. (2016) untersucht und neben der eigentlichen Eignung der Prozesse auch Mehrwerte und den Aufwand zur Realisierung festgestellt.

6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen

Eine im Rahmen der Erstellung des Handlungsleitfadens identifizierte Handlungsempfehlung ist die nach verstärkter Kooperation (vgl. 6.2.2.). Wie bereits beschrieben, können Kooperationen in unterschiedlichen Ausprägungen stattfinden. Es können bspw. Kooperationen im Rahmen von Zweckvereinbarungen oder Zweckverbänden sein oder die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit IT-Dienstleistern. Jedoch wurde im Rahmen der empirischen Erhebung deutlich, dass Letztere aktuell den Bedarf noch nicht komplett abdecken können. Vor allem der Bedarf nach ganzheitlicher Beratung im Gegensatz zur aktuellen Beratung auf Basis einer Fachanwendung für einen Fachbereich ist noch ausbaufähig. Gerade der Nutzen von Synergien innerhalb einer Verwaltung und der damit verbundenen Konsolidierung und Prozessoptimierung wird noch zu selten gehoben.

Die gänzliche Auslagerung von IT-Services bzw. Fachanwendungen oder des Betriebs der Infrastruktur im Rahmen von Software-as-a-Service (SaaS) oder auch Infrastructure-as-a-Service (IaaS) wird zwar immer noch selten in Anspruch genommen, die Angebote jedoch sind verfügbar. Gerade kleine Kommunen stehen da meist noch vor Herausforderungen, die vor diesen Entscheidungen liegen. Da geht es um Herausforderungen wie die notwendige Definition eines strategischen Vorgehens, die Analyse des Ist-Zustands oder das Projektmanagement. Auch größere Einheiten stehen vor diesen Aufgaben, jedoch kommt bei den kleinen Kommunen erschwerend hinzu, dass intern sehr wenig bis gar kein IT-Wissen vorhanden ist.

Auch für strategische Überlegungen hinsichtlich der Technik sind keine Ressourcen vorhanden. Deshalb empfiehlt sich an dieser Stelle die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bspw. auf Landkreisebene (vgl. 6.2.2.). Bereits existierende Beispiele zeigen, dass dies sowohl organisatorisch als auch rechtlich möglich ist. Die Aufgaben können mit informellen Absprachen und Abstimmungsrunden hinsichtlich des Vorgehens zur Umsetzung von Anforderungen beginnen. Für komplexere Umsetzungen können aber auch Vorgehensweisen an Beispielgemeinden entwickelt werden, um sie anschließend auf die anderen zu übertragen. Natürlich wird trotzdem Wissen benötigt, welches in der dann regionalen Runde zielgerichtet eingekauft werden kann. Natürlich können das die Gemeinden alles selbst organisieren, wie man an den bisherigen Beispielen, wie auch in anderen Domänen (bspw. Zweckverband Abfallwirtschaft) sieht. Jedoch heißt das, dass an vielen Stellen des Landes gleiche Vorgehen neu ausprobiert werden müssen.

Zusammenfassend unterstreichen die vorangegangenen Punkte die Relevanz der übergeordneten Akteure im föderalen System, d. h. Bund und Länder. Dass die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung aller Ebenen wichtig ist, zeigt das Beispiel von Estland, dem digitalen Vorzeigeland. Oft erwähnt werden in Estland die zentral implementierten und hoch frequentierten E-Services. Jedoch bestehen auch Themen, bei denen der aktuelle Stand nicht zufriedenstellend ist (Nielsen 2017, 306). So gibt es zwar bereits seit 1998 eine immer wieder weiterentwickelte digitale Agenda und ein automatisches Steuersystem, jedoch ist im Bereich von sozialen Diensten oder auf kommunaler Ebene der Ausbau fragmentiert. Und so gibt es manche Dienste entweder gar nicht online oder sie werden selten genutzt (Nielsen 2017, 306).

Eine Konsequenz der notwendigen Harmonisierung könnte eine **übergeordnete Strategie** sein, die alle föderalen Ebenen einschließt und als wichtiges Instrument zur Koordination von Maßnahmen fungieren könnte (PWC 2017, 43). Unter anderem könnten lokale oder regionale Leuchtturmprojekte und -erfolge schneller und strategischer weiterentwickelt und an alle anderen relevanten Behörden verteilt werden.

Die Kanalisierung und **Koordination** von Digitalisierungsbestrebungen könnte eine bestehende Lücke füllen, da dies im Moment, wenn überhaupt, hauptsächlich auf informeller Basis in den Gemeinden stattfindet (Söderström et al. 2018). Gerade weil der Großteil der Leistungen und Verwaltungsprozesse, die auf kommunaler Ebene erbracht werden, gesetzlich definiert und deshalb nach einem ähnlichen Muster ablaufen sollten, würde sich bspw. eine zentrale Definition von Prozessen und Subprozessen als definierter Standard vielfach anwenden lassen (Balta/Krcmar 2018, 64-66).

Als Beispiel für **gelungene Koordination** kann der elektronische Umzugsservice im Kanton Zürich bezeichnet werden (Stuedler/Brucker-Kley 2018, 71). Um nicht wertvolle Synergieeffekte zu verschenken, indem auf Gemeindeebene Entwicklungen stattfinden, hat diesem Projekt der Kanton Zürich die Pilotrolle für seine Gemeinden übernommen (Stuedler/Brucker-Kley 2018, 71). Die Organisation zwischen Gemeinden und Kanton hat eine Zusammenarbeitsorganisation auf Basis einer Kooperationsvereinbarung übernommen (Stuedler/Brucker-Kley 2018, 71). Auch wenn die Einwohnerregistrierung im föderalen System der Schweiz eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinden ist, war der Kanton federführend mit der Schaffung der rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen betraut (Stuedler/Brucker-Kley 2018, 75). Die gemeinsam mit den Gemeinden und den Herstellern der einzelnen Einwohnerkontrollsysteme geschaffenen Voraussetzungen und Erfahrungen münden in einem Referenzmodell, das auch von anderen Kantonen umgesetzt werden kann (Stuedler/Brucker-Kley 2018, 52).

Zur effizienten **Steuerung** der Maßnahmen empfiehlt sich das Einholen eines regelmäßigen Feedbacks. Hier sollten jährlich alle Kommunen bzw. ein repräsentativer Querschnitt quantitativ nach dem aktuellen Stand der Umsetzung befragt werden. Auf Basis solch valider Zahlen könnten zukünftige Entscheidungen und Anpassungen der definierten Maßnahmen zielführender getroffen werden.

Um diese Maßnahmen durchführen zu können, würden sich übergeordnete, aber regionale Beratungsstellen anbieten, die **Wissen** über Digitalisierungsmaßnahmen **entwickeln** und **Vorgehensweisen** an die **kommunale Ebene weitergeben** und so als Hub und Multiplikator einer übergeordneten Strategie fungieren.

Diese Möglichkeiten werden bereits genutzt, so hat sich das Koreanische Institut KLID (Korea Local Information Research & Development Institute) zur Aufgabe gemacht, lokales E-Government zu fördern, um für jeden Bürger die besten E-Government-Services zugänglich zu machen: „*The KLID is committed to ensuring that every citizen can benefit from the world's best e-government services!*“ (KLID 2017). Neben dem Angebot von E-Government-Services, bietet das KLID auch Infrastruktur-Support sowie Forschungs- und Schulungstätigkeiten an und versteht sich u. a. als Multiplikator für Wissen, sowohl regional als auch international (KLID 2017).

Ähnliche Aufgaben könnten in Bayern die sogenannten Bayern Labs übernehmen (Landesamt für Digitalisierung 2017). Stand heute sind diese noch in der Aufbauphase und sollen als Zentren für digitale Wissensbildung fungieren. Neben Präsentatoren, die den aktuellen Stand der Technik darstellen, greifbar und begreifbar machen sollen, sind auch Schulungen geplant (Landesamt für Digitalisierung 2017). Jedoch sind diese Angebote zumindest in der Startphase stark auf Schulen und die Bevölkerung generell zugeschnitten. Beispielsweise sollen die digitalen Angebote der Verwaltung, aber auch für jedermann buchbare Hightech-Arbeitsplätze die Digitalisierung in den Regionen vorantreiben (Landesamt für Digitalisierung 2017).

Im Freistaat Bayern gibt es seit dem 12. November 2018 das Staatsministerium für Digitales. Zu den Aufgaben dieses Ministeriums zählt neben IT-Strategie und IT-Recht auch die digitale Koordinierung (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2021c). Es werden im **StMD** die Kompetenzen rund um Digitalisierung gebündelt und verschiedene Initiativen zur stärkeren Digitalisierung der Verwaltung in Bayern durchgeführt (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2021a). Auch spezielle Fördermaßnahmen für Kommunen sind im Aufgabenbereich des Ministeriums enthalten, was die berechtigte Hoffnung birgt, dass die Barrieren, die nicht durch die Kommunen selbst adressiert werden können, hier thematisiert werden (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2021b).

6.4 Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen

Nachdem in den Unterkapiteln 6.1 (Handlungsfelder) und 6.2 (Handlungsempfehlungen) die notwendigen Werkzeuge entwickelt wurden, um die Barrieren aus dem Weg zu räumen, werden in diesem Unterkapitel die Handlungsempfehlungen konkreten Barrieren zugeordnet. Teilweise erschließen sich die Beziehungen durch die Zuordnung zu den Handlungsfeldern, wie in Abbildung 35 dargestellt. Die Beziehung von Handlungsfeld (Barriere) zu Handlungsfeld (Handlungsempfehlung) ist allerdings nicht trennscharf. Das bedeutet, dass nicht alle Barrieren eines Handlungsfelds durch die Handlungsempfehlungen desselben Handlungsfelds bearbeitet werden können. Zusätzlich gibt es jedoch Beziehungen, die über Handlungsfeldgrenzen hinausgehen.

Ein Beispiel hierfür ist die Barriere „fehlende IT Experten“. Diese Barriere ist dem Handlungsfeld Organisation zugeordnet. Dieser Barriere kann man mit unterschiedlichen Handlungsempfehlungen begegnen, die unterschiedlichen Handlungsfeldern zugeordnet sind. Im Einzelnen sind das die Handlungsempfehlungen Sourcing-Strategie prüfen (Handlungsfeld Kooperation), Gründe für Kooperation erörtern (Kooperation), Kooperationsmöglichkeit prüfen (Kooperation), Externe Experten (Politik), Kulturellen Wandel ermöglichen (Organisation), Rolle als Arbeitgeber nutzen (Organisation), Rollen/Stellen schaffen (Organisation), Mitarbeiter ausbilden (Organisation) und Qualifizierungsmaßnahmen (Qualifikation).

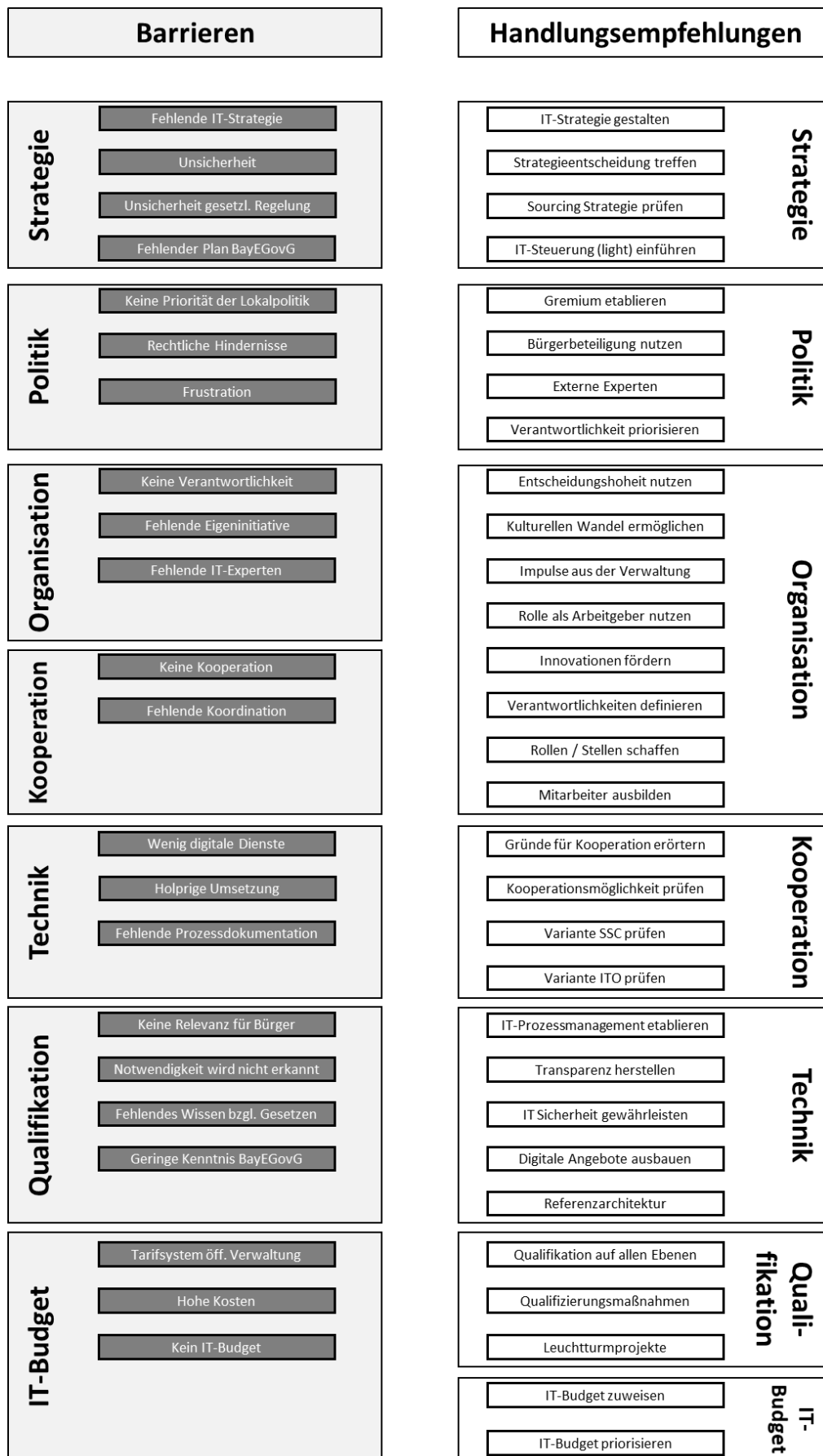


Abbildung 35 - Gegenüberstellung Barrieren und Handlungsempfehlungen (eigene Darstellung)

6.4.1 Fehlende IT-Strategie

Der unter 5.4.2.1.1 beschriebenen Barriere „Fehlende IT-Strategie“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 36, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 8.

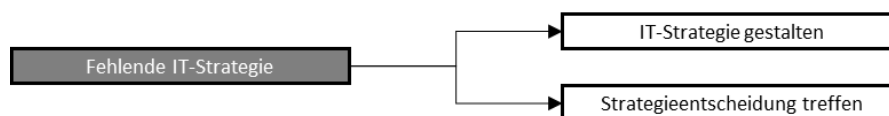


Abbildung 36 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende IT-Strategie (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.6.1 Strategieentscheidung treffen	Ist keine Strategie vorhanden, um den Herausforderungen der Digitalisierung zu begegnen, muss zunächst eine Entscheidung dafür gefällt werden. Diese Entscheidung markiert den Startpunkt für den in Kapitel 7 beschriebenen strategischen Handlungsleitfaden und muss an geeigneter Stelle in Verwaltung und Politik getroffen werden.
6.2.6.2 IT-Strategie gestalten	Ist die Entscheidung für eine Strategie gefallen, muss im nächsten Schritt deren Ausarbeitung erfolgen. Eine Blaupause für die notwendigen Schritte speziell für kleine und mittlere Kommunen wird in Kapitel 7 besprochen und erläutert.

Tabelle 8 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende IT-Strategie

6.4.2 Fehlende IT-Experten

Der unter 5.4.2.1.2 beschriebenen Barriere „Fehlende IT-Experten“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 37, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 9.

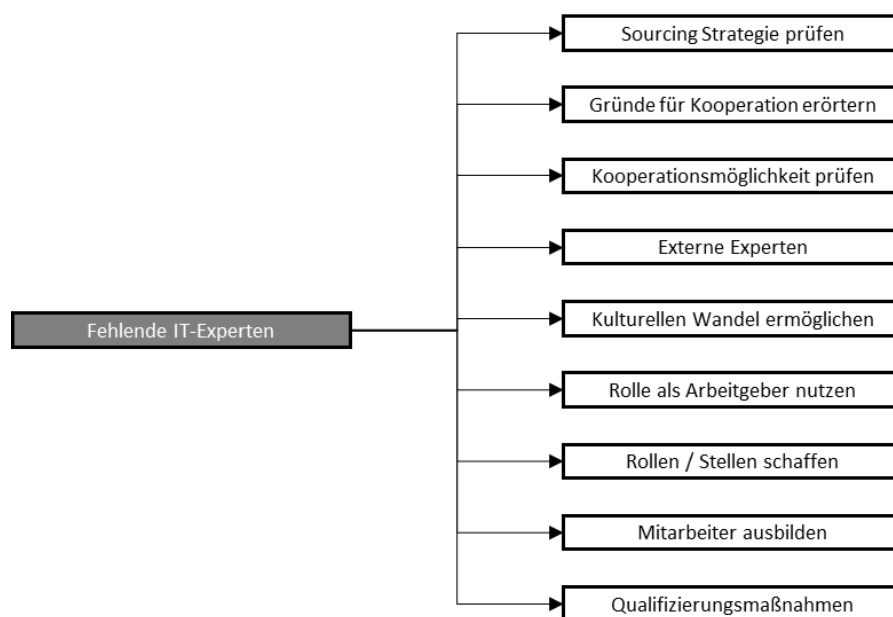


Abbildung 37 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende IT-Experten (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.6.3 Sourcing-Strategie prüfen	Fehlen wie in kleinen Kommunen häufig der Fall Experten für IT-Themen, dann ist eine naheliegende Möglichkeit, verschiedene Tätigkeiten oder Dienste an einen externen Dienstleister auszulagern. Um diesen Prozess strukturiert anzugehen, ist es sinnvoll, sich eine Strategie zu erarbeiten, in der beschrieben ist, welche Dienste man in welchen Schritten auslagern könnte und wie konkret vorzugehen ist.
6.2.2.1 Gründe für Kooperation erörtern	Häufig ist nicht allen beteiligten Entscheidern klar, wie und ob die Auslagerung funktionieren kann. Hier kann diese Handlungsempfehlung unterstützen, um Gründe für eine Auslagerung zu finden. Ebenso kann natürlich die Entscheidung lauten, dass mangels Begründung keine Auslagerung oder Kooperation eingegangen werden soll.
6.2.2.2 Kooperationsmöglichkeiten prüfen	Entscheidend ist, welche IT-Experten bzw. welches Wissen konkret fehlt. Das bildet die Grundlage für die Möglichkeiten, die der Markt bietet. Hierbei kann diese Handlungsempfehlung helfen.

6.2.4.2 Externe Experten einbinden	Die Barriere der fehlenden IT-Experten kann sowohl auf operativer, als auch auf strategischer Ebene vorkommen. „Strategisch“ kann hier mit „politisch“ gleichgesetzt werden. Um fehlendes Wissen auszugleichen oder um neue Impulse in den Gemeinderat zu bekommen, kann es hilfreich sein, externe Experten aus Unternehmen, von Bildungseinrichtungen oder anderen Behörden zum Austausch einzuladen.
6.2.3.3 Kulturellen Wandel ermöglichen und Vorbehalte abbauen	Schlagworte wie New Work, Home-Office oder flexible Arbeitszeit und -ort stecken in der öffentlichen Verwaltung und hier konkret bei kleinen Kommunen noch in den Kinderschuhen. Im Bereich von IT-Experten auf dem Arbeitsmarkt stehen Kommunen aber auch im Wettbewerb mit Unternehmen, bei denen diese Punkte bereits zur Normalität gehören. Diese Handlungsempfehlung soll daher den Weg bereiten, zukünftig attraktiver für neue Mitarbeiter zu sein.
6.2.3.4 Rolle als Arbeitgeber nutzen	Neben einer veränderten Kultur gibt es für Kommunen als Arbeitgeber noch weitere Möglichkeiten, positiven Einfluss auf zukünftige Herausforderungen und Bewältigung von Aufgaben auszuüben. So kann in der Rolle als Arbeitgeber die Ausstattung der Arbeitsplätze und die Organisation der Bereiche und Teams aktiv beeinflusst werden.
6.2.3.7 Rollen und Stellen schaffen	Eine offensichtliche Methode, das Fehlen von IT-Experten auszugleichen, ist, weitere Stellen und oder Rollen in diesem Bereich zu schaffen. Natürlich ist diese Handlungsempfehlung auf den ersten Blick mit Kosten verbunden. Es ist allerdings zu bedenken, dass sich die Art der Arbeit verändern wird und sich zukünftig mehr Routineaufgaben automatisiert erledigen lassen. Daher wird eine Verschiebung von Arbeitsplätzen stattfinden und nicht zwangsläufig zusätzliche entstehen.
6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden	Eine weniger kostenintensive Empfehlung ist es, eigene Mitarbeiter auszubilden und so stärker den Fokus auf Themen wie Digitalisierung zu lenken. Zu beachten ist allerdings auch hier, dass neue Aufgaben und Kompetenzen nicht zusätzlich zum normalen Tagesgeschäft aufgebürdet werden, sondern entsprechend in der Stellen- bzw. Rollenbeschreibung Berücksichtigung finden.

6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen	Wenn IT-Experten fehlen, können zusätzliche Qualifizierungen für alle Mitarbeiter dazu führen, dass Wissen aufgebaut wird und sich so manche Themen in der Breite lösen lassen. Zusätzlich erhöht sich dadurch das Verständnis für Themen der Digitalisierung in der ganzen Organisation.
----------------------------------	---

Tabelle 9 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende IT-Experten

6.4.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative

Die unter 5.4.2.1.3 beschriebene Barriere „Fehlende/wenig Eigeninitiative“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen überwunden werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 38, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 10.

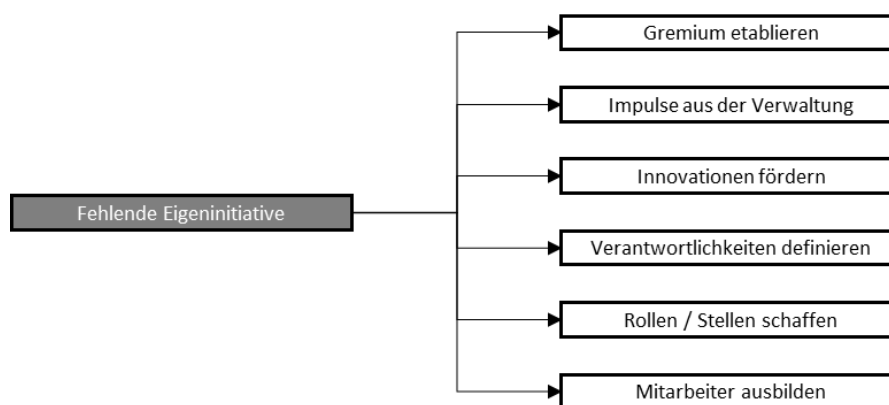


Abbildung 38 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende Eigeninitiative (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.4.1 Digitalisierungsgremium etablieren	Fehlende Eigeninitiative kann bspw. damit begründet sein, dass im Rahmen der operativen Aufgaben kein Platz für eigene Initiativen ist. Auch fehlendes Wissen kann eine zusätzliche Rolle spielen. Durch die Etablierung eines Gremiums für Belange der Digitalisierung gewinnt dieses Thema an Sichtbarkeit im politischen Bereich und kann dadurch wiederum Impulse für die Verwaltung generieren. Die Impulse können unterschiedlicher Natur sein. Es kann durch Sensibilisierung für dieses Thema die Bereitschaft fördern, Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Es können konkrete Ideen von außen herangetragen werden. Und es wird signalisiert,

	dass die lokale Politik ein offenes Ohr für Digitalisierung hat.
6.2.3.1 Impulse aus der Verwaltung entwickeln	Die Digitalisierung einer kleinen Kommune ist zu großen Teilen eine Verwaltungsmodernisierung. Das heißt, Themen, die angegangen werden, sollen auch immer der Verwaltung dienen, ihre Aufgaben auch in Zukunft erfüllen zu können. Daher ist es notwendig, in der Verwaltung Potenziale zu identifizieren und aus der Verwaltung heraus Impulse zu entwickeln.
6.2.3.5 Innovationen fördern	Eigeninitiative braucht immer den nötigen Rahmen. Ein Baustein sind Innovationen im Sinne von etwas Neuem, das bisher noch nicht getestet wurde. Man könnte auch sagen, ein Experiment. Bei neuartigen Themen wie Prozessverbesserungen oder neuen Kontaktmöglichkeiten für Bürger (bspw. als Chat) besteht auch das Risiko des Misslingens. Um mehr Eigeninitiative zu ermöglichen, ist es allerdings notwendig, Innovationen zu fördern, ihnen den nötigen Raum sowie die nötige Aufmerksamkeit zu schenken und Risiken in Kauf zu nehmen.
6.2.3.7 Rollen und Stellen schaffen	Die fehlende Eigeninitiative kann auch darin begründet sein, dass es in der Kommune einfach niemanden gibt, der sowohl die Ressourcen als auch die Ideen oder das Wissen mitbringt, eigene Initiativen zu entwickeln. Deshalb kann es sinnvoll sein, über eine eigene Rolle bzw. Stelle nachzudenken. Vielleicht kann dieser Teil auch von einem externen Partner übernommen werden, der sich punktuell einarbeitet und mit einem Blick von außen neue Ideen einbringen kann. Natürlich ist diese Handlungsempfehlung mit Kosten verbunden. Es ist allerdings zu bedenken, dass sich die Art der Arbeit verändern wird und zukünftig mehr Routineaufgaben automatisiert erledigen lassen. Daher wird eine Verschiebung von Arbeitsplätzen stattfinden und nicht zwangsläufig zusätzliche entstehen.
6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden	Eine weniger kostenintensive Empfehlung ist es, eigene Mitarbeiter auszubilden und so stärker den Fokus auf Themen wie Digitalisierung zu lenken. Zu beachten ist allerdings auch hier, dass neue Aufgaben und Kompetenzen nicht zusätzlich zum normalen Tagesgeschäft aufgebürdet werden sollten, sondern entsprechend in der Stellen- bzw. Rollenbeschreibung Berücksichtigung finden.

Tabelle 10 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende Eigeninitiative

6.4.4 Keine Priorität der Lokalpolitik

Der unter 5.4.2.1.4 beschriebenen Barriere „Keine Priorität der Lokalpolitik“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 39, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 11.

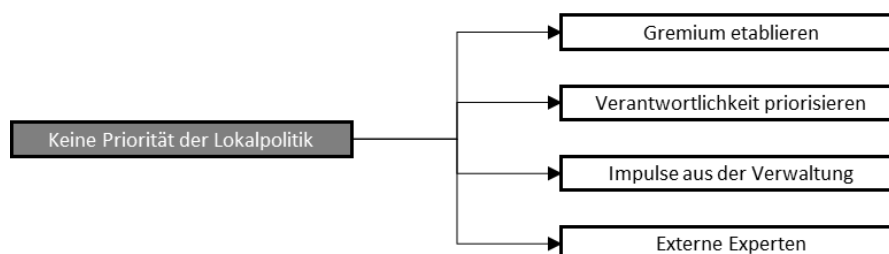


Abbildung 39 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine Priorität der Lokalpolitik (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.4.1 Digitalisierungsgremium etablieren	Durch die Etablierung eines Gremiums für Belange der Digitalisierung gewinnt dieses Thema an Sichtbarkeit im politischen Bereich. Die Impulse können unterschiedlicher Natur sein. Es kann durch Sensibilisierung für dieses Thema die Bereitschaft steigen, Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Es können konkrete Ideen von außen herangetragen werden. Und es wird signalisiert, dass die lokale Politik ein offenes Ohr für Digitalisierung hat.
6.2.4.4 Verantwortlichkeit möglichst hoch in der Hierarchie ansiedeln	Die Organisationsstruktur in Kommunen ist hierarchisch aufgebaut. Um Impulsen Gehör zu verschaffen, ist es wichtig, dass die Verantwortung für IT bzw. Digitalisierung möglichst hoch angesiedelt ist. Gibt es bspw. kein eigenes Sachgebiet für diese Themen, fehlen die verantwortlichen Mitarbeiter in den Abstimmungsrunden auf Ebene der Sachgebietsleiter. Um bis zur Ebene der Entscheider und der Politik vorzudringen, müssen erst weitere Hürden überwunden werden. Zusätzlich stehen Maßnahmen der Digitalisierung in Konkurrenz zu anderen Maßnahmen des Sachgebiets, dem die IT zugeordnet ist. Wird die Verantwortlichkeit möglichst hoch angesiedelt, besteht ein direkter Draht zu Verwaltungsleitung, Bürgermeister und Gemeinderat.
6.2.3.1 Impulse aus der Verwaltung entwickeln	Die Digitalisierung einer kleinen Kommune ist zu großen Teilen eine Verwaltungsmodernisierung. Das heißt, Themen, die angegangen werden, sollen auch immer

	der Verwaltung dienen, ihre Aufgaben auch in Zukunft erfüllen zu können. Daher ist es notwendig, in der Verwaltung Potenziale zu identifizieren und aus der Verwaltung heraus Impulse zu entwickeln. Wenn konkreter Bedarf aus der Verwaltung angemeldet wird, erscheinen diese Themen im Sichtfeld von Bürgermeister und Gemeinderat. Das kann dazu beitragen, die Priorität dort zu erhöhen.
6.2.4.2 Externe Experten einbinden	Eine Empfehlung, um die Priorität bei Bürgermeister und Gemeinderat zu erhöhen, ist die Befragung von Experten. Vertreter anderer Gemeinden oder größerer Städte sowie von Unternehmen können Möglichkeiten und Nutzen erläutern und die notwendige Weiterentwicklung auch bei kleinen Kommunen bekräftigen. Zudem können Berichte von erfolgreichen Verfahren als Leuchtturmprojekte genutzt werden.

Tabelle 11 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine Priorität der Lokalpolitik

6.4.5 Unsicherheit, wie Herausforderungen angepackt werden sollen

Der unter 5.4.2.1.5 beschriebenen Barriere „Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll“, kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 40, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 12.

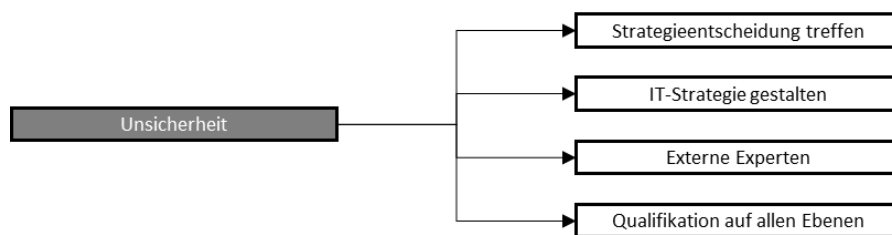


Abbildung 40 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Unsicherheit (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.6.1 Strategieentscheidung treffen	Wenn es Unsicherheiten im Umgang mit aktuellen oder zukünftigen Herausforderungen gibt, ist es hilfreich, sich einen Vorgehensplan dafür zu erstellen. Gibt es noch keine Strategie für IT oder Digitalisierung, ist deshalb die erste Handlungsempfehlung, eine Entscheidung für eine Strategie zu treffen.

6.2.6.2 IT-Strategie gestalten	Wichtig ist natürlich die Ausgestaltung der Strategie, um den Unsicherheiten begegnen zu können. Das ist keine triviale Sache. Nicht nur die hier genannte Handlungsempfehlung, auch die Blaupause eines Handlungsleitfadens in Kapitel 7 können dabei helfen.
6.2.4.2 Externe Experten einbinden	Dass es Unsicherheiten im eigenen Haus gibt, ist vor allem bei kleinen oder mittleren Kommunen nicht ungewöhnlich. Deshalb soll diese Handlungsempfehlung dazu ermuntern, externes Know-how hineinzutragen. Das können andere Kommunen, übergeordnete Behörden in Bund oder Land, IT-Dienstleister oder Beratungsunternehmen, Privatunternehmen aus der Region oder auch Experten aus Bildungseinrichtungen wie Universitäten, Hochschulen oder auch von einer IHK sein.
6.2.5.2 Qualifikation auf allen Ebenen	Wenn Unsicherheiten hinsichtlich solcher strategischer Herausforderungen wie der Digitalisierung bestehen, sind diese überall in der Organisation anzutreffen, auch im Bereich der Führungskräfte. Um sowohl Unsicherheiten entgegenzuwirken als auch Wissen im Bereich der Führungskräfte zu vermitteln, ist es besonders wichtig, dass gerade in diesem Bereich Qualifizierungsmaßnahmen stattfinden. So können gerade in einem hierarchischen System Wissen und Ideen von oben nach unten weitergegeben werden.

Tabelle 12 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Unsicherheit

6.4.6 Notwendigkeit von Digitalisierung wird nicht erkannt

Der unter 5.4.2.1.6 beschriebenen Barriere „Keine Notwendigkeit zur Digitalisierung“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 41, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 13.

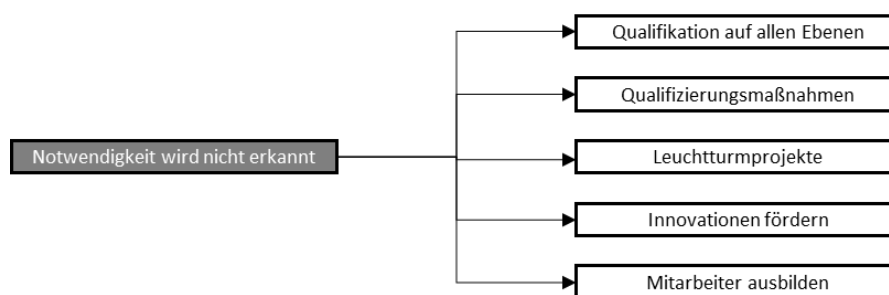


Abbildung 41 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Notwendigkeit wird nicht erkannt (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.5.2 Qualifikation auf allen Ebenen	Wird die Notwendigkeit von Digitalisierung, und das in Zusammenhang mit bestehenden gesetzlichen Anforderungen nicht erkannt, ist es notwendig, Wissen in dem Bereich aufzubauen. Besonders auf der Ebene der Entscheider ist in diesem Fall Wissen notwendig. Zum einen, um es an Mitarbeiter weiterzugeben, zum anderen um die richtigen Entscheidungen zu treffen bzw. die Relevanz zu erkennen. Deshalb ist die Empfehlung hier, Qualifikationsmaßnahmen auf allen Ebenen anzubieten.
6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen	Häufig müssen aber auch Impulse direkt aus dem Bereich der operativen Ebene kommen. Damit die Notwendigkeit erkannt wird, ist es notwendig, die Möglichkeiten zu erkennen. Deshalb ist eine weitere Empfehlung, generell Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten, welche die komplette Belegschaft in die Lage versetzen, für die Zukunft gerüstet zu sein und Potenziale zu erkennen.
6.2.5.3 Leuchtturmprojekte	Eine wichtige Komponente sind Leuchtturmprojekte. Selten sind in einer Organisation alle dafür oder alle dagegen. Auch lassen sich zu Beginn nicht alle notwendigen Projekte gleichzeitig umsetzen. Daher ist die Empfehlung an dieser Stelle, ein möglichst leicht zu erreichendes Ziel („low-hanging-fruit“) auszuwählen und umzusetzen. Das kann als sog. Leuchtturm für weitere Projekte dienen, indem gezeigt wird, was möglich ist und welcher Nutzen erzielt werden kann.
6.2.3.5 Innovationen fördern	Unter dem Schlagwort „Innovationen fördern“ können solche Leuchttürme entstehen. Dafür muss der nötige Raum geschaffen werden. Neue Ideen, selbst oder gerade wenn sie von Auszubildenden kommen, dürfen nicht einfach unbeachtet beiseite gelegt werden. Es muss möglich sein, Vorschläge auszuprobieren, um zu sehen, was möglich ist. Aber auch aktive Aufrufe oder eine Art Wettbewerb um Verbesserungen können helfen. Fördert man Innovationen auf diese Arten, können sie zeigen, wo Potenzial steckt und die Notwendigkeit von Digitalisierungsmaßnahmen unterstreichen.
6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden	Neben der Qualifizierung des bestehenden Personals im Rahmen ihrer Tätigkeiten gibt es auch die Möglichkeit, punktuell Mitarbeiter etwas stärker zu fördern und nach der Digitalisierung auszurichten. Das hat den Vorteil,

	dass der Blick über das eigene Sachgebiet hinausgeht und übergreifende Zusammenhänge erkannt werden. Dieser veränderte Blick auf dieselbe Kommune kann die Notwendigkeit für Digitalisierung bekräftigen und zu konkreten Anwendungsfällen führen, die wiederum auch weitere Mitarbeiter vom Bedarf überzeugen.
--	---

Tabelle 13 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Notwendigkeit wird nicht erkannt

6.4.7 Kein IT-Budget vorhanden

Der unter 5.4.2.1.7 beschriebenen Barriere „Kein IT-Budget vorhanden“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 42, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 14.

