

Katja Posselt

Digitale Verwaltung – Der Einfluss der Europäischen Union auf den
Ausbau von E-Government in deutschen Kommunalverwaltungen

Dissertation

2025

Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest
Interdisziplinäre Doktorschule
Leiter der Doktorschule: Prof. Dr. Stefan Okruch



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

Katja Posselt

Digitale Verwaltung – Der Einfluss der Europäischen Union auf den
Ausbau von E-Government in deutschen Kommunalverwaltungen

Betreuer:

Priv.-Doz. Dr. Attila Vincze, LL.M.

Promotionsausschuss

Vorsitzender:

Prof. Dr. Michael Anderheiden

Gutachter:

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper

Dr. Miklós Szirbik, LL.M.

Mitglieder:

Prof. Ing. Mag. et Dr. rer. soc. oec. Robert Müller-Török

Dr. habil. Tim Alexander Herberger

Prof. Dr. Christian Schubel

Univ.-Prof. Dr. Konrad Lachmayer

Dr. Dóra Frey

Eingereicht am 18.08.2025

Inhalt

I.	Abkürzungsverzeichnis	V
II.	Abbildungsverzeichnis	VI
III.	Tabellenverzeichnis.....	VI
IV.	Erklärung zur Dissertation	VII
1.	Einleitung	1
1.1.	Ziel der Dissertation	4
1.2.	Aufbau der Dissertation	4
1.3.	Definitorisches	5
1.3.1.	Digitale Transformation und Digitalisierung	5
1.3.2.	E-Government	7
1.3.3.	Verwaltungsverfahren / Verwaltungsleistungen	9
1.4.	Abgrenzung des Forschungsbereiches	10
2.	Methodisches Vorgehen und theoretische Grundlage	13
2.1.	Forschungsfrage und theoretischer Rahmen	13
2.2.	Methodik	16
2.2.1.	Qualitative Inhalts- und Dokumentenanalyse.....	16
2.2.2.	Leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews.....	18
2.2.3.	Fallstudien	20
2.3.	Forschungsstand	21
3.	E-Government: europäische Ebene	24
3.1.	Zuständigkeit.....	24
3.2.	Hintergrund und Historie	28
3.2.1.	E-Government Initiativen der Jahre 2006–2020	30
3.2.2.	Weitere Maßnahmen und Zielhorizont.....	32
3.3.	eGovernment Aktionsplan 2016–2020.....	34
3.4.	Digitale Dekade.....	37
3.4.1.	Handlungsfeld: Digitalisierung öffentlicher Dienste.....	38
3.4.2.	Umsetzung der Vorhaben	39
3.4.3.	Kritik an der Digitalen Dekade.....	41
3.5.	Zwischenfazit: E-Government auf europäischer Ebene.....	42
3.6.	Aktuelle Gesetzgebung im Bereich des E-Government.....	43
3.6.1.	Elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS).....	43
3.6.2.	Einheitliches Zugangstor (Single Digital Gateway)	45
3.6.3.	Regelung zur Künstlichen Intelligenz (KI-Verordnung).....	46