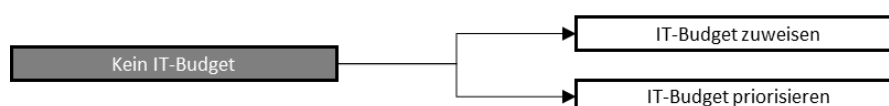


Abbildung 42 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Kein IT-Budget (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.1.1 IT-Budget zuweisen	Ist kein Budget für IT oder Digitalisierung vorhanden, ist hier die Empfehlung eines anzulegen. Das veranschlagte Budget kann thematisch, also bestimmte Zwecke festgelegt sein oder wenn IT ein eigenes Sachgebiet ist, für das Sachgebiet festgelegt werden. Wichtig ist an dieser Stelle, dass IT-Ziele geplant und umgesetzt werden können, ohne für jede einzelne Maßnahme einen Beschluss zu benötigen. Zusätzlich lassen sich so Ausgaben in diesem Bereich einfach vergleichen und Zeitreihen bilden, was die Transparenz über die Ausgaben erhöht und eine effiziente Steuerung ermöglicht.
6.2.1.2 IT-Budget priorisieren	Ein dediziertes IT-Budget auszuweisen ist das eine, eine angemessene finanzielle Ausstattung ist das andere. Denn es hilft nichts, eine ausgeklügelte Strategie zu haben, aber keine Mittel für die Umsetzung. Deshalb ist die Priorisierung und ausreichende Ausstattung mit finanziellen Mitteln eine notwendige Handlungsempfehlung.

Tabelle 14 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Kein IT-Budget vorhanden

6.4.8 Keine (strategische) Kooperation

Der unter 5.4.2.1.8 beschriebenen Barriere „Keine (strategische) Kooperation“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 43, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 15.

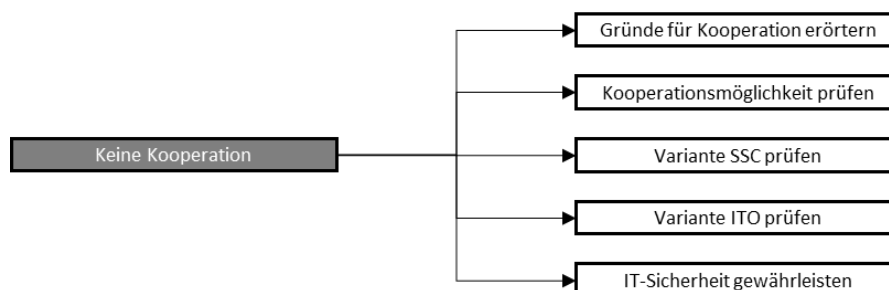


Abbildung 43 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine (strategische) Kooperation (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.2.1 Gründe für Kooperation erörtern	Wenn keine Kooperationen oder Partnerschaften mit anderen Kommunen, IT-Dienstleistern oder Bildungseinrichtungen bestehen, sollten im Rahmen dieser Handlungsempfehlung im ersten Schritt die Gründe für Kooperationen erörtert werden. Diese sind vielfältig und können bei vielen Fragen rund um die Digitalisierung, nicht zuletzt beim Mangel an Know-how, eine wertvolle Unterstützung darstellen.
6.2.2.2 Kooperationsmöglichkeiten prüfen	Wenn durch die o. g. Handlungsempfehlung überzeugende Argumente für Kooperationen gefunden wurden, sind im nächsten Schritt die Möglichkeiten zu prüfen. Diese sind vielschichtig und hängen individuell von den Anforderungen der Kommune ab. Diese können bspw. das Hosting von Anwendungen oder die Beratung in speziellen Bereichen umfassen.
6.2.2.3 Variante Shared Service Center (SSC)	Eine spezielle Möglichkeit ist die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen und Behörden im Rahmen der IT-Dienstleistungserbringung. Diese Möglichkeit hängt natürlich von vielen Faktoren ab. Unter anderem müssen sich genügend Teilnehmer finden, die dieser Art der Zusammenarbeit beitreten wollen. Synergie- und Skaleneffekte können diese Variante der Kooperation für kleine Kommunen interessant machen.

6.2.2.4 Variante	Das klassische IT-Outsourcing ist eine Handlungsempfehlung, die für viele Zwecke passen kann und in der Regel auch für kleine Kommunen gut realisierbar ist. Es können einzelne Dienste bis hin zum gesamten Rechenzentrum an spezialisierten Dienstleister ausgelagert werden.
6.2.7.4 IT-Sicherheit gewährleisten	Diese Handlungsempfehlung stellt die Bedeutung der IT-Sicherheit heraus. Es ist zum Schutz der Daten und der Infrastruktur unverzichtbar, die Sicherheit der Systeme und Dienste zu gewährleisten. In kleinen Kommunen fehlen oft Experten für verschiedene Punkte. Einer dieser Punkte könnte das Thema IT-Sicherheit sein. Wenn das der Fall ist, empfiehlt es sich, Kooperationspartner zu suchen, um die IT-Sicherheit gewährleisten zu können.

Tabelle 15 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine (strategische) Kooperation

6.4.9 Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen

Der unter 5.4.2.1.9 beschriebenen Barriere „Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 44, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 16.

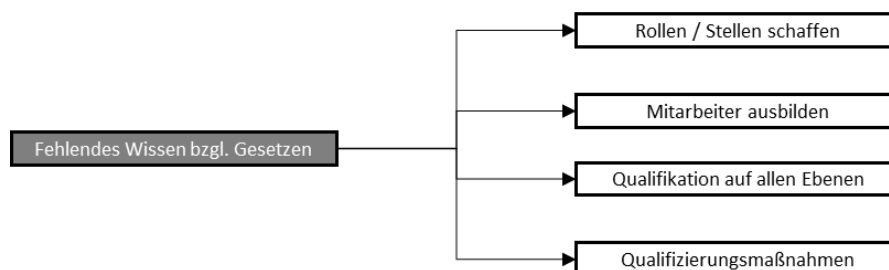


Abbildung 44 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlendes Wissen bzgl. Gesetzen (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.3.7 Rollen und Stellen schaffen	Die o. g. Barriere hat viel mit generellem Wissen und Verantwortlichkeit zu tun. Besteht diese Barriere, gibt es niemanden, der sich mit der Thematik der gesetzlichen Grundlagen zur Digitalisierung auseinandersetzt.

	Ist das noch nicht der Fall, ist die dringende Empfehlung eine Rolle und/oder Stelle zu schaffen, die diese Lücke füllt.
6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden	Ebenso kann es sinnvoll sein, bestehende Rollen und Stellen dazu zu befähigen, Wissen aufzubauen. Das heißt, eine Rolle bekommt die nötigen Schulungen bzw. Weiterbildungen und erhält die nötigen zeitlichen Ressourcen.
6.2.5.2 Qualifikation auf allen Ebenen	Generell ist es sinnvoll vor allem auch auf Ebene der Entscheider, also Verwaltungs- und Sachgebietsleitung, Schulungen durchzuführen, um Basiswissen über die gesetzlichen Möglichkeiten im Rahmen der Digitalisierung zu vermitteln. Diese Führungskräfte sollten dann als Multiplikatoren für ihre jeweiligen Bereiche fungieren.
6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen	Konkret die Vermittlung von Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen kann aber für alle Mitarbeiter von Vorteil sein. Vor allem in dem Bereich der Digitalisierung, der sich auch auf Ebene der Gesetzgebung mit hohem Tempo weiterentwickelt. Spezialwissen ist, vor allem bei kleinen Kommunen, sicherlich nur bei einzelnen Beschäftigten notwendig. Daher ist es im Rahmen dieser Handlungsempfehlung wichtig, die Qualifizierungsmaßnahmen dem Bedarf der jeweiligen Rolle anzupassen.

Tabelle 16 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlendes Wissen bzgl. Gesetzen

6.4.10 Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG

Der unter 5.4.2.1.10 beschriebenen Barriere „Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 45, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 17.

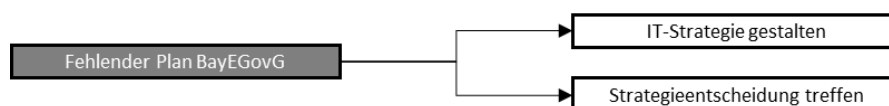


Abbildung 45 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlender Plan BayEGovG (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.6.1 Strategieentscheidung treffen	Ein fehlender Umsetzungsplan für die Anforderungen des BayEGovG oder anderer gesetzlicher Anforderungen kann die Umsetzung von Maßnahmen stark behindern. Hilfreich ist die Handlungsempfehlung eines strategischen Vorgehens. Um dies innerhalb der Kommune zu ermöglichen, steht zu Beginn die Entscheidung, ob eine Strategie entwickelt werden soll.
6.2.6.2 IT-Strategie gestalten	Ist in Verwaltung und Politik die Entscheidung für die Ausarbeitung einer Strategie gefallen, muss diese gestaltet und erstellt werden. Hierzu trägt diese Handlungsempfehlung ebenso bei wie der Handlungsleitfaden in Kapitel 7.

Tabelle 17 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlender Plan BayEGovG

6.4.11 Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen

Die unter 5.4.2.1.11 beschriebene Barriere „Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen“ kann von kleinen Kommunen nicht aus eigener Kraft bewältigt werden, weswegen hier auf die Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen verwiesen wird. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 46, die Verbindung wird erläutert in Tabelle 18.



Abbildung 46 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende Koordination (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	Diese Barriere stellt Probleme an den Schnittstellen von Projekten oder Vorhaben dar. Zum Beispiel wenn es Abhängigkeiten von einer Kommune zum Landkreis gibt oder eine Ebene höher in der föderalen Struktur zum Bundesland. Der fehlenden Koordination von Vorhaben wird bereits durch gemeinsame Bestrebungen (u. a. durch das OZG) von Bund und Ländern entgegen gewirkt, sie kann aber nur sehr eingeschränkt auf Ebene der Kommunen beeinflusst werden.

Tabelle 18 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende Koordination

6.4.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG

Der unter 5.4.2.1.12 beschriebenen Barriere „Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 47, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 19.

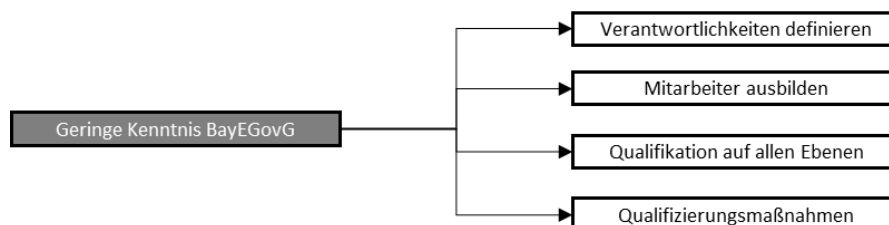


Abbildung 47 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Geringe Kenntnis BayEGovG (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.3.6 Verantwortlichkeiten definieren	Diese Barriere beschreibt das Problem, das auftritt, wenn zu einer speziellen gesetzlichen Regelung kein Wissen vorhanden ist. Im Rahmen dieser Arbeit bildete das BayEGovG diese Regelung ab, ist aber beliebig austauschbar. Durch die Definition einer Verantwortlichkeit bspw. zur Umsetzung der Anforderungen nach dem BayEGovG gewinnt das Thema an Priorität. Die verantwortliche Rolle muss sich einarbeiten und wird dadurch Ansprechpartner für dementsprechende Fragen in der Kommune.
6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden	Gibt es in der Belegschaft niemanden, der die Rolle eines Verantwortlichen übernehmen kann, ist es sinnvoll eine/n Interessierte/n in den erforderlichen rechtlichen bzw. ggf. auch technischen Belangen aus- oder weiterzubilden.
6.2.5.2 Qualifikation auf allen Ebenen	Weil die hier genannten Kenntnisse bzgl. des BayEGovG Berührungspunkte in alle Sachgebiete haben, ist es sinnvoll, das nötige Wissen auch in allen Bereichen aufzubauen. Hier vor allem bezogen auf die Führungskräfte, um in der hierarchischen Struktur der Kommune Top-down das Wissen weiterzugeben.
6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen	Auch hier sind Qualifizierungsmaßnahmen aller Mitarbeiter ein Werkzeug, mit dem dieser Barriere entgegen-

	gewirkt werden kann. Es müssen in der Breite nicht unbedingt Schulungen mit dem Bezug zum BayEGovG sein. Werden unterschiedliche Bereiche der Digitalisierung der Kommune jedoch präsenter und öfter thematisiert, kommt man auch hier nicht umhin, sich mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen auseinanderzusetzen.
--	--

Tabelle 19 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Geringe Kenntnis BayEGovG

6.4.13 Geringe Durchdringung mit digitalen Diensten

Der unter 5.4.2.1.13 beschriebenen Barriere „Geringe Durchdringung“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 48, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 20.

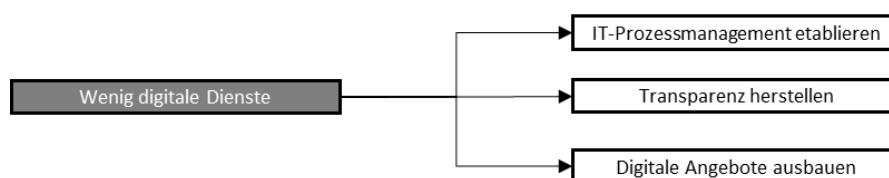


Abbildung 48 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Wenig digitale Dienste (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.7.2 Transparenz herstellen: Applikationsarchitektur	Stellt sich die Frage nach mehr digitalen Angeboten, sollte im ersten Schritt analysiert werden, was aktuell bereits vorhanden ist. Und hierbei sind nicht nur die tatsächlichen Dienste nach außen gemeint, sondern auch die dahinterliegenden Systeme innerhalb der Kommune. Um zu wissen, welche Dienste man ggf. anbieten könnte, muss bekannt sein, welche Applikationen und Systeme aktuell verwendet werden und wie diese eingebunden werden können. Stellt man hier bereits fest, dass Systeme veraltet oder nicht kompatibel sind, sollten zuerst die Basiskomponenten neu aufgestellt werden.
6.2.7.1 IT-Prozessmanagement etablieren	Ebenfalls ein wichtiger Baustein vor der Entscheidung neuer Dienste ist eine Prozesslandschaft. Also für welchen Prozess brauche ich welche Applikationen und welche Schnittstellen ergeben sich? Nutzen evtl. Dienste die gleichen Daten? Werden vielleicht intern und extern Daten mehrmals manuell eingegeben? Diese

	und weitere Fragen lassen sich leichter beantworten, wenn die Prozesse der Kommune dokumentiert sind.
6.2.7.5 Digitale Angebote ausbauen	Die naheliegendste Handlungsempfehlung für diese Barriere ist der Ausbau der digitalen Angebote. Für kleine Kommunen gibt es hier verschiedene Varianten. Hauptsächlich wird man diese gemeinsam mit einem kommunalen IT-Dienstleister umsetzen. Einzelne Dienste können abhängig vom vorhandenen Wissen auch selbst erstellt werden und wieder andere werden von anderen Behörden oder staatlichen Stellen zur Verfügung gestellt.

Tabelle 20 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Wenig digitale Dienste

6.4.14 Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen

Der unter 5.4.2.1.14 beschriebenen Barriere „Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 49, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 21.

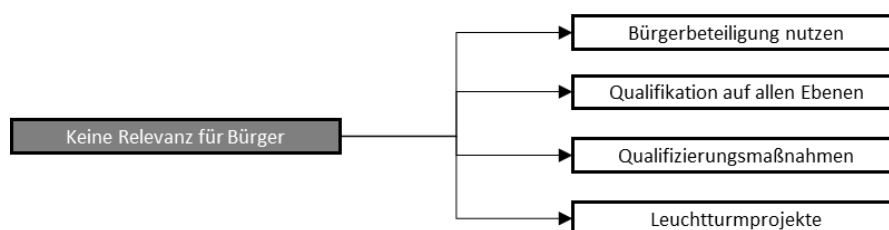


Abbildung 49 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine Relevanz für Bürger (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.4.3 Bürgerbeteiligung nutzen	Herrschen Zweifel am Nutzen der Digitalisierung oder einzelnen Diensten für Bürger, ist die Durchführung von Bürgerbeteiligungen eine Art, dies herauszufinden. Neben der Relevanz können hier auch neue Ideen für Dienste oder Projekte entwickelt werden. Auch auf der kleinsten Ebene der föderalen Struktur kann so durch ein nutzerzentriertes Vorgehen verhindert werden, am Nutzer, hier den Bürgern, vorbei zu entwickeln.
6.2.5.2 Qualifikation auf allen Ebenen	Relevanz und Nutzen für Bürger können aber auch durch bereits ermittelte Erkenntnisse aus Wissenschaft

	oder Praxis belegt werden. Vor allem Führungspersonen der Kommune sollten hier mit gutem Beispiel vorgehen und das nötige Wissen beschaffen.
6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen	Die Handlungsempfehlung der Qualifizierungsmaßnahmen lenkt den Fokus auf die Art und Weise von Qualifizierung. Hier ist zum einen darauf zu achten, dass je nach Rolle der Nutzen erkannt wird und auch über den eigenen Arbeitsschritt oder Bereich hinausgeblickt wird. Qualifizierung muss hier nicht gleichbedeutend mit Schulung sein. Auch der Austausch mit anderen Kommunen, Unternehmen oder Wissenschaftlern kann schon wertvolle Erkenntnisse bringen.
6.2.5.3 Leuchtturmprojekte	Um Zweifel am Nutzen aus dem Weg zu räumen, können sog. Leuchtturmprojekte hilfreich sein. Mit Leuchtturmprojekten sind Projekte gemeint, die schnell umzusetzen sind und einen leicht erkennbaren Nutzen haben. Einfache Beispiele, die schon häufig umgesetzt wurden, sind die Online-Bestellung der Briefwahlunterlagen und die Online-Meldung von Zählerständen.

Tabelle 21 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine Relevanz für Bürger

6.4.15 Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen

Die unter 5.4.2.1.15 beschriebene Barriere „Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen“ kann von kleinen Kommunen nicht aus eigener Kraft bewältigt werden, weswegen hier auf die Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen verwiesen wird. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 50, die Verbindung wird erläutert in Tabelle 22.



Abbildung 50 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Frustration (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	Eine sich einstellende Frustration auf Basis von übergeordneten Entscheidungen kann es geben, wenn Zeit und Ressourcen investiert wurden, um vermeintlich zukunftsfähige Projekte umzusetzen (bspw. DE-Mail) und sich spät herausstellt, dass die Mühe nicht durch einen erkennbaren Nutzen gespiegelt wird. Selbiges gilt für

	den Erlass von Gesetzen und die Ohnmacht bei Kommunen, die Anforderungen nicht erfüllen zu können. Diese Frustration nicht aufkommen zu lassen, liegt im Aufgabenbereich von Bund und Ländern, welche die Gesetze formulieren und dafür Sorge tragen, dass diese die ausführenden Kommunen nicht überfordern. Einen Schritt in die richtige Richtung hat der Freistaat Bayern getan, als er am 12. November 2018 das Staatsministerium für Digitales gegründet hat. Zum Aufgabenbereich dieses Ministeriums zählt neben IT-Strategie und IT-Recht auch die digitale Koordinierung (Bayerisches Staatsministerium für Digitales 2021c).
--	--

Tabelle 22 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Frustration

6.4.16 Holprige Umsetzung von digitalen Diensten

Die unter 5.4.2.1.16 beschriebene Barriere „Holprige Umsetzung von digitalen Diensten“ kann von kleinen Kommunen nicht nur aus eigener Kraft bewältigt werden, weswegen hier auch auf die Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen verwiesen wird. Die Verbindungen sind grafisch dargestellt in Abbildung 51, die Verbindungen werden erläutert in Tabelle 23.

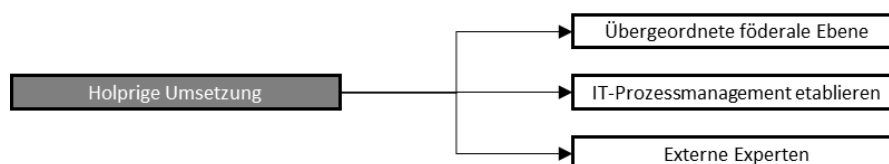


Abbildung 51 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Holprige Umsetzung (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	Einige Facetten dieser Barriere liegen außerhalb der Möglichkeiten von kleinen Gemeinden. Das ist bspw. der Fall, wenn Bund und Länder Dienste über IT-Dienstleister zur Verfügung stellen und diese nicht mit allen bereits verfügbaren kommunalen Applikationen kompatibel sind.
6.2.7.1 IT-Prozessmanagement etablieren	Aber auch innerhalb der Kommune können Veränderungen stattfinden, um diese Barriere zu überwinden. Um Dienste effizient zu nutzen und sowohl für externe als auch interne Nutzer das Maximum herauszuholen,

	bspw. um Medienbrüche zu vermeiden, ist es notwendig, zuerst die eigene Prozesslandschaft zu kennen.
6.2.4.2 Externe Experten einbinden	Aufgrund der Größe und der Anzahl der verfügbaren Mitarbeiter wird man bei kleinen Kommunen im Rahmen der Umsetzung immer auf Know-how-Grenzen stoßen. Deshalb ist es in diesem Fall notwendig, sich Unterstützung und Beratung von außen zu holen.

Tabelle 23 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Holprige Umsetzung

6.4.17 Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung

Die unter 5.4.2.1.17 beschriebene Barriere „Unsicherheit bzgl. Kompetenz/gesetzliche Regelung“ kann von kleinen Kommunen nicht aus eigener Kraft bewältigt werden, weswegen hier auf die Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen verwiesen wird. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 52, die Verbindung wird erläutert in Tabelle 24.



Abbildung 52 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Unsicherheit gesetzl. Regelung (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	Trotz gesetzlicher Regelungen herrscht teilweise starke Unsicherheit, wie diese umgesetzt werden können. Ein Beispiel aus dem Jahr 2021, während der Corona-Pandemie, ist die in Bayern erstmals geschaffene gesetzliche Grundlage für hybride Sitzungen. Wie die gesetzliche Grundlage umgesetzt werden sollte, war unklar, sodass viele Kommunen diesen Schritt gar nicht wagten. Hier ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, die gesetzlichen Grundlagen zum einen umsetzbar zu formulieren und zum anderen Informationen so transparent zu machen, dass auch auf kommunaler Ebene keine Unklarheiten bleiben.

Tabelle 24 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Unsicherheit gesetzl. Regelung

6.4.18 Hohe Kosten

Der unter 5.4.2.1.18 beschriebenen Barriere „Hohe Kosten“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 53, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 25.

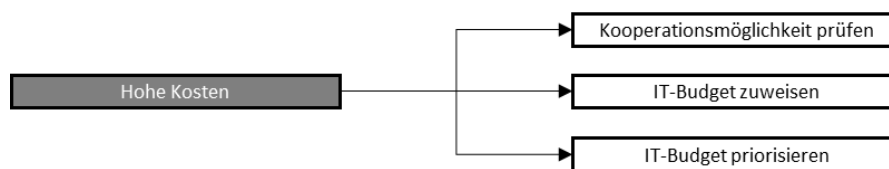


Abbildung 53 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Hohe Kosten (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.2.2 Kooperationsmöglichkeiten prüfen	Gerade für kleine Kommunen können die Kosten über die Umsetzung von Maßnahmen der Digitalisierung entscheiden. Daher ist es unabdingbar, alle Möglichkeiten für Kooperationen zu prüfen. Neben vielen anderen Möglichkeiten können das gemeinsame Ausschreibungen, die Erstellung einer gemeinsamen App, Nutzung von zentralen Diensten oder auch die Zusammenarbeit im Rahmen eines kommunalen Zweckverbands sein.
6.2.1.1 IT-Budget zuweisen	Trotz Zusammenarbeit und entsprechender Aufteilung von Kosten bleiben immer noch Kosten übrig. Um aber konkret über die Haushaltspositionen für IT und im Rahmen der Digitalisierung entscheiden zu können und um Transparenz über Kosten und Einsatz der Mittel zu erhalten, empfiehlt sich ein dediziertes Budget, das alle IT-Ausgaben abbildet.
6.2.1.2 IT-Budget priorisieren	Digitalisierung kostet Geld. Um die Möglichkeit von Umsetzungen zu haben, müssen Mittel bereitgestellt werden. Damit Digitalisierungsmaßnahmen nicht weiter in die Zukunft geschoben werden, sondern eine realistische Chance zur Umsetzung haben, muss der Anteil der Mittel dafür priorisiert sein und einen angemessenen Umfang haben.

Tabelle 25 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Hohe Kosten

6.4.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung

Der unter 5.4.2.1.19 beschriebenen Barriere „Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 54, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 26.

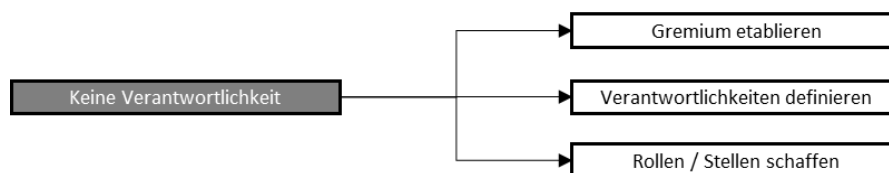


Abbildung 54 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Keine Verantwortlichkeit (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.4.1 Digitalisierungsgremium etablieren	Um auf politischer Seite einen Trigger-Punkt zu setzen, ist hier die Handlungsempfehlung, ein Digitalisierungsgremium zu etablieren. Die Zusammensetzung kann über Gemeinderäte hinausgehen und um externe Experten erweitert werden. Das Gremium hat zur Aufgabe, über Themen der Digitalisierung zu beraten oder zu entscheiden. Das führt zu einer höheren Priorität und stellt im Gemeinderat die Verantwortlichkeit für Digitalisierung dar.
6.2.3.6 Verantwortlichkeiten definieren	Innerhalb der Verwaltung ist es trotz eines Gremiums auf politischer Seite notwendig, Verantwortlichkeiten zu definieren. Ein politisches Gremium kann durch Entscheidungen nur steuernd eingreifen. Die Planung, Vorbereitung und operative Umsetzung von Maßnahmen und der generellen Herangehensweise müssen aus der Verwaltung heraus geschehen.
6.2.3.7 Rollen und Stellen schaffen	Die Verantwortung für Digitalisierung sollte nicht einer bestehenden Rolle zusätzlich aufgebürdet werden. Es muss zu Beginn bei einer kleinen Kommune vielleicht keine ganze Stelle sein, aber es braucht einen ausreichenden Teil einer Personalressource, der ausschließlich der Digitalisierung zur Verfügung steht. Eine Möglichkeit ist es daher, eine eigene Rolle bzw. Stelle dafür zu schaffen.

Tabelle 26 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Keine Verantwortlichkeit

6.4.20 Rechtliche Hindernisse

Die unter 5.4.2.1.20 beschriebene Barriere „Rechtliche Hindernisse“ kann von kleinen Kommunen nicht aus eigener Kraft bewältigt werden, weswegen hier auf die Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen verwiesen wird. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 55, die Verbindung wird erläutert in Tabelle 27.



Abbildung 55 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Rechtliche Hindernisse (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	Unter rechtliche Hindernisse fallen alle unüberwindbaren Hürden, die durch gesetzliche Regelungen geschaffen wurden und Digitalisierungsmaßnahmen behindern. Manche dieser Hürden sind gut begründet und werden bleiben. Andere sind aus historischen Gründen vorhanden und sollten schnellstens angepasst werden. Hier ist der Gesetzgeber in der Verantwortung.

Tabelle 27 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Rechtliche Hindernisse

6.4.21 Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung

Die unter 5.4.2.1.21 beschriebene Barriere „Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung“ kann von kleinen Kommunen nicht aus eigener Kraft bewältigt werden, weswegen hier auf die Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen verwiesen wird. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 56, die Verbindung wird erläutert in Tabelle 28.



Abbildung 56 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Tarifsysteem öff. Verwaltung (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.3 Handlungsempfehlungen für übergeordnete föderale Ebenen	Im Wettbewerb um IT-Fachkräfte stehen auch kleine Kommunen zukünftig im Wettbewerb mit Unternehmen der Privatwirtschaft. Eine marktgerechte Entlohnung ist jedoch aufgrund des Tarifsystems oft nicht

	möglich. Deshalb ist hier der Gesetzgeber gefordert, mehr Flexibilität zu ermöglichen.
--	--

Tabelle 28 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Tarifsysteem öff. Verwaltung

6.4.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden

Der unter 5.4.2.1.22 beschriebenen Barriere „Keine Prozessdokumentation vorhanden“ kann mit verschiedenen Handlungsempfehlungen entgegengewirkt werden. Die Verbindung ist grafisch dargestellt in Abbildung 57, die einzelnen Verbindungen werden erläutert in Tabelle 29.

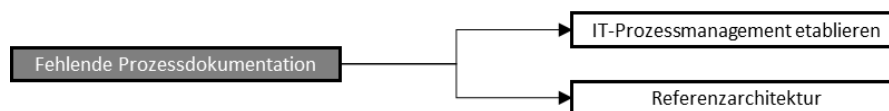


Abbildung 57 - Mapping Barriere Handlungsempfehlungen: Fehlende Prozessdokumentation (eigene Darstellung)

Handlungsempfehlung	Begründung
6.2.7.1 IT-Prozessmanagement etablieren	Sind Prozesse nicht dokumentiert, ist es schwer, direkt Verbesserungen abzuleiten. Um diese Lücke zu schließen, sollte im ersten Schritt ein IT-Prozessmanagement eingeführt werden. Dies bildet die Basis für Prozessverbesserungen, Einführung neuer Applikationen, Angebot neuer Dienste und Nutzung von Synergien.
6.2.7.3 An Referenzarchitektur orientieren	Eine Referenzarchitektur kann an dieser Stelle hilfreich sein, um planvoll vorgehen zu können. Sie bietet Orientierung bei der Weiterentwicklung der IT-Landschaft und kann auch im Austausch mit IT-Dienstleistern eine Hilfestellung sein, um gemeinsam in die richtige Richtung zu gehen.

Tabelle 29 - Erläuterung Mapping Barriere Handlungsempfehlung: Fehlende Prozessdokumentation

7 Blaupause eines strategischen Leitfadens zur erfolgreichen digitalen Transformation für kleine Kommunen

Auf Basis der Ergebnisse der qualitativen Auswertung aus Kapitel 5.4 lässt sich durch einige der identifizierten Barrieren ein fehlendes strategisches Vorgehen ableiten (Jakob/Krcmar 2018a). Die Ursachen dafür wurden bereits erläutert und liegen in ihrem Kern an der fehlenden Erkenntnis und dem Wissen im Bereich Digitalisierung oder dem Betrachtungswinkel auf die Digitalisierung und den damit verbundenen Möglichkeiten. Dies ist wiederum eine Folge der fehlenden Experten und der hinreichenden Fülle an operativen Aufgaben. In diesem Kapitel werden die o. g. Barrieren zum Anlass genommen, um dem fehlenden strategischen Vorgehen mit einem Handlungsleitfaden zu begegnen. Der Handlungsleitfaden stellt das Artefakt dieser Arbeit dar. Es wird in diesem Kapitel entwickelt und muss unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden. Diese ergeben sich zum einen aus den zu überwindenden Barrieren und den aus den empirischen Daten gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich bereits bestehender guter Beispiele, die um Erkenntnisse aus der Literatur zu Handlungsempfehlungen zusammengefasst wurden (vgl. 6.2).

Wie in Abbildung 58 dargestellt, wurden im ersten Schritt die identifizierten Barrieren kategorisiert und zu Handlungsfeldern gruppiert. Die so entstandenen Handlungsfelder werden angereichert durch die bereits existierenden bewährten Vorgehensweisen aus der empirischen Erhebung. Gemeinsam mit Erkenntnissen aus der Literatur wurden sie zu Handlungsempfehlungen formuliert. Der Sonderrolle des Handlungsfelds Strategie wird Rechnung getragen, indem es als Rahmen zur strategischen Vorgehensweise für den Leitfaden dient. Dieser wird schließlich durch die identifizierten strategischen Elemente (vgl. Kapitel 3) und die Handlungsfelder erstellt. Zusätzlich fließt das Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen (vgl. 6.4) in den Leitfaden ein, um flexibel auf die individuelle Situation jeder Kommune eingehen zu können.

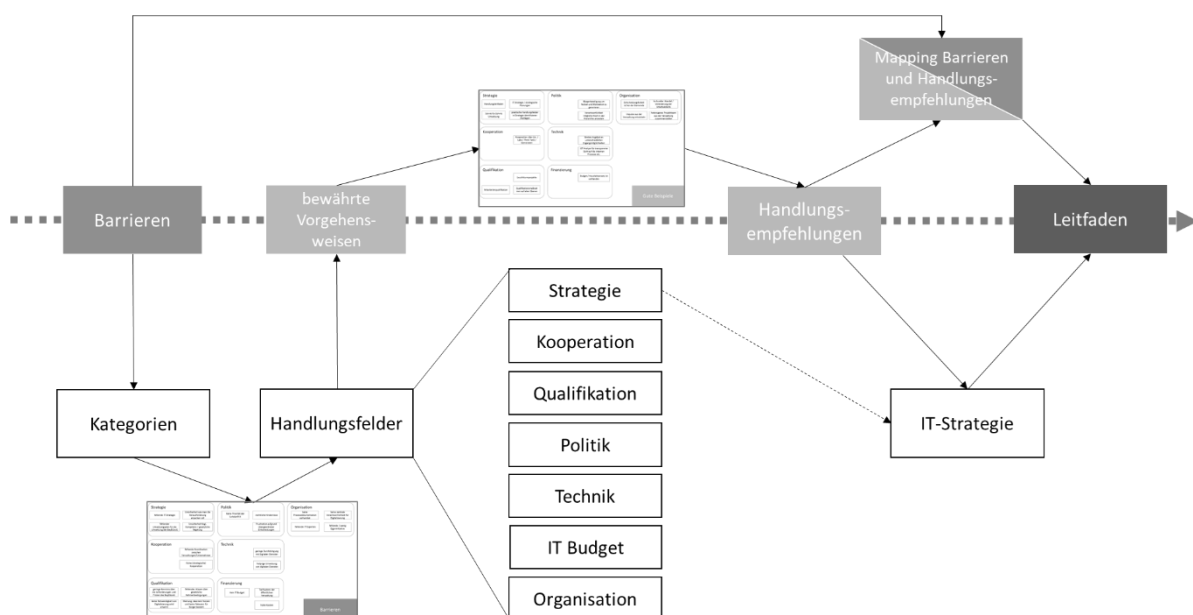


Abbildung 58 - Vorgehen zur Erstellung des Handlungsleitfadens (eigene Darstellung)

7.1 Prozessschritte zur Strategie-Erstellung

Im Bereich der IT-Strategie für IT-Organisationen waren früher vor allem die Paradigmen Plan-Build-Run oder Source-Make-Deliver die zu wählenden Herangehensweisen (Schwabe/Majer 2006, 148; Koch et al. 2016, 2-3). Beide Ansätze haben ein starkes Gewicht auf dem Bereich Eigenentwicklung bzw. Leistungserstellung, was von kleinen Kommunen in der Regel nicht geleistet werden kann. Trotzdem wird eine Aufteilung der Strategieerstellung in unterschiedliche Phasen empfohlen und praktiziert (Schedler/Siegel 2005, 160ff; Correnz/Lauritzen 2012, 15; Johanning 2014, 28; IT-Rat 2017), siehe u. a. in Abbildung 59.



Abbildung 59 - Die 7 Schritte zur Strategieentwicklung nach Johanning (2014, 28)

Deshalb wurde für die vorliegende Ausarbeitung das bereits zuvor veröffentlichte Beispiel von Jakob/Krcmar (2018a) ausgewählt. Hier wurde u. a. auf Basis der IT-Strategie des Bundes (IT-Rat 2017) die Strategieentwicklung für kleine Kommunen passend in drei Phasen eingeteilt (siehe Abbildung 60). Diesen drei Prozessschritten werden im übernächsten Schritt (vgl. 7.3) die notwendigen Elemente einer IT-Strategie für kleine Kommunen zugeordnet.

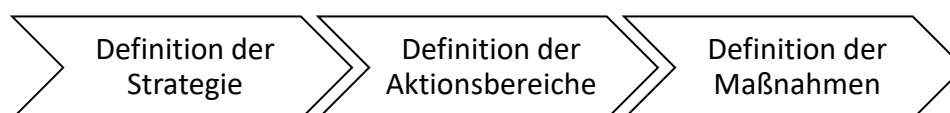


Abbildung 60 - Abgeleitete Prozessschritte IT-Strategie (in Anlehnung an (Jakob/Krcmar 2018a))

7.2 Agile Ausführung der Strategieentwicklung

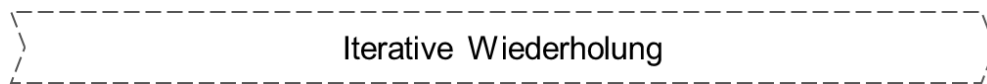


Abbildung 61 - Grafische Darstellung der iterativen Wiederholung aus dem Strategieentwicklungsprozess (vgl. Abbildung 63) (eigene Darstellung)

Ist das strategische Vorgehen das erste Mal erstellt, steht die Umsetzung der Maßnahmen im Vordergrund. Jedoch ist es ebenso wichtig, die einmal erstellte Strategie ständig auf den Prüfstand zu stellen und, wenn erforderlich, kontinuierlich an eine veränderte Umgebung anzupassen. Beispielsweise können sich Voraussetzungen in der Kommune ändern, neue Technologien relevant werden oder neue gesetzliche Anforderungen entstehen.

Das Konzept der iterativen Anpassung ist für diese Arbeit aus der agilen Softwareentwicklung und Scrum entliehen (Schwaber/Sutherland 2011). Neben Scrum baut aber auch die Design-Thinking-Methode darauf auf, zu beobachten, zu verstehen und ständig zu verbessern (von Wissmann et al. 2021). Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist der Begriff nicht neu. Bereits seit dem Anfang der 2000er-Jahre wird der Begriff Agilität in der Verwaltung diskutiert (Rölle 2020). Rölle (2020, 4ff) hat hierfür u. a. die 12 agilen Prinzipien für die Verwaltung interpretiert und berichtet zudem von dem Beispiel der schwedischen Kleinstadt Ängelholm, welche ihre 3.000 Mitarbeiter auf Agilität umgestellt hat. Es gibt sowohl Herausforderungen als auch Erfolgsfaktoren, die für oder gegen agile Verfahren in der öffentlichen Verwaltung sprechen (Kupi/McBride 2021).

Eine ganze Gemeinde umzustellen, soweit soll hier nicht gegangen werden. Die iterative Anpassung der Strategie ist trotzdem notwendig, um zügig auf veränderte Herausforderungen reagieren zu können. Dazu zählt u. a. die kontinuierliche Überprüfung, ob die Maßnahmen umgesetzt und Ziele erreicht wurden. Um diese kontinuierliche Überprüfung sicherzustellen, sollte ein Status-Meeting eingeführt werden, das alle vier Wochen den Fortschritt überprüft.

Um einen kontinuierlichen Ablauf der Weiterentwicklung gewährleisten zu können, ist es wichtig, frühzeitig die nächste Planungsphase zu starten. Als Richtwert sollen folgende Empfehlungen dienen, welche natürlich an die praktischen Gegebenheiten, bspw. die Verfügbarkeit von Ressourcen, angepasst werden können:

- Monat 1 – 2: Definition der Strategie (Erste Erstellung: Iteration 1)
- Monat 3 – 5: Definition der Aktionsbereiche
- Monat 6 – 14: Definition der Maßnahmen und Umsetzung
- Monat: 13 – 14: Definition der Strategie (Iteration 2)

Bei der ersten Erstellung kann die Definition der Strategie natürlich wesentlich länger dauern. Vor allem die Gremienarbeit kann nicht kalkuliert werden. Für diese exemplarische Einteilung wird von zwei Monaten ausgegangen. Da dies der Teil ist, der in der zweiten Iteration parallel

mit der Umsetzung der ersten Iteration passieren soll, endet die Umsetzung der ersten Iteration erst nach 14 Monaten.

Sind die Maßnahmen abgeschlossen und umgesetzt, müssen die nächsten Schritte definiert werden, um direkt den Übergang in die nächste Iteration zu beschreiben. Um die Zusammenarbeit im Projektteam zu reflektieren, bietet sich ein kurzer Termin (ca. 1,5 h) an, der ähnlich einer Retrospektive in Scrum zur Verbesserung des Prozesses und der Zusammenarbeit dient (Schwaber/Sutherland 2011). Der Inhalt sollte mindestens umfassen:

- Review der aktuellen Iteration
 - o Was war gut?
 - o Was haben wir gelernt?
 - o Wie können wir uns verbessern?
- Beschreibung und Verbesserung des Vorgehens

7.3 Vorgehen bei der Entwicklung des Leitfadens

Wie bei Österle et al. (2010, 666) beschrieben, kann ein Erkenntnisziel der gestaltungsorientierten Forschung bspw. eine Handlungsanleitung sein. Dieses Erkenntnisziel, als Handlungsanleitung, kann dementsprechend als Ergebnistyp einen Leitfaden darstellen (Österle et al. 2010, 667). Das im Rahmen dieser Arbeit erstellte Artefakt stellt daher in diesem Fall einen strategischen Ansatz zur Förderung der Digitalisierung in kleinen Kommunen in Form eines Handlungsleitfadens dar. Der Handlungsleitfaden soll kleine Kommunen befähigen, ein strategisches Vorgehen zur Förderung von Digitalisierung zu erstellen. Die Herausforderungen sind bei kleinen Kommunen vor allem der Mangel an Fachkräften im Hinblick auf IT-Personal und die oft knappe Haushaltslage. Diese Herausforderungen drücken sich etwas feingranularer in den Ergebnissen der empirischen Untersuchung (5.4.2.1) aus und werden im Handlungsleitfaden berücksichtigt. Die daraus resultierenden Handlungsfelder werden im Rahmen des strategischen Vorgehens konkret thematisiert.

Auf Basis der Literaturrecherche zur IT-Strategie (vgl. Kapitel 3) wurden zunächst Elemente extrahiert, die für einen strategischen Ansatz kleiner Kommunen relevant sind. Die Ergebnisse der Recherche geben Einblick in idealtypische bzw. prototypische Vorgehensweisen bei der Erstellung einer IT-Strategie und bieten dadurch auch Erkenntnisse über den Inhalt, also Elemente, die enthalten sein sollten. Durch den Abgleich mit den speziellen Herausforderungen kleiner Kommunen, d. h. wenig oder kein IT-Personal und wenig oder kein Know-how, sowie verschiedene äußere Einflüsse, konnten passende Elemente ausgewählt werden (vgl. Kapitel 3).

Diese Elemente werden den in Unterkapitel 7.1 erstellten drei Prozessschritten zugeordnet (siehe auch Jakob/Krcmar (2018a)) und setzen sich wie folgt zusammen:

- *Definition der Strategie:*
 - o Erstellung einer Strategie
 - o Entwicklung von Vision und Zielen

- Zusammenstellung des Projektteams
- *Definition der Aktionsbereiche:*
 - Ist-Analyse
 - Finanzierung
 - Fachabteilungen
 - weitere Akteure
- *Definition der Maßnahmen:*
 - Personalmanagement
 - Sourcing-Strategie
 - Umsetzungsplan

Grafisch zusammengefasst sind die Elemente einer IT-Strategie für kleine Kommunen in Abbildung 62. Die Prozessschritte zur Erstellung (vgl. 7.1) und die Notierung der iterativen Wiederholung im Sinne einer agilen Ausführung (vgl. 7.2) sind hier ebenfalls bereits eingearbeitet.

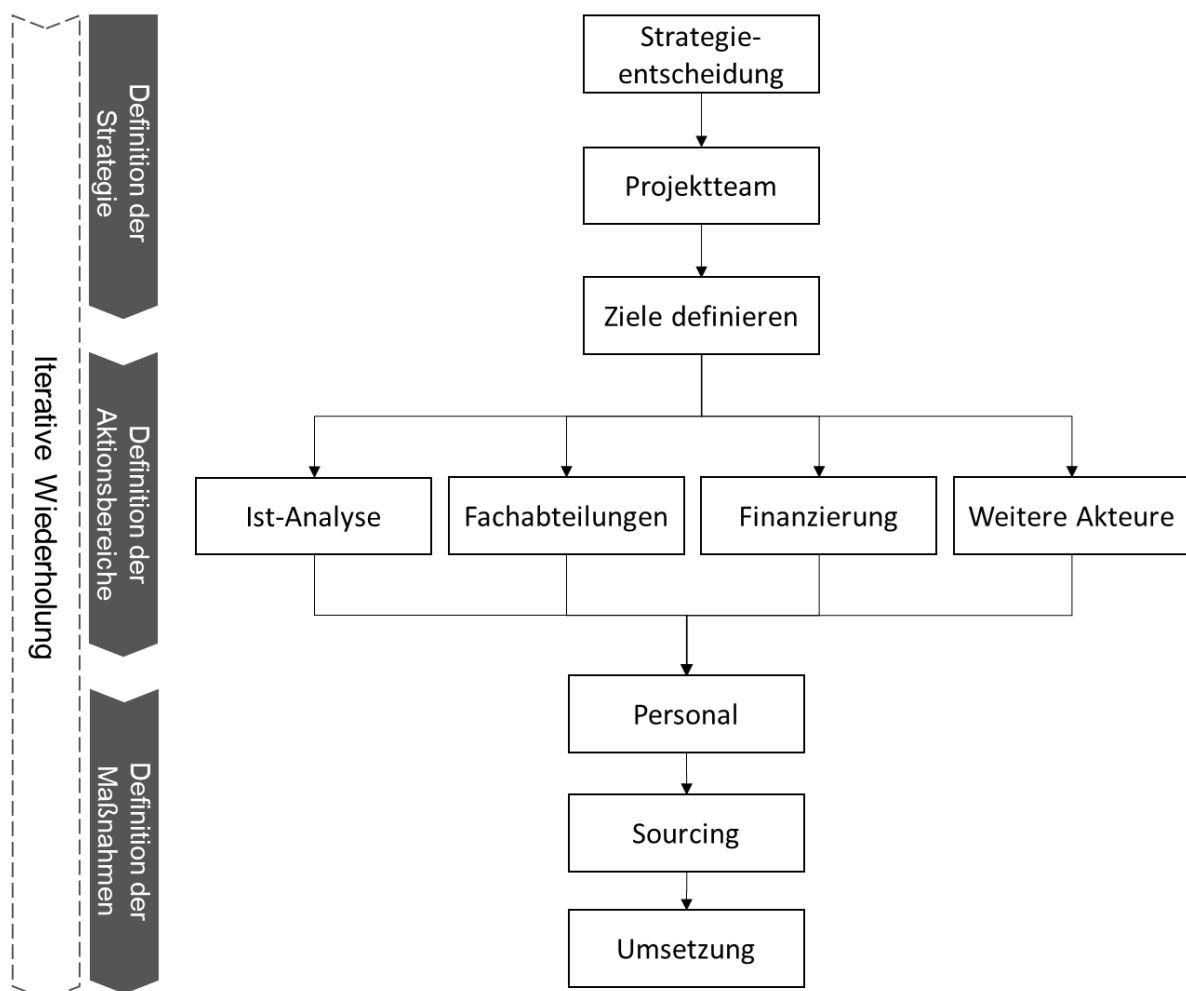


Abbildung 62 - Elemente einer IT-Strategie für kleine Kommunen

In Abbildung 63 wird nun der gesamte Strategieentwicklungsprozess dargestellt und durch die grün dargestellten Handlungsfelder (vgl. Unterkapitel 6.1) ergänzt. Durch die Verknüpfung der Handlungsfelder mit den einzelnen Elementen des Strategieerstellungsprozesses wird deutlich, an welchen Stellen die identifizierten Barrieren (5.4.2.1) Einfluss haben können und wo in weiterer Konsequenz die zugeordneten Handlungsempfehlungen zur Überwindung der Barrieren in den Strategieprozess einfließen sollten.

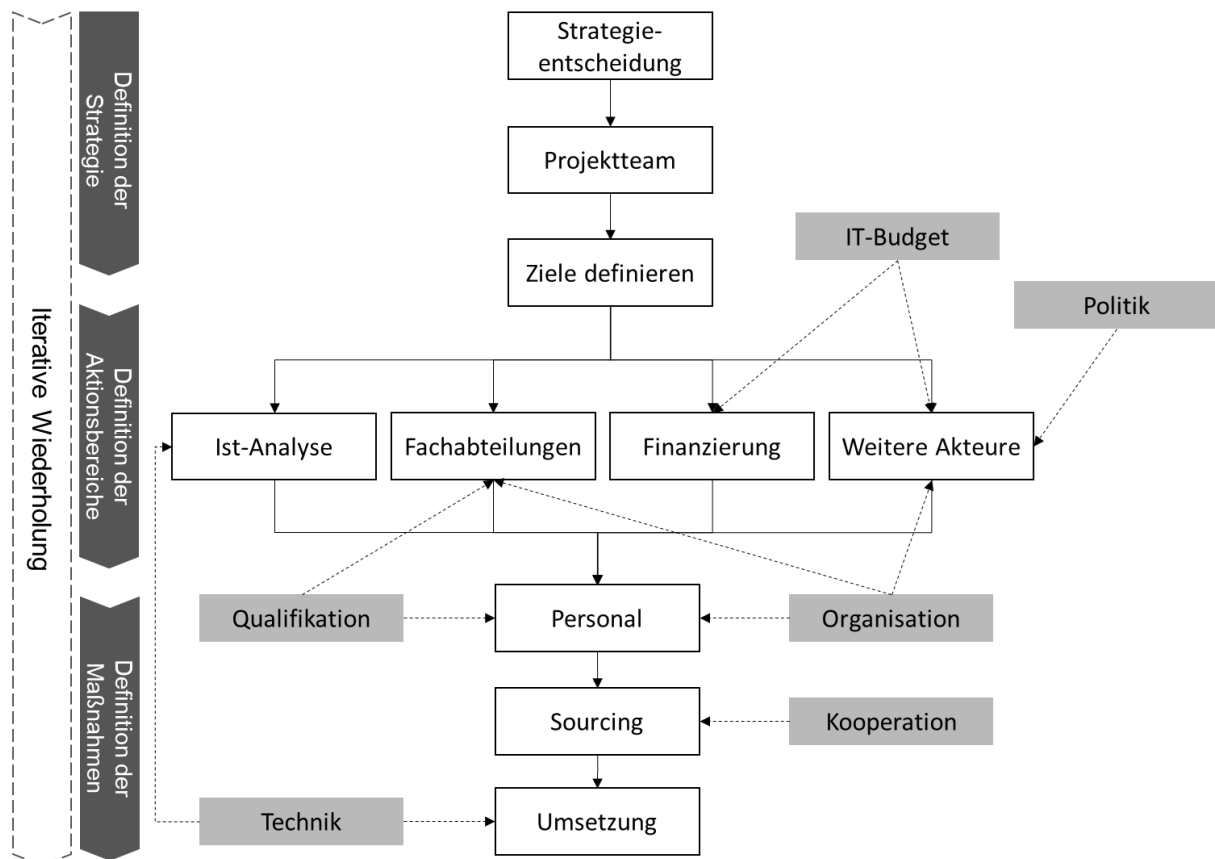


Abbildung 63 - Überblick IT-Strategieentwicklungsprozess (eigene Darstellung)

Dieser Handlungsleitfaden dient der Unterstützung von Kommunen, um diese bei der Digitalisierung der Verwaltung zu unterstützen. Da die Zielgruppe der kleinen Kommunen mit häufig weniger als 10.000 Einwohnern über einen sehr geringen Anteil an IT-Fachkräften in ihrer Belegschaft verfügt und nicht selten gar kein Mitarbeiter spezielle IT-Kenntnisse besitzt, wird ein praxistaugliches Werkzeug benötigt, das zum Gelingen einer digitaleren Verwaltung beiträgt, ohne dieses Spezialwissen zu benötigen.

Der hier im Folgenden vorgestellte prototypische Prozess zur Entwicklung einer Strategie soll mit möglichst wenig Aufwand an die lokalen Gegebenheiten der einzelnen Kommunen angepasst werden können. Das heißt, er enthält eine Reihe von Empfehlungen und ein fest definiertes Vorgehen, soll aber aufgrund der heterogenen kommunalen Ebene individuell angepasst werden können. Dies soll im Rahmen des Leitfadens durch Beispiele und Fragen zur Reflektion

unterstützt werden. Hauptsächlich aber sind die adressierten Barrieren in den Handlungsleitfaden eingearbeitet und können so durch das Mapping von Barrieren und Handlungsempfehlungen (vgl. 6.4) individuell angepasst werden.

Ein Modell eines praxistauglichen Leitfadens wird bei Hirsch et al. (2014, 9ff) als **Blaupause** für ihre Entwicklung eines Masterplans für eine zielorientierte Steuerung in Behörden bezeichnet. Könnte der Begriff der Blaupause auch im vorliegenden Fall eines strategischen Vorgehens geeignet sein, um den Nutzen und das Ziel des Artefakts zu verdeutlichen?

Die Herkunft des Worts Blaupause in Deutschland führt zurück bis ins 19. Jahrhundert und beschreibt frühe Abdrucke von Fotografien, sogenannte Kyanotypien (Heine 2016). Besser bekannt ist heutzutage noch das Verb pausen, das der Duden als „durchzeichnen“ beschreibt (Duden 2000, 731; Heine 2016). Im weiteren Verlauf der Zeit veränderte sich die Bedeutung über „Durchschrift“ und „Konstruktionszeichnung“ bzw. „Bauplan“ zum aktuell geläufigen Sinn von „Vorbild“, „Grundlage“, „Idee“ oder „Modell“ (Heine 2016). Der englischsprachige Begriff „Blueprint“ wird laut Heine (2016) bereits seit 1910 mit den Begriffen „Vorbild“, „Grundlage“, „Idee“ oder „Modell“ übersetzt. Da der in dieser Arbeit entwickelte Handlungsleitfaden auch von der Grundidee kommend als Vorbild oder Modell dienen soll, stimmt die Wortbedeutung der Blaupause hier überein und wird von nun an angewendet.

7.4 Blaupause eines Handlungsleitfadens zur Unterstützung der Digitalisierung in kleinen Kommunen

Das im Rahmen dieser Arbeit entwickelte Artefakt stellt einen Handlungsleitfaden zur strategischen Vorgehensweise auf dem Weg zu einer stärkeren Digitalisierung der Kommunalverwaltung unter Berücksichtigung der in Kapitel 6 entwickelten Handlungsempfehlungen dar. Es werden in diesem Kapitel die strategischen Elemente aus Kapitel 3 mit den Handlungsempfehlungen, wie in 7.1 und 7.3 beschrieben, zu einem Leitfaden verarbeitet und mit Beispielen versehen.

7.4.1 Aufbau der Blaupause des strategischen Handlungsleitfadens

Der strategische Handlungsleitfaden enthält die Kernelemente einer IT-Strategie für kleine Kommunen. Diese Kernelemente sind so aufgebaut, dass er die speziellen Anforderungen von kleinen Kommunen berücksichtigt und durch ebendiese Zielgruppe mit ihren speziellen Rahmenbedingungen wie fehlende Experten leicht umgesetzt bzw. auf die eigene Kommune adaptiert und anschließend umgesetzt werden kann. Zum besseren Verständnis sind die einzelnen strategischen Kernelemente mit Praxisbeispielen ausgestattet. Zu beachten ist, dass sich diese Themen auf die aktuellen Anforderungen zur Zeit der Erstellung dieser Arbeit beziehen. Wichtig für das Verständnis dieser Blaupause ist aber, dass der Ablauf und die Kernelemente unabhängig von der praktischen Anforderung ihre Gültigkeit behalten und weiterverfolgt werden sollen, um in iterativen und regelmäßigen Zyklen die Weiterentwicklung aktiv zu gestalten.

Die einzelnen Bestandteile eines Elements der Blaupause werden in Tabelle 30 erläutert:

Bezeichnung	Beschreibung
Überschrift	Gibt den Namen des strategischen Elements gemäß Kapitel 7.3 an.
Beschreibender Text	Erläutert den Umgang und die Bearbeitung dieses Schritts der Blaupause.
Zweck	Der Zweck verdeutlicht durch eine kurze Erklärung das Ziel dieses Elements.
Adressierte Barrieren	Um konkret herauszustellen, welche Barrieren im jeweiligen Schritt adressiert werden, sind diese an dieser Stelle aufgeführt. Die Zuordnung erfolgt durch die Verknüpfung der Handlungsfelder (vgl. Abbildung 63). Da das Handlungsfeld Strategie den kompletten strategischen Handlungsleitfaden adressiert, werden diese Barrieren speziell im ersten Schritt (7.4.3 Definition der Strategie) und den entsprechenden Unterpunkten berücksichtigt.
Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen	Die Verknüpfung von Barrieren und Handlungsempfehlungen ist in Punkt 6.4 ausführlich dokumentiert. Um den genannten Barrieren mit Lösungen gegenüberzutreten zu können, wird an dieser Stelle jeweils auf das Mapping verwiesen. Wichtig ist hier, dass nicht alle Barrieren und entsprechend alle Handlungsempfehlungen für jede Kommune passend sind. Dies hängt immer von der individuellen Situation ab. Entsprechend können hier für die jeweilige Kommune nicht passende Barrieren und Handlungsempfehlungen einfach übergangen werden.
Kontrollfragen	Die Fragen dienen zur Unterstützung bei der Bearbeitung des Elements und regen zur Reflektion und Auseinandersetzung mit der Thematik an.
Beispiel	Das Beispiel soll den Zweck konkret verdeutlichen und hat Bezug zu aktuellen Anforderungen. Hier ist zu bedenken, dass sich die Anforderungen im Laufe der Zeit verändern können, das Vorgehen aber weiterhin Gültigkeit behalten sollte.

Tabelle 30 - Beschreibung Bestandteile eines Elements der Blaupause (eigene Darstellung)

Ein exemplarischer Aufbau eines strategischen Elements der Blaupause ist in Abbildung 64 dargestellt.

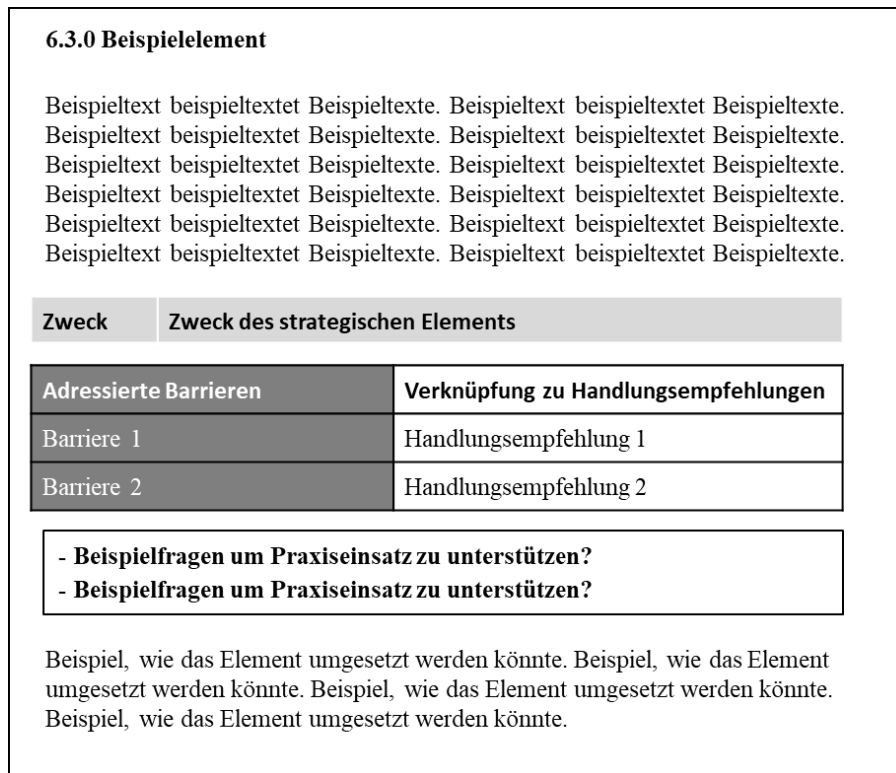


Abbildung 64 - Exemplarischer Aufbau der Blaupause (eigene Darstellung)

7.4.2 Präambel

Bevor die einzelnen Schritte des strategischen Leitfadens nacheinander besprochen werden, soll noch einmal herausgestellt werden, dass es für eine erfolgreiche Umsetzung einen inneren Antrieb aus der Verwaltung geben muss. Es müssen die Führungskräfte inkl. Bürgermeister, Mitarbeiter und für zu treffende Entscheidungen auch die notwendigen Gremien ins Boot geholt werden. Diese müssen das Vorhaben aber nicht nur tolerieren, sondern auch aktiv befürworten. Das ist notwendig, um für das weitere Vorgehen den Rückhalt aller Beteiligten zu haben. Das Projekt „Digitale Transformation meiner Heimatgemeinde“ braucht die Unterstützung und den Willen aller Mitwirkenden. Dazu können auch bestimmte Einzelpersonen oder Gruppierungen aus der Bevölkerung gehören oder andere Akteure der öffentlichen Verwaltung wie übergeordnete föderale Strukturen oder Nachbargemeinden und Zusammenschlüsse. Man wird nicht von Beginn an die Unterstützungsverpflichtung aller Beteiligten einfordern können. Im kleinen Kreis und dem Wirkungsfeld der eigenen Gemeinde kann viel ermöglicht werden, damit der Start gelingt.

Wird die Diskussion über einen weiteren digitalen Ausbau oder die Erstellung einer Strategie auf oberster Ebene begonnen, kann das zur Beschleunigung beitragen. Die beiden Barrieren „Fehlende/wenig Eigeninitiative“ (siehe 5.4.2.1.3) bzw. „Keine Priorität der Lokalpolitik“ (siehe 5.4.2.1.4) wären so bereits zu Beginn überwunden.

7.4.3 Definition der Strategie

Im ersten Prozessschritt sind die notwendigen Voraussetzungen für das strategische Vorgehen zu schaffen (Abbildung 65). Hier sind neben der grundsätzlichen Entscheidung für das Projekt der Strategieentwicklung auch die Ziele zu definieren und das Projektteam zusammenzustellen. In diesem Schritt ist außerdem der Zeithorizont festzulegen (vgl. 3.4.1.5). Der Literatur folgend wird hier vorgeschlagen, die Strategie für 5 Jahre und konkrete Maßnahmen jeweils für 1 Jahr zu planen und zusätzlich die Strategie im jährlichen Zyklus anzupassen. Zudem sollte in diesem Rahmen auch eine, wenn auch kleine, aber regelmäßige Steuerung und Überprüfung stattfinden (vgl. 6.2.6.4).

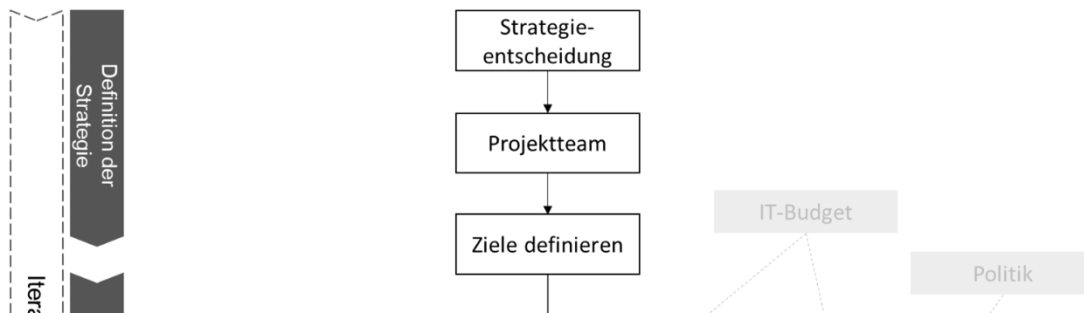


Abbildung 65 - Entwicklungsprozess IT-Strategie: Ausschnitt Definition der Strategie (Quelle: eigene Darstellung)

7.4.3.1 Strategieentscheidung

Als erster zentraler Punkt muss eine initiale Entscheidung für die Entwicklung einer IT-Strategie stehen. Diese Entscheidung ist noch unabhängig von den im Anschluss zu definierenden Zielen. Es ist die grundsätzliche Entscheidung, sich strategisch mit der zukünftigen Entwicklung der IT und der Digitalisierung der Gemeinde zu befassen. Auch existiert zu diesem Zeitpunkt i. d. R. noch kein Projektteam, das diese Entscheidung treffen oder vorbereiten könnte.

Eine Möglichkeit ist daher, die Frage nach einer Strategie aus einem politischen Gremium heraus anzustoßen. Gerade wenn ein Thema wie die Digitalisierung ein großes öffentliches Interesse genießt, kann das sinnvoll sein. Da es sich bei der Digitalisierung in großen Teilen um eine Art der Verwaltungsmodernisierung handelt, ist es wünschenswert, dass die Verwaltung die Veränderung antreibt und dadurch im späteren Verlauf auch ihre Erwartungen einbringt. Es empfiehlt sich also, im ersten Schritt im Rahmen der Fachbereichsverantwortlichen gemeinsam mit dem Geschäftsleiter und dem Bürgermeister einen ersten Vorschlag zu erarbeiten.

Zweck	Entscheidung für ein strategisches Vorgehen hinsichtlich der IT-Entwicklung der Verwaltung treffen
--------------	--

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
------------------------------	---

5.4.2.1.1 Fehlende IT-Strategie	6.4.1 Fehlende IT-Strategie
5.4.2.1.5 Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll	6.4.5 Unsicherheit, wie Herausforderungen angepackt werden sollen
5.4.2.1.10 Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG	6.4.10 Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG

- **Welche Alternative haben wir zu einem strategischen Vorgehen?**
- **Können wir die zukünftigen Anforderungen auch ohne Strategie bewältigen?**
- **Kann es schwerwiegende Konsequenzen haben, ein strategisches Vorgehen zu testen?**
- **Sollte vielleicht im Rahmen einer Personalversammlung eine Befragung der Beschäftigten stattfinden?**

Beispiel:

Idealerweise nimmt man ein bereits anstehendes Projekt auf Fachbereichsbasis zum Anlass, um diesen Punkt mit den Fachbereichsleitern zu diskutieren. Ein strategisches Vorgehen könnte das eine Projekt unterstützen, Ressourcen müssten ohnehin aufgewendet werden und gleichzeitig kann ein erfolgreiches Projekt zu Beginn die Motivation für das weitere strategische Vorgehen beeinflussen.

7.4.3.2 Projektteam

Das Projektteam ist die zentrale Verantwortlichkeit für das Unterfangen der IT-Strategie, ihre Umsetzung und Weiterentwicklung. Zu den Aufgaben zählen die klassischen Aufgaben des Projektmanagements wie das Definieren von Aufgaben, Benennen von Verantwortlichkeiten, Aufstellen von Zeitplänen und das Nachhalten und Nachverfolgen der einzelnen Teilschritte (Krcmar 2015, 249ff).

Das Team sollte hierarchisch möglichst hoch angesiedelt sein und mindestens aus drei Personen bestehen. Um die Wege zur Entscheidungsebene kurz zu halten und dem Thema die nötige Priorität zu verleihen, sollte der geschäftsleitende Beamte oder ggf. auch der Bürgermeister bei kleinen Kommunen in jedem Fall Teil des Teams sein oder das Team sollte direkt beiden berichten. Beiden sollte deshalb berichtet werden, damit sowohl die Spitze der Verwaltung als auch die Spitze der Politik über den aktuellen Stand unterrichtet sind und so das Thema Digitalisierung präsent ist.

In diesem Team wird ein Überblick über die Verwaltungsprozesse benötigt, den in kleinen Kommunen oft der Geschäftsleiter hat. Ebenso wird immer wieder Detailwissen zu speziellen Verwaltungsprozessen benötigt, weswegen je nach benötigtem fachlichen Wissen Fach- und Führungskräfte aus den Fachabteilungen eingebunden werden sollten. Das ist speziell beim Thema der Ist-Analyse auf Ebene der Verwaltungsprozesse notwendig. Das Einbinden von Ressourcen, die eigentlich im Tagesgeschäft eingebunden sind, erfordert immer auch ein gewisses Verhandlungsgeschick und Motivation, was in diesem Fall wieder durch Personen aus dem Projektteam geschehen muss.

In jedem Fall sollte im Projektteam auch technisches Wissen vorhanden sein. Deshalb muss derjenige eingebunden werden, der sich um die IT der Verwaltung kümmert. Das kann eine interne Teilzeitrolle sein oder der Systemadministrator. Es kann, gerade bei kleineren Einheiten aber auch ein externer Dienstleister sein, den man bei bestimmten Fragen rund um die Applikationen oder Prozessen zurate zieht. Wird bereits mit externen IT-Dienstleistern zusammengearbeitet, was sehr wahrscheinlich ist, sollte auch das Wissen über die Zusammenarbeit bzw. Steuerung dieser im Projektteam vorhanden sein – bzw. zumindest das Wissen darüber, wer Auskunft geben kann.

Zweck	Team zur Erstellung, Bearbeitung und iterativen Veränderung bzw. Weiterentwicklung der IT-Strategie
--------------	---

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	6.4.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Wer hat den besten Überblick über die Verwaltungsprozesse?- Wer hat den besten Überblick über die Applikationen der Kommune?- Wer betreut bestehende externe Dienstleister?- Wer hat Interesse an dem Thema und kann dieses an die anderen Beschäftigten als Multiplikator weitertragen? |
|---|

Beispiel:

- Die Gemeinde A hat weniger als 10.000 Einwohner und deshalb keine eigene IT-Abteilung, aber der Kämmerer kümmert sich, initial aus persönlichem Interesse, um die lokale IT und hat vielleicht sogar bereits Fortbildungen besucht. Der Bürgermeister (64 J.) hat kein Wissen und nur bedingt Interesse. Der Geschäftsleiter ist der Treiber.
- Das Projektteam setzt sich hier aus dem Geschäftsleiter, dem Kämmerer und einem Fachbereichsleiter mit Affinität zu Themen der Digitalisierung zusammen. Die Protokollierung und Kommunikation übernimmt das Sekretariat des Bürgermeisters.

7.4.3.3 Vision, Leitbild, Ziel

Als erste Aufgabe muss ein gemeinsames Ziel definiert werden. Das Ziel für eine reine IT-Strategie leitet sich von der zugrunde liegenden Unternehmensstrategie ab. Gibt es diese nicht, wie es in der öffentlichen Verwaltung häufig der Fall ist, sollte eine Zielvorgabe erstellt werden. Es bietet sich im aktuell zugrunde liegenden Beispielfall der Digitalisierung von kleinen und mittleren Kommunen im Freistaat Bayern an, die Möglichkeiten und Anforderungen aus dem Bayerischen E-Government-Gesetz als Rahmen und Leitbild zu verwenden. Dies kann auch mit jedem anderen E-Government-Gesetz oder einer ähnlichen Regelung passieren. Es muss

allerdings bereits zu Beginn klar sein, dass gesetzliche Regelungen, gerade im Bereich der Informationstechnologie oder digitalen Transformationen keine dauerhaften praktischen Handlungsempfehlungen sein können, sondern eben nur einen Rahmen darstellen. Die praktischen Auswirkungen und Erfordernisse dieses Rahmenwerks können sich weiterentwickeln oder verändern, weswegen im Rahmen dieses Handlungsleitfadens darauf hingewiesen wird, die IT-Strategie stetig zu überprüfen und die Ziele und Maßnahmen ggf. anzupassen.

Als mögliches Ziel könnte man bspw. die **stärkere Digitalisierung der Verwaltung** angeben, was allerdings nicht sehr konkret ist. Die **Umsetzung aller gesetzlichen Anforderungen in den nächsten 3 Jahren** wäre hingegen etwas konkreter. Trotzdem sind 3 Jahre eine lange Zeit und „alle Anforderungen“ für den Start etwas zu umfangreich. Deshalb wäre der zweite Vorschlag als Vision, also als übergeordnetes Ziel geeignet. An der Vision können sich dann konkretere, jährliche Ziele orientieren.

Im Beispiel unten sind exemplarisch die Anforderungen aus dem BayEGovG aufgeführt. Zwar sind die Fristen alle bereits verstrichen, trotzdem eignen sich die Anforderungen als konkrete Ziele. Ein Ziel könnte also sein, innerhalb eines Jahres ein Informationssicherheitskonzept zu erstellen. Ein anderes Ziel wäre die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems bzw. der elektronischen Aktenführung. Letzteres sollte allerdings im ersten Schritt auf ein Sachgebiet eingeschränkt werden.