3.6.4.	Einmalige Datenerfassung (Once-Only-Prinzip).....	47
3.7.	Interoperabilität	49
3.8.	Digitalprogramme und finanzielle Unterstützung.....	51
3.9.	Technische Unterstützung und Projekte.....	52
3.10.	Plattform ‚The Interoperable Europe Portal‘	54
3.11.	Schlüsselkennzahlen, Überwachung und nationale strategische Fahrpläne	55
3.12.	Zwischenfazit: Aktuelle E-Government-Maßnahmen der EU	57
4.	E-Government: kommunale Ebene	59
4.1.	Rechtliche Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland	60
4.2.	Stand der Digitalen Transformation in Kommunalverwaltungen	64
4.2.1.	Studien zum Digitalisierungsstand / OZG-Umsetzung	65
4.2.2.	Weitergehende Digitalisierungsvorhaben in der BRD	69
4.3.	Nutzung vorhandener digitaler Angebote durch die Bürgerinnen und Bürger	72
4.4.	Exkurs: Die COVID-19-Pandemie als Schubkraft für die Verwaltungsdigitalisierung	75
4.4.1.	Veränderungen in der Pandemiezeit.....	76
4.4.2.	Positive Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Kommunen.....	79
5.	Barrieren und Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation	82
5.1.	Vorgehensweise	82
5.2.	Problemanalyse: Barrieren einer erfolgreichen Digitalen Transformation	83
5.2.1.	Mangelnde Digitalkompetenzen bzw. fehlende Fachkräfte	83
5.2.2.	Hohe Investitionskosten bzw. kleines IT-Budget.....	85
5.2.3.	Fehlender Einbezug der Benutzenden-Perspektive	86
5.2.4.	Fehlende Priorität in der Kommunalpolitik bzw. Vorstandsebene.....	87
5.2.5.	Fehlende Digitaltauglichkeit der Gesetze	87
5.2.6.	Fehlende Innovation	89
5.2.7.	Fehlende IT-Strategie	90
5.2.8.	Ergebnis: Barrieren.....	91
5.3.	Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation.....	92
5.3.1.	Digitalisierungskompetenzen aufbauen.....	93
5.3.2.	Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen.....	95
5.3.3.	Benutzendenperspektive einbeziehen.....	97
5.3.4.	Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten	98
5.3.5.	Digitalisierung zur Priorität erklären	100
5.3.6.	Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern.....	101
5.3.7.	Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen	102
5.3.8.	Zusammenarbeit fördern.....	103
5.3.9.	Ergebnis: Treiber	104

6. Möglichkeiten der Einflussnahme der Europäischen Union.....	108
6.1. Definition ‚Einfluss‘	108
6.2. Unionsrecht als Einflussfaktor	109
6.2.1. Vorrang des Unionsrechts	109
6.2.2. Unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts	110
6.2.3. Sekundärrecht	110
6.2.4. Richterrecht	110
6.3. Vollzug des Unionsrechts.....	111
6.3.1. Direkter Vollzug	113
6.3.2. Indirekter Vollzug.....	114
6.3.2.1. Formen des indirekten Vollzugs	116
6.3.2.2. Schranken des indirekten Vollzugs.....	116
6.3.2.3. Akteurinnen und Akteure des indirekten Vollzugs.....	118
6.3.3. Vollzug im Rahmen einer Verwaltungskooperation	119
6.4. Sekundärrechtliche Handlungsformen	121
6.5. Soft-Law und andere weiche Instrumente.....	122
6.6. Zwischenfazit: Möglichkeiten der Einflussnahme der Europäischen Union	124
7. Umsetzung der EU-Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und Rolle des deutschen Staatsaufbaus	126
7.1. Bundesebene.....	126
7.2. Landesebene	129
7.3. Kommunale Ebene	131
7.4. Föderalismus	132
7.5. Zwischenfazit: Rolle des deutschen Staatsaufbaus	135
8. Fallstudien.....	137
8.1. Fallstudie I: Elektronische Rechnungsstellung	138
8.1.1. Vorgaben der Europäischen Union.....	138
8.1.2. Elektronische Rechnungsstellung in der Bundesrepublik Deutschland	140
8.1.3. Auswirkung der Maßnahmen der Europäischen Union	142
8.2. Fallstudie II: Elektronische Wohnsitzanmeldung	146
8.2.1. Vorgaben der Europäischen Union.....	147
8.2.2. Elektronische Wohnsitzanmeldung in der Bundesrepublik Deutschland.....	148
8.2.3. Auswirkung der Maßnahmen der Europäischen Union	150
8.3. Fallstudie III: Elektronische Zulassung eines Kraftfahrzeugs	152
8.3.1. Vorgaben der Europäischen Union.....	152
8.3.2. Elektronische Zulassung eines KFZ in der Bundesrepublik Deutschland	153
8.3.3. Auswirkungen der Maßnahmen der Europäischen Union.....	154