Am Ende soll ein konkretes Ziel stehen, das innerhalb eines Jahres erreicht werden soll. Falls nicht vorhanden, soll hier auch eine Vision als übergeordnetes Ziel vereinbart werden.

Zweck	Ziele und Visionen für die digitale Zukunft der Kommune entwickeln
--------------	--

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.5 Unsicherheit, wie man die Herausforderung anpacken soll	6.4.5 Unsicherheit, wie Herausforderungen angepackt werden sollen
5.4.2.1.10 Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG	6.4.10 Fehlender Plan für die Umsetzung des BayEGovG

- **Was würde helfen, die zukünftigen Herausforderungen wie Personalmangel und gesellschaftliche Veränderungen besser bewältigen zu können?**
- **Wo wollen wir in 5 Jahren stehen?**
- **Welche Fachverfahren können medienbruchfrei angeboten werden?**
- **Welches Wissen sollen die Beschäftigten in 5 Jahren haben?**
- **Welche Partnerschaften könnten wir in 5 Jahren aufgebaut haben?**

Beispiel:

Als Beispielziele kann man hier gemäß dem Orientierungsrahmen für diese Arbeit, dem BayEGovG, die darin enthaltenen Anforderungen wählen. Selbstverständlich haben alle Kommunen einen unterschiedlichen Reifegrad bzw. Fortschritt der Umsetzung. Deshalb eignet sich als Richtschnur die gesetzliche Frist, zu welcher die Anforderungen umgesetzt sein sollten bzw. falls die Frist bereits in der Vergangenheit liegt, bis zu welcher sie umgesetzt werden hätten sollen. In Tabelle 31 sind die Anforderungen des BayEGovG nach Fristende sortiert, in Anlehnung an Denkhaus/Geiger (2017, 161-163) zu finden.

Fristende	Anforderung	Bereits umgesetzt?
30.12.2015	Behörden sollen Dienste auch, wenn wirtschaftlich, elektronisch anbieten (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayEGovG)	
30.12.2015	Verwaltungsverfahren auf Wunsch auch elektronisch durchführen, wenn wirtschaftlich (Art. 6 Abs. 1 BayEGovG)	
30.12.2015	Verpflichtung, einen Zugang für die Übermittlung von elektronischen Dokumenten zu eröffnen (inkl. Schriftformersatz) (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayEGovG)	
01.07.2017	Behördliche Formulare müssen auch über das Internet elektronisch abrufbar sein (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG)	
01.01.2019	Informationssicherheitskonzept und die dazu erforderlichen Maßnahmen (Art 11 Abs. 1 Satz 2 BayEGovG)	
21.11.2019	Verpflichtung zur Empfang und der Verarbeitung elektronischer Rechnungen (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG)	
01.01.2020	Verpflichtung, geeignete elektronische Zahlungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen (Art. 5 Abs. 1 BayEGovG)	
01.01.2020	Verpflichtung eine Möglichkeit zur Verfügung zu stellen, um die Identität per elektronischem Identitätsnachweis zu prüfen (Art. 3 Abs. 3 BayEGovG)	
01.01.2020	Verpflichtung zur Verfügungstellung eines geeigneten Verschlüsselungsverfahrens für Hin- und Rückkanal zum Bürger (Art. 3 Abs. 1 Satz 3 BayEGovG)	
31.12.2022	Zurverfügungstellen aller Verwaltungsdienste auf elektronischem Weg (vgl. 4.1.4)	

Keine	Einführung der elektronischen Aktenführung	
-------	--	--

Tabelle 31 - Anforderungen BayEGovG (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Denkhaus/Geiger (2017, 161-163))

Dieser Liste entsprechend lautet die Empfehlung, die Anforderungen durchzugehen und zu überprüfen, ob die Anforderung bereits umgesetzt wurde. Ist dies der Fall, kann diese abhakt und zur nächsten übergegangen werden. Spätestens im Bereich der Anforderungen des OZG werden sich Anforderungen ergeben, die umgesetzt werden müssen. Die Einführung der elektronischen Akte ist bisher für Kommunen nicht verpflichtend (Denkhaus/Geiger 2017, 136). Jedoch empfiehlt sie sich aber dringend, um die durchgängige und medienbruchfreie Bearbeitung der Verwaltungsprozesse zu ermöglichen. Zudem setzt der Gesetzgeber durch das Recht auf elektronische Durchführung von Verwaltungsverfahren (Art. 2 Satz 1 und 2 BayEGovG) für jedermann Impulse, die elektronische Aktenführung einzuführen (Denkhaus/Geiger 2017, 136).

Hinweis: Abstimmung im Gremium

Nach getaner Vorarbeit und Festlegung der möglichen Strukturen, sollte der aktuelle Stand dem Gemeinderat vorgelegt und ein Beschluss über das weitere Vorgehen des Projektteams gefasst werden.

Dieser Schritt schafft Transparenz zwischen Verwaltung und Gemeinderat und befähigt das Projektteam zur Entwicklung der Strategie.

7.4.4 Definition der Aktionsbereiche

Im Rahmen des zweiten Prozessschritts werden die notwendigen Aktionsbereiche definiert. Sie basieren auf den strategischen Elementen (vgl. 3) und den Handlungsempfehlungen (vgl. Kapitel 6). Die hier dargestellten Aktionsbereiche (Ist-Analyse, Fachabteilungen, Finanzierung und weitere Akteure) sind bereits Empfehlungen für kleine Kommunen und müssen im Laufe des Entwicklungsprozesses lediglich den lokalen Anforderungen angepasst werden. Dies geschieht durch die Barrieren und verknüpften Handlungsempfehlungen (vgl. 6.4), die individuell je Gemeinde und Projekt auftreten können.

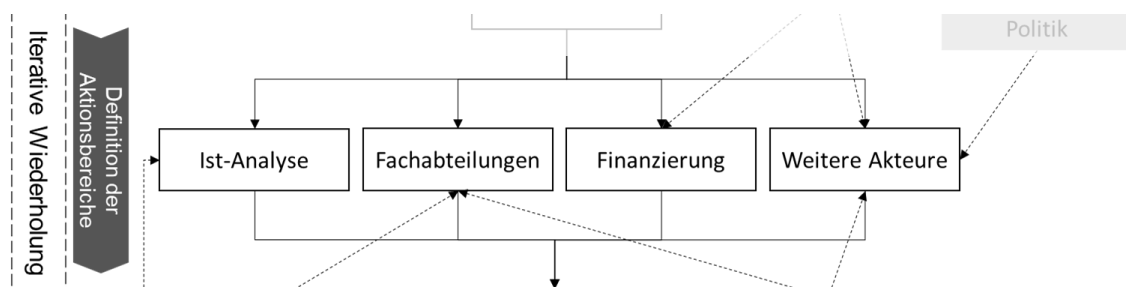


Abbildung 66 - Entwicklungsprozess IT-Strategie: Ausschnitt Definition der Handlungsfelder (Quelle: eigene Darstellung)

Hinweis: Ziel im Auge behalten

Im Rahmen der Vorarbeiten bei der Erstellung der Strategie wurde zuvor ein erstes Ziel festgelegt, auf das die Gemeinde im Rahmen der Strategie hinarbeiten möchte.

Da es sich hierbei um einen iterativen Prozess handelt, wird zudem festgehalten, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch Veränderungen an den Aktionsbereichen vorgenommen werden können. Das heißt, es kann ein weiterer Bereich aufgenommen werden, einer gestrichen oder ein vorhandener verändert werden.

Wichtig ist immer, das zuvor definierte Ziel im Auge zu behalten und das weitere Vorgehen inkl. der notwendigen Maßnahmen darauf abzustimmen.

7.4.4.1 Ist-Analyse

Auch wenn die Ist-Analyse stark nach einer durchzuführenden Maßnahme klingt, wurde sie im Rahmen dieser Arbeit als eigener Aktionsbereich definiert, da sie gerade im Hinblick auf die spätere Umsetzung mit externen Dienstleistern eine wichtige Basis darstellt.

Um eine zügige Umsetzung der gewünschten Maßnahmen zu unterstützen, sollte eine transparente Sicht auf die eigene IT bestehen. Hierzu zählen Informationen zu Prozessen, zu den die Prozesse unterstützenden Applikationen und die darunterliegende Infrastruktur. Zur Prozessanalyse können alle Fachabteilungen beitragen, indem sie die Prozesse beschreiben. Unterstützung bei der Analyse kann bspw. von einem privaten oder öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleister oder einer Kooperation auf regionaler Ebene eingeholt werden. Da die Analyse der Applikationen in der Regel der Person obliegen wird, die zumindest in Teilen für IT-Belange zuständig ist, aber möglicherweise wenig Wissen mitbringt, kann eine Zusammenarbeit auch gerade hierfür wichtig sein. Ähnliches gilt für die darunterliegende technische Infrastruktur. Welche Applikation für welchen Prozess oder welche Prozesse welche Dienste erbringen, muss gemeinsam mit den jeweiligen Mitarbeitern aus den Fachabteilungen erarbeitet werden. Abgeleitet von den Zielen kann anhand der aktuellen IT-Prozesse sowie der Applikationslandschaft definiert werden, welche Veränderungen zur Umsetzung der Ziele notwendig sind.

Dem Thema Prozessmanagement in der Domäne der öffentlichen Verwaltung hat sich das Netzwerk Prozessmanagement, ein Zusammenschluss aus Experten der Bundesverwaltung gewidmet und einen Schriftsatz dazu veröffentlicht (Netzwerk Prozessmanagement (Bundesverwaltung) et al. 2018). Hier finden sich auch für kleine Organisationseinheiten wie Kommunen viele hilfreiche Tipps zum Vorgehen bei der Erstellung einer Prozessübersicht, einer sogenannten Prozesslandkarte.

Ein Beispiel für eine mögliche Struktur einer Prozesslandkarte findet sich in Abbildung 67.



Abbildung 67 - Beispielstruktur Prozesslandkarte aus Netzwerk Prozessmanagement (Bundesverwaltung) et al. (2018, 17)

Zusätzlich ist zu empfehlen, den „Leitfaden für die Dokumentation und Analyse von Geschäftsprozessen“ zur Hand zu nehmen. Er ist vom Bundesverwaltungsamt (Kompetenzzentrum Prozessmanagement) herausgegeben und gibt übersichtlich Hilfestellung für die Analyse von Geschäftsprozessen. U. a. zeigt er auf, wie Lösungsansätze entwickelt werden können (Bundesverwaltungsamt (Kompetenzzentrum Prozessmanagement) 2015).

Eine Hilfestellung zur Bewertung des Status quo kann die Einordnung in Reifegrade sein. Basierend auf den Reifegradstufen des FITKO hat Hanke (2020) Reifegrade für die Themen Prozesse, Mitarbeiter, Produkte, Services sowie Daten und IT-Systeme formuliert.

Zweck	Überblick über die Prozesse, Applikationen und die IT Infrastruktur der Kommune erhalten
--------------	--

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.13 Geringe Durchdringung	6.4.13 Geringe Durchdringung mit digitalen Diensten

5.4.2.1.16 Holprige Umsetzung von digitalen Diensten	6.4.16 Holprige Umsetzung von digitalen Diensten
5.4.2.1.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden	6.4.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden

Kontrollfragen:

- **Welche Verwaltungsprozesse gibt es in der Kommune?**
- **Mit welchen Applikationen werden die einzelnen Verwaltungsprozesse bearbeitet?**
- **Welche Applikationen werden intern betrieben, welche extern und von wem werden sie betrieben?**
- **Wie wird die IT aktuell finanziert?**
- **Was ist die aktuelle Höhe der IT-Ausgaben? (Aufgeteilt nach Betrieb, Ersatzbeschaffung und Innovationen)**

Beispiel:

- Im ersten Schritt werden von jedem Fachbereich die typischen Verwaltungsleistungen dokumentiert und mit verschiedenen Parametern versehen. Diese können sein:
 - o Zielgruppe, also Empfänger der Leistung (Bürger, Unternehmen, Behörde),
 - o Häufigkeit der Leistung: bspw. mehrere pro Tag, einmal im Monat,
 - o Digitalisierungsgrad: von „ausschließlich“ (bspw. wenn Daten aus einer Datenbank direkt per Dashboard dem Bürgermeister angezeigt werden) bis hin zu „nicht digitalisiert“ (bspw. wenn ein Papierantrag zur Miete eines Veranstaltungsraums ausschließlich per Papier bearbeitet und abgelegt wird),
 - o verantwortlicher Mitarbeiter, also wer kann bei Rückfragen Auskunft geben
- Diese Parameter können in der Folge bei der Priorisierung helfen, nach der die Reihenfolge der Umsetzung besprochen wird. Beispielsweise könnte der Papierantrag bzgl. des Veranstaltungsorts für Bürger und Unternehmen relevant, wöchentlich benötigt sein und deshalb hoch priorisiert werden.
- Im gleichen Schritt oder im Anschluss an diese Erhebung sollten die bereits vorhandenen Applikationen, Programme oder Online-Dienste den Verwaltungsleistungen zugeordnet werden. Auch hier erhält man eine transparente Übersicht über die Ist-Situation, die zur Einschätzung und Priorisierung im Haus, aber auch zur Information für etwaige externe Dienstleister dienen kann.

7.4.4.2 Fachabteilungen

Die Fachabteilungen sind im Rahmen des strategischen Vorgehens ein zentraler Aktionsbereich. Sie und die dort beschäftigten Mitarbeiter sind die Hauptakteure bei der Bearbeitung von Verwaltungsleistungen und besitzen deshalb auch das entsprechende Wissen, auch wenn dieses manchmal nur implizit vorhanden ist. Durch das vorhandene Wissen ihrer Mitarbeiter sind sie für die Umsetzung von Maßnahmen unentbehrlich. Der Erfolg ist abhängig davon, ob ein Fach-

bereichsleiter seine Mitarbeiter motivieren kann, und natürlich, ob er selbst das will. Dazu müssen die Fachbereichsleiter frühzeitig mit ins Boot geholt und alle Maßnahmen und Fortschritte transparent kommuniziert werden. Hier fließen die Handlungsempfehlungen aus den Handlungsfeldern Qualifikation (vgl. 6.2.5) und Organisation (vgl. 6.2.3) ein, welche u. a. einen selbstbewussteren Umfang der Verwaltung mit Innovationen hervorheben.

Zweck	Sensibilisierung, Motivation und Weiterentwicklung der Mitarbeiter.
--------------	---

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.2 Fehlende IT-Experten	6.4.2 Fehlende IT-Experten
5.4.2.1.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative	6.4.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative
5.4.2.1.6 Keine Notwendigkeit zur Digitalisierung	6.4.6 Notwendigkeit von Digitalisierung wird nicht erkannt
5.4.2.1.9 Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen	6.4.9 Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen
5.4.2.1.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG	6.4.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG
5.4.2.1.14 Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen	6.4.14 Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen
5.4.2.1.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	6.4.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Fachabteilung betreut bzw. benutzt welche Applikation? - Welche Fachabteilung/Mitarbeiter sind bereits für digitale Prozesse empfänglich? - An welchen Stellen gibt es Widerstände und ist zusätzlicher Kommunikationsbedarf? - Wo fehlt es noch an Überzeugungsarbeit hinsichtlich der Potenziale einer digitalen Verwaltung auch auf kommunaler Ebene? |
|--|

Beispiel:

- Fortbildungen, Messen und Konferenzen, auf denen neue innovative Themen der Verwaltung und ihrer Modernisierungspotenziale vorgestellt und diskutiert werden, sind Möglichkeiten, bei denen sich gerade auch die Leiter der Fachabteilungen Inspiration holen können, und sollten deshalb von Führungskräften regelmäßig besucht werden.
- Direkt im Anschluss sollten intern Treffen mit den Beschäftigten der jeweiligen Fachabteilungen stattfinden, damit diesen die neuen Ideen und Möglichkeiten vorgestellt und gemeinsame Vorteile für die eigene Kommune diskutiert werden können.

7.4.4.3 Finanzierung

Der dritte in diesem Schritt notwendige Aktionsbereich ist die Finanzierung. Entscheidend für die Digitalisierung, die Umsetzung von Maßnahmen und letztlich die planmäßige strategische Umsetzung ist eine gesicherte Finanzierung. Aus diesem Grund sollte von der Verwaltung ein Budget für Digitalisierungs- und Modernisierungsvorhaben verhandelt werden. Dies sollte, unter Berücksichtigung regelmäßiger Berichterstattung an den Gemeinderat der Verwaltung frei zur Verfügung stehen. Um Maßnahmen auch über einen längeren Zeitraum planen zu können, ist es von Vorteil, nicht jede Maßnahme den Gremien der Lokalpolitik zur Beratung zu übergeben. Um konkret planen zu können, sollten durch dieses Budget auch alle weiteren IT-Kosten wie bspw. Anteil der Mitarbeiter, Hard- und Softwarekosten oder bereits existierende Wartungsverträge abgedeckt sein.

Zweck	Sicherstellung der Finanzierung der Digitalisierungsaktivitäten durch ein dezidiertes IT-Budget.
--------------	--

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.7 Kein IT-Budget vorhanden	6.4.7 Kein IT-Budget vorhanden
5.4.2.1.18 Hohe Kosten	6.4.18 Hohe Kosten
5.4.2.1.21 Tarifsysteem der öffentlichen Verwaltung	6.4.21 Tarifsysteem der öffentlichen Verwaltung

- **Welche Erneuerungen sind bereits geplant, die dem Gemeinderat als notwendige Information dienen können?**
- **Welche gesetzlichen Anforderungen sind bereits umgesetzt und welche müssen in den nächsten Jahren umgesetzt werden und erfordern Investitionen?**
- **In welcher Höhe ist ein IT-Budget pro Jahr notwendig und möglich?**
- **Von welchen Maßnahmen können Mittel umverteilt werden?**

Beispiel:

- Einholung von groben Angeboten oder Schätzungen für die Umsetzung aller bereits jetzt gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen. Diese Summe, grob über den Zeitraum der bisher bekannten Fristen verteilen und als belegbaren Anhaltspunkt für eine Investitionssumme pro Jahr festlegen.
- An der oben genannten Statistik (vgl. 6.2.1.2) der durchschnittlichen Höhe von IT-Budgets könnte sich die Höhe des gesamten IT-Budgets orientieren. Bei einer Gemeinde mit einem Gesamthaushalt von ca. 15 Mio. Euro hätte das anvisierte IT-Budget bspw. eine Höhe von 915.000 Euro. Laut oben genannter Verteilung würde der Anteil, der für

Investitionen zur Verfügung stehen sollte, dementsprechend bei ca. 210.450 Euro liegen.

7.4.4.4 Weitere Akteure

Im vierten Aktionsbereich, weitere Akteure, sind alle Akteure enthalten, die Einfluss auf die kommunale Verwaltung nehmen können, oder Interesse daran haben. Allen voran ist das natürlich die Kommunalpolitik. Hier wird im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. 2.1.6) über den Haushalt der Kommune entschieden und daher, welche Summe für welches Vorhaben bereitgestellt wird. Hier ist es notwendig, die nötigen Mittel zu beantragen und mit Nachdruck auf die Modernisierung der Verwaltung hinzuweisen. Öffentlichkeitswirksame Projekte und Fördermaßnahmen können hier natürlich vorteilhaft wirken. Trotzdem muss beharrlich argumentiert werden, weil IT-Projekte meist nicht sichtbar sind und die knappe Ressource Geld oft lieber in sichtbare Projekte wie bspw. Straßensanierungen investiert wird.

Eine Möglichkeit, dem Thema die notwendige Priorität zu geben, ist die Gründung eines Fachausschusses für Digitalisierung. Hier könnten zusätzlich zu Gemeinderäten auch externe Mitglieder aus Vereinen, Verbänden, Unternehmen, aber auch Schulen, Hochschulen oder andere Bildungseinrichtungen zu Beratungszwecken eingeladen und zur Diskussion aufgerufen werden (vgl. 6.2.4.1).

Zweck	Überzeugung und Motivation anderer Akteure, allen voran der Lokalpolitik, um die nötige politische Relevanz für die Themen der Digitalisierung zu erhalten.
--------------	---

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.2 Fehlende IT-Experten	6.4.2 Fehlende IT-Experten
5.4.2.1.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative	6.4.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative
5.4.2.1.4 Keine Priorität der Lokalpolitik	6.4.4 Keine Priorität der Lokalpolitik
5.4.2.1.7 Kein IT-Budget vorhanden	6.4.7 Kein IT-Budget vorhanden
5.4.2.1.15 Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen	6.4.15 Frustration aufgrund übergeordneter Entscheidungen
5.4.2.1.18 Hohe Kosten	6.4.18 Hohe Kosten
5.4.2.1.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	6.4.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung
5.4.2.1.20 Rechtliche Hindernisse	6.4.20 Rechtliche Hindernisse
5.4.2.1.21 Tarifsysteem der öffentlichen Verwaltung	6.4.21 Tarifsysteem der öffentlichen Verwaltung

- **Gibt es im Gemeinderat Interesse/Wissen bzgl. Digitalisierungsthemen?**
- **Kann ein Digitalisierungsausschuss zur Priorisierung von Digitalisierungsthemen installiert werden?**
- **Gibt es Unternehmen oder Verbände mit Wissen im Rahmen von IT/- Digitalisierung oder Experten unter den Bürgern, die mit Spezialwissen und Erfahrung mitwirken können?**

Beispiel:

- Einführung eines Fachausschusses für Digitalisierung, an dem neben Gemeinderatsmitgliedern auch externe Experten beratend teilnehmen können. Hierfür sollte in der Umgebung bei Unternehmen, Bildungseinrichtungen oder Verbänden nachgefragt werden und ein Netzwerk geschaffen werden. Auch Verbände wie die Handelskammern, die Digitalisierungsberatung für ihre Mitglieder anbieten, könnten als Informations- oder Innovationsquelle kontaktiert werden. Selbstverständlich sind auch Beratungsleistungen von IT-Dienstleistern, die einen übergreifenden Blick auf die Gemeinde versprechen, eine gute Quelle.
- Um Digitalisierungsmaßnahmen planbar umsetzen zu können, muss die Finanzierung gesichert sein. Ein IT-Budget (s. o.) sollte dem Gemeinderat vorgeschlagen werden, um die Handlungsspielräume der Verwaltung zu erhöhen.

7.4.5 Definition der Maßnahmen

Im dritten Prozessschritt werden die Maßnahmen definiert. Konkret bedeutet das, dass hier die Maßnahmen bestimmt und beschrieben werden, die innerhalb des nächsten Jahres umgesetzt werden sollen. Zu den zu berücksichtigenden Bereichen zählen im stark dienstleistungsorientierten Geschäft der öffentlichen Verwaltung das Personalmanagement und dessen Qualifizierung, bedingt durch den Mangel an IT-Personal auch das Sourcing und die durchzuführenden Tätigkeiten in der eigenen Kommune (Abbildung 68).

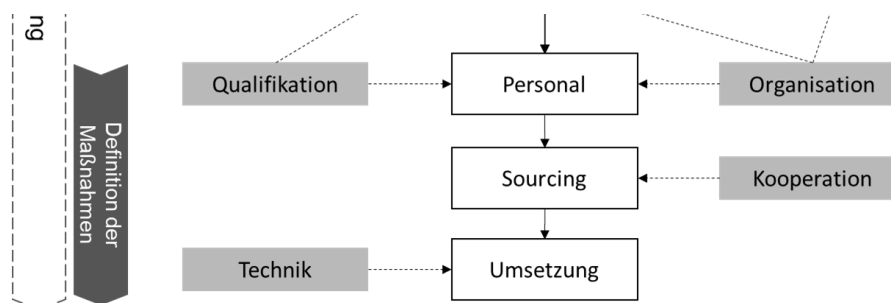


Abbildung 68 - Entwicklungsprozess IT-Strategie: Ausschnitt Definition der Maßnahmen (Quelle: eigene Darstellung)

7.4.5.1 Personal

Der Bereich Personal ist gerade in einer dienstleistungsorientierten Branche wie der öffentlichen Verwaltung ein zentraler Bereich des strategischen Vorgehens. Hier fließen (siehe Abbildung 68) die Handlungsempfehlungen aus den Handlungsfeldern Qualifikation (vgl. 6.2.5) und Organisation (vgl. 6.2.3) ein. Es wird daher u. a. definiert, welche Qualifizierungsmaßnahmen welche Mitarbeiter erhalten und in welchen Abständen diese stattfinden. Ganz explizit sind hier auch Führungskräfte angesprochen, die dann als Multiplikatoren wirken sollen. Aber auch die Rolle als Arbeitgeber und der Wettbewerb um Fachkräfte sollen hier adressiert werden. Dazu stehen Möglichkeiten wie die Gestaltung moderner Arbeitsplätze oder neue Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung zur Verfügung.

Zweck	Motivation und Weiterentwicklung der Mitarbeiter durch Fort- und Weiterbildungen sowie Gestaltung einer modernen Arbeitsumgebung.
--------------	---

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.2 Fehlende IT-Experten	6.4.2 Fehlende IT-Experten
5.4.2.1.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative	6.4.3 Fehlende/wenig Eigeninitiative
5.4.2.1.6 Keine Notwendigkeit zur Digitalisierung	6.4.6 Notwendigkeit von Digitalisierung wird nicht erkannt
5.4.2.1.9 Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen	6.4.9 Fehlendes Wissen über gesetzliche Rahmenbedingungen
5.4.2.1.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG	6.4.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG
5.4.2.1.14 Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen	6.4.14 Meinung, dass kein Nutzen und keine Relevanz für Bürger bestehen
5.4.2.1.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	6.4.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Mitarbeiter haben IT-Wissen und wenn ja, welches? Ggf. auch privat? - Welche Angebote gibt es im Bereich kommunaler Fortbildungen bzgl. IT-Wissen bereits, die genutzt werden können? - Existiert bereits ein Fortbildungsplan? Bzw. wie muss ein solcher aussehen, dass jeder Mitarbeiter regelmäßig an Schulungen im IT-Bereich teilnehmen kann? - Welche Erwartungen haben meine Mitarbeiter und ggf. junge Menschen heute an einen modernen Arbeitsplatz? |
|---|

Beispiel:

- Die Aufstellung von Fortbildungsplänen für diverse Bereiche im Rahmen der Digitalisierung kann ein erster Schritt sein. Dabei soll der Mitarbeiter gemeinsam mit seiner Führungskraft sinnvolle Fortbildungsmaßnahmen auswählen können. Dafür muss ein Fortbildungsbudget je Mitarbeiter festgelegt und darauf geachtet werden, dass dieses jährlich verwendet wird.
- Umfrage im Kreis der eigenen Mitarbeiter, welche Möglichkeiten modernen Arbeitens sie gerne nutzen würden. Welche Möglichkeiten können direkt umgesetzt werden? Gibt es Bedarf an flexibleren Arbeitszeiten? Und in welchen Fällen und welchem Umfang ist bspw. auch Home-Office möglich?
- Beim Stichwort Home-Office kann ein erster Schritt sein, die Maßnahmen zu dokumentieren, die notwendig sind, damit dies möglich ist. Also bspw. elektronische Akten, mobile Arbeitsgeräte, VPN-Zugang, notwendige Vereinbarungen, u. v. m.

7.4.5.2 Sourcing

Ein wichtiger Part im Rahmen einer IT-Strategie kommt der Sourcing-Strategie zu. Es will wohlüberlegt und anhand von verschiedenen Kriterien die Entscheidung getroffen werden, ob man den Betrieb einer IT-Lösung im eigenen Haus durchführen will oder ob die Auslagerung zu einem vertrauenswürdigen Partner nicht doch die bessere Lösung ist. Wenn eine Aufgabe für eine kleine Gemeinde zu umfangreich ist, scheint es naheliegend, sich Unterstützung zu holen, um gemeinsam schneller ans Ziel zu kommen oder überhaupt den Anforderungen nachkommen zu können. Die Zusammenarbeit oder Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren ist ein bewährtes Thema. Auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es bereits gut funktionierende Beispiele, die natürlich angepasst an die jeweiligen gesetzlichen Vorgaben sein müssen. Dementsprechend spielen hier die Handlungsempfehlungen aus Unterkapitel 6.2.2 eine große Rolle. Eine sukzessive Leistungserbringung in Kooperation mit anderen Kommunen im Rahmen einer Zweckvereinbarung durch einen kommunalen IT-Dienstleister im Rahmen eines SSC oder als Teil eines Zweckverbands sollte für kleine Kommunen priorisiert werden.

Zweck	Erstellung einer Sourcing-Planung, um die eigenen begrenzten Möglichkeiten durch externes Know-how und Ressourcen zu unterstützen
--------------	---

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.8 Keine (strategische) Kooperation	6.4.8 Keine (strategische) Kooperation
5.4.2.1.11 Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen	6.4.11 Fehlende Koordination zwischen Verwaltungen/Unternehmen

- **Kann das nötige Expertenwissen für eine interne Erbringung beschafft werden, weil es zum einen auf dem Markt verfügbar ist und zum anderen finanziert werden kann?**

- **Welche aktuell intern betriebenen Applikationen könnten extern betrieben werden?**
- **Welche Prozesse dürfen ausgelagert werden?**
- **Welche kommunalen Anbieter gibt es, um Applikationen oder Prozesse zu betreiben?**
- **Welche sonstigen Anbieter gibt es, die Dienstleistungen erbringen könnten?**
- **Welche Anbieter gibt es, die maximal viele Produkte für unsere Gemeinde erbringen können, um möglichst viel Synergieeffekte zu erreichen?**
- **Ist es unser Interesse, mit anderen Kommunen der Region einen Zweckverband zur IT-Dienstleistungserbringung zu gründen?**
- **Welche Unternehmen gibt es in der Region, die Teile der Planungs- oder Konzepttätigkeiten, wie bspw. der Ist-Analyse übernehmen könnten?**

Beispiel:

- Gibt es in der Region bereits eine Zweckvereinbarung oder einen Zweckverband, der IT-Dienstleistungen erbringt, sollte, wenn noch nicht geschehen, der Beitritt angegangen werden. Gibt es keine derartigen Initiativen, sollte die Eigeninitiative ergriffen und gemeinsam mit anderen Gemeinden eine Zusammenarbeit geprüft werden. Auch wenn es die Möglichkeit des Outsourcings bei IT-Dienstleistern gibt, ist die Kooperation zum Know-how-Aufbau für Gemeinden eine lohnende Investition. So können Beratungsleistungen gemeinsam beschafft werden und die entwickelten Lösungen unter allen Teilnehmern aufgeteilt werden. Aber auch im Bereich von Projektmanagement oder IT-Steuerung der Dienstleister sind gemeinsam gehaltenes Wissen oder externe Beratung sinnvolle Investitionen.
- Solche Verhandlungen sind meist recht langwierig. Die Erstellung der IT-Strategie und die Umsetzung sollten aber unabhängig davon zügig angegangen werden. Auch hier kann externe Unterstützung bspw. bei der Ist-Analyse oder der Planung der technischen Umsetzung, aber auch des Projektmanagements hilfreich sein.
- Außerdem sollte im Anschluss an die Ist-Analyse bei jedem Prozess und jeder bereits zur Anwendung kommenden Applikation geprüft werden, ob und durch welchen Aufwand eine Leistungserbringung bei einem kommunalen IT-Dienstleister möglich ist.

7.4.5.3 Umsetzung

Im Bereich der Umsetzung ist es empfehlenswert, außerhalb der IT-Strategie eigene Dokumente für die Maßnahmen zu erstellen und diese in kleine Arbeitspakete zu unterteilen, deren Fortschritt leicht nachvollzogen werden kann. Jedes Arbeitspaket und jede Maßnahme sollte zur besseren Steuerung mit Meilensteinen sowie Abgabe- oder Reviewzeiten versehen werden. Hier fließen insbesondere die Handlungsempfehlungen aus dem Handlungsfeld Technik ein (vgl. 6.2.7). Es fallen insbesondere technische Umsetzungen, die eine enge Verknüpfung mit den Punkten Ist-Analyse (7.4.4.1) und Sourcing (7.4.5.2) notwendig machen, in diesen Bereich. Speziell beim Punkt der zentral ausgerichteten und verknüpften IT-Architektur ist in der Regel das nötige Wissen in kleinen Gemeinden nicht vorhanden. Hier sollte, unabhängig, wo der Be-

trieb der Applikationen stattfindet, in jedem Fall mit einem Partner zusammengearbeitet werden. Sehr wichtig wird in diesem Zusammenhang natürlich auch der Umgang mit dem sensiblen Thema der IT-Sicherheit, welches u. a. im BayEGovG adressiert ist. Eine weitere Empfehlung zur stärkeren Etablierung und effizienteren internen Bearbeitung ist der kontinuierliche Ausbau der digitalen Dienste. Die Umsetzung können hier allerdings ebenso nicht technische Maßnahmen wie die Planung, das Projektmanagement oder die Einführung von flexiblen Arbeitszeitmodellen sein.

Wie in Kapitel 3 beschrieben, sind Umsetzungspläne hier nicht als Teil der Strategie vorgesehen, sind aber trotzdem sehr zu empfehlen. Um kleine Gemeinden zu Beginn nicht zu stark zu belasten, wird auch auf den Punkt IT-Steuerung verzichtet. Aber auch hier ist die dringende Empfehlung, für alle Maßnahmen einfach nachvollziehbare Kennzahlen zu dokumentieren und diese regelmäßig an die Geschäftsleitung bzw. Bürgermeister zu berichten.

Zweck	Maßnahmen zur operativen Umsetzung der geplanten Ziele durch kleine Arbeitspakete.
--------------	--

Adressierte Barrieren	Verknüpfung zu Handlungsempfehlungen
5.4.2.1.13 Geringe Durchdringung	6.4.13 Geringe Durchdringung mit digitalen Diensten
5.4.2.1.16 Holprige Umsetzung von digitalen Diensten	6.4.16 Holprige Umsetzung von digitalen Diensten
5.4.2.1.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden	6.4.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Prozessschritte müssen operativ getätigt werden, um die definierten Ziele zu erreichen? - In welche Teilschritte und Arbeitspakete lassen sich die Aufgaben unterteilen? - Welche technischen Schritte sind als nächstes zu bearbeiten? - Welche organisatorischen Umsetzungen müssen durchgeführt werden? - Welcher IT-Dienstleister bietet Beratung hinsichtlich Konsolidierung unserer Applikationslandschaft an? - Welche Verwaltungsleistungen können durch ein Standardprodukt digital angeboten werden? |
|--|

Beispiel:

- Ist das Ziel „möglichst viele Online-Dienste einzuführen“, könnte die Umsetzung grob so ablaufen: Ein etwas radikales aber dennoch mögliches Beispiel ist es, im ersten Schritt alle für Kommunen möglichen digitalen Online-Leistungen bei dem oder den

- IT-Dienstleistern der bereits bezogenen Produkte anzufragen und mit dem Portfolio der eigenen Verwaltungsleistungen abzugleichen. Alle bisher nicht online verfügbaren Leistungen sollen zuerst einmal zur Umsetzung für die nächsten Jahre eingeplant werden, außer es gibt eine sehr gute Begründung, warum dies nicht gemacht werden sollte.
- Ist das Ziel die Einführung der elektronischen Akte (oder eines DMS mit ähnlichen Funktionen) und der sukzessiven Einführung je Fachbereich, könnte die Umsetzung grob so ablaufen: Es sollen IT-Dienstleister ins Boot geholt werden. Es soll darauf geachtet werden, dass der IT-Dienstleister zuvor die Ist-Situation analysiert und auch die Möglichkeiten des Betriebs, über ein externes Rechenzentrum vorgestellt, einbezieht. Intern sollte ein Projektteam alle Tätigkeiten begleiten und gemeinsam mit dem IT-Dienstleister mit den o. b. Referenzarchitekturen abgleichen.

7.4.6 Abschluss Erstellungsprozess

Mit der Definition und Planung der Umsetzung von Maßnahmen endet die erste Iteration des IT-Strategieerstellungsprozesses. An dieser Stelle sollten regelmäßige Treffen des Projektteams und Meilensteine der Umsetzung definiert werden. Damit endet die erste Phase der Planung und wird die operative Umsetzung, die jetzt in den Händen des Projektteams liegt, gestartet. Im oben definierten Zeitraster sollte dem Strategieprozess ein jährliches Update zukommen, um auf Veränderungen der Rahmenbedingungen und mögliche Verzögerungen bei der Umsetzung reagieren zu können (vgl. hier 7.2).

7.5 Beispielstrategie zur exemplarischen Darstellung der Blaupause einer IT-Strategie für kleine und mittlere Kommunen

7.5.1 Einleitung

Die folgende Beispielstrategie zeigt anhand einer fiktiven, aber sich an realen Zahlen orientierenden Kommune, wie die in Kapitel 7.4 erstellte Blaupause eines Handlungsleitfadens umgesetzt werden kann. Praxisorientierte Beispiele, Anwendungsszenarien der Handlungsempfehlungen und weitere Hinweise stärken die praktische Orientierung des Leitfadens. Im Vordergrund steht der praktische Nutzen und die Umsetzbarkeit des erstellten strategischen Handlungsleitfadens.

7.5.2 Daten der Kommune

Die Gemeinde Niederhoch ist eine bayerische Kleinstadt mit 13.989 Einwohnern. Das Stadtgebiet umfasst ca. 37 km², wobei es neben dem Kernort noch zwei Ortsteile, ehemals eigenständige Gemeinden, gibt. Niederhoch verfügt über ein Industriegebiet sowie über das gesamte Stadtgebiet verteilt eine stattliche Anzahl an Gewerbebetrieben. Der Gesamthaushalt der Kommune beträgt 39 Mio. Euro, wobei der Großteil in der Regel für Investitionen in die Infrastruktur sowie die Sanierung von Schulen und Kindergärten aufgewendet wird.

Die Kommune hat 132 Mitarbeiter, davon sind 2 Mitarbeiter (1,5 Stellen) in der IT beschäftigt. Die IT-Abteilung betreut hauptsächlich die eigenen im Rathaus laufenden Server samt Applikationen der Kommune, sowie die Clientrechner, die Webseite und die Telefonanlage.

Daten und Fakten der Stadt Niederhoch

Einwohner:	13.989
Fläche:	37 km ²
Ortsteile:	3 (Niederhoch, Niederkofen, Hochfurth)
Haushalt:	39 Mio. Euro
Mitarbeiter:	132
IT-Mitarbeiter:	2 Personen (1,5 FTE)

Die IT verfügt über einen eigenen Haushalt, der sich auf direkte Ausgaben der IT, wie bspw. einen neuen Server, beschränkt. Personalkosten oder Aufwände in den Fachabteilungen fließen nicht in diese Berechnung ein. Ein konkretes IT-Budget, das alle Aufwände umfasst, wird aktuell noch nicht ausgewiesen. Bei notwendigen Investitionen wurde in der Vergangenheit zwar in den relevanten Ausschüssen oder dem Stadtrat darüber diskutiert, jedoch wurden die Investitionen am Ende in der Regel befürwortet. Dies hat auch damit zu tun, dass es sich in den allermeisten Fällen um Ersatzinvestitionen handelt. Neuanschaffungen, wie ein Ratsinformationssystem, müssen in der Regel gut begründet werden und benötigen Fürsprecher im Gemeinderat und der Verwaltungsspitze. Neuartige Vorschläge führen oft zu großen Diskussionen im Stadtrat, obwohl bzw. gerade weil i. d. R. kein fundiertes Fachwissen bei den Räten vorhanden ist.

Für das Beispiel relevante Personen der Stadt Niederhoch

Bürgermeisterin:	Frau Alexandra Fuchs	48 Jahre
Geschäftsleiter:	Herr Rudolf Inderst	55 Jahre
IT-Verantwortlicher:	Herr Rainer Tisch	42 Jahre
Sachgebietsleiter:	Herr Matthias Andy	49 Jahre

7.5.3 Wie fängt alles an?

Am Beginn des Prozesses steht also die aktive Willensbekundung, eine Strategie erstellen zu wollen. Von wem die Initiative hierfür ausgehen soll, ist darin nicht definiert und ist zeitlich vor dem ersten Prozessschritt angesiedelt. Die zwei beteiligten Stakeholder sind der Bürgermeister mit seinem Gemeinderat als politische Führung sowie die Verwaltung, welcher in kleinen Gemeinden häufig der Geschäftsleiter als oberste Führung vorsteht. So ist es auch in Niederhoch.

Den Überblick über die meisten Angelegenheiten der Verwaltung in Niederhoch hat der Geschäftsleiter Herr Inderst. Die immer präsenter werdenden digitalen Möglichkeiten und die immer stärker in den Fokus rückenden gesetzlichen Verpflichtungen oder Regelungen lassen ihn

schon länger grübeln. Durch den Besuch verschiedener Tagungen im Verwaltungsbereich und das Lesen einiger Fachartikel ist in ihm die Überzeugung gereift, dass eine verstärkte Digitalisierung auch für eine Kleinstadt wie Niederhoch viele Vorteile bringen kann. Weil viele verschiedene Bereiche, um nicht zu sagen, alle Bereiche der Kommune betroffen sind, hat er bisher aber noch nicht das richtige Vorgehen gefunden. Natürlich sind in Niederhoch verschiedene IT-Programme im Einsatz und auch ein Ratsinformationssystem und verschiedene Bürgerservices sind bereits vorhanden. Ein konkretes planvolles Vorgehen kannte er bis dato nicht.

Jedoch erfuhr er über Umwege von der Orientierungshilfe „**Blaupause eines Handlungsleitfadens zur Unterstützung der Digitalisierung in kleinen Kommunen**“. Er nimmt sich den Handlungsleitfaden zur Hand und geht ihn Schritt für Schritt durch.

Er erfährt, dass dieser Handlungsleitfaden vor allem kleine und mittlere Kommunen bei der Erstellung einer Strategie unterstützen kann. Die erste Übersichtsgrafik vermittelt ihm einen Überblick vom Gesamtprozess der Strategieerstellung (siehe Abbildung 69).

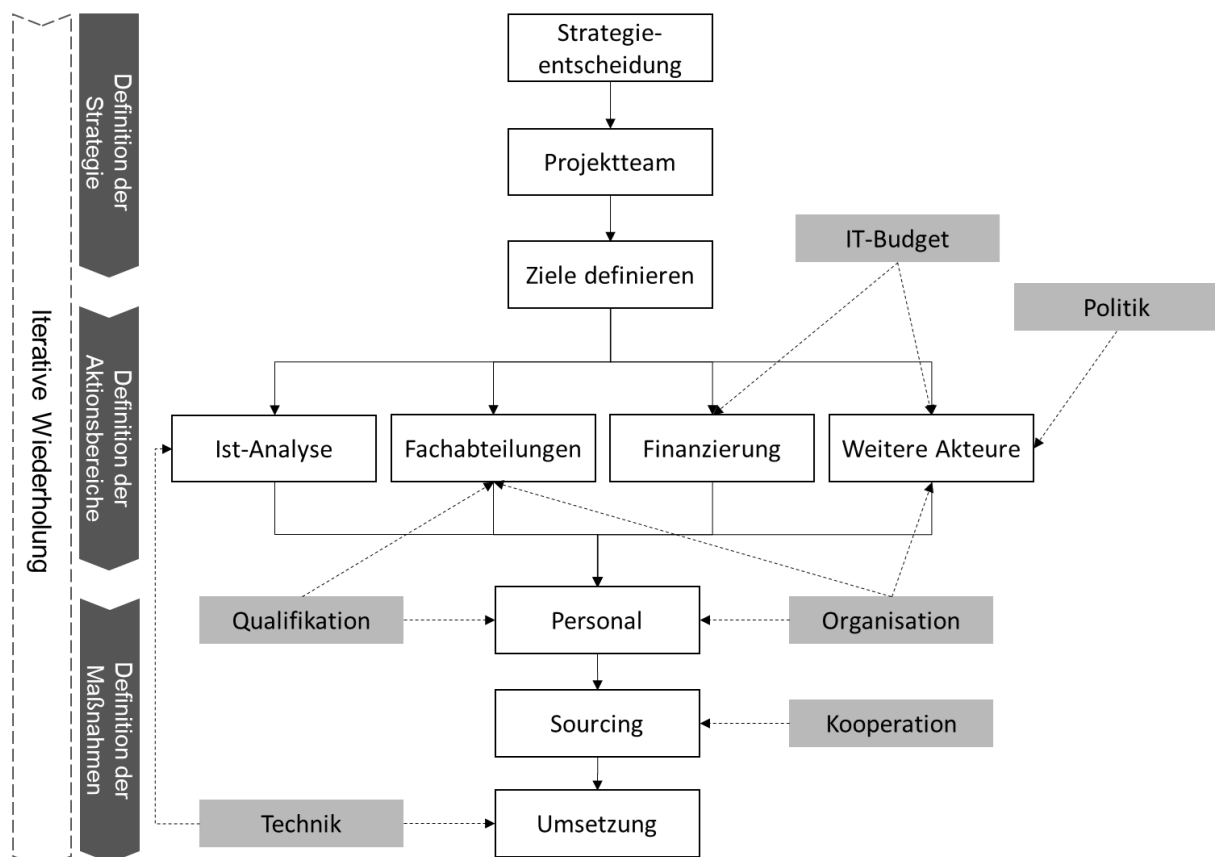


Abbildung 69 - Überblick IT-Strategieentwicklungsprozess (eigene Darstellung)

In der begleitenden Beschreibung startet der Prozess mit dem Punkt Definition der Strategie.

7.5.4 Definition der Strategie

Innerhalb des ersten Prozessschritts „Definition der Strategie“ soll zuerst die Entscheidung über die Entwicklung einer Strategie fallen. Es soll also eine Entscheidung getroffen werden, dass

man sich konkret mit einem strategischen Vorgehen, dem Thema Digitalisierung der Verwaltung, befassen möchte. Dieser Schritt ist der vielleicht wichtigste im ganzen Vorhaben. Im Anschluss soll ein Projektteam zusammengestellt und eine Vision bzw. Ziele definiert werden.

7.5.4.1 Strategieentscheidung

Der Geschäftsleiter Herr Inderst treibt das Vorgehen an und sucht sich die notwendigen Fürsprecher und Partner in der Gemeinde. Dabei geht er zu Beginn auf die Bürgermeisterin der Gemeinde zu und beschreibt ihr sein Anliegen. Sie ist offen für das Thema, kann aber selbst noch wenig dazu sagen. Um zu einer Entscheidung zu kommen, beschließen beide, weitere Personen mit ins Boot zu holen. Im ersten Schritt beraten sie mit dem Verantwortlichen der internen IT, Herrn Tisch, und einem Sachgebietsleiter, in dessen Sachgebiet gerade Maßnahmen anstehen.

Zu Beginn stellen sie sich daher die folgenden Fragen aus der Handreichung:

- **Welche Alternative haben wir zu einem strategischen Vorgehen?**
- **Können wir die zukünftigen Anforderungen auch ohne Strategie bewältigen?**
- **Kann es für unsere Stadt schwerwiegende Konsequenzen haben, ein strategisches Vorgehen zu testen?**
- **Sollte vielleicht im Rahmen einer Personalversammlung eine Befragung der Beschäftigten stattfinden?**

Als eine Alternative besteht natürlich die Möglichkeit, wie bisher nur die notwendigen Anschaffungen zu tätigen. Das heißt, man wird nur aktiv, wenn eine konkrete gesetzliche Anforderung dies erfordert oder aber ein konkretes Projekt von einem Beratungshaus vorgeschlagen wird.

Nach dem ersten Meinungsaustausch ergreift der Geschäftsleiter das Wort und erläutert seine Sichtweise: Unbestritten besteht das Erfordernis der Digitalisierung aus übergeordneten Vorgaben und gesetzlichen Anforderungen. Dies wird sich in den nächsten Jahren verstärken. Er berichtet, dass bereits Teile der gesetzlichen Anforderungen umgesetzt wurden, jedoch nur punktuell und ohne die Zusammenhänge zu betrachten. Natürlich könnte man wie bisher weitermachen. Jedoch hat man so den geringsten Handlungsspielraum und wird meist durch übergeordnete Entscheidungen überrascht, ohne darauf vorbereitet zu sein.

Wichtig sei es zudem, so seine Überzeugung, den Schritt der stärkeren Digitalisierung bereits im Vorfeld der Umsetzung an alle Mitarbeiter heranzutragen, damit diese den Weg mitgehen. Das kann seiner Meinung nach nur geschehen, wenn man Ziele hat, auf die man sein Handeln ausrichtet. Er bezieht sich mehrmals auf die Ausarbeitungen der Handreichung und beantwortet für sich auch die letzte Frage. Es solle zwar frühzeitig eine Versammlung und umfassende Information der Vorgehensweise geben, die Entscheidung über die zukünftige Ausrichtung aber müsse im Kreis von Verwaltungsspitze und politischer Führung getroffen werden.

Bürgermeisterin Fuchs pflichtet Herrn Inderst bei und wünscht sich an verschiedenen Stellen zukünftig ein planerisches, strategischeres Vorgehen. Sie plädiert dafür, zuerst im kleinen Kreis

konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Danach sollten die Führungskräfte der Verwaltung einbezogen werden, bevor man in die politischen Gremien geht. Sie ist mit dem von Herrn Inderst vorgeschlagenen Vorgehen aus dem Handlungsleitfaden einverstanden und möchte über die weiteren Schritte informiert werden.

Herr Tisch und der Sachgebietsleiter Herr Andy sind mit den Ausführungen der Vorredner zufrieden und halten ein strategisches Vorgehen für sinnvoll. Nach guten 90 Minuten Austausch kommt die 4er-Runde zu folgender Entscheidung:

Ja, man ist gewillt, eine Strategie zur zukünftigen Ausrichtung der IT und Digitalisierung zu erstellen. Diese Entscheidung soll aber nicht in Stein gemeißelt sein, sondern im Laufe des Erstellungsprozesses immer wieder kritisch hinterfragt und auf die Probe gestellt werden.

7.5.4.2 Projektteam

Das Projektteam soll den Erstellungsprozess der Strategie federführend durchführen und sich, falls notwendig, weitere Personen für spezielle Fragestellungen hinzuholen. Diese können sowohl aus der eigenen Gemeinde als auch von anderen Behörden oder Privatunternehmen stammen. Eine Hilfestellung bieten wiederum die Fragestellungen der Handreichung:

- **Wer hat den besten Überblick über die Verwaltungsprozesse?**
- **Wer hat den besten Überblick über die Applikationen der Kommune?**
- **Wer betreut bestehende externe Dienstleister?**
- **Wer hat Interesse an dem Thema und kann dieses an die anderen Beschäftigten als Multiplikator weitertragen?**

Da man sich darauf geeinigt hat, im ersten Schritt das Sachgebiet Bauerverwaltung, das von Herrn Andy geleitet wird, zu beleuchten und sich hier Ziele setzen möchte, gehört Herr Andy dem Projektteam an. Zusätzlich ist Herr Tisch aus der IT und wie im ersten Termin Herr Inderst als Geschäftsleiter mit im Team dabei. Da Herr Inderst die initiale Idee hatte und ihm bewusst ist, dass das Thema hoch angesiedelt sein muss, ist es ihm wichtig, dem Projektteam anzuhören.

Zusätzlich macht Herr Inderst den Vorschlag, den Azubi der Stadt mit ins Team aufzunehmen. Er ist sehr IT-affin und ist schon mehrmals durch neue Ideen aufgefallen. Philipp Paulus, so der Name des Azubis, soll außerdem die Dokumentation und Terminkoordination übernehmen. Alle sind für diesen Vorschlag und überzeugt, dass Philipp das gut meistern wird.

Zusammenfassend sieht das Projektteam nun wie folgt aus:

- **Geschäftsleiter Herr Inderst**
- **Herr Tisch aus der IT**
- **Sachgebietsleiter Bauverwaltung Herr Andy (starkes Interesse und viele Ideen)**
- **Philipp Paulus, der Azubi der Gemeinde (er bringt den Blickwinkel eines Digital-Natives mit ein)**

7.5.4.3 Vision, Leitbild, Ziel

Nun, da ein Team besteht, müssen zu Beginn ein Ziel oder auch mehrere Ziele definiert werden, zu deren Erreichung die Strategie beitragen soll. Hierfür werden wiederum die Fragen des Handlungsleitfadens als Anregung zur Hand genommen:

- **Was würde helfen, die zukünftigen Herausforderungen wie Personalmangel und gesellschaftliche Veränderungen besser bewältigen zu können?**
- **Wo wollen wir in 5 Jahren stehen?**
- **Welche Fachverfahren können medienbruchfrei angeboten werden?**
- **Welches Wissen sollen die Beschäftigten in 5 Jahren haben?**
- **Welche Partnerschaften könnten wir in 5 Jahren aufgebaut haben?**

Zusätzlich sind in der Handreichung noch die Aspekte und Fristen aus dem BayEGovG genannt, an denen man sich orientieren kann. Obwohl die meisten Umsetzungsfristen des BayEGovG bereits verstrichen sind, können aber diese Anforderungen für Niederhoch noch nicht alle als umgesetzt gekennzeichnet werden.

Der Geschäftsleiter lässt zur Vorbereitung der eigentlichen Diskussion einen IT-Mitarbeiter der Stadt den aktuellen Stand der Umsetzungen zusammenfassen, um alle auf einen einheitlichen Stand zu bringen.

Beim nächsten Treffen des Projektteams ist auch die Bürgermeisterin Frau Fuchs wieder anwesend. Die grundsätzliche Frage der Vision möchte sie gerne mitgestalten.

Die Teilnehmer erhalten durch den IT-Mitarbeiter ein Bild der momentanen Situation. Dieses dient als Status quo bei der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen zur Digitalisierung und Umsetzung der Anforderungen aus dem BayEGovG. So befindet sich das IT-Sicherheitskonzept noch immer in der Ausarbeitung und auch ist die Möglichkeit, Gebühren online zu bezahlen, noch nicht umgesetzt. Beim Punkt der digitalen Dienste für Verwaltungsleistungen hat man zwar begonnen, jedoch steht man hier mit fünf umgesetzten Diensten noch ganz am Anfang. Das Fehlen einer digitalen Aktenführung verhindert zudem, dass die Prozesse möglichst medienbruchfrei und automatisiert ablaufen können.

Die Diskussion startet mit generellen Zweifeln am Nutzen von Online-Diensten, wird aber nach kurzem Meinungsaustausch vom Geschäftsleiter gekonnt abgefangen und aufs Wesentliche gelenkt. Wichtig sei es nicht, alle Angebote sofort über das Internet verfügbar zu machen, sondern dass zuerst intern die Grundlagen geschaffen werden. Danach können Schritt für Schritt auch weitere Dienste angeboten werden. Natürlich könne man sich den Forderungen aus Gesellschaft und von Verbänden nach verstärkter Digitalisierung nicht gänzlich verwehren. Im weiteren Verlauf wurde die Diskussion zielführender geführt und interessante Aspekte betrachtet. Auch die Beispielfragen aus der Handreichung konnten hierzu beitragen.

Es kristallisierte sich heraus, dass tatsächlich mit Mitarbeiterschwund aufgrund von Renten- bzw. Pensionseintritt zu rechnen ist (vgl. 2.3.2). Daher wären automatisierte Verfahren durchaus positiv zu bewerten. Es wurde allerdings auch klar, dass man mehrheitlich wenig darüber sagen kann, wo man in fünf Jahren stehen sollte und welches Wissen aufgebaut werden muss.

Jedoch war man sich dann doch einig, dass eine Entwicklung vonstattengehen soll und konnte folgende Vision beschließen:

Die Gemeinde Niederhoch soll für ihre Verhältnisse und nach ihren Möglichkeiten bestmöglich auf die zukünftigen Herausforderungen der Digitalisierung vorbereitet werden. Dazu zählen sowohl der Ausbau der technischen Gegebenheiten wie auch der Aufbau von Wissen unter allen Beschäftigten.

Ferner sieht die Vision vor, dass **in fünf Jahren jedem Mitarbeiter ein moderner Arbeitsplatz zur Verfügung steht, der die Grundlage für ein modernes Arbeitsumfeld darstellt. Darin enthalten kann zum jetzigen Zeitpunkt bspw. sein, dass der Möglichkeit von Home-Office sowohl technisch als auch organisatorisch nichts im Wege steht.**

Da diese Stellungnahme zwar als Leitbild gesehen werden kann, aber als Ziel schwer messbar ist, haben der Geschäftsleiter sowie der Mitarbeiter der IT das Anliegen, ein konkretes Teilziel zur Umsetzung zu formulieren. Der Vorschlag von Herrn Tisch auf Basis der Handreichung ist die Einführung der E-Akte bzw. eines Dokumentenmanagementsystems als zentrales System zumindest in einer Fachabteilung, besser in allen. Zusätzlich sollten regelmäßige Schulungen für alle Mitarbeiter eingeführt werden.

Nach weiterem Austausch wird folgendes Vorgehen für die Strategie festgelegt:

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (bspw. E-Akte) in einer Fachabteilung innerhalb 1 Jahres, mit Ziel des weiteren Ausbaus auf die ganze Verwaltung. Parallel wird ein Schulungsplan für alle Mitarbeiter dieser Fachabteilung erstellt, um zuerst Grund- später Spezialwissen zur Digitalisierung und Anwendung zu vermitteln.

Wie in der Handreichung vorgeschlagen, werden nun diese ersten Entscheidungen dem Stadtrat von Niederhoch vorgelegt und über das weitere Vorgehen abgestimmt. Herr Inderst und Herr Tisch haben gemeinsam mit Herrn Paulus gute Vorarbeit geleistet und die Ziele für das Gremium aufbereitet. Nach kurzer Diskussion wurde das weitere Vorgehen einstimmig beschlossen und das Projektteam kann loslegen.

7.5.5 Definition der Aktionsbereiche

Nun geht es daran, die Aktionsbereiche der Blaupause zu bearbeiten. Hier gibt der Handlungsleitfaden bereits konkrete Empfehlungen für kleine Kommunen vor, die nun vom Projektteam im Rahmen der Strategieerstellung ausdefiniert werden müssen.

Das Projektteam verständigt sich darauf, den Empfehlungen des Handlungsleitfadens zu folgen. Das heißt, es werden die Aktionsbereiche Ist-Analyse, Fachabteilungen, Finanzierung und weitere Akteure definiert. Im Anschluss werden die Handlungsempfehlungen auf Basis der Blaupause überprüft, um die für Niederhoch relevanten Empfehlungen nutzen zu können.

7.5.5.1 Ist-Analyse

Im Rahmen der Ist-Analyse soll der aktuelle Stand der IT-Landschaft von Niederhoch analysiert und dokumentiert werden. Wichtig sind hier sowohl Prozesse als auch technische Komponenten wie Applikationen und die technische Infrastruktur.

Im Rahmen der Ist-Analyse werden die folgenden Fragen beantwortet und in Form von Tabellen dokumentiert.

- **Welche Verwaltungsprozesse gibt es in der Kommune?**
- **Mit welchen Applikationen werden die einzelnen Verwaltungsprozesse bearbeitet?**
- **Welche Applikationen werden intern betrieben, welche extern und von wem werden sie betrieben?**
- **Wie wird die IT aktuell finanziert?**
- **Was ist die aktuelle Höhe der IT-Ausgaben? (Aufgeteilt nach Betrieb, Ersatzbeschaffung und Innovationen)**

In der Blaupause wird unter dem Punkt Ist-Analyse auf das Beispiel einer Prozesslandkarte zur Strukturierung der Prozesse hingewiesen (siehe 7.4.4.1). Außerdem wird hier auf die adressierten Barrieren und die Verknüpfung mit Handlungsempfehlungen eingegangen. Da in Niederhoch der Punkt „fehlende Prozessdokumentation“ zutrifft, sieht sich der IT-Mitarbeiter genauer an, was hier als Handlungsempfehlung angeführt ist. Sowohl unter 6.2.7.1 „IT-Prozessmanagement etablieren“ als auch unter 6.2.7.2 „Transparenz herstellen: Applikationsarchitektur“ findet er Hinweise zu Hintergrund und weiterem Vorgehen.

Teilweise gibt es bereits Dokumentation im Hinblick auf Server und Applikationen. Teilweise muss er die Informationen noch aktualisieren. So hat die IT bspw. aktuell noch keine Aufstellung über die Kosten je Sachgebiet und ist auch nicht komplett involviert, welche Dienste konkret zugekauft werden. Er beginnt eine Aufstellung über Infrastruktur und Software, soweit er das beantworten kann. Weitere Informationen in Bezug auf Prozesse und erbrachte Leistungen sowie die Finanzierung der Dienste gehen in die beiden nächsten Handlungsfelder der Strategie über. So braucht er für die Vervollständigung der Applikationslandschaft die Fachabteilungen. Die Erstellung der Prozesse wird gemeinsam durchgeführt.

7.5.5.2 Fachabteilungen

Das Handlungsfeld der Fachabteilungen geht um die Organisation der Verwaltung und hier primär um die Mitarbeiter. Der Zweck bzw. die Ziele dieses Handlungsfelds sind laut der Handreichung die Sensibilisierung der Mitarbeiter, die Motivation hinsichtlich Digitalisierungsbestrebungen sowie deren kontinuierliche Weiterentwicklung der Mitarbeiter. Mögliche Fragen zur Reflektion sind:

- **Welche Fachabteilung betreut bzw. benutzt welche Applikation?**
- **Welche Fachabteilung/Mitarbeiter sind bereits für digitale Prozesse empfänglich?**

- **An welchen Stellen gibt es Widerstände und ist zusätzlicher Kommunikationsbedarf?**
- **Wo fehlt es noch an Überzeugungsarbeit hinsichtlich der Potenziale einer digitalen Verwaltung auch auf kommunaler Ebene?**

Die erste Frage, die aus der Blaupause entnommen wurde, hängt stark mit dem vorherigen Punkt der Ist-Analyse zusammen und soll die Verbindung zwischen Technik und Organisation ausdrücken. Diese Erkenntnis hilft in der Folge, für Maßnahmen oder auch nur Rückfragen, rasch, die korrekten Ansprechpartner ausfindig zu machen.

- ➔ Konkret soll hier im Rahmen einer Tabelle die Zuordnung von Applikation, Betreuer und Benutzer stattfinden.

Herr Tisch und Herr Andy nehmen sich gemeinsam dieser Aufgabe an. Die Frage nach der Bereitschaft für Digitalisierung im Allgemeinen könnte durch eine Mitarbeiterbefragung ermittelt werden. Hier sind sowohl eine anonyme Befragung bzgl. der Stimmung sowie Umfragen nach konkreten Interessen denkbar. Da es erstmal nur um ein Sachgebiet geht, sollen die Informationen in einer Abteilungsbesprechung gemeinsam gesammelt werden.

So hat Herr Andy auch die Möglichkeit, die Mitarbeiter schon mal über das strategische Vorgehen zu informieren und für die Thematik zu sensibilisieren.

Eine Mitarbeiterbefragung unter allen Beschäftigten soll zu einem späteren Zeitpunkt trotzdem stattfinden. Es sollen dadurch vor allem auch gegensätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. So sind die Informationen hinsichtlich Bedenken und Widerständen ebenso wichtig, um Überzeugungsarbeit zu leisten. Auch die Überzeugung hinsichtlich des langfristigen Nutzens und zukünftiger Potenziale muss immer wieder geleistet und erneuert werden, ist sich Herr Inderst sicher.

Eine erste Aufstellung über die zu erbringenden Leistungen und die Bearbeitung inkl. der eingesetzten Software erstellt der IT-Mitarbeiter Herr Tisch mit dem Sachgebietsleiter des Referats (vgl. Abbildung 70). Weitere Möglichkeiten wurden in der Folge gesammelt:

- Sachgebiete, Abteilungen, eingesetzte Software, nutzende Mitarbeiter,
- Verwaltungsprozesse je Sachgebiet,
- Aufstellung aller Applikationen mit Info über: Hersteller, aktuelle Version, aus Jahr, letztes Update, intern/extern betrieben, wenn extern: Name der Firma.

Analyse Sachgebiet		Baureferat	
erbrachte Leistung	beteiligte Mitarbeiter	manuelle Schritte	eingesetzte Software
Annahme und Bearbeitung Bauantrag	Mitarbeiter Franz, Mitarbeiterin Evi	- Bauantrag wird postalisch in Empfang genommen - auf Vollständigkeit überprüft und - an die nächsten Stellen bspw. Stadtwerke bzgl. Strom, Wasser, etc. weitergeleitet - zudem wird der Antrag in Papierform an das Landratsamt weitergeleitet	- MS Excel zur Dokumentation und Software zur Verfolgung des Verfahrens - in Planung Online-Lösung durch den Landkreis

Abbildung 70 - Exemplarische Darstellung Ist-Analyse Baureferat in der Gemeinde Niederhoch

7.5.5.3 Finanzierung

Flankiert werden alle übrigen Handlungsfelder und Maßnahmen von den finanzpolitischen Entscheidungen der Kommune. Das heißt, wie hoch kann das Budget für die Umsetzung der Strategie sein?

Auch hier bietet die Handreichung Fragen zur Reflektion und gibt Hintergrundinformationen zur Entscheidungsfindung.

- **Welche Erneuerungen sind bereits geplant, die dem Gemeinderat als notwendige Information dienen können?**
- **Welche gesetzlichen Anforderungen sind bereits umgesetzt und welche müssen in den nächsten Jahren umgesetzt werden und erfordern Investitionen?**
- **Welche Höhe für das IT-Budget pro Jahr ist notwendig und möglich?**
- **Von welchen Maßnahmen können Mittel umverteilt werden?**

Da es auch in Niederhoch wie in vielen kleineren Kommunen kein dediziertes IT-Budget gibt, sollte im ersten Schritt der Status quo an Kosten für IT-Leistungen ermittelt werden. Um dem Gemeinderat anschließend einen Vorschlag über Höhe und Ausprägung, d. h. Verwendung eines IT-Budgets, unterbreiten zu können, empfehlen sich die o. g. Fragen. Das IT-Budget sollte allerdings neben Investitionskosten auch alle laufenden Kosten für bereits bestehende Infrastruktur, etwaige zugekaufte Dienstleistungen und Aufwände für Mitarbeiter enthalten.

Das Thema der IT-Ausgaben nimmt sich Herr Inderst mit und holt sich die nötigen Informationen von Herrn Tisch für die IT und Herrn Andy für das Sachgebiet. Es geht ihm darum, erstmal im Kleinen herauszufinden, welche IT-Ausgaben aktuell durch das Sachgebiet abgedeckt werden. Er braucht diese Vorbereitung, um im nächsten Schritt auf die weiteren Sachgebietsleiter zuzugehen.

Ohne diese Vorarbeit sieht er keine Möglichkeit, ein IT-Budget zu definieren. Ist dies dann möglich, will er durchaus den Vergleich mit Pauschalen aus den Studien, wie in der Handreichung erwähnt, wagen (vgl. 7.4.4.3).

- ➔ Eine kurze Berechnung hat er trotzdem schon einmal gewagt: Für die Kommune Niederhoch würde auf Basis des Gesamthaushalts von 39 Mio. Euro ein IT-Budget von 5-

6 % bedeuten, dass pro Jahr ca. 2 Mio. Euro für IT-Leistungen aufgewendet werden sollten.

7.5.5.4 Weitere Akteure

Beim Handlungsfeld weitere Akteure geht es um das Netzwerk an Personen und Organisationen, die Einfluss auf Entscheidungen bzgl. des Ausbaus der Digitalisierung haben können und/oder haben sollten. So ist, wie oben bereits mehrfach erwähnt, die Kommunalpolitik ein entscheidender Akteur, weil im Gemeinderat alle wichtigen Maßnahmen und finanzielle Zuwendungen beschlossen werden müssen. Da das Thema der Digitalisierung oft auf wenige Themen mit Bürgerinteresse begrenzt wird und über die Vielfalt und Auswirkungen oft noch wenig Wissen vorhanden ist, sind auch hier viele Überzeugungsrounds notwendig.

- **Gibt es im Gemeinderat Interesse/Wissen bzgl. Digitalisierungsthemen?**
- **Kann ein Digitalisierungsausschuss zur Priorisierung von Digitalisierungsthemen installiert werden?**
- **Gibt es Unternehmen oder Verbände mit Wissen im Rahmen von IT/- Digitalisierung oder Experten unter den Bürgern, die mit Spezialwissen und Erfahrung mitwirken können?**

Wenn es, wie in Frage 1 aus der Handreichung vorgeschlagen, bereits Wissen im Gemeinderat gibt, ist das begrüßenswert. In Niederhoch ist das nicht der Fall. Trotzdem gibt es starkes Interesse an der Thematik und auch vom zukünftigen Nutzen ist man weitestgehend überzeugt. Hier wird über die Blaupause die Handlungsempfehlung 6.2.4.1 „Digitalisierungsgremium etablieren“ identifiziert und im Gremium beraten. Es fehlt jedoch noch der Einblick in die Themen, um sich auf einen eigenen Ausschuss für das Thema verständigen zu können.

- ➔ Es wird jedoch ein fraktionsübergreifendes Team gebildet, das sich regelmäßig über die Themen der Verwaltung informiert und auch besonders auf Fragen und Anregungen aus der Bevölkerung reagiert und diese zum Projektteam transportiert
- ➔ Bisher noch eine Idee, aber auf Wiedervorlage gelegt, wurde der Vorschlag des Geschäftsführers, nach einer regelmäßig stattfindenden Expertenrunde, wie es bspw. die Handlungsempfehlung 6.2.4.2 „Externe Experten einbinden“ vorschlägt. In dieser Runde könnten sich Bürger, Unternehmensvertreter und die Lokalpolitik über Möglichkeiten und Maßnahmen der Digitalisierung austauschen.

7.5.6 Definition der Maßnahmen

Im letzten Prozessschritt der Strategieerstellung werden, wie unter 7.4.5 beschrieben, die konkreten Maßnahmen definiert. Das Projektteam hat die Grundlagen in den vorangegangenen Schritten erarbeitet und möchte nun die konkreten Maßnahmen für das kommende Jahr definieren.

7.5.6.1 Personal

Im ersten Schritt heißt das, sich im Punkt Personal mit der wichtigsten Ressource der Kommune zu befassen, nämlich mit den Mitarbeitern. Nach Durchsicht des Handlungsleitfadens und

Überprüfung der potenziellen Barrieren wurden für Niederhoch folgende Barrieren ausgewählt, deren Überwindung am dringendsten erscheint. Es wird Wert darauf gelegt, dass es bei den Barrieren kein Schwarz-Weiß-Denken geben sollte und deshalb jede Barriere mit einer Begründung versehen.

Identifizierte Barrieren	Begründung für Niederhoch
5.4.2.1.2 Fehlende IT-Experten	Die beiden Personen (1,5 FTE) machen ihre Sache im Hinblick auf Serverbetrieb und die Betreuung der Anwender inkl. Telefonanlage sehr gut. Jedoch fehlt hier die Kapazität wie auch teilweise das Know-how die Digitalisierung voranzutreiben.
5.4.2.1.6 Keine Notwendigkeit zur Digitalisierung	Der Nutzen der Digitalisierung wird nicht infrage gestellt. Jedoch wird die Notwendigkeit nicht in jedem Bereich erkannt.
5.4.2.1.12 Geringe Kenntnis über die Anforderungen und Fristen des BayEGovG	Zwar wurde durch den Handlungsleitfaden klar, dass es gesetzliche Rahmenbedingungen durch das BayEGovG, aber auch tw. durch das OZG gibt, jedoch hatte man sich davor nicht eingehend damit beschäftigt und kann aktuell auch keine nächsten Schritte definieren.
5.4.2.1.19 Keine zentrale Verantwortlichkeit für Digitalisierung	Zusammenfassend trifft es diese Barriere sehr gut. Es gibt in der Gemeinde Niederhoch niemanden, der sich mit dem Thema der Digitalisierung beschäftigt. Weder eine zeitliche Ressource wird bereitgestellt noch das Know-how wird zentral gebündelt. Es gibt aktuell schlicht kein Bewusstsein, dass dies eine Relevanz hat.

Auf Basis der für Niederhoch identifizierten Barrieren wurden nun die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen, die in der Blaupause verknüpft sind (siehe 7.4.5.1), überprüft und für den konkreten Bedarf der Kommune Niederhoch ausgewählt. Auch hier wurde in der folgenden Tabelle dokumentiert, warum das Projektteam zu dieser Entscheidung gekommen ist.

Identifizierte Handlungsempfehlungen	Begründung
6.2.4.2 Externe Experten einbinden	Das Fehlen von internem Know-how soll durch das Nutzen von externen Experten ausgeglichen werden. Hier kann man sich vorstellen, Vertreter von IT-Dienstleistern, anderen Kommunen oder auch von der nahegelegenen Hochschule einzuladen, um Impulse zu erhalten.