8.4.	Zwischenfazit: Fallstudien	155
9.	Expertinnen- und Experteninterviews	159
9.1.	Wahrnehmung und Bekanntheit der Maßnahmen der EU	162
9.2.	Nutzung der Maßnahmen der EU.....	164
9.3.	Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen.....	166
9.4.	Bewertung und Zukunftsperspektiven	169
9.5.	Nationale Aspekte	171
10.	Bewertung des Einflusses der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen.....	175
10.1.	EU-eigene Bewertung.....	175
10.2.	Bewertung anhand von Treibern für eine erfolgreiche Digitale Transformation	181
10.2.1.	Digitalisierungskompetenzen aufbauen	182
10.2.2.	Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen	184
10.2.2.1.	Finanzielle Mittel bereitstellen.....	184
10.2.2.2.	IT-Verfahren bereitstellen.....	185
10.2.3.	Benutzenden-Perspektive einbeziehen.....	188
10.2.4.	Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten.....	190
10.2.5.	Digitalisierung zur Priorität erklären	192
10.2.6.	Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern	196
10.2.7.	Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen	198
10.2.8.	Zusammenarbeit fördern	202
10.3.	Zwischenfazit: Bewertung des Einflusses der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen	204
11.	Fazit	205
12.	Ausblick.....	220
12.1.	Methodenkritik, Gütekriterien und weitergehende Forschungspotentiale.....	222
V.	Literaturverzeichnis.....	226
VI.	Anlagen	249
a.	Anlage 1: Studien- und Literaturoauswertung in Bezug auf die Barrieren einer erfolgreichen Digitalen Transformation	249
b.	Anlage 2: Leitfaden für die Expertinnen- und Experteninterviews	250
c.	Anlage 3: Projektdokumentation.....	253

I. Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BMI	Bundesministerium des Innern
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BundID	Konto zur Identifizierung gegenüber der Verwaltung, künftig: DeutschlandID
CEF	Connecting Europe Facility
DESI	Digital Economy and Society Index
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
E-Government	Electronic Government
eID	elektronische Identifizierung
eIDAS	Elektronische Identifizierung, Authentifizierung und Vertrauensdienste
EN	Europäische Norm
E-Rechnung	Elektronische Rechnung
EU	Europäische Union
EUDI	European Digital Identity
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
Fitko	Föderale IT-Kooperation
GG	Grundgesetz
i-KFZ	internetbasierte Zulassung von Kraftfahrzeugen
KI	Künstliche Intelligenz
KPI	Key Performance Indicator
MHKBD	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
OZG	Onlinezugangsgesetz
PACE	Public Administration Cooperation Exchange
PeGGy	PEPPOL eInvoicing for Government in Germany
PEPPOL	Pan-European Public Procurement OnLine
TSI	Technical Support Instrument
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

II. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Digitaler Kompass Europas	38
Abbildung 2: Governance-Struktur des Digitalen Kompass.....	40
Abbildung 3: Electronic ID in action: Once-Only-Principle	48
Abbildung 4: Das OZG-Reifegradmodell	62
Abbildung 5: Digitale Verwaltungsdienstleistungen nutzen in 6 Schritten	71
Abbildung 6: Zusammenhang zwischen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen	107
Abbildung 7: Prozess nationale Kontaktstelle	128
Abbildung 8: Wimmelbild: Viele Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen	135
Abbildung 9: Priorisierung im Rahmen des OZG-Umsetzungskatalogs	149

III. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeiten der EU.....	26
Tabelle 2: Treiber einer erfolgreichen Digitalisierung.....	106
Tabelle 3: Treiber - Digitalisierungskompetenzen aufbauen	182
Tabelle 4: Treiber - Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen	184
Tabelle 5: Treiber - Benutzenden-Perspektive einbeziehen.....	188
Tabelle 6: Treiber - Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten	190
Tabelle 7: Treiber - Digitalisierung zur Priorität erklären	192
Tabelle 8: Treiber - Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern	196
Tabelle 9: Treiber - Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen.....	198
Tabelle 10: Treiber - Zusammenarbeit fördern	202

IV. Erklärung zur Dissertation

Hiermit erkläre ich, dass ich die beigefügte Dissertation selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel genutzt habe. Alle wörtlich oder inhaltlich übernommenen Stellen habe ich als solche gekennzeichnet.

Ich versichere außerdem, dass ich die beigefügte Dissertation nur in diesem und keinem anderen Promotionsverfahren eingereicht habe und diesem Promotionsverfahren keine endgültig gescheiterten Promotionsverfahren vorausgegangen sind.