6.2.3.7 Rollen und Stellen schaffen	Die Schaffung von eigenen Stellen wird zwar von Kosten begleitet. Jedoch ist man sich einig, dass die Digitalisierung nicht zum Null-Tarif möglich ist. Deshalb soll hier überprüft werden, in welchem Rahmen dies möglich ist.
6.2.3.8 Mitarbeiter ausbilden	Weil die Schaffung einer neuen Stelle erfahrungsgemäß etwas dauern kann, möchte man aber auch die aktuellen Mitarbeiter fit machen. Der erste Schritt soll hier ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin sein, der oder die eine erste Ausbildung zum Digitallotsen erhält, so wie es in der Handlungsempfehlung erläutert wird. Diese Person soll dann als erste zentrale Verantwortliche für Belange der Digitalisierung fungieren.
6.2.5.1 Qualifizierungsmaßnahmen	Um bei zukünftigen Projekten die Belegschaft besser mitnehmen zu können, sollen alle Beschäftigten je nach Anforderung grundlegende oder fortgeschrittene Schulungen erhalten.
6.2.5.3 Leuchtturmprojekte	Diese Handlungsempfehlung fand breite Zustimmung. Im ersten Schritt wird versucht, die erste eigene Umsetzung positiv abzuschließen, damit diese als Leuchtturm funktionieren kann. Jedoch soll der/die neue Verantwortliche aber auch Ausschau halten, welche guten Beispiele es in der Umgebung gibt. Hierzu könnten Vorträge für die Mitarbeiter organisiert werden.
6.2.3.6 Verantwortlichkeiten definieren	Wie in der Begründung für Handlungsempfehlung 6.2.3.8 bereits beschrieben, wollen wir in der Gemeinde eine Verantwortliche für das Thema Digitalisierung aufbauen.

Aus den identifizierten Handlungsempfehlungen leitet die Projekttruppe nun konkrete Maßnahmen für die strategische Ausrichtung ab:

1. Suche nach interessierten Mitarbeitern und Auswahl einer Person für die Weiterbildung zum Digitallotsen (m/w)
 - a. Schaffung von Kapazität für die neue Rolle. Zu Beginn 20 % einer Vollzeitstelle
 - b. Einbindung in das Projektteam „IT-Strategie“
 - c. Nach Abschluss der Weiterbildung hausintern als Ansprechpartner für Digitalisierungsfragen definieren
2. Parallel sollen die Möglichkeiten für die Schaffung einer neuen Stelle überprüft werden. Diese Aufgabe nimmt der Geschäftsleiter Herr Inderst mit. Zu klären sind:

- a. Zuordnung im Organigramm. Die Anforderung hier ist, die Stelle möglichst hoch anzusiedeln.
 - b. Vergütung in Bezug auf das Tarifsysteem der öff. Verwaltung
 - c. Anforderungen für die Beschreibung der Stelle und ggf. Stellenanzeige sammeln.
3. Ein Schulungsplan für alle Beschäftigten soll erarbeitet werden. Als erste Quelle für mögliche Schulungen sollen die Angebote von kommunalen IT-Dienstleistern, von den kommunalen Verbänden und vom Freistaat Bayern hinzugezogen werden. Folgende Eckdaten sollen enthalten sein:
- a. Jeder Mitarbeiter erhält im Laufe der nächsten 24 Monate die Möglichkeit, eine Schulung zum Thema Digitalisierung zu besuchen.
 - b. Führungskräfte und Beteiligte am Projekt bzw. im Projektteam sollen innerhalb der nächsten 6 Monate eine erste und im Laufe der nächsten 24 Monate eine zweite Schulung besuchen.
 - c. Dazu soll im ersten Schritt der Wissensstand der Mitarbeiter durch eine Selbstauskunft ermittelt werden. Hier wird der Auszubildende beauftragt, Möglichkeiten zur Erhebung zu ermitteln.

7.5.6.2 Sourcing

Der Bereich Sourcing wurde im vorangegangenen Schritt bei der Barriere „Fehlende IT-Experten“ bereits diskutiert. Auch hier wurde, in diesem Fall, die eine relevante Barriere aus der Blaupause ausgewählt.

Adressierte Barrieren	Begründung
5.4.2.1.8 Keine (strategische) Kooperation	Es gibt aktuell keine konkrete Kooperation. Mit Ausnahme von punktueller Zusammenarbeit wie im Bereich des Hostings der Webseite durch den Landkreis. Die Ausführungen der Blaupause haben uns zum Nachdenken angeregt, weswegen dieses Thema auf die Agenda kommen soll.

Auf Basis der für Niederhoch identifizierten Barrieren wurden nun die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen, welche in der Blaupause verknüpft sind (siehe 7.4.5.2), überprüft und für den konkreten Bedarf der Kommune Niederhoch ausgewählt. Auch hier wurde in der folgenden Tabelle dokumentiert, warum das Projektteam zu dieser Entscheidung gekommen ist.

Identifizierte Handlungsempfehlungen	Begründung
6.2.2.1 Gründe für Kooperation erörtern	Da wir uns bisher noch nicht mit dem Thema beschäftigt haben, wollen wir uns nun damit ausei-

	<p>nersetzen. Wir haben verstanden, dass es Vorteile bringen kann, wissen aber aktuell zu wenig über das Thema.</p>
<p>6.2.2.2 Kooperationsmöglichkeiten prüfen</p>	<p>Im selben Schritt wollen wir die Möglichkeiten betrachten, die es grundsätzlich für uns als Kommune gibt. Dies soll uns in die Lage versetzen, bei zukünftigen Projekten das Thema Sourcing in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen.</p>
<p>6.2.7.4 IT-Sicherheit gewährleisten</p>	<p>Selbstverständlich sind wir uns der Bedeutung der IT-Sicherheit bewusst. Trotzdem haben wir festgestellt, dass wir uns bisher noch nicht mit der Vielfalt, wie in der Handlungsempfehlung beschrieben, beschäftigt haben. Hier wollen wir uns stärker befassen und das Thema bei der Frage nach dem Sourcing einfließen lassen.</p>

Aus den identifizierten Handlungsempfehlungen leitet die Projekttruppe nun konkrete Maßnahmen für die strategische Ausrichtung ab:

1. Der Handlungsleitfaden und die Handlungsempfehlungen haben uns erste Informationen erläutert. Im ersten Schritt wollen wir nun Gespräche mit möglichen Sourcing-Partnern führen. Das heißt, wir vereinbaren aktiv Termine, in denen wir uns die individuellen Möglichkeiten vorstellen lassen.
2. Da wir als kleine Kommune sehr wenig Ressourcen für solche Projekte haben, sind nicht nur reine technische Lösungen des Outsourcings für uns interessant. Auch Beratungsleistungen, die uns auf unserem Weg unterstützen, können ein wichtiges Werkzeug sein.
3. Die zweite Säule an Informationen sollen Dienstleister aus dem Bereich der IT-Sicherheit sein. Hier ist das Ziel die Beurteilung unserer Sicherheitslage und Schritte zur Behebung von möglichen Lücken.

7.5.6.3 Umsetzung

Zur Umsetzung gehören sowohl die zuvor definierten Maßnahmen als auch das Vorgehen und die technische Umsetzung in der eigenen Behörde. Letztere können bzw. sollen hier im vorgegebenen Beispiel eng durch externe Experten (siehe 7.5.6.2) begleitet werden.

In Bezug auf die Umsetzung des konkreten Ziels, der Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems, haben sich die Beteiligten der Projektgruppe die folgenden beiden Barrieren genauer angesehen.

Adressierte Barrieren	Begründung
-----------------------	------------

5.4.2.1.13 Geringe Durchdringung	Auch auf Basis der vorangegangenen Ist-Analyse stellen wir fest, dass wir hier erheblichen Handlungsbedarf in der Kommune haben.
5.4.2.1.22 Keine Prozessdokumentation vorhanden	Wir haben zudem festgestellt, dass gerade in Bezug auf das Zusammenwirken von Verwaltungsprozessen und IT-Applikationen bzw. IT-Prozessen sehr wenig Dokumentation vorhanden ist. Das wäre aber notwendig, wenn wir weitere Maßnahmen in Richtung Digitalisierung angehen wollen.

Auf Basis der für Niederhoch identifizierten Barrieren wurden nun die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen, die in der Blaupause verknüpft sind (siehe 7.4.5.3), überprüft und für den konkreten Bedarf der Kommune Niederhoch ausgewählt. Auch hier wurde in der folgenden Tabelle dokumentiert, warum das Projektteam zu dieser Entscheidung gekommen ist.

Identifizierte Handlungsempfehlungen	Begründung
6.2.7.1 IT-Prozessmanagement etablieren	Gerade durch die Ist-Analyse in den ersten Schritten der Strategieerstellung ist uns bewusst geworden, dass wir in Bezug auf das Prozessmanagement Nachholbedarf haben. Da wir nicht alle Bereiche der Verwaltung auf einmal bearbeiten können, wollen wir am Beispiel der Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems den ersten Schritt in diese Richtung gehen.
6.2.7.2 Transparenz herstellen: Applikationsarchitektur	Gerade vor der Einführung eines DMS sollte besonderes Augenmerk auf vorhandene Systeme gelegt werden. Die Handreichung hat uns wertvolle Hinweise gegeben, denen wir nachgehen wollen. Je nach Situation werden wir, wie im Punkt Sourcing bereits definiert, auch hierfür externe Unterstützung in Anspruch nehmen.
6.2.7.3 An Referenzarchitektur orientieren	Diese Handlungsempfehlung passt für unser aktuelles Vorhaben ideal. Sie unterstützt uns dabei, die nötigen Rahmenbedingungen auch mit wenig Know-how überblicken zu können. Wir können so mit einem Dienstleister in die Diskussion gehen und uns an den vorgestellten Referenzarchitekturen orientieren.

Aus den identifizierten Handlungsempfehlungen und dem eigentlichen Ziel, der Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems, leitet die Projekttruppe nun konkrete Maßnahmen für die strategische Ausrichtung ab.

Wie bereits im vorherigen Schritt 7.5.6.2 (Sourcing) vereinbart, soll die Umsetzung gemeinsam mit einem oder mehreren externen Partnern durchgeführt werden. Daher sind die konkreten Aufgaben für uns Vorbereitungen, um möglichst konkret mit den Unternehmen und Dienstleistern in ein Gespräch gehen zu können. Das sind im Einzelnen:

1. Informationen in Bezug auf die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems zusammenstellen:
 - a. Welche Funktionen bieten Systeme auf dem Markt?
 - b. Welche Dokumente sollen zukünftig darin digital, statt analog vorgehalten werden?
 - c. Welche Schnittstellen ergeben sich zu anderen Systemen?
2. Die Prozesse der Fachabteilung in Bezug auf ein Dokumentenmanagementsystem hin dokumentieren und folgende Fragen beantworten:
 - a. Wo gibt es Schnittstellen zu anderen Sachgebieten?
 - b. Wie könnten sich die Arbeit und somit die Prozesse verändern?
 - c. Welche Schritte fallen weg?
3. Gemeinsam mit einem Dienstleister ein transparentes Bild auf unsere Applikations- und Prozesslandschaft erstellen und dies mit den o. g. Referenzarchitekturen abgleichen.

7.5.7 Abschluss Erstellungsprozess

Nachdem die wichtigsten Maßnahmen definiert wurden, geht es nun für die Kommune Niederhoch in die operative Umsetzung. Das heißt konkret,

- Dokumentation der Strategie und Maßnahmen in einem eigenen Dokument,
- Definition von Meilensteinen und
- zeitliche Fixierung dieser.

Die Projekttruppe trifft sich wöchentlich für einen kurzen Jour fixe und alle 4 Wochen, um den Fortschritt zu bewerten und die nächsten konkreten Schritte zu planen. Parallel ist es die Aufgabe der Projektgruppe, frühzeitig in die neue Iteration der Planung zu starten. Hier legen die Beteiligten in Niederhoch fest, zu Beginn des 10. Monats mit der Ausführung mit der nächsten Planung zu starten.

7.6 Evaluation der Blaupause des Handlungsleitfadens

Die Evaluation eines entwickelten Artefakts ist ein zentraler Schritt im Forschungsprozess (Hevner et al. 2004, 85; Bucher et al. 2008, 71-72). Vor allem weil der Design-Prozess iterativ stattfindet, wird im Rahmen der Evaluation das notwendige Feedback hinsichtlich der Qualität des Entwicklungsprozesses und des zu entwickelnden Artefakts zurückgespielt (Hevner et al.

2004, 85). Ziel und Zweck der Evaluation ist es, den Wert und Nutzen des erstellten Artefakts zu bestimmen (Fettke/Loos 2004, 1). Wie in Kapitel 1.3 beschrieben, wird die entwickelte Blaupause eines Handlungsleitfadens im Rahmen des Erstellungsprozesses evaluiert. Zur Anwendung kommen sowohl eine analytische, d. h. natürlichsprachliche Evaluation (siehe 7.6.1) (Fettke/Loos 2004, 7), als auch eine merkmalsbasierte Evaluation (siehe 7.6.2) (Fettke/Loos 2004, 8). Die Evaluation des Artefakts erfolgt, wie in (Bucher et al. 2008, 75) dargestellt, nicht gegen die Realweltbedingungen, sondern wird auf Basis feststehender Anforderungen durch die Forschungslücke und die Rahmenbedingungen der Zielgruppe evaluiert.

7.6.1 Analytische Evaluation

Bei der natürlichsprachlichen Evaluation werden laut (Fettke/Loos 2004, 7) die das Artefakt beschreibenden Charakteristika sowie dessen Stärken und Schwächen verbal beschrieben. Da die natürlichsprachliche Evaluation in der Regel vom Autor selbst auf Basis eigener Kriterien durchgeführt wird, ist sie stark subjektiv geprägt (Fettke/Loos 2004, 8). Dies soll bei der folgenden Evaluation durch den Verweis auf die jeweiligen Anforderungen aus der vorliegenden Arbeit adressiert werden. Die jeweiligen Anforderungen stellen zentrale Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung sowie den vorliegenden organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen dar. Sie sind nicht ausschließend, da sie teilweise unterschiedliche Blickwinkel und Granularitätsstufen aufweisen, die für die Bewertung des Artefakts aber notwendigerweise aufgegriffen werden müssen.

Anforderung 1: Adressierung von praxisrelevanten Anforderungen

Das Ziel dieser Arbeit ist ein praxisrelevantes Artefakt für die dieser Arbeit zugrunde liegende Domäne der kleinen und mittleren Kommunen. Um einen praktischen Nutzen für diese Zielgruppe zu erreichen, sind spezielle Rahmenbedingungen zu beachten. Hierzu zählen die generellen Rahmenbedingungen, die in der öffentlichen Verwaltung in einem föderalen System bestehen (vgl. 2.1) ebenso wie spezielle Anforderungen im Rahmen der E-Government-Gesetzgebung (vgl. 4.1 und 4.2). Außerdem gibt es Anforderungen, die nicht oder noch nicht im Rahmen von Gesetzen definiert sind, aber aufgrund einer stark artikulierten Meinung und dem allgemeinen öffentlichen Interesse ins Gewicht fallen (vgl. 4.3).

Die Anforderung 1 wurde adressiert, indem die Zielgruppe der kleinen und mittleren Kommunen von Beginn an als Domäne feststand und so die notwendigen Rahmenbedingungen bereits früh bekannt waren. Die speziellen Rechte und Pflichten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. 2.1.6) flossen daher ebenso in die Betrachtung ein wie mögliche bzw. notwendige rechtliche Aspekte der Zusammenarbeit zur Leistungserbringung (vgl. u. a. 4.1.6, 5.4.2.1.8, 6.2.2). Ebenso sind die speziellen politischen Gegebenheiten und Rollen im Rahmen der Handlungsempfehlungen und der Blaupause berücksichtigt (vgl. 6.2.4 und 7.4.4.4). Durch die Empfehlungen, dass neben den gesetzlich festgeschriebenen Anforderungen weitere notwendige Veränderungen wie bspw. Einführung der E-Akte, Etablierung möglichst vieler Online-Dienste und der Einführung politischer Gremien, durchgeführt werden sollen, wurden die weiteren Forderungen bspw. der kommunalen Spitzenverbände oder des NKR berücksichtigt.

Anforderung 2: Strategisches Vorgehen soll speziell kleine Kommunen unterstützen

Im Rahmen des Status quo der öffentlichen Verwaltung generell (vgl. 2.3) sowie auf Ebene der kleinen und mittleren Kommunen im Rahmen der empirischen Untersuchung (vgl. Kapitel 5) wurden als Barrieren immer wieder fehlende strategische Vorgehensweisen oder Pläne zur Abarbeitung von speziellen Herausforderungen angegeben. So gibt es generell wenig strategisches Vorgehen oder eine definierte IT-Strategie. Zudem fehlt es häufig an Umsetzungsplänen für konkrete Anforderungen wie bspw. denen des BayEGovG. Weiterhin herrscht generell Unsicherheit bzgl. der bestehenden Möglichkeiten bzw. wie bestimmte Herausforderungen angegangen werden sollen.

Die Anforderung 2 wurde adressiert, indem die Blaupause des Handlungsleitfadens aus Elementen von IT-Strategien zusammengesetzt ist und so ein strategisches und iteratives Vorgehen ermöglicht. Der besondere Fokus liegt hier darauf, dass das strategische Vorgehen auf die Belange der kleinen Kommunen ausgelegt ist und von ihnen durch einen angemessenen Aufwand auch bewältigt werden kann. Außerdem wurde auf spezielle Herausforderungen der kleinen Kommunen eingegangen, indem bereits zu Beginn nur IT-Strategie-Elemente ausgewählt wurden, die für kleine Kommunen relevant sind (vgl. 3). Weiterhin wurde durch den Fokus auf die Belange der Zielgruppe wie bspw. wenig verfügbare Fachkräfte (vgl. 5.4.2.1.2, 6.2.2, 6.2.5) oder geringer Umfang der Ausarbeitung insgesamt dieser Anforderung begegnet.

Anforderung 3: Fokussierung auf kleine Kommunen und deren Mangel an IT-Fachkräften

Die Zielgruppe der kleinen Kommunen hat vor allem im Bereich der IT-Fachkräfte ein Defizit. Dies wirkt sich zum einen auf operative Tätigkeiten aus, die von Nicht-Spezialisten ausgeführt werden müssen, zum anderen ist aber auch das Fehlen eines strategischen Vorgehens ein Resultat dieses Mangels an IT-Spezialisten. Die Anforderung besteht nun an dieser Stelle daraus, die Blaupause des Handlungsleitfadens so zu gestalten, dass auch Mitarbeiter ohne vertiefte Kenntnisse eines Vorgehens zur Erstellung einer IT-Strategie und ohne spezielles Wissen im Bereich der IT diesen nachvollziehen und anwenden können.

Die Anforderung 3 wurde dadurch adressiert, dass zum einen das Vorgehen klar strukturiert und in seinem Aufbau in drei Phasen aufgeteilt wurde. So sollen die Arbeitspakete klarer voneinander abgetrennt und die einzelnen Sichtweisen verständlich werden. Zum anderen wurde an verschiedenen Stellen auf die nötige Unterstützung von externen Spezialisten hingewiesen und dies ausdrücklich empfohlen. Außerdem nehmen sowohl die Handlungsempfehlungen zu mehr Kooperation als auch der Punkt der Sourcing-Strategie im Rahmen der Blaupause viel Raum ein, was deren Priorität für diese Zielgruppe verdeutlichen soll. Zudem soll durch Fragen zur Reflektion und Praxisbeispielen die Anwendung der Blaupause erleichtert werden.

Anforderung 4: Fokussierung auf kleine Kommunen und deren Vorbehalte Veränderungen gegenüber

Im Bereich der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung hat oft die Stabilität den Vorrang vor Innovationen. Das ist, auch historisch gesehen, eine nachvollziehbare Haltung. Jedoch trifft diese Haltung im Bereich der Digitalisierung auf eine sich schnell verändernde Umwelt mit häufig neuen Anforderungen. Diese Anforderungen können technischer, organisatorischer und rechtlicher Natur sein. Die Vorbehalte demgegenüber können sowohl von Verwaltung als auch von der Politik kommen. Als ein Beispiel kann die Begründung für wenige Online-Dienste angeführt werden, welche häufig genannt wurde. Nämlich die der seltenen Verwendung. Ein weiteres Beispiel der empirischen Untersuchung ist ein älterer Bürgermeister, der „sich damit nicht mehr beschäftigen möchte“.

Die Anforderung 4 wurde adressiert, indem im Rahmen dieser Arbeit ein spezielles Augenmerk auf die involvierten Personen gelegt wurde. So wurden Qualifizierungsmaßnahmen für alle Beschäftigten, aber speziell auch für die Gruppe der Führungskräfte gefordert und in den Handlungsleitfaden integriert. Aber nicht nur die Mitarbeiter der Verwaltung, auch die Lokalpolitik wurde einbezogen. So könnte durch die Empfehlung eines Fachausschusses für Digitalisierungsthemen, an dem weitere, externe Spezialisten beratend beteiligt werden, ein offeneres Bewusstsein für Digitalisierungsthemen entstehen.

Anforderung 5: Adressierung von Barrieren der definierten Zielgruppe

Eine spezielle Anforderung der hier behandelten Zielgruppe der kleinen und mittleren Kommunen ist die notwendige Adressierung speziell der Barrieren auf dieser Ebene. Wie bereits oben angesprochen, mangelt es dieser Gruppe an IT-Spezialisten. Jedoch ist dies nicht die einzige Barriere (vgl. 5.4.2.1). Beispielsweise sind hier außerdem selten zentrale Verantwortlichkeiten für Digitalisierung geregelt, wird zu wenig die Leistungserbringung in Zusammenarbeit mit anderen in Anspruch genommen und herrschen oft Wissenslücken bzgl. der Anforderungen. So gibt es neben generellen Barrieren wie dem Tarifsystem der öffentlichen Verwaltung (vgl. 5.4.2.1.21) eine ganze Reihe Barrieren, die sich bei kleinen Kommunen ganz besonders stark auswirken und deshalb im Rahmen des hier erstellten Artefakts Einfluss nehmen sollten.

Die Anforderung 5 wurde adressiert, indem im Rahmen der empirischen Erhebung zentrale Barrieren von kleinen und mittleren Kommunen identifiziert wurden. Im Anschluss bildeten diese Barrieren die Basis für die Kategorisierung nach Handlungsfeldern, welche ganz speziell im Rahmen der Entwicklung der Blaupause Beachtung fanden (siehe 7.3).

Anforderung 6: Unterstützung bei der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben

Eine konkrete Praxisrelevanz und Priorität besitzen im Moment die gesetzlichen Vorgaben aus den unterschiedlichen E-Government-Gesetzen (vgl. u. a. 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5). Sie dienen durch

ausgewählte Themenfelder in Form von gesetzlichen Regelungen zur Unterstützung und Förderung von Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Ihre Priorität und Praxisrelevanz erhalten sie neben den praxisnahen Themen vor allem durch die definierten Fristen, zu denen bestimmte Themen umgesetzt werden müssen. Dies ist bei den E-Government-Gesetzen der Länder ganz verschieden, im Falle des OZG allerdings gilt für alle Behörden mit dem Jahresende 2022 die gleiche Umsetzungsfrist.

Die Anforderung 6 wurde adressiert, weil die gesetzlichen Rahmenbedingungen von Beginn an eine zentrale Rolle dieser Arbeit spielen. So wurden bestimmte Punkte des BayEGovG im Rahmen der empirischen Erhebung thematisiert und reflektiert. Da im Rahmen der Erhebung teilweise von Unkenntnis bzgl. der Inhalte des Gesetzes berichtet wurde, zielen die Handlungsempfehlung sowie die Blaupause des Handlungsleitfadens u. a. auch konkret auf die mögliche Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ab. Zusätzlich wurde im Rahmen der Zielfindung des strategischen Vorgehens die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen sequenziell anhand ihrer Fristen als erste Zieldefinition empfohlen (vgl. 7.4.3.2).

Anforderung 7: Berücksichtigung verwaltungsspezifischer Anforderungen

Die öffentliche Verwaltung als Branche hat viele spezifische Anforderungen, die sich durch das in Deutschland vorhandene föderale System, vom Bund über die Länder, bis auf die kommunale Ebene erstrecken. So sind bspw. je föderaler Ebene unterschiedliche Aufgaben zu erbringen bzw. werden von Bund oder Land auf die unteren Ebenen übertragen. Darunter fallen aber auch organisatorische und strukturelle Anforderungen hinsichtlich des Personalkörpers der Behörden und der horizontalen wie vertikalen Abhängigkeiten voneinander.

Die Anforderung 7 wurde adressiert, weil sowohl die Qualifizierungsmaßnahmen auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen als auch die politischen Abhängigkeiten berücksichtigt wurden. So existiert in der Struktur der meisten kleinen Kommunen keine IT-Organisation, geschweige denn eine verantwortliche Rolle für Digitalisierungsthemen. Sowohl die Rolle als solche als auch die Priorität, mit der diese innerhalb der Verwaltungshierarchie anzusiedeln ist, wurde im Rahmen der Blaupause thematisiert (vgl. 7.4.3.2, 7.4.4.4).

Anforderung 8: Berücksichtigung der im Rahmen der empirischen Untersuchung genannten Anforderungen

Zu den im Rahmen der empirischen Untersuchung genannten Anforderungen zählen die Praxistauglichkeit eines möglichen Leitfadens, die Tauglichkeit der Abarbeitung in einer Art und Weise Schritt für Schritt und der zu begrenzende Umfang, welcher u. a. auch in der Literatur Erwähnung findet (vgl. 6.2.6.2). Implizit fallen hierunter auch die bereits oben genannten Hindernisse von kleinen Kommunen, die sich auf wenig verfügbare IT-Ressourcen und wenig Know-how hinsichtlich der Umsetzung beziehen.

Die Anforderung 8 wurde adressiert, indem die Blaupause des Handlungsleitfadens klar strukturiert wurde und durch grafische Darstellungen leicht nachvollziehbar ist. Die einzelnen Elemente der IT-Strategie wurden mit den aus der empirischen Erhebung identifizierten Handlungsfeldern angereichert, um das Artefakt praxisrelevant zu gestalten. Schließlich wurde der Umfang aufgegriffen und hier die aus der Literatur extrahierte Zahl von max. 30 Seiten aufgegriffen und bei der Umsetzung berücksichtigt (vgl. 6.2.6.2, 7.4).

7.6.2 Merkmalsbasierte Evaluation

Bei der zweiten durchgeführten Evaluationsmethode handelt es sich um die merkmalsbasierte Methode. Bei dieser Methode wird eine Menge von Merkmalen definiert, gegen die dieses Artefakt evaluiert werden kann (Fettke/Loos 2004, 8). Zur Auswahl der Merkmale wird sowohl von Fettke/Loos (2004, 8) als auch Obermeier (2014, 215) auf die Verwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung (GoM) hingewiesen. Die Allgemeinen GoM bilden den Ordnungsrahmen der GoM und repräsentieren sechs unterschiedliche Sichten auf das Modell (Becker et al. 1995, 437). Die sechs allgemeinen GoM sind wie folgt aufgeteilt (Becker et al. 1995, 436-439):

Grundsatz der Richtigkeit	Grundsatz der Relevanz	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit
Grundsatz der Klarheit	Grundsatz der Vergleichbarkeit	Grundsatz des systematischen Aufbaus

Tabelle 32 - Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung (Quelle: Becker et al. (1995, 436-439))

Die dargestellten GoM werden nun zur Evaluierung der Blaupause des Handlungsleitfadens dieser Arbeit verwendet. In Anlehnung an die Definitionen aus Becker et al. (1995, 436-439) wurde für jeden Grundsatz eine Anforderung für die vorliegende Arbeit festgelegt (siehe Tabelle 33).

Evaluationsmerkmal	Anforderung im Rahmen des Handlungsleitfadens
Richtigkeit	Semantische und syntaktische Richtigkeit des strategischen Handlungsleitfadens ist gegeben, weil die logische Anordnung und Abfolge für Anwender der Zielgruppe nachvollziehbar und anwendbar ist.
Relevanz	Die Zielsetzung der Arbeit wird durch das Artefakt erreicht und es enthält alle notwendigen Komponenten, um die Barrieren zu überwinden.

Wirtschaftlichkeit	Das Artefakt ist im Hinblick auf die Zielgruppe der kleinen Kommunen optimal und kann durch diese angewendet werden.
Klarheit	Das Artefakt ist klar strukturiert und die Inhalte sind klar verständlich.
Vergleichbarkeit	Das erstellte Artefakt kann mit anderen Vorgehen verglichen werden.
Systematischer Aufbau	Der Aufbau ist systematisch, logisch nachvollziehbar und konsistent.

Tabelle 33 - Evaluationsmerkmale basierend auf GoM (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Obermeier (2014, 216))

Die merkmalsbasierte Evaluation des Artefakts wurde auf Basis der Anforderungen der Evaluationsmerkmale durchgeführt und ist in Tabelle 34 dargestellt. Die Bewertung der Merkmale wurde in natürlicher Sprache durchgeführt (Fettke/Loos 2004, 8).

Evaluationsmerkmal	Vergleichsergebnis der Evaluation
Richtigkeit	Die Richtigkeit ist gegeben, wenn die semantische und syntaktische Richtigkeit des Artefakts gegeben ist. Die semantische und syntaktische Richtigkeit des Artefakts wird dadurch gewährleistet, dass die Aufteilung in drei Prozessschritte klar strukturiert und die Benennung der einzelnen Elemente widerspruchsfrei ist. Widerspruchsfrei sind auch die einzelnen Prozessschritte und Elemente zueinander sowie zur generellen Vorgehensweise bei der Definition einer IT-Strategie.
Relevanz	Die Relevanz ist gegeben, wenn die Zielsetzung erreicht wurde. Die Zielsetzung eines strategischen praxisrelevanten Handlungsleitfadens wurde erreicht, indem für kleine Kommunen relevante Elemente von IT-Strategien ausgewählt und diese im Rahmen einer Blaupause und unter Berücksichtigung eines modifizierten IT-Strategieerstellungsprozesses zu einem Handlungsleitfaden erstellt wurden. Die besondere Berücksichtigung der Zielgruppe fand durch die Anwendung der auf Basis der identifizierten Barrieren definierten Handlungsfelder statt.

<p>Wirtschaftlichkeit</p>	<p>Die Wirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn die Zielgruppe der kleinen Kommunen das Artefakt anwenden kann. Ein besonderes Augenmerk lag bei der Entwicklung auf den Belangen der kleinen Kommunen und deren Defiziten bzgl. IT-Ressourcen bzw. Personalausstattung generell. Deshalb wurde sowohl bei der Auswahl der IT-Strategie-Elemente als auch bei der Erstellung der Blaupause besonders auf den nicht zu starken Detaillierungsgrad geachtet. Zudem wurden im Bereich der empirischen Untersuchung Vertreter der Zielgruppe befragt, welche Einfluss auf die identifizierten Handlungsfelder hatten und diese flossen wiederum in die erstellte Blaupause ein. Zu guter Letzt soll durch Praxisbeispiele und Fragen zur Reflektion die Anwendbarkeit der Blaupause unterstützt werden.</p>
<p>Klarheit</p>	<p>Die Klarheit ist gegeben, wenn das Artefakt klar strukturiert und nachvollziehbar ist. Die Klarheit wurde durch klare Strukturierung und grafische Darstellung von einzelnen Elementen adressiert. Weiterhin wurde im Vorfeld der Erläuterung der Blaupause der Aufbau der einzelnen Element erklärt und zudem grafisch visualisiert.</p>
<p>Vergleichbarkeit</p>	<p>Die Vergleichbarkeit ist gegeben, wenn das Artefakt mit anderen Vorgehen verglichen werden kann. Es handelt sich bei dem im Rahmen dieser Arbeit erstellten Artefakt zwar nicht um ein Modell, das 1 zu 1 mit einem anderen verglichen werden kann, weil es individuell auf die Zielgruppe auf Basis der empirischen Erhebung zugeschnitten wurde. Trotzdem ist die Vergleichbarkeit gewährleistet, weil die zur Anwendung kommenden Elemente des strategischen Vorgehens sowie des Strategieerstellungsprozesses bekannte Elemente aus dem Bereich der IT-Strategie sind.</p>
<p>Systematischer Aufbau</p>	<p>Das Artefakt hat einen systematischen Aufbau, wenn dieser konsistent ist und logisch nachvollzogen werden kann. Dies ist der Fall, weil sich der Aufbau bereits zu Beginn an einen dreistufigen Erstellungsprozess orientiert und in der Folge die einzelnen Elemente den einzelnen Prozessschritten folgend bearbeitet werden können. Zusätzlich wird der Aufbau durch eine grafische Darstellung ergänzt, aus der sowohl alle Element, als auch der Ablauf und die Zuordnung zu den Prozessschritten ersichtlich ist.</p>

Tabelle 34 - Ergebnis der merkmalsbasierten Evaluation (Quelle: eigene Darstellung)

8 Kritische Reflexion

Im Kapitel der kritischen Reflexion wird das Thema als solches sowie das erzielte Ergebnis einer kritischen Betrachtung unterzogen und reflektiert. Es wird versucht, eine möglichst objektive Sicht auf die Thematik zu erzielen, um dem Leser eine korrekte Einordnung und Bewertung zu ermöglichen. Kritisch betrachtet wird in der Folge der Nutzen des entwickelten Leitfadens im Kontext der möglichen politischen und organisatorischen Entwicklungen sowie eine Einschätzung der Aussage der empirischen Erhebung auf Basis der Anzahl der befragten Experten der Domäne.

Die hier vorgestellte Möglichkeit, durch ein strategischeres Vorgehen auf Basis der Informationstechnologie mehr Digitalisierung und dadurch effizientere, schnellere Prozesse und am Ende mehr Dienst am Bürger zu erreichen, kann für kleine Kommunen eine hilfreiche Orientierung bei der Erfüllung ihrer Pflichten sein. Sowohl die Pflicht als auch das Recht auf das Angebot und die Erfüllung der Dienstleistung sind abhängig von der aktuellen rechtlichen Situation, die den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung viele Rechte, aber natürlich auch Pflichten einräumt. Gerade durch das Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG) und die damit verbundenen Pläne sind Zentralisierungstendenzen zu erkennen. Dies ist aus einer technischen Sicht ein sinnvoller Schritt. Betrachtet man den gesellschaftlichen Nutzen und stellt ihn den Kosten gegenüber, ist es auch aus ökonomischer Sicht ein wünschenswerter Schritt. Die kommunalen Spitzenverbände sehen hier allerdings eine Aushöhlung eines föderalen Grundpfeilers unserer demokratischen Ordnung, der kommunalen Selbstverwaltung. Würden, und hier muss man zum aktuellen Zeitpunkt in den Konjunktiv wechseln, viele oder große Teile der Dienste für Bürger und Unternehmen vom Bund zur Verfügung gestellt und die kommunalen Mitarbeiter nutzen lediglich ein Web-Frontend zur Dateneingabe und -kontrolle, dann würden natürlich einige der in dieser Arbeit beschriebenen Schritte obsolet werden. Die Kommunen müssten sich bspw. nicht mehr oder nur in sehr eingeschränktem Maße mit dem Thema Auslagerung von Diensten beschäftigen. Generell müssten viele Aufgaben rund um Software und Hardware nicht mehr von den Kommunen selbst erledigt werden. Jedoch würden sie natürlich trotzdem Ansprechpartner für eine Reihe von Fragestellungen bleiben, was wiederum zur Folge hätte, dass trotzdem Prozesse abgebildet werden müssen. Generell kommt es bei diesem Szenario auf die Ausgestaltung an. Würden lediglich Onlinezugangsmöglichkeiten zentral zur Verfügung gestellt werden, wären oben genannte Punkte zu beachten. Fallen komplette Dienstleistungen weg, weil die vom Bund übertragenen Aufgaben durch das Angebot von Online-Diensten nicht mehr übertragen werden müssten, würden sich an dieser Stelle neue Aufgaben auf tun. Das heißt, es müssen Schnittstellen zu internen Verfahren geschaffen werden, insofern dies nicht über die Zugriffsmechanismen eines zentralen Angebots geregelt ist.

Zusammengefasst kann es also sein, dass der hier erstellte Leitfaden bei entsprechenden Änderungen der rechtlichen oder organisatorischen Rahmenbedingungen nicht mehr in der Form angewendet werden kann. Die Intention dieses Artefakts bleibt allerdings bestehen. Denn auch bei veränderten Leistungen wird die Digitalisierung in kleinen Gemeinden und Verwaltungseinheiten fortschreiten. Aufgaben, die in diesem Zusammenhang anfallen, müssen erledigt werden. Das kann und muss auch durch die Mithilfe der größeren Einheiten und föderalen Ebenen

passieren. Am Ende sind es aber auch die kleinen Einheiten, die die Umsetzung vorantreiben und die Aufgaben umsetzen müssen.

Im zweiten Teil der Reflektion wird der Punkt der Verallgemeinerbarkeit der erhobenen Daten der empirischen Untersuchung betrachtet. Absolut gesehen umfasst die Zahl der interviewten Kommunen zwar nur zwölf und zusätzliche zwei Experten aus dem nahen thematischen Umfeld. Alle Interviewpartner haben ihren Ursprung in einem einzelnen Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, wenn auch teilweise mit Blick auf die ganze Republik. Die Erhebung wurde in Phase 2 u. a. flankiert durch die Befragung eines Vorstandsmitglieds eines kommunalen Spitzenverbands sowie eines Vorstandsmitglieds eines großen IT-Dienstleisters. Beide sind bundesweit in Kommunen unterwegs und bestätigten die bisherigen Ergebnisse der Untersuchung sowie die generelle Vergleichbarkeit der Situation der Kommunen. Trotzdem lohnt die kritische Hinterfragung. Die interviewten Experten der Kommunen könnten, obwohl mehrfach kategorisiert und dann zufällig ausgewählt, ein verzerrtes Bild abgeben, weil sie zufällig ähnliche Probleme haben. Die zusätzlich interviewten Experten, alle von unbestreitbarer Expertise in ihrem Fach, könnten trotz allem ebenfalls bei ihren Einschätzungen eine zu stark auf das eigene Bundesland bezogene Sicht an den Tag gelegt haben. Alles unbeabsichtigt, aber aufgrund der starken Verwobenheit mit dem Bundesland und den Abläufen durchaus möglich. Sind also die beschriebenen Zusammenhänge zutreffend, wären die erhobenen Barrieren, Handlungsempfehlungen und der entwickelte Leitfaden nicht ohne Weiteres übertragbar und nur für ein Bundesland anwendbar. Das würde die Leistung dieser Arbeit schmälern. Betrachtet man allerdings die in Kapitel 2.3 überregional durchgeführten Studien, ergibt sich, obwohl die Erhebungen nicht 1 zu 1 vergleichbar sind, in der Summe ein ähnliches Bild zum aktuellen Stand.

Ein weiterer Punkt, der durchaus kritisch betrachtet werden kann, ist der demografische Wandel und seine Auswirkung auf den ländlichen Raum. Viele Prognosen deuten darauf hin, dass Städte in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen und immer mehr Menschen in den Ballungsräumen wohnen, weil sie dort Arbeit und Infrastruktur finden, die es im ländlichen Bereich nicht gibt. Deshalb wurde für die vorliegende Arbeit auch das Beispiel gewählt, um aufzuzeigen, dass Digitalisierung das Verwaltungshandeln effizienter machen kann und selbst bei Rückgang der Bevölkerung und Wegfall von Beschäftigten die Leistungen erbracht werden können. Jedoch liegen all diese Prognosen in der Zukunft und niemand weiß, wie es genau kommen wird. Deshalb gibt es auch Zweifel daran, dass es sich tatsächlich alles so fügt wie berechnet (Dudel 2018). Vielleicht nehmen die Probleme in den Städten wie Verkehr und Infrastruktur oder hohe Lebenshaltungskosten auch so stark zu, dass Menschen und Arbeitsplätze wieder in die ländlicheren Gebiete wandern. Für unseren Fall der Digitalisierung wäre es natürlich eine veränderte Sichtweise, allerdings an der Sache würde sich nicht viel ändern. Stärkere Digitalisierung würde auch dann helfen, die nötigen Leistungen schnell und effizient zum Bürger zu bringen.

9 Zusammenfassung

9.1 Fazit

Auch wenn in den meisten aktuellen Studien selbstredend vom Stand heute und dem schlep-penden Ausbau gesprochen wird, so muss die Situation in Bezug auf die Kommunen auch aus der Zukunftsperspektive betrachtet werden. Ein möglichst zügiger Prozess der Digitalisierung ist vor allem deshalb vonnöten, damit auch in Zukunft, mit weniger Ressourcen, die anstehen-den Aufgaben bewältigt werden können. Das notwendige Übel, wenn man so will, des Mehr-aufwands spielt vor allem für die zukünftige Rolle der kleinen Kommunen eine Rolle. Konkret will das heißen, es geht nicht darum, jetzt sofort jeden einzelnen Online-Dienst in jeder Ver-waltung einzuführen. Es geht vielmehr darum, sich mit der Thematik so auseinanderzusetzen, dass zukünftige Herausforderungen auch bewältigt werden können. Dann nämlich, wenn die Mitarbeiter fehlen, die die anfallenden Tätigkeiten manuell erledigen können. Zudem steigt die Erwartung der Nutzer, im Sinne der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die Verwal-tungsdienstleistungen auf moderne Art und Weise erledigen zu können. Generell sind es die zukünftigen Anforderungen einer dynamischeren Welt, die von den Kommunen nur dann aus-reichend bewältigt werden können, wenn die technische und organisatorische Basis dafür aus-gelegt ist.

Jedoch sind auch die kleinen Kommunen kein abgeschlossener Mikrokosmos ohne Abhängig-keiten. Das hat Vorteile, aber auch Nachteile. Zu den Vorteilen können übergeordnete Entschei-dungen hinsichtlich Zusammenarbeit und gemeinsamer Entwicklung von Diensten gezählt wer-den, von denen gerade kleine Kommunen profitieren. So ist es durchaus als Erfolg zu verbu-chen, dass sich kleine Kommunen mit verhältnismäßig wenig Aufwand an ein sogenanntes Bürgerportal anschließen können. Auch von Fördermaßnahmen oder Best-Practice-Vorschlä-ge auf Basis von Modellprojekten können Kommunen profitieren. Die Kehrseite der Medaille ist allerdings auch die Abhängigkeit von den höheren föderalen Ebenen. So sind kostspielige Eigenentwicklungen der Kommunen weder sinnvoll noch in der Regel finanzierbar. Deshalb besteht hier die Abhängigkeit von rechtlichen und technischen, aber auch organisatorischen Veränderungen. Beispiele für Abhängigkeiten nach rechtlichen Veränderungen sind gesetzli-che Rahmenbedingungen wie der Umgang mit dem Schriftformersatz. Im Bereich der techni-schen Möglichkeiten besteht die Abhängigkeit nach definierten Standards und im Bereich der Organisation sind vor allem kleine Kommunen auch von übergeordneten Stellen zur Koordi-nierung der Zusammenarbeit abhängig.

Um all diese Herausforderungen planvoll angehen zu können, wurde im Rahmen dieser Arbeit die Blaupause eines Handlungsleitfadens entwickelt. Die spezielle Herausforderung lag in der Zielgruppe, welche mit ihren besonderen Rahmenbedingungen ohne spezielles IT-Fachwissen und wenig Mitarbeiterressourcen eine Handreichung zur Begegnung mit zukünftigen Heraus-forderungen benötigt.

Aus diesem Grund wurde in **Forschungsfrage 1** auf Basis einer empirischen Erhebung mit Vertretern von kleinen und mittleren Kommunen sowie im Nachgang mit Experten eines über-regionalen IT-Dienstleisters sowie eines kommunalen Spitzenverbands Barrieren ermittelt,

welche Digitalisierung verhindern können. Speziell wurde hier nach der Umsetzung von Anforderungen aus dem BayEGovG gefragt und welche Rahmenbedingungen bestehen. Das heißt, wie wird das Thema IT aktuell bearbeitet, welchen Stellenwert hat es und welche Planungen gibt es? Aus den 14 Interviews konnten 22 Barrieren ermittelt werden, welche kategorisiert und gruppiert zu Handlungsfeldern gewandelt wurden.

Doch nicht nur Barrieren, auch bereits bestehende, bewährte Vorgehensweisen wurden durch die Erhebung ermittelt und im Rahmen von **Forschungsfrage 2** in die Handlungsempfehlungen eingebaut. 17 solcher Vorgehensweisen konnten dokumentiert werden und führten gemeinsam mit Ansätzen aus der Literatur zu den Handlungsempfehlungen, mit welchen die Barrieren überwunden werden können.

Schließlich wurde im Rahmen von **Forschungsfrage 3** durch zuvor aus der Literatur identifizierte Elemente von IT-Strategien ein auf kleine Kommunen angepasster Handlungsleitfaden entwickelt. Dieser Handlungsleitfaden soll als Blaupause eine Vorlage für kleine Kommunen darstellen, um diese bei der Entwicklung eines strategischen Vorgehens zur Förderung von Digitalisierungsbestrebungen in der Verwaltung zu unterstützen.

Weiterhin wurde mit dieser Arbeit ein Teil der bestehenden Forschungslücke vom Verständnis für kleine Kommunen geschlossen. Auf dieser Basis können weitere Forschungen in diesem Bereich für mehr Klarheit vor allem in Bezug auf zielgerichtete Unterstützungsmaßnahmen aus den höheren föderalen Ebenen sorgen. Hierzu könnten sowohl weitere qualitative als auch zielgerichtete quantitative Untersuchungen durchgeführt werden. Eine konkrete Möglichkeit würde eine regelmäßige Untersuchung zum Monitoring des aktuellen Umsetzungsstatus der Anforderungen aus der E-Government-Gesetzgebung (inkl. OZG und folgender) darstellen. Die Arbeit soll auch dazu dienen, eine erste Hilfestellung in Richtung strategischen Vorgehens bereitzustellen. Sie soll zudem eine Basis für weitere Forschung in Richtung der Umsetzung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine Kommunen schaffen und sie soll für ambitionierte Vertreter in den Kommunen eine Handreichung zur Strategieentwicklung darstellen.

9.2 Ausblick

Das Rahmenwerk oder vielmehr die Messgröße der Erhebung im Rahmen dieser Arbeit stellen die Anforderungen des Bayerischen E-Government-Gesetz dar, die allerdings auch einfach durch andere Gesetze ersetzt werden könnten. Die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit in Deutschland erlassenen Gesetze zur Förderung von Digitalisierung, so gut sie vielleicht auch sein mögen, werden früher oder später überholt und durch neue Regelungen und Anpassungen ersetzt oder ergänzt werden. Ein, wie im Rahmen dieser Arbeit, entwickeltes strategisches Vorgehen wird aber auch zukünftig wichtig sein. Im Moment wird es benötigt, um die Voraussetzungen zu schaffen. Sind diese erfüllt, ist es notwendig, um sich schnell und flexibel an die Veränderungen anpassen zu können.

Ein Thema, das heute zwar nicht mehr neu ist, aber zukünftig auch auf kommunaler Ebene mehr Bedeutung erlangen wird, sind die offenen Daten – Open Data. Es gibt bereits viele Projekte und Fördermaßnahmen auf verschiedenen föderalen Ebenen oder auch auf Ebene der EU. Auf Bundesebene wurde bereits eine Strategie für Bundesbehörden entwickelt, welche in die

Schritte „Daten identifizieren“, „Daten prüfen“, „Daten aufbereiten und veröffentlichen“ sowie „Monitoring und Qualitätsmanagement“ aufgeteilt ist und im Rahmen eines Aktionsplans bspw. zu veröffentlichende Daten definiert (BMI 2014). Darunter sind Geflügelrassen ebenso zu finden wie eine polizeiliche Kriminalstatistik oder alle Gemeinden Deutschlands (BMI 2014, 14-20). Trotzdem sind Behörden dem Thema gegenüber aktuell noch eher skeptisch (Hammerschmid et al. 2018, 11-12). Vor allem bei kleinen Kommunen fehlen noch viele für Open-Data-Projekte wichtige Grundvoraussetzungen. Dazu zählen medienbruchfreie Prozesse oder eine konsolidierte Datenhaltung. Deshalb ist Open Data oder Open Government im Kontext der Teilhabe und Zusammenarbeit als noch zukunftsrelevant eingestuft (Schmidhuber et al. 2018).

Eine weitere heute noch nicht stark verbreitete technische Neuerung sind Automatisierungen. So können durch den Einsatz von Service-Bots verschiedene Leistungen (teil-)automatisiert werden und dadurch kann verschiedenen Herausforderungen wie dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden (Initiative D21 2018a). Auch dem Servicegedanken könnte mehr Beachtung geschenkt werden, wenn Mitarbeiter nicht eingespart, sondern für anderweitige Tätigkeiten sinnvoll eingesetzt werden können (Initiative D21 2018a).

Aber auch in größerem Umfang können Automatismen im Kontext mit Big Data für Veränderungen sorgen. So könnten automatisierte Verwaltungsprozesse im Bereich der Datenerhebung und Datenanalyse für eine größere Dynamik und höhere Geschwindigkeiten auch im Politikzyklus sorgen (Thapa/Parycek 2018). Die Datenanalyse benötigt nach Thapa/Parycek (2018) zuallererst interne und externe Datenquellen, auf die sie sich stützt. Danach kann sie für verschiedene Anwendungen bspw. das Monitoring von umgesetzten Maßnahmen und das daraus resultierende Steuern ebendieser Anwendung finden. Gewinnt die Steuerung und somit das Handeln an Agilität, kann der nächste Schritt die Automatisierung von verschiedenen Verwaltungs- oder Aufgabenschritten sein. Eine Parallele ziehen Thapa/Parycek (2018) zwischen den Stufen, die beim autonomen Fahren als Kategorien für die Reife dienen (Thapa/Parycek 2018, 66) und Kategorien von Verwaltungsautomatisierung, d. h. wie viel oder wenig der Mensch Einfluss nimmt. In diesem Zusammenhang gibt es auch eine kritische Sicht auf das Thema der elektronischen Akte, in welches sehr viel Vertrauen investiert wird. Die Frage, die hier im Raum steht, ist natürlich, ob im Zuge automatisierter Abläufe mit neuen Techniken eine Aktenführung überhaupt noch zeitgemäß ist (Herzberg 2018).

Während Automatisierung in manchen Bereichen eine nützliche und effiziente Art der Aufgabenbewältigung darstellt, sind die Vorbehalte gegenüber Verwaltungsentscheidungen, die möglicherweise automatisiert getroffen werden können, groß (Windoffer 2018, 370). Konkret wird bspw. in „§ 35a VwVfG die Automation bei Ermessen oder Beurteilungsspielräumen“ ausgeschlossen (Windoffer 2018, 370).

Als weitere zukünftige Innovation oder als weiteren logischen Schritt nach den angesprochenen Bots könnte eine Art künstlicher Intelligenz (KI) eine reaktionsschnelle, effiziente und flexible öffentliche Verwaltung fördern. Dienste wie eine Routenplanung oder Vorschläge für Restaurants werden bereits heute gerne in Anspruch genommen. Das Kompetenzzentrum Öffentliche

IT hat dem Thema der KI ein Trendsonar gewidmet. Hier wird Licht ins Dunkel der unterschiedlichen Begriffe gebracht und Abschätzungen zur Relevanz getroffen (FOKUS 2018). Gerade mit diesem Thema einher gehen natürlich noch viele Herausforderungen für die Politik und die Gesetzgebung (Pousttchi 2018, 218-220).

Weitere Themen, die durchaus in irgendeiner Form noch stärker bei kleinen Kommunen ankommen können, sind die Themen Partizipation und Smart City. Das Thema der Partizipation hängt sehr stark mit dem kulturellen Wandel und mit einhergehenden technischen Möglichkeiten der schnellen Teilhabe zusammen, wird aber in Verwaltungen noch ambivalent und nicht durchwegs nutzenstiftend betrachtet (Zepic et al. 2017b, 2017a). Im Bereich der Smart-City-Innovationen ist vor allem die Interaktion und Mitwirkung von Kommunen gemeinsam mit anderen ein Thema. Es kommen verstärkt die Aspekte der Vernetzung und des Datenaustauschs zum Tragen (Kaczorowski 2014). Insgesamt sind all das Themen, die zukünftig eine Rolle auch für kleine Kommunen spielen können. Deshalb sollten speziell die kleinen Kommunen jetzt die Voraussetzungen dafür schaffen.

10 Literaturverzeichnis

- Aichholzer, G. (2004):** Scenarios of e-Government in 2010 and implications for strategy design. In: Electronic journal of e-government, Vol. 2 (2004) No. 1, pp. 1-10.
- AKDB (2017):** DS-GVO: neue Anforderungen an Kommunen. <https://www.akdb.de/aktuelles/newsletter/2017/akdb-aktuell-0817d/news/detail/ds-gvo-neue-anforderungen-an-kommunen>, zugegriffen am 11.10.2017.
- Akkaya, C.; Krcmar, H. (2018):** Towards the Implementation of the EU-Wide “Once-Only Principle”: Perceptions of Citizens in the DACH-Region, Krems, pp. 155-166.
- Albayrak, C.A.; Gadatsch, A. (2012):** IT-Governance-Modell für kleinere und mittlere Unternehmen. In: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Vol. 49 (2012) No. 3, pp. 82-94.
- Albayrak, C.A.; Gadatsch, A. (2017):** Digitalisierung für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU): Anforderungen an das IT-Management. In: IT-GRC-Management – Governance, Risk und Compliance: Grundlagen und Anwendungen. Eds.: Knoll, M.; Strahringer, S. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2017, pp. 151-166.
- Albayrak, C.A.; Gadatsch, A. (2018):** Sind kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bereits auf die Digitale Transformation vorbereitet? In: (2018).
- Almazan, R.S.; Gil-Garcia, J.R. (2011):** The role of the cio in a local government it strategy: The case of merida, yucatán, mexico. In: Electronic Journal of E-government, Vol. 9 (2011) No. 1, pp. 1-14.
- Arendt, L. (2008):** Barriers to ICT adoption in SMEs: how to bridge the digital divide? In: Journal of Systems and Information Technology, Vol. 10 (2008) No. 2, pp. 93-108.
- Arreola González, A.; Becker, K.; Cheng, C.; Dörich, V.; Duchon, M.; Fehling, M.; von Grolman, H.; Hallensleben, S.; Hopf, S.; Ivandic, N. (2016):** Digitale Transformation: Wie Informations- und Kommunikationstechnologie etablierte Branchen grundlegend verändert – Der Reifegrad von Automobilindustrie, Maschinenbau und Logistik im internationalen Vergleich. In: Abschlussbericht des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderten Verbundvorhabens „IKT-Wandel“ (Steuerkreis: Grolman von, H., Krcmar, H., Kuhn, K.-J., Picot, A., & Schätz, B.), (2016).
- Baden-Württemberg (2018a):** Digitalisierungsstrategie. <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/digitalisierung/digitalisierungsstrategie/>, zugegriffen am 28.09.2018.
- Baden-Württemberg (2018b):** Serviceportal Baden-Württemberg. <https://www.service-bw.de/>, zugegriffen am 28.09.2018.
- Baheer, B.A.; Lamas, D.; Sousa, S. (2020):** A Systematic Literature Review on Existing Digital Government Architectures: State-of-the-Art, Challenges, and Prospects. In: Administrative Sciences, Vol. 10 (2020) No. 2, pp. 25.
- Bahring, K.; Hauff, S.; Sossdorf, M.; Thommes, K. (2008):** Methodologische Grundlagen und Besonderheiten der qualitativen Befragung von Experten in Unternehmen: Ein Leitfaden. In: Die Unternehmung schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Vol. 62 (2008) No. 1, pp. 89.
- Balta, D.; Krcmar, H. (2018):** Managing Standardization in eGovernment: A Coordination Theory based Analysis Framework, Cham, pp. 60-72.
- Baur, N.; Blasius, J. (2014):** Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Springer 2014.
- Bayerische Verwaltungsschule (2021):** Grundkurs Digitalallotse - Qualifizierung für die „digitale Verwaltung“ im öffentlichen Bereich.

- <https://www.bvs.de/fortbildung/weiterbildung/grundkurs-digitallotse/index.html>,
zugegriffen am 20.06.2021.
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (2021a):** Digitale Verwaltung.
<https://www.stmd.bayern.de/themen/digitale-verwaltung/>, zugegriffen am 24.07.2021.
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (2021b):** Digitales Rathaus.
<https://www.stmd.bayern.de/themen/digitale-verwaltung/digitales-rathaus/>,
zugegriffen am 24.07.2021.
- Bayerisches Staatsministerium für Digitales (2021c):** Organisation.
<https://www.stmd.bayern.de/ministerium/organisation/>, zugegriffen am 24.07.2021.
- Bayernportal (2018):** Kommunales Behördennetz.
<https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/61775012596>, zugegriffen am
05.10.2018.
- bayme vbm (2017):** Die richtige Organisation zur digitalen Transformation, 2017.
- Beck, R.; Greger, V.; Hoffmann, C.; König, W.; Krcmar, H.; Weber, J.; Wunderlich, N.; Zepic, R. (2018):** Digitale Mündigkeit - Eine Analyse der Fähigkeiten der Bürger in Deutschland zum konstruktiven und souveränen Umgang mit digitalen Räumen. Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.
- Becker, J. (2010):** Prozess der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik. In: Gestaltungsorientierte Wirtschaftsinformatik: Ein Plädoyer für Rigor und Relevanz, (2010), pp. 13-17.
- Becker, J.; Algermissen, L.; Niehaves, B. (2003):** Prozessmodellierung als Grundlage des E-Government — Ein Vorgehensmodell zur prozessorientierten Organisationsgestaltung am Beispiel des kommunalen Baugenehmigungsverfahrens, Heidelberg, pp. 859-878.
- Becker, J.; Greger, V.; Heger, O.; Jahn, K.; Krcmar, H.; Müller, H.; Niehaves, B.; Ogonek, N.; Räckers, M.; Schuppan, T. (2016):** E-Government-Kompetenz: Studie im Auftrag des IT-Planungsrats, 2016.
- Becker, J.; Heddier, M.; Hofmann, S.; Jurisch, M.; Krcmar, H.; Niehaves, B.; Räckers, M.; Rauer, H.P.; Schilling, J.; Scholta, H. (2014):** Analyse des Potentials des E-Government-Gesetzes. In, (2014).
- Becker, J.; Niehaves, B.; Olbrich, S.; Pfeiffer, D. (2009a):** Forschungsmethodik einer Integrationsdisziplin – Eine Fortführung und Ergänzung zu Lutz Heinrichs „Beitrag zur Geschichte der Wirtschaftsinformatik“ aus gestaltungsorientierter Perspektive. In: Wissenschaftstheorie und gestaltungsorientierte Wirtschaftsinformatik. Eds.: Becker, J.; Krcmar, H.; Niehaves, B. Physica-Verlag HD, Heidelberg 2009a, pp. 1-22.
- Becker, J.; Niehaves, B.; Orbach, K. (2009b):** Does the answer lie in collaboration? - A case study on e-government and societal aging. In Newell, S.; Whitley, E.A.; Pouloudi, N.; Wareham, J.; Mathiassen, L. (Eds.), *17th European Conference on Information Systems (ECIS 2009)* (pp. 825-836). Verona, Italy.
- Becker, J.; Rosemann, M.; Schütte, R. (1995):** Grundsätze ordnungsmäßiger Modellierung. In: Wirtschaftsinformatik, Vol. 37 (1995) No. 5, pp. 435-445.
- Becker, W.; Ulrich, P.; Schmid, O.; Feichtinger, C. (2020):** Industrie 4.0 und Mittelstandscharakteristika. In: Industrielle Digitalisierung: Entwicklungen und Strategien für mittelständische Unternehmen. Eds. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2020, pp. 137-143.
- Beckermann, B. (2018):** E-Government-Gesetzgebung im Vergleich. In: VM Verwaltung & Management, Vol. 24 (2018) No. 4, pp. 167-176.
- Benighaus, C.; Wachinger, G.; Renn, O. (2016):** Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis, Wolfgang Metzner Verlag, Frankfurt am Main 2016.

- Benz, A. (1999):** Der deutsche Föderalismus. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen — Entwicklungen — Perspektiven. Eds.: Ellwein, T.; Holtmann, E. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1999, pp. 135-153.
- Bergström, R.; Heimly, V. (2004):** Information technology strategies for health and social care in Norway. In: International Journal of Circumpolar Health, Vol. 63 (2004) No. 4, pp. 336-348.
- Bernhardt, W. (2018):** Digitalisierung im Spannungsfeld der grundgesetzlichen Kompetenzträger. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 1-24.
- Berzel, A. (2020):** Digitalisierung auf Länderebene. In: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Eds.: Klenk, T.; Nullmeier, F.; Wewer, G. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2020, pp. 1-11.
- BMI (2003):** SAGA - Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen, 2003.
- BMI (2013):** Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. In O2, R. (Ed.). Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- BMI (2014):** Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Berlin: Bundesministerium des Inneren.
- BMI (2018):** E-Government-Gesetz. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/e-government-gesetz/e-government-gesetz-node.html>, zugegriffen am 10.07.2018.
- BMWi (2016):** Digitale Strategie 2025. <http://www.de.digital>, zugegriffen am 29.11.2017.
- Bryson, J.M. (1988):** A strategic planning process for public and non-profit organizations. In: Long range planning, Vol. 21 (1988) No. 1, pp. 73-81.
- BSI (2008):** BSI Standard 100-2 - IT-Grundschutz Vorgehensweise. Bonn: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Bucher, T.; Riege, C.; Saat, J. (2008):** Evaluation in der gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik-Systematisierung nach Erkenntnisziel und Gestaltungsziel. In, (2008).
- Bundesministerium der Finanzen (2018):** Bundeshaushalt 2018. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/06/2017-06-28-PM20-bundeshaushalt-2018.html>, zugegriffen am 03.10.2018.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2017):** Industrie 4.0. <https://www.bmbf.de/de/zukunftsprojekt-industrie-4-0-848.html>, zugegriffen am 07.06.2017.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020):** Wie smart sind Deutschlands Kommunen? , 2020.
- Bundesverwaltungsamt (Kompetenzzentrum Prozessmanagement) (2015):** Leitfaden für die Dokumentation und Analyse von Geschäftsprozessen im Bundesministerium des Inneren und seinen nachgeordneten Behörden. Köln: Bundesverwaltungsamt.
- BVerfG (1983):** Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.
- BVerfG (2007):** Urteil vom 20.12.2007 - 2 BvR 21433/04. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.
- Caballero, A.; Alvarez, M.; Abreu, J.L.; Caballero, E.; Demiralp, M.; Mikhael, W.; Caballero, A.; Abatzoglou, N.; Tabrizi, M.; Leandre, R. (2008):** Methodology for classification of municipalities in the state of Hidalgo, Mexico. Paper presented at the

- WSEAS International Conference. Proceedings. Mathematics and Computers in Science and Engineering.
- Campagna, N. (2018):** Staatsformen. In: Handbuch Staat. Eds.: Voigt, R. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 621-631.
- Capgemini (2018):** Studie IT-Trends 2018, 2018.
- Carr, N.G. (2003):** IT doesn't matter. In: Educause Review, Vol. 38 (2003), pp. 24-38.
- Carter, L.; Bélanger, F. (2005):** The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors *. In: Information Systems Journal, Vol. 15 (2005) No. 1, pp. 5-25.
- CIO BUND (2013):** Referenzarchitektur elektronische Verwaltungsarbeit. In IT2, R. (Ed.). Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.
- CIO BUND (2018):** E-Government-Gesetz. https://www.cio.bund.de/Web/DE/Strategische-Themen/E-Government/E-Government-Gesetz/egovernment_gesetz_node.html, zugegriffen am 11.06.2018.
- Coltman, T.; Tallon, P.; Sharma, R.; Queiroz, M. (2015):** Strategic IT alignment: twenty-five years on. Springer.
- Correnz, W.; Lauritzen, S. (2012):** Erstellung der IT-Strategie. BearingPoint GmbH, 2012.
- Dataport (2018):** Dataport - Über uns. <https://www.dataport.de/Seiten/Unternehmen/%C3%9Cber-uns.aspx>, zugegriffen am 10.09.2018.
- dbb (2018):** Zahlen Daten Fakten 2018. Berlin: Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion.
- Decarli, P.; Furtner, E.-M.; Promberger, K.; Schlager-Weidinger, N. (2014):** Gesellschaftliche, betriebswirtschaftliche und technische Anforderungen an die IT-Strategie einer Stadtverwaltung.
- Denkhaus, W.; Geiger, K. (2016):** Bayerisches E-Government-Gesetz mit Praxisleitfaden, C.H. Beck oHG 2016.
- Denkhaus, W.; Geiger, K. (2017):** Praxishandbuch zum Bayerischen E-Government-Gesetz, Jehle Verlag, Heidelberg 2017.
- Destatis (2018):** Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2016. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/08GemeindenEinwohnergroessen.html>, zugegriffen am 21.05.2018.
- Deutscher Bundestag (2017):** Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2017-08-17-G-z-Neuregelung-d-bundesstaatlichen-Finanzausgleichssystems-ab-d-Jahr-2020-u-z-Aenderung-haushaltsrechtlicher-Vorschriften.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zugegriffen am 01.07.2018.
- Deutscher Landkreistag (2017a):** 2017-2021 - Erwartungen des Deutschen Landkreistages an die Bundespolitik in der 19. Legislaturperiode, 2017a.
- Deutscher Landkreistag (2017b):** Die Einführung der E-Akte in der Kreisverwaltung. Deutscher Landkreistag, 2017b.
- Deutscher Landkreistag (2018a):** Der digitale Landkreis - Umfrage des Deutschen Landkreistages in Zusammenarbeit mit Fraunhofer IESE, 2018a.
- Deutscher Landkreistag (2018b):** Digitalisierung der Verwaltung - jetzt! , 2018b.
- Deutscher Landkreistag (2021):** Verantwortung vor Ort stärken - Erwartungen an die Bundespolitik 2021-2025, 2021.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2020):** Digitalisierungsschub in Kommunen. <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2020/digitalisierungsschub-in-kommunen/>, zugegriffen am 17.07.2021.
- Deutscher Städtetag (2018a):** Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. <http://www.staedtetag.de/wirueberuns/bv/index.html>, zugegriffen am 10.08.2018.
- Deutscher Städtetag (2018b):** Pilotprojekt "Modellkommune E-Government". <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/personal/079174/index.html>, zugegriffen am 10.08.2018.
- Diekmann, A. (2014):** Empirische Sozialforschung (Vol. 9), Rowohlt Taschenbuch Verlag 2014.
- Digitale Städte und Regionen (2018):** Kooperation „Digitale Städte und Regionen“ <http://www.deutscher-verband.org/aktivitaeten/netzwerke/kooperation-digitalisierung.html#c1390>, zugegriffen am 05.04.2018.
- Dudel, C. (2018):** Demografie. In: Handbuch Staat. Eds.: Voigt, R. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 7-15.
- Duden (2000):** Die deutsche Rechtschreibung (Vol. 22.), Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich 2000.
- Duden (2015):** Subsidiaritätsprinzip. *Duden Recht A-Z. Fachlexikon für Studium, Ausbildung und Beruf.* Berlin: Bibliographisches Institut.
- e-werkzeug easytranscript.** <https://www.e-werkzeug.eu/index.php/de/produkte/easytranscript>, zugegriffen am 20.08.2018.
- Ehneß, S. (2018):** Öffentlicher Dienst wird attraktiver - eGovernment macht flexiblere Arbeitsformen möglich. <https://www.egovernment-computing.de/oeffentlicher-dienst-wird-attraktiver-a-700137/>, zugegriffen am 03.04.2018.
- Einhaus, J. (2018):** Digitalisierungsstrategie der Stadt Ulm. Kommunale Digitalstrategien, <https://www.verwaltung-der-zukunft.org/digitale-verwaltung/so-einfach-wie-moeglich-so-komplex-wie-noetig#article-series-panel>, zugegriffen am 15.05.2018.
- Elsik, W. (1999):** Strategien im Personalmanagement. In: Elsik, Wolfgang/Mayrhofer, Wolfgang (Hg.): Strategische Personalpolitik. München, Mering, (1999), pp. 3-26.
- Engin, Z.; Treleaven, P. (2018):** Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies. In: The Computer Journal, (2018), pp. bxy082-bxy082.
- Erps, C.; Luch, A.D.; Rieck, I.; Schliesky, U.; Schulz, S.E. (2006):** eGovernment in Deutschland, 2006.
- Europäische Kommission (2016):** EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 - Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2017):** Ministerial Declaration on eGovernment - the Tallinn Declaration. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, zugegriffen am 03.10.2018.
- Europäische Union (2015):** Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market: 'An assessment of digital public service delivery in Europe', 2015.
- Europäische Union (2018):** eGovernment. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/egovernment>, zugegriffen am 03.10.2018.
- Evans, D.; Yen, D.C. (2006):** E-Government: Evolving relationship of citizens and government, domestic, and international development. In: Government Information Quarterly, Vol. 23 (2006) No. 2, pp. 207-235.
- Fähling, J.; Böhm, M.; Leimeister, J.M.; Yetton, P.; Krcmar, H. (2010):** Managing the IT carve-out in a SBU divestment.

- Färber, G.; Hermanowski, R. (2018):** Entwicklungen des öffentlichen Dienstes seit der deutschen Vereinigung und Forschungsbedarfe aus ökonomischer Perspektive. In: (2018).
- Fettke, P. (2006):** State-of-the-Art des State-of-the-Art. In: Wirtschaftsinformatik, Vol. 48 (2006), pp. 257-266.
- Fettke, P.; Loos, P. (2004):** Entwicklung eines Bezugsrahmens zur Evaluierung von Referenzmodellen: Langfassung eines Beitrages, ISYM, Mainz 2004.
- Fietkiewicz, K.J.; Mainka, A.; Stock, W.G. (2017):** eGovernment in cities of the knowledge society. An empirical investigation of Smart Cities' governmental websites. In: Government Information Quarterly, Vol. 34 (2017) No. 1, pp. 75-83.
- FIT (2018):** Digitalisierung. <https://www.fim-rc.de/kompetenzen/digitalisierung/>, zugegriffen am 14.09.2018.2018.
- FOKUS (2018):** ÖFIT-Trendsonar Künstliche Intelligenz. <http://www.oeffentliche-it.de/trendsonar>, zugegriffen am 05.10.2018.
- Forbes (2018):** The World's Most Valuable Brands 2018. <https://www.forbes.com/sites/kurtbadenhausen/2018/05/23/the-worlds-most-valuable-brands-2018/#64b9c5d6610c>, zugegriffen am 22.09.2018.2018.
- Freistaat Bayern (2018):** Bayernportal. <https://www.freistaat.bayern/>, zugegriffen am 10.07.2018.
- Freistaat Thüringen (2017):** Thüringer Strategie für die Digitale Gesellschaft. Erfurt: Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft.
- Friedel, A.-S. (2015):** Föderalismus. <http://www.bpb.de/apuz/209061/editorial>, zugegriffen am 26.09.2018.2018.
- Fromm, J.; Welzel, C.; Nentwig, L.; Weber, M. (2015):** E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. In: ÖFIT-Whitepaper auf der Grundlage des Gutachtens "Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung" im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat. Kompetenzzentrum Öffentliche IT und Nationaler Normenkontrollrat, Berlin, (2015).
- Gabriel, O.W. (1999):** Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen — Entwicklungen — Perspektiven. Eds.: Ellwein, T.; Holtmann, E. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1999, pp. 154-167.
- Gadatsch, A. (2016):** IT-Controlling. In: IT-Controlling für Einsteiger: Praxiserprobte Methoden und Werkzeuge. Eds. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2016, pp. 1-7.
- Gallimore, A. (1996):** A public library IT strategy for the millennium. In: Journal of Librarianship and Information Science, Vol. 28 (1996) No. 3, pp. 149-157.
- Gerlit, R. (2021):** Barrieren politischer Partizipation am Bürgerhaushalt in Deutschland: Empirische Erhebung und Maßnahmen zur Überwindung, Technische Universität München 2021.
- Giacomini, D. (2017):** Intermunicipal Cooperation. In: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. Eds. Ali Farazmand 2017.
- Gil-Garcia, J.R.; Vargas-Marin, E.; Gasco, M. (2018):** Understanding the Success of Government Portals: The Role of Political Leadership, Standards, and a Powerful Centralized IT Agency. Paper presented at the Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences.
- Gläser, J.; Laudel, G. (2010):** Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Springer-Verlag 2010.