Es läuft gegen mich kein Verfahren zwecks Aberkennung des Dokortitels bzw. es wurde mir zuvor kein Dokortitel aberkannt.

Düsseldorf, 18. August 2025

Unterschrift

1. Einleitung

Die Digitalisierung des öffentlichen Verwaltungshandelns ist ein (notwendiger) Schritt in Richtung Zukunft. Die orts- und zeitungebundene, medienbruchfreie Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen bietet zahlreiche Vorteile, sowohl für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen als auch für die Verwaltungsbehörden. Die Digitalisierung des Verwaltungshandelns vermag Prozesse zu beschleunigen, Bürokratie zu reduzieren und gleichzeitig Transparenz zu erhöhen ebenso wie Ressourcenaufwand zu verringern.

„Doch bislang hat die digitale Transformation der Verwaltung in Deutschland noch keine Freudenfeuer entfacht. Auf hochgradig leistungsfähige digitale Angebote, die jeder gerne, vertrauensvoll und häufig nutzt, warten die Bürger bis dato vergebens.“¹

Obwohl das Zitat von Martini aus dem Jahr 2021 stammt, ist seine inhaltliche Relevanz für die gegenwärtige Diskussion unvermindert gegeben. Die Kommunalverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) handeln nach wie vor nicht vollständig digital.

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 hat die Notwendigkeit einer digitalisierten öffentlichen Verwaltung verdeutlicht. Die pandemiebedingte Schließung von Ämtern und die damit einhergehende Unerreichbarkeit von Verwaltungsleistungen führten die öffentlichen Verwaltungen an den Rand ihrer Dienstleistungsfähigkeit.² Mittels digitaler Lösungen konnte zumindest ein Teil der Dienstleistungen aufrechterhalten werden. Die COVID-19-Pandemie vermag der Digitalisierung des Verwaltungshandelns einen Schub gegeben und dessen Priorität verdeutlicht zu haben. Der stetige Ausbau von Electronic Government (E-Government), ergo der elektronischen Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung, begann jedoch schon weit vor dem Ausbruch der Pandemie. Gleichwohl ist unbestritten, dass die Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen nur langsam zunimmt.

Die verwaltungswissenschaftliche Dissertation widmet sich den Kommunalverwaltungen³, welche als unterstes Glied in der Hierarchie die direkte Schnittstelle zu den Menschen vor Ort

¹ Martini (2021), Rn. 13.

² Punz (2020), o. S.

³ Die Begriffe ‚Kommunalverwaltung‘ und ‚Kommune‘ werden in dieser Dissertation synonym verwendet und bezeichnen die untersten Verwaltungseinheiten im politisch-administrativen Staatsaufbau. Die Europäische Union bezeichnet diese Verwaltungseinheiten in der Regel als lokale Ebene.

darstellen und neben Selbstverwaltungsaufgaben zahlreiche Basisdienstleistungen, z. B. obligatorische Kraftfahrzeug-Angelegenheiten, Passangelegenheiten, Beurkundungen, An- und Ummeldungen, anbieten. Eine gelungene Verwaltungsdigitalisierung bedingt den Einsatz moderner E-Government-Techniken auf kommunaler Ebene.

Die Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben für die verschiedensten Verwaltungsleistungen stellt die Kommunalverwaltungen allerdings vor eine große Herausforderung. Als Kommunalbeamtin der Landeshauptstadt Düsseldorf fällt mir in meiner täglichen Arbeit das Bedürfnis nach voll digitalisierten Verwaltungsleistungen und generell einer Digitalen Transformation der Verwaltung immer wieder auf. Zudem verspüre ich die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger ob der langsamen Fortschritte und sehe gleichzeitig die Problematiken, die sich der Behörde beim Ausbau von E-Government stellen. Die wesentlichen Hürden, mit denen die Kommunalverwaltungen konfrontiert sind, werden deshalb im Weiteren ergründet.

Die Dissertation wirft also einen Blick auf den Fortschritt bei der Digitalisierung des Verwaltungshandelns auf kommunaler Ebene. Da dieser hinter den Erwartungen bleibt, lohnt es sich, den Ausbauprozess sowie die vorhandenen Barrieren und vor allem die Faktoren, die die Verwirklichung der Digitalisierungsvorhaben zu fördern vermögen, genauer zu betrachten. Die Frage nach dem Digitalisierungsfortschritt ist Gegenstand zahlreicher Studien, die sich den Begebenheiten in verschiedenen Ländern und den Hemmnissen bei der Verwaltungsdigitalisierung widmen. Ein Aspekt, den die Studien jedoch in diesem Zusammenhang vernachlässigen, ist der Blick über den staatlichen Kontext hinaus in Richtung der supranationalen Ebene – der Europäischen Union.

Die Europäische Union (EU) hat einen unverkennbaren Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten und deren Einwohnerinnen und Einwohner. Europäisches Recht beeinflusst das Leben und Handeln vor Ort. Die Kommunalverwaltungen stellen in vielen Fällen die Umsetzungsinstanz der europarechtlichen Vorgaben dar und sind durch die Politik und die Gesetzgebung auf europäischer Ebene betroffen.

Die Dissertation verfolgt das Ziel, den Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen in Kommunalverwaltungen zu beleuchten.

Seit vielen Jahren, z. B. im eGovernment Aktionsplan 2016–2020⁴, macht es sich die Europäische Kommission zum erklärten Ziel, zur Modernisierung digitaler öffentlicher Dienstleistungen beizutragen und mittels verschiedener Programme als Katalysator zu dienen. Das Ausmaß des europäischen Einflusses kann sehr unterschiedlich sein: Die Europäische Union kann als Impulsgeberin oder steuernde Kraft dienen, z. B. mittels ihrer Rechtssetzungskompetenz, oder finanzielle Hilfen bereitstellen sowie technologisches Knowhow weitergeben und so auf eine indirekte oder direkte Weise Einfluss nehmen. Welche Maßnahmen die Europäische Union beim Ausbau der Verwaltungsdigitalisierung ergreift und ob diese insbesondere in den für den Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern existenziellen Kommunalverwaltungen einen Mehrwert generieren, wird im Folgenden aus der Sichtweise der kommunalen Ebene untersucht.

Es ist aber nicht nur die wissenschaftliche Betrachtung, die die europäische Ebene hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung oftmals unbeachtet lässt und regelmäßig keinen Rückschluss auf die Kommunalverwaltungen zieht. Auf Grundlage meiner Berufserfahrungen, die ich als Städtische Oberverwaltungsrätin bei der Landeshauptstadt Düsseldorf innerhalb von zehn Dienstjahren sammeln konnte, teile ich die Einschätzung, dass die Europäischen Union auf kommunaler Ebene eine marginale Rolle spielt und im alltäglichen Verwaltungsgeschehen oftmals vernachlässigt wird. Viele Kommunalverwaltungen haben sogenannte Europabüros eingerichtet, welche in der Regel auf Fördermittelmanagement und europäische Netzwerke spezialisiert sind. Die Fachbereiche, welche die fachliche Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben betreuen, kommen jedoch, meiner Erfahrung nach zu urteilen, nur selten in Berührung mit der Europäischen Union und ihren Maßnahmen. Umso mehr ist es mir ein Anliegen, mit dieser Dissertation das kommunale Handeln im Bereich des E-Government um die europäische Perspektive zu erweitern. Dahinter steckt das Ansinnen, eine Verbindung zwischen der europäischen und der kommunalen Ebene herzustellen und praxisorientierte Ergebnisse zu generieren, die einen Mehrwert für das Verwaltungshandeln auf europäischer sowie kommunaler Ebene darstellen.

⁴ Europäische Kommission (2016).

1.1. Ziel der Dissertation

Das zentrale Anliegen dieser Dissertation besteht darin, den Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government bzw. digitaler Verwaltungsleistungen in deutschen Kommunalverwaltungen zu untersuchen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Darstellung der Verwaltungsrealität und die Analyse der Beweggründe des Verwaltungshandelns im Bereich des E-Government, mit dem Ziel, ein Verständnis über das Verhältnis und die Wechselwirkungen zwischen europäischer und kommunaler Ebene zu erlangen. Die Dissertation bezweckt, einen substanziellen Beitrag zum Verständnis der Verwaltungspraxis zu leisten und aufzuzeigen, inwiefern die europäischen Maßnahmen die kommunale Ebene erreichen und den Ausbau von E-Government vorantreiben. Die um die europäische Perspektive erweiterte Betrachtung des kommunalen Handelns im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung soll dazu dienen, praxisrelevante Einsichten zu gewinnen, die für die Kommunen sowie für die Europäische Union von Nutzen sein können.

1.2. Aufbau der Dissertation

Die Dissertation gliedert sich in zwölf Kapitel. Nach den einleitenden Worten, der Zielbestimmung und den Begriffsdefinitionen (Kapitel 1) erfolgt die Darstellung des methodischen Vorgehens und theoretischen Rahmens (Kapitel 2). Anschließend wird das digitale Verwaltungshandeln auf europäischer sowie kommunaler Ebene betrachtet. Mit Blick auf die europäische Ebene werden zunächst die Zuständigkeit der EU im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung abgebildet und anschließend die europäischen Maßnahmen zur Förderung des E-Government, sowohl in der Vergangenheit, als auch die aktuellen Vorhaben, beschrieben (Kapitel 3). In Bezug auf die kommunale Ebene werden insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland und der Digitalisierungsstand in deutschen Kommunen dargestellt (Kapitel 4). Ein Exkurs zeigt die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland (Kapitel 4.4). Es folgt eine Analyse der häufigsten Problemstellungen bzw. Barrieren bei der Digitalisierung in Kommunen, welche in einem Kriterienraster mündet, dass die Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation definiert (Kapitel 5). Die Definition der Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation bildet den Ausgangspunkt für die Bewertung des Einflusses der EU auf den Ausbau von E-Government. Im weiteren Verlauf werden die Möglichkeiten der Einflussnahme der EU geschildert (Kapitel 6) und im Zuge der Darstellung der Umsetzungsbestrebungen in der BRD

der Föderalismus als bremsender Faktor identifiziert (Kapitel 7). Anschließend wird im Rahmen von Fallstudien (Kapitel 8) und Expertinnen- und Experteninterviews (Kapitel 9) der Einfluss der EU auf die Kommunen und deren Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung beleuchtet und die Maßnahmen der EU anhand der Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung bewertet (Kapitel 10). Zum Schluss werden die Ergebnisse diskutiert und resümiert (Kapitel 11). Im Ausblick erfolgt schließlich eine kritische Betrachtung der Vorgehensweise und die Nennung weitergehender Forschungspotentiale sowie Handlungsoptionen für die EU (Kapitel 12).

1.3. Definitorisches

Zu Beginn werden die gängigsten Begriffe in Hinblick auf die öffentliche Verwaltung und deren Modernisierung beleuchtet. Anschließend folgt die Eingrenzung des Forschungsbereiches.

In der öffentlichen Diskussion und den einschlägigen Quellen werden die Begriffe E-Government, Verwaltungsdigitalisierung und Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung zumeist synonym genutzt. Wie sich zeigen wird, verfolgen die Begriffe trotz kleinerer Unterschiede in ihrer Definition das gleiche Ziel, sodass eine synonyme Verwendung als unproblematisch betrachtet wird.

1.3.1. Digitale Transformation und Digitalisierung

Die Begriffe ‚Digitale Transformation‘ und ‚Digitalisierung‘ werden zumeist synonym verwendet⁵, allerdings unterscheiden sich die beiden Begriffe hinsichtlich ihrer Tiefe. Digitalisierung ist per Definition die Umwandlung analoger Daten in eine digitale Form. Digitalisierung meint also auf der einen Seite die Überführung analoger Informationen in eine digitale Speicherform, und auf der anderen Seite bezeichnet sie die Übernahme zuvor menschengemachter Aufgaben durch einen Computer. Dokumente werden zunächst elektronisch bereitgestellt, z. B. über Webseiten oder Formulare, und können anschließend mittels digitaler Workflows weiterverarbeitet werden.⁶ Der Begriff Digitalisierung wird in der Öffentlichkeit und gleichwohl in der Verwaltung seit einigen Jahren übermäßig genutzt,

⁵ Streicher (2020), S. 1.

⁶ Streicher (2020), S. 1 f.

wobei das eigentliche Überführen von analogen Daten bereits größtenteils stattgefunden hat.⁷ Unter dem Begriff Digitalisierung versteht man heutzutage allerdings nicht mehr nur die digitale Abbildung von analogen Daten, sondern insbesondere die Schaffung von medienbruchfreien Dienstleistungen und automatisierten Büroabläufen.⁸ Digitalisierung setzt voraus, dass das Verwaltungshandeln auf digitale Angebote umgestellt wird und den Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht wird, Dienstleistungen über digitale Kanäle in Anspruch zu nehmen.⁹ Das Abrufen digitaler Informationen oder eine elektronische Terminvereinbarung für einen späteren Präsenztermin beschreiben jedoch noch keinen digitalisierten Prozess, sondern erst die vollständige digitale Durchführung von Dienstleistungen.¹⁰

Im Gegensatz zur Digitalisierung handelt es sich bei der Digitalen Transformation um einen ganzheitlichen Ansatz bzw. Veränderungsprozess. Die Digitale Transformation betrachtet Problemstellungen unter den neuen Möglichkeiten und fragt nach der Notwendigkeit von Prozessen und der Vereinfachung von Prozessen durch moderne Technologien. Es geht dabei nicht nur um die bloße Nutzung digitalisierter Inhalte, sondern um den Umbau von Organisationen und Abläufen mit dem Ziel einer medienbruchfreien und elektronisch durchgängigen Nutzung zwischen Kundinnen und Kunden und Verwaltungen.¹¹ Unter ‚medienbruchfrei‘ versteht man den digitalen Ablauf eines Prozesses ohne die Nutzung anderer Medien, ergo Papier oder Fax.

Die Digitale Transformation hat nicht schon dann stattgefunden, wenn elektronische Akten eingeführt wurden oder digitale Wissensmanagementsysteme vorherrschend sind, sondern erst, wenn durch den Transformationsprozess auch ein kultureller Wandel hin zu einem offenen Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern und einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung geführt hat.¹² Dieser kulturelle Wandel hin zum Digitalen erfordert zudem eine verständliche Vermittlung der anstehenden Veränderungen und eine offene Kommunikation innerhalb der Verwaltung sowie nach außen gerichtet gegenüber den Kundinnen und Kunden.

⁷ Heuermann et al. (2018a), S. 9.

⁸ Heuermann et al. (2018a), S. 11.

⁹ Siebenlist/Mainka (2019), S. 113.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Streicher (2020), S. 1 f.

¹² Siebenlist/Mainka (2019), S. 112.

Die Modernisierungsmaßnahmen, die unter den Begriffen Digitale Transformation und Digitalisierung zusammengefasst werden, haben eine externe sowie eine interne Dimension. Die externe Dimension beschäftigt sich mit der Leistungserbringung gegenüber der Bevölkerung sowie Unternehmen und deren Interaktion mit der Verwaltung über digitale Kanäle, respektive dem Internet. Die interne Dimension betrifft die technologische Optimierung und Adaption administrativer Prozesse inmitten der Verwaltung bzw. zwischen ihren Organisationseinheiten.¹³

Das grundsätzliche Ziel, das hinter beiden Begriffen steckt, ist, wie bereits erwähnt, die Durchführung eines medienbruchfreien, Ende-zu-Ende digitalisierten Prozesses, der von der Antragstellung über die Bearbeitung bis hin zur Ermittlung des Ergebnisses an die Antragstellenden elektronisch abläuft.¹⁴ Die Digitale Transformation und die Digitalisierung verfolgen zudem das Ziel, die Effizienz und Effektivität administrativer Prozesse zu steigern und damit das Wachstum der Akzeptanz behördlichen Handelns in der Bevölkerung und Wirtschaft anzukurbeln. Die Schaffung innovativer, digitaler Methoden birgt für Verwaltungen, wie eingangs kurz erwähnt, viele Vorteile. Hinsichtlich der Serviceorientierung ergeben sich Erleichterungen für Verwaltungskundinnen und -kunden und die Transparenz von Verwaltungsverfahren kann erhöht werden. Zudem ist es den Verwaltungsbehörden durch eine fortschreitende Modernisierung möglich, Abläufe überflüssig zu machen, die Qualität der Dienstleistungen zu erhöhen, Kosten zu senken und die Bedienung für ihre Beschäftigten zu erleichtern.¹⁵

1.3.2. E-Government

Die Speyerer Definition von Electronic Government (E-Government), die danach strebt, Ungenauigkeiten und Zweideutigkeiten in Bezug auf Inhalt und Umfang der Begriffe zu vermeiden, beschreibt E-Government als „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwaltung (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.¹⁶

Die Speyerer Definition umfasst den gesamten öffentlichen Sektor, mithin die lokale, regionale, nationale und supranationale Ebene, ergo Kommunen, Länder, Bund und die EU.

¹³ Marienfeldt et al. (2024), S. 38.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Heuermann et al. (2018a), S. 14 ff.

¹⁶ Von Lucke/Reinermann (2000), S. 1.

E-Government betrifft sowohl Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors als auch Prozesse zwischen dem öffentlichen Sektor, der Bevölkerung, der Wirtschaft und Nicht-Regierungsorganisationen.¹⁷ Der deutsche Gesetzgeber hat die Speyerer Definition übernommen und dem E-Government-Gesetz zu Grunde gelegt.¹⁸

E-Government meint somit die elektronische Durchführung von Verwaltungsverfahren. Konkret kann man unter dem Begriff E-Government die Digitalisierung behördlicher Leistungen ebenso wie die Erledigung solcher Leistungen mithilfe digitaler Technologien verstehen.¹⁹ Ähnlich wie bei dem Begriff Digitale Transformation lässt sich unter E-Government aber nicht nur die bloße Elektronifizierung von Leistungen, sondern ein ganzheitlicher Ansatz verstehen. Es geht um die Strategie der Verwaltung, deren Prozesse und Organisationsformen.²⁰ Wird das Verwaltungshandeln mittels Informationstechnik (neu) gestaltet, wirkt sich das auf die Aufbau- und die Ablauforganisation der Verwaltungen aus.²¹ Mit dem Begriff E-Government wird eine umfassende Verwaltungsmodernisierung bezeichnet, die die herkömmlichen Verwaltungsorganisationsprozesse ablöst und von einer intensiven Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt ist.²²

Mit der Definition von E-Government werden zahlreiche Vorteile herausgestellt: Der Staat, Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen versprechen sich Chancen durch den Ausbau von E-Government. Zum einen profitieren Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, indem der Aufwand für sie sinkt, wenn sie schneller, transparenter und kostengünstiger Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können und Behördenbesuche entfallen, sobald diese Leistungen ortsunabhängig angeboten werden. Zum anderen ergeben sich aus staatlicher Sicht Verbesserungen in der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren sowie eine Effizienzsteigerung interner Behördenabläufe.²³ Gleichzeitig ist die elektronische Durchführung von Verwaltungsverfahren nicht ausschließlich mit Vorteilen verbunden, sondern birgt Risiken und bringt Herausforderungen mit sich. Insbesondere datenschutzrechtliche Aspekte stellen im Kontext der digitalen Verarbeitung von personenbezogenen Daten eine besondere Herausforderung dar. Zudem ist

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Denkhaus/Falkhofen (2024), Rn. 13, Bundesministerium des Innern und für Heimat (2012), S. 2.

¹⁹ Siebenlist/Mainka (2019), S. 114 ff.

²⁰ Heuermann et al. (2018a), S. 34.

²¹ Heuermann et al. (2018a), S. 35.

²² Beck (2020), S. 2.

²³ Brandhorst (2021a), o. S.

die Einführung digitaler Technologien zunächst mit hohen Kosten verbunden. Die soziale Dimension, etwa die Gewährleistung der Inklusivität digitaler Leistungen für alle Bevölkerungsgruppen oder der durch die Digitalisierung entstehende Veränderungsdruck für die Verwaltungsbeschäftigten, spielt ebenfalls eine nicht zu vernachlässigende Rolle.²⁴

E-Government-Initiativen bzw. Reformbewegungen gibt es seit den 1990er-Jahren