- Glybovets, A.; Mohammad, A. (2017):** E-GOVERNMENT VERSUS SMART GOVERNMENT: JORDAN VERSUS THE UNITED STATES. In: EUREKA: Social and Humanities, (2017) No. 3, pp. 3-11.
- Gonzalez, R.; Llopis, J.; Gasco, J. (2013):** Innovation in public services: The case of Spanish local government. In: Journal of Business Research, Vol. 66 (2013), pp. 2024-2033.
- Greger, V.; Balta, D.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2014):** Analyzing Stakeholders in Complex E-Government Projects: Towards a Stakeholder Interaction Model. In Janssen, M.; Scholl, H.J.; Wimmer, M.A.; Bannister, F. (Eds.), *Electronic Government: Proceedings of the 13th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2014* (Vol. 8653, pp. 194-205). Dublin, Ireland.
- Greger, V.G.M. (2018):** Analyse und Gestaltung des IT-Controllings in der öffentlichen Verwaltung. Dissertation, Technische Universität München 2018.
- Halsbenning, S. (2021):** Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen. In: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, (2021), pp. 1-16.
- Hammerschmid, G.; Lorenz, O.; Canzler, M.; Löffler, L.; Hemmerlein, M. (2018):** Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2017, 2018.
- Handwerkskammer (2018):** Digitalisierung. <https://www.hwkno.de/artikel/digitalisierung-76,3668,9740.html>, zugegriffen am 15.08.2018.
- Hanke, K. (2020):** Allgemeines Referenzmodell zur Digitalen Transformation im öffentlichen Sektor. In: SKILL 2020-Studierendenkonferenz Informatik, (2020), pp. 12.
- Hartleb, D.F. (2017):** Montgelas 4.0: Der Freistaat Bayern auf dem Weg zu einem modernen e-Government, 2017.
- Hartmann, A.; Rossak, W. (2014):** Eine IT-Referenzarchitektur für Hochschulen: Vom generischen Modell zur spezifischen Lösung. Paper presented at the GI-Jahrestagung, pp. 1837-1848.
- Heckmann, D.; von Lucke, J.; Hennrich, T.; Maisch, M.M. (2013):** Sicheres IT-Outsourcing für Kommunen. In, (2013).
- Heeks, R. (2005):** Implementing and managing e-government : an international text. (1st ed.), SAGE Publications, London; Thousand Oaks, CA 2005.
- Heine, M. (2016):** Hört doch auf, „Blaupause“ zu sagen, Ihr Angeber! <https://www.welt.de/kultur/article152428372/Hoert-doch-auf-Blaupause-zu-sagen-Ihr-Angeber.html>, zugegriffen am 15.09.2018.
- Heinrich, L.J. (2005):** Forschungsmethodik einer Integrationsdisziplin: Ein Beitrag zur Geschichte der Wirtschaftsinformatik. In: NTM International Journal of History & Ethics of Natural Sciences, Technology & Medicine, Vol. 13 (2005) No. 2, pp. 104-117.
- Herzberg, J. (2018):** Wird die Bedeutung der eAkte für die Digitalisierung der Verwaltung überschätzt? In: VM Verwaltung & Management, Vol. 24 (2018) No. 2, pp. 96-99.
- Herzwurm, G.; Stelzer, D. (2008):** Wirtschaftsinformatik versus Information Systems-Eine Gegenüberstellung (978-3-938940-19-8). TU Ilmenau, 2008.
- Heuermann, R.; Jürgens, C.; Adelskamp, P.; Krins, T. (2018):** Digitalisierung auf kommunaler Ebene. In: Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. Eds. Springer 2018, pp. 51-98.
- Hevner, A.R.; March, S.T.; Park, J.; Ram, S. (2004):** Design science in information systems research. In: MIS quarterly, Vol. 28 (2004) No. 1, pp. 75-105.
- Hinz, E. (2018a):** Interkommunale Zusammenarbeit. In: Handbuch Staat. Eds.: Voigt, R. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018a, pp. 1491-1500.
- Hinz, E. (2018b):** Wirksames E-Government in Deutschland: Dienstleistungsmarketing als Chance? In: Die informatisierte Service-Ökonomie: Veränderungen im privaten und

- öffentlichen Sektor. Eds.: Arnold, C.; Knödler, H. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018b, pp. 277-296.
- Hirsch, B.; Weber, J.; Schulte, N.; Huber, R.; Schuster, K. (2014):** Zielorientierte Steuerung in Behörden - Masterplan für den öffentlichen Sektor, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2014.
- Hoberg, P.; Krcmar, H.; Oswald, G.; Welz, B. (2017):** Skills for digital transformation. In: IDT survey, (2017).
- Hoberg, P.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2014):** Öffentlich Private Partnerschaften: Beziehungsorientierte Kompetenzanforderungen an IT-Dienstleister in IT-Kooperationen, 2014.
- Hogrebe, F.; Kruse, W. (2014):** Deutschland 4.0: Industrie, Verwaltung, Standort, Wohlstand; Grundwerk zur " Verwaltung 4.0" als Partner von " Industrie 4.0" im Zeitalter des Internets der Dinge und der Dienste, Verlag für Verwaltungswiss. 2014.
- Hölle, T. (2017):** Digitalisierungsstrategien der deutschen Länder. In: VM Verwaltung & Management, Vol. 23 (2017) No. 6, pp. 325-335.
- Hornbostel, L.; Nerger, M.; Wittpahl, V.; Handschuh, A.; Salden, J. (2018):** Zukunftsradar Digitale Kommune - Ergebnisbericht zur Umfrage 2018. Institut für Innovataion und Technik (iit), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DstGB), 2018.
- Illy, A. (2015):** Ausgestaltung der kommunalen Ebene in Deutschland. In: Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen: Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger. Eds. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2015, pp. 9-56.
- Init AG (2015):** Wie digital sind deutsche Verwaltungen? Ergebnisse eines Online-Tests für Behörden, 2015.
- Initiative D21 (2018a):** Automatisierung in der öffentlichen Verwaltung. <https://initiated21.de/ag-blog-automatisierung-in-der-oeffentlichen-verwaltung/>, zugegriffen am 05.10.2018.
- Initiative D21 (2018b):** D21-Digital-Index 2017/2018. https://initiated21.de/app/uploads/2018/01/d21-digital-index_2017_2018.pdf, zugegriffen am 12.09.2018.2018.
- Ipsos (2018):** Online Befragung zum Thema Behördengänge. Ipsos Markt- und Meinungsforschungsinstitut, 2018.
- IT-Planungsrat (2018a):** Der IT-Planungsrat. https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat_node.html, zugegriffen am 10.08.2018.2018.
- IT-Planungsrat (2018b):** Digitale Verwaltung – direkt, schnell, einfach und sicher: Der Portalverbund mit Nutzerkonten. https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Portalverbund/Portalverbund_node.html, zugegriffen am 20.10.2018.2018.
- IT-Rat (2017):** IT-Strategie der Bundesverwaltung. Berlin: Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik.
- IVM² Verwaltung 4.0.** <http://www.ivmhoch2.de/Verwaltung40.html>, zugegriffen am 03.08.2017.
- Jakob, M.; Krcmar, H. (2018a):** Toward an IT-strategy Approach for Small and Mid-sized Municipalities in a Federal System. Paper presented at the 18th European Conference on Digital Government, Santiago de Compostela.
- Jakob, M.; Krcmar, H. (2018b):** Which barriers hinder a successful digital transformation in small and medium-sized municipalities in a federal system? In Szádeczky, H.H.R.M.-T.A.N.A.P.D.S.T. (Ed.), *Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2018*. Budapest: Austrian Computer Society (OCG).

- Jakob, M.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2015):** Decision Objects for IT Cooperation Decisions in the Public Sector. Paper presented at the 15th European Conference on eGovernment, Portsmouth, pp. 133-140.
- Jann, W. (1999):** Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eds. Springer 1999, pp. 520-543.
- Janssen, M.; Joha, A. (2011):** Challenges for adopting cloud-based software as a service (saas) in the public sector. Paper presented at the ECIS, pp. 80.
- Johanning, V. (2014):** Das Vorgehensmodell zur Entwicklung der IT-Strategie. In: IT-Strategie: Optimale Ausrichtung der IT an das Business in 7 Schritten. Eds. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2014, pp. 27-34.
- John, I.; Saueressig, G.; Heißenstein, J.; Pfeuffer, N. (2016):** Das Bürgerkonto Möglichkeiten und Potentiale. In, (2016).
- Jurisch, M.C. (2014):** IT-enabled business process change in private and in public sector organizations. Dissertation, Technische Universität München 2014.
- Kaczorowski, W. (2014):** Die smarte Stadt-Den digitalen Wandel intelligent gestalten: Handlungsfelder Herausforderungen Strategien, Richard Boorberg Verlag 2014.
- Kahl, S.; Urbach, N.; Gschwendtner, M.; Zimmer, A. (2017):** IT-Outsourcing im Zeitalter der Digitalisierung (Vol. 9) 2017.
- Kahlen, G. (2014):** IT-Steuerung aus kommunaler Perspektive. Paper presented at the IT-Governance in Staat und Kommunen, pp. 25-46.
- Kersting, N.; Kuhlmann, S. (2018):** Sub-municipal Units in Germany: Municipal and Metropolitan Districts. In: Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier. Eds.: Hlepas, N.-K.; Kersting, N.; Kuhlmann, S.; Swianiewicz, P.; Teles, F. Springer International Publishing, Cham 2018, pp. 93-118.
- Khisro, J. (2020):** Utilizing an Investment Instrument for Digital Transformation: A Case Study of a Large Swedish Municipality, Cham, pp. 71-81.
- Kirstein, A. (2018):** Innovation im Staat: Vier E-Government-Fallstudien, tredition 2018.
- Klein, M. (2018a):** Freistaat eröffnet sein LSI und startet neue eGovernment-Strategie. <https://www.egovernment-computing.de/freistaat-eroeffnet-sein-lsi-und-startet-neue-egovernment-strategie-a-681095/index2.html>, zugegriffen am 02.02.2018.2018.
- Klein, M. (2018b):** Sitzung des IT-Planungsrats in Weimar - „Rückenwind für die Verwaltungsdigitalisierung“. <https://www.egovernment-computing.de/rueckenwind-fuer-die-verwaltungsdigitalisierung-a-706156/?cmp=nl-127&uuid=0FCCCE5C-7B06-47E5-A9B3-C4F30BEB2B01>, zugegriffen am 02.05.2018.2018.
- KLID (2017):** The Korea Local Information Research and Development Institute (KLID). <http://www.klid.or.kr/eng/>, zugegriffen am 19.12.2017.2017.
- Koch, P.; Ahlemann, F.; Urbach, N. (2016):** Die innovative IT-Organisation in der digitalen Transformation. In: Managementorientiertes IT-Controlling und IT-Governance. Eds. Springer 2016, pp. 177-196.
- Kornmeier, M. (2007):** Wissenschaftstheorie und wissenschaftliches Arbeiten: eine Einführung für Wirtschaftswissenschaftler, Springer-Verlag, Heidelberg 2007.
- Krcmar, H. (2008):** Welcher Föderalismus soll sein? Bedarfsorientiertes E-Government 2013. In: Dritter Nationaler IT-Gipfel - Arbeitsgruppe 3: Szenarien für die Zukunft – Anregungen für eine „Deutsche E-Government-Gesamtstrategie“, (2008), pp. 7.
- Krcmar, H. (2012):** Ziele der E-Government-Forschung zwischen Beobachtung, Erklärung, Gestaltung, Gesetzgebung und Umsetzung. Paper presented at the Wissenschaftliches Symposium: Gute E-Government-Forschung, Friedrichshafen, pp. 60-86.
- Krcmar, H. (2014):** Die digitale Transformation ist unausweichlich ... In: IM+io Fachzeitschrift für Innovation, Organisation und Management, (2014) No. 04/2014.

- Krcmar, H. (2015):** Informationsmanagement. In: Informationsmanagement. Eds. Springer, Berlin und Heidelberg 2015, pp. 85-111.
- Krcmar, H. (2018):** Charakteristika digitaler Transformation. In: Digitale Transformation: Fallbeispiele und Branchenanalysen. Eds.: Oswald, G.; Krcmar, H. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 5-10.
- Krcmar, H.; Akkaya Türkavci, C.; Müller, L.-S.; Dietrich, S.; Boberach, M.; Stefanie, E. (2017):** e-Government Monitor 2017 - Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich, 2017.
- Krcmar, H.; Akkaya Türkavci, C.; Müller, L.-S.; Scheiber, P.; Boberach, M.; Exel, S.; Baethge, C. (2018):** e-Government Monitor 2018 - Potenziale der digitalen Verwaltung bleiben ungenutzt, 2018.
- Krcmar, H.; Schwertsik, A.R.; Greger, V. (2013):** IT-Controlling. In: Handbuch IT-Management: Konzepte, Methoden, Lösungen und Arbeitshilfen für die Praxis. Eds.: Tiemeyer, E. Carl Hanser Verlag GmbH Co KG 2013, pp. 421-456.
- Kübler, H.-D. (2018):** Digitale Vernetzung. In: Handbuch Staat. Eds.: Voigt, R. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 1399-1409.
- Kunis, R.; Rüniger, G. (2007):** RAfEG: Referenz-Systemarchitektur und prototypische Umsetzung--Ausschnitt aus dem Abschlussbericht zum Projekt" Referenzarchitektur für E-Government"(RAfEG). In, (2007).
- Kupi, M.; McBride, K. (2021):** (Forthcoming) Agile Development for Digital Government Services: Challenges and Success Factors. *20th International Conference on Electronic Government (EGOV 2021)*: Springer International Publishing.
- Landesamt für Digitalisierung, B.u.V. (2017):** BayernLabs: Anschauen - Anfassen - Ausprobieren. <https://www.ldbv.bayern.de/digitalisierung/bayernlab.html>, zugegriffen am 19.12.2017.2017.
- Lemmer, K.; Niehaves, B. (2020):** Digital vorangehen - Eine Studie zum Stand der Digitalisierung deutscher Kommunen, 2020.
- Leunig, S. (2015):** Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus? <http://www.bpb.de/apuz/209068/subsidiaritaet-als-kompetenzverteilungsregel>, zugegriffen am 26.09.2018.2018.
- Lindgren, I.; van Veenstra, A.F. (2018):** Digital government transformation: a case illustrating public e-service development as part of public sector transformation. Paper presented at the Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age, pp. 38.
- Link, H. (2018):** Arbeitszeit und Ort 4.0. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 119-126.
- Löffler, A.; Prifti, L.; Knigge, M.; Kienegger, H.; Krcmar, H. (2018):** Teaching Business Process Change in the Context of the Digital Transformation: A Review on Requirements for a Simulation Game. In: Multikonferenz Wirtschaftsinformatik (MKWI), (2018).
- Lopes, I.M.; Oliveira, P. (2017):** Can a small city be considered a smart city? In: *Procedia Computer Science*, Vol. 121 (2017), pp. 617-624.
- Lorse, J. (2017):** Führungskräfte 4.0 – neue Herausforderungen in einer digitalisierten Verwaltung. In: *VM Verwaltung & Management*, Vol. 23 (2017) No. 6, pp. 298-307.
- LPB (2018):** Aufgaben der Kommunen. http://www.kommunalwahl-bw.de/aufgabe_kommunen.html, zugegriffen am 20.10.2018.

- Luftman, J.; Lyytinen, K.; ben Zvi, T. (2017):** Enhancing the measurement of information technology (IT) business alignment and its influence on company performance. In: *Journal of Information Technology*, Vol. 32 (2017) No. 1, pp. 26-46.
- Mäding, H. (2010):** Strategische Regionsbildung–eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Eds. Springer 2010, pp. 205-220.
- Manoharan, A.P.; Ingrams, A. (2018):** Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives. In: *State and Local Government Review*, Vol. 0 (2018) No. 0, pp. 0160323X18763964.
- Martini, M.; Fritzsche, S.; Kolain, M. (2016):** Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2016.
- Mawela, T.; Ochara, N.M.; Twinomurizi, H. (2016):** E-Government Implementation: Lessons from South African Municipalities. *Proceedings of the Annual Conference of the South African Institute of Computer Scientists and Information Technologists* (pp. Article 23). Johannesburg, South Africa: Association for Computing Machinery.
- Mayring, P. (2010):** *Qualitative Inhaltsanalyse*, Beltz Verlag, Weinheim 2010.
- McKinsey (2017):** Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, 2017.
- Medjedović, I. (2014):** Qualitative Daten für die Sekundäranalyse. In: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Eds. Springer 2014, pp. 223-232.
- Mehlich, H. (2013):** *Electronic Government: Die elektronische Verwaltungsreform Grundlagen-Entwicklungsstand-Zukunftsperspektiven*, Springer-Verlag 2013.
- Mergel, I. (2021):** Digital Transformation of the German State. In: *Public Administration in Germany*. Eds.: Kuhlmann, S.; Proeller, I.; Schimanke, D.; Ziekow, J. Springer International Publishing, Cham 2021, pp. 331-355.
- Mertens, P.; Barbian, D. (2018):** Digitalisierung und Industrie 4.0 – eine kritische Sicht. In: *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht*. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 151-169.
- Mettler, T. (2019):** The Road to Digital and Smart Government in Switzerland. In: *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully*. Eds.: Ladner, A.; Soguel, N.; Emery, Y.; Weerts, S.; Nahrath, S. Springer International Publishing, Cham 2019, pp. 175-186.
- Meyer, M. (2020):** Unterschiedliche Ansätze der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen. In: *Die smarte Verwaltung aktiv gestalten: Ein ganzheitliches Führungskonzept mit acht ausführlichen Best-Practice-Beispielen*. Eds. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2020, pp. 69-80.
- Mochmann, E. (2014):** Quantitative Daten für die Sekundäranalyse. In: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Eds.: Baur, N.; Blasius, J. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2014, pp. 233-244.
- Morana, S.; Krönung, J.; Maedche, A.; Schacht, S. (2018):** *Designing Process Guidance Systems* 2018.
- Nationaler Normenkontrollrat (2017):** Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Jahresbericht 2017, 2017.
- Nationaler Normenkontrollrat (2018):** Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze! Einfach machen! Jahresbericht 2018 des Nationalen Normenkontrollrates 2018.

- Nationaler Normenkontrollrat (2020):** Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen. Jahresbericht 2020 des Nationalen Normenkontrollrates 2020.
- Netzwerk Prozessmanagement (Bundesverwaltung); PD Berater der öffentlichen Hand GmbH; GmbH, I.C. (2018):** Einführung in das strategische Prozessmanagement der öffentlichen Verwaltung - Schriftensatz des Netzwerkes Prozessmanagement, 2018.
- Neutzner, M. (2016):** Wie kommunales E-Government dennoch gelingt - Ein Kochbuch für Praktiker. Bundesministerium des Innern, 2016.
- Niehaves, B.; Lemmer, K.; Richter, J.; Dinnessen, F. (2021):** Digitalisierungskompetenzen in Kommunen - Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitale Modellregionen in Nordrhein-Westfalen“, 2021.
- Niehaves, B.; Röding, K.; Oschinsky, F.; Klein, H.C.; Weigel, A.; Hoffmann, J. (2018):** Digitalisierungsstrategien für Kommunen - Studie im Rahmen des Projekts „Digitale Modellkommunen“ in Nordrhein-Westfalen, 2018.
- Nielsen, M.M. (2017):** eGovernance and Online Service Delivery in Estonia. Paper presented at the Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research, pp. 300-309.
- Nierhaus, M. (2007):** Kommentar zum Grundgesetz, 2007.
- Obermeier, M. (2014):** Enterprise Architecture Management in der öffentlichen Verwaltung: Design, Einführung und Evaluation. Dissertation, Technische Universität München 2014.
- Obermeier, M.; Greger, V.; Wolf, P.; Krcmar, H. (2012):** Struktur, Elemente und Bausteine von IT-Strategien in der öffentlichen Verwaltung. Paper presented at the GI-Jahrestagung, pp. 1574-1588.
- Ogonek, N.; Greger, V.; Zepic, R.; Räckers, M.; Becker, J.; Krcmar, H. (2016):** Auf dem Weg zu einer innovativen Verwaltung: Rollen und Kompetenzen der Verwaltung im E-Government-Kontext. In: Digitale Transformation: Methoden, Kompetenzen und Technologien für die Verwaltung, (2016).
- Opiela, N.; Weber, M.; Groß, M.; Krellmann, A. (2019):** Wie sind die Kommunen in Deutschland digital aufgestellt? , 2019.
- Osah, J.; Khene, C. (2018):** Group structural elements in e-Government strategy formulation at local municipal level in South Africa. In: Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 0 (2018) No. 0, pp. null.
- Österle, H.; Becker, J.; Frank, U.; Hess, T.; Karagiannis, D.; Krcmar, H.; Loos, P.; Mertens, P.; Oberweis, A.; Sinz, E.J. (2010):** Memorandum zur gestaltungsorientierten Wirtschaftsinformatik. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Vol. 62 (2010) No. 6, pp. 664-672.
- Pillania, R.K. (2008):** Information technology strategy for knowledge management in Indian automotive components SMEs. In: Knowledge and Process Management, Vol. 15 (2008) No. 3, pp. 203-210.
- Pohlmann, N. (2018):** Ohne IT-Sicherheit gelingt keine nachhaltige Digitalisierung. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 195-212.
- Pousttchi, K. (2018):** Politik unter den Rahmenbedingungen der Digitalisierung– Problemstellungen und Handlungsfelder. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht. Eds. Springer 2018, pp. 213-226.
- Prifti, L.; Knigge, M.; Kienegger, H.; Krcmar, H. (2017):** A Competency Model for" Industrie 4.0" Employees. Paper presented at the Wirtschaftsinformatik 2017, St. Gallen.

- Prochazka, V.; Wingartz, N. (2019):** Innovationen und Digitalisierung in den Kommunen und Landkreisen Baden-Württembergs, 2019.
- Proeller, I.; Krause, T. (2018):** kommunale Unternehmen. Wirtschaftslexikon, G. In: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kommunale-unternehmen-39283/version-262695>, zugegriffen am 20.09.2018.
- PWC (2017):** Die vernetzte Verwaltung - Digitalisierung aus Bürgerperspektive, 2017.
- Regierung von Mittelfranken (2015):** Kommunale Zusammenarbeit. https://www.regierung.mittelfranken.bayern.de/aufg_abt/abt2/abt23015.htm, zugegriffen am 18.08.2018.
- Regierungskoalition (2018):** Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land -Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode Berlin: Regierungskoalition 19. Legislaturperiode, Kabinett Merkel IV.
- Rheinland-Pfalz (2018):** Strategie für das digitale Leben. <https://www.digital.rlp.de/digital/de/home>, zugegriffen am
- Rodríguez Bolívar, M.P.; Villamayor Arellano, C.L.; Alcaide Muñoz, L. (2020):** Demographical Attributes Explaining Different Stages of OG Development in Spanish Local Governments, Cham, pp. 387-399.
- Rölle, D. (2020):** Agile Verwaltung. In: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Eds.: Klenk, T.; Nullmeier, F.; Wewer, G. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2020, pp. 1-11.
- Rosenfeld, M.T.; Bischoff, I.; Bergholz, C.; Melch, S.; Haug, P.; Blaeschke, F. (2016):** Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel. In: Wirtschaft im Wandel, Vol. 22 (2016) No. 1, pp. 9-12.
- Ruckriegel, K.; Ruckriegel, C.; Ruckriegel, E.-R. (2018):** Glückliche/zufriedene Mitarbeiter – eine in jeder Hinsicht „entscheidende“ Herausforderung für Führung in Zeiten der Digitalisierung. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 235-258.
- Saam, M.; Viete, S.; Schiel, S. (2016):** Digitalisierung im Mittelstand: Status Quo, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen. ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, 2016.
- Sachsen-Anhalt (2018):** Digitale Agenda für das Land Sachsen-Anhalt. Magdeburg: Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt.
- Sax, A. (2010):** Methoden der strategischen Planung und Steuerung der IT: Eine empirische Untersuchung in Banken, Springer-Verlag 2010.
- Schedler, K.; Siegel, J.P. (2005):** Strategisches Management in Kommunen: Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Hans-Böckler-Stiftung 2005.
- Schenk, B.; Dietrich, A. (2018):** Die Digitale Transformation als Disruption der öffentlichen Verwaltung. In: Die informatisierte Service-Ökonomie: Veränderungen im privaten und öffentlichen Sektor. Eds.: Arnold, C.; Knödler, H. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 261-275.
- Schildhauer, T.; Flum, T.; Voss, H. (2018):** „Weiterbildung 4.0“ für die Wirtschaft 4.0. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 283-297.

- Schildt, K.; Beaumaster, S. (2004):** Strategic Information Technology Management: The City of Anaheim Technological Initiatives. *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-37)* (pp. 50121a (1-10)). Island of Hawaii (Big Island): Computer Society Press.
- Schmidt, B.; Kuehnhenrich, D.; Zipse, C.; Vorgrimler, D. (2015):** Entlastungen spürbarer machen–Wie wird der Kontakt zur Verwaltung wahrgenommen. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*, Bd, Vol. 2 (2015).
- Schmidhuber, L.; Krabina, B.; Hilgers, D. (2018):** Local Open Government: Empirical Evidence from Austrian Municipalities, Cham, pp. 110-119.
- Scholl, M. (2018):** Information Security Awareness in Public Administrations. In: (2018).
- Schulz, S.E. (2017):** Digitalisierung im Mehrebenengefüge – die Rolle der Kreise. In: *VM Verwaltung & Management*, Vol. 23 (2017) No. 4, pp. 179-184.
- Schuppan, T. (2008):** Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. In: *VM Verwaltung & Management*, Vol. 14 (2008) No. 2, pp. 66-78.
- Schwabe, G.; Majer, A. (2006):** Eine IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung. In: *Handbuch IT in der Verwaltung*. Eds.: Wind, M.; Kröger, D. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2006, pp. 147-167.
- Schwaber, K.; Sutherland, J. (2011):** The scrum guide. In: *Scrum Alliance*, Vol. 21 (2011) No. 19, pp. 1.
- Schwertsik, A. (2013):** IT-Governance als Teil der organisatorischen Governance: Ausgestaltung der IT-Entscheidungsrechte am Beispiel der öffentlichen Verwaltung. In: *Diss., Technische Universität München*, (2013).
- Šeba, M.G. (2018):** Outsourcing Rules in the Public and the Private Sector. In: *Positive and Negative Aspects of Outsourcing*. Eds. IntechOpen Limited, London 2018, pp. 93-106.
- Seibel, W. (2018):** Verwaltung. In: *Handbuch Staat*. Eds.: Voigt, R. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 1279-1288.
- Siewert, B.; Wendler, T. (2005):** Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (2005): Die Klassifizierung von Kommunen–ein Ansatz zur Vergleichbarkeit deutscher Städte und Gemeinden. Statistisches Bundesamt. In: *Wirtschaft und Statistik*, (2005), pp. 885-890.
- Söderström, F.; Melin, U.; Lindgren, I.; Galzie, Z. (2018):** Coordinating Public E-services - Investigating Mechanisms and Practices in a Government Agency, Cham, pp. 85-97.
- Solar, M.; Murua, S.; Godoy, P.; Yañez, P. (2017):** Correlation Between ICT Investment and Technological Maturity in Public Agencies. *16th International Conference on Electronic Government (EGOV 2017)* (pp. 411-420). St. Petersburg, Russia: Springer, Cham.
- Spirakis, G.; Spiraki, C.; Nikolopoulos, K. (2010):** The impact of electronic government on democracy: e-democracy through e-participation. In: *Electronic Government, an International Journal*, Vol. 7 (2010) No. 1, pp. 75-88.
- Staatskanzlei Niedersachsen (2018):** Landesregierung beschließt Haushaltsentwurf 2019 – erstmals ohne strukturelles Defizit. https://www.stk.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/impressum/impressum-3122.html, zugegriffen am 03.10.2018.
- Statista (2015):** IT-Budgets als Anteil am Umsatz in verschiedenen Branchen weltweit im Jahr 2015. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75779/umfrage/it-budgets-als-anteil-am-umsatz-nach-branchen/>, zugegriffen am
- Statista (2018):** Wie verteilt sich das IT-Budget (für Hardware, Software, Services etc.) auf die folgenden Bereiche? <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/817984/umfrage/verteilung-des-it-budgets-in-unternehmen-nach-einsatzbereich/>, zugegriffen am

- Statistisches Bundesamt (2018a):** Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen, 2018a.
- Statistisches Bundesamt (2018b):** Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen, 2018b.
- Steininger, K.; Riedl, R.; Roithmayr, F.; Mertens, P. (2009):** Moden und Trends in Wirtschaftsinformatik und Information Systems. In: WIRTSCHAFTSINFORMATIK, Vol. 51 (2009) No. 6, pp. 478-495.
- Stember, J.; Hesse, E. (2018):** Handlungsempfehlungen aus Deutscher Sicht. In: Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform. Eds.: Stember, J.; Eixelsberger, W.; Spichiger, A. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 79-83.
- Stember, J.; Klähn, C. (2016):** Projektbericht E-Government-Modellkommunen, 2016.
- Stember, J.; Spichiger, A.; Eixelsberger, W.; Wundara, M. (2018):** Ergebnisse einer Studie in den Ländern Deutschland, Schweiz und Österreich. In: Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform. Eds.: Stember, J.; Eixelsberger, W.; Spichiger, A. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 3-59.
- Studler, L.; Brucker-Kley, E. (2018):** Fallstudie Kanton Zürich: «E-Umzug – Online Umziehen». In: Kundennutzen durch digitale Transformation: Business-Process-Management-Studie – Status quo und Erfolgsmuster. Eds.: Brucker-Kley, E.; Kykalová, D.; Keller, T. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 69-81.
- Stich, W. (2016):** IT-Budgets bremsen Digitalisierung. <https://www.cio.de/a/industrie-4-0-it-budgets-bremsen-digitalisierung,3228845,3>, zugegriffen am 15.09.2018.
- StMi Bayern (2017):** Kommunalgliederung Bayern. <https://www.stmi.bayern.de/kub/kommunalegliederung/index.php>, zugegriffen am 09.08.2018.2018.
- StMi Bayern (2018):** Kommunale Selbstverwaltung. <https://www.stmi.bayern.de/kub/komselbstverwaltung/index.php>, zugegriffen am 19.09.2018.2018.
- StMWi (2017):** Masterplan Bayern Digital II. <https://www.stmwi.bayern.de/digitalisierung/bayern-digital-ii/>, zugegriffen am 03.10.2018.
- Stocksmeier, D.; Hunnius, S. (2018):** OZG-Umsetzungskatalog - Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, 2018.
- Stollhof, S. (2010):** Rechtliche Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit. In: Praxis des E-Government in Baden-Württemberg. Eds. Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Stuttgart 2010, pp. 128-148.
- swp.de (2018):** Neuer Ausschuss fürs Digitale. <https://www.swp.de/suedwesten/staedte/ulm/neuer-ausschuss-fuers-digitale-26642685.html>, zugegriffen am 15.05.2018.
- Tambotih, J.J.C.; Kosala, R.; Ranti, B.; Prabowo, H.; Supangkat, S.H.; Isa, S.M.; Pudjianto, B.W. (2017):** A conceptual model for creating effective public value through key practices in information technology governance mechanisms. Paper presented at the 2017 International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech), pp. 128-132.
- Technische Hochschule Deggendorf (2021):** PUBinPLAN. <https://pubinplan.th-deg.de/>, zugegriffen am 16.07.2021.
- Thapa, B.E.; Parycek, P. (2018):** Data Analytics in Politik und Verwaltung. DEU.
- Thewes, H. (2007):** Konzeption und Umsetzung eines integrierten Haushalts-Management-Systems als Modellfall eines transaktionsbasierten eGovernments. In, (2007).

- Thommen, J.-P.; Achleitner, A.-K.; Gilbert, D.U.; Hachmeister, D.; Kaiser, G. (2016):** Allgemeine Betriebswirtschaftslehre: Umfassende Einführung aus managementorientierter Sicht, Springer-Verlag, Wiesbaden 2016.
- Tschoppe, N.J.; Drews, P. (2021):** Supporting the Development and Implementation of a Digitalization Strategy in SMEs through a Lightweight Architecture-based Method. In: Internationale Konferenz Wirtschaftsinformatik 2021, (2021).
- Ulm.de (2018):** Stadt Ulm online - Bürgerinfo - Innovationsausschuss. http://buergerinfo.ulm.de/kp0040.php?_kgrnr=145&, zugegriffen am 12.07.2018.
- Ulschmid, L. (2003):** IT-Strategien für die öffentliche Verwaltung. Springer.
- Urbach, N.; Ahlemann, F. (2018):** Der Wissensarbeitsplatz der Zukunft: Trends, Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. In: Arbeit 4.0 – Digitalisierung, IT und Arbeit: IT als Treiber der digitalen Transformation. Eds.: Hofmann, J. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2018, pp. 79-93.
- van Kempen, B.; Hogrebe, F. (2014):** Intelligentes E-Government - Handbuch und Leitfaden für E-Society und moderne Verwaltungspraxis, Verlag für Verwaltungswissenschaft, Frankfurt 2014.
- VDI (2017):** Kommunalbefragung der VDI-Initiative Stadt:Denken, 2017.
- Vitako (2017a):** Digital first: Digital-politische Forderungen an die Parteien zu Bundestagswahl 2017. Vitako Intern, pp. 2-3.
- Vitako (2017b):** Strategie der kleinen Schritte: Facharbeitsgruppe E-Government sieht Paradigmenwechsel. Vitako Intern, pp. 6.
- Vitako (2018a):** Über die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister. <https://www.vitako.de/SitePages/Verband.aspx>, zugegriffen am 25.05.2018.2018.
- Vitako (2018b):** Unsere Mitglieder. <https://www.vitako.de/SitePages/Mitglieder.aspx>, zugegriffen am 20.08.2018.2018.
- Vogl, R. (2005):** Teleradiologie und PACS — das Konzept des Universitätsklinikums Innsbruck. In: Der Radiologe, Vol. 45 (2005) No. 8, pp. 704-711.
- vom Brocke, J.; Fay, M.; Schmiedel, T.; Petry, M.; Krause, F.; Teinzer, T. (2017):** A journey of digital innovation and transformation: the case of Hilti. In: Shaping the Digital Enterprise. Eds. Springer 2017, pp. 237-251.
- vom Brocke, J.; Simons, A.; Niehaves, B.; Riemer, K.; Plattfaut, R.; Cleven, A. (2009):** Reconstructing the giant: on the importance of rigour in documenting the literature search process. *European Conference on Information Systems* (pp. 1-13).
- von Lucke, J. (2016):** Intelligent vernetztes Regierungs-und Verwaltungshandeln (Smart Government) im einsetzenden Zeitalter des Internets der Dinge und des Internets der Dienste. Paper presented at the FTVI/FTRI, pp. 163-174.
- von Lucke, J.; Reinermann, H. (2000):** Speyerer Definition von Electronic Government. In, (2000).
- von Wissmann, I.; Clasen, J.; Krüger, A. (2021):** Methoden Agiler Führung. In: Future Leadership: Generation Y motivieren und führen. Eds. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2021, pp. 29-38.
- Wagenknecht, T.; Levina, O.; Weinhardt, C. (2017):** Crowdsourcing in a Public Organization: Transformation and Culture. Paper presented at the AMCIS.
- Walchshofer, M.; Riedl, R. (2017):** Der Chief Digital Officer (CDO): Eine empirische Untersuchung. In: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Vol. 54 (2017) No. 3, pp. 324-337.
- Walser, K.; Christen, P.; Maag, S.; Regli, A. (2015):** Business-IT-Alignment in Gemeinden – Qualitative Forschung anhand dreier größerer Berner Gemeinden. Eds. Gesellschaft für Informatik, Bonn 2015.

- Walwei, U. (2018):** Die digitale Wirtschaft: Was ändert sich am Arbeitsmarkt? In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 345-361.
- Ward, J.; Griffiths, P.M.; Whitmore, P. (2002):** Strategic planning for information systems (Vol. 3), Wiley Chichester 2002.
- Webster, J.; Watson, T. (2002):** Analyzing the Past to Prepare for the Future: Writing a Literature Review. In: MIS Quarterly, Vol. 26 (2002), pp. 13-23.
- Wehling, H.-G. (1999):** Kommunale Selbstverwaltung. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eds. Springer 1999, pp. 544-564.
- Weiß, J.; Fischer, M. (2021):** Stand, Treiber und Erfolgsfaktoren der Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen - Auswirkungen der Corona-Pandemie: Erste Ergebnisse einer bundesweiten Befragung im Herbst 2020. In, (2021).
- Wilde, T.; Hess, T. (2007):** Forschungsmethoden der Wirtschaftsinformatik. In: Wirtschaftsinformatik, Vol. 49 (2007) No. 4, pp. 280-287.
- Wind, M.; Kröger, D. (2006):** Handbuch IT in der Verwaltung, Springer 2006.
- Windoffer, A. (2018):** Herausforderungen der Digitalisierung aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung. In: Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht: 2. Band: Wissenschaft und Recht. Eds.: Bär, C.; Grädler, T.; Mayr, R. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2018, pp. 363-376.
- Winter, R. (2009):** Was ist eigentlich Grundlagenforschung in der Wirtschaftsinformatik? In: Wirtschaftsinformatik, Vol. 51 (2009) No. 2, pp. 223-231.
- Wirtz, B.W.; Daiser, P. (2017):** E-government: Strategy Process Instruments. Textbook for the Digital Society. Speyer.
- Wolf, P. (2017):** Verhindert Digitalisierung Digitalisierung? In: VM Verwaltung & Management, Vol. 23 (2017) No. 4, pp. 219-224.
- Zepic, R.; Dapp, M.; Krcmar, H. (2017a):** Participatory Budgeting without Participants: Identifying Barriers on Accessibility and Usage of German Participatory Budgeting. Paper presented at the 2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM), pp. 26-35.
- Zepic, R.; Dapp, M.; Krcmar, H. (2017b):** Reasons for Low Participation in German Participatory Budgeting: A Public Administration Perspective. *17th European Conference on Digital Government (ECDG 2017)* (pp. 262-269). Lisbon, Portugal.
- Zepic, R.; Kleinod, E.; Wolf, P.; Krcmar, H.; Nentwig, L.; Kuper, S.; Mahler, M. (2016):** Mobilisierungspotenziale von Verwaltungsprozessen, 2016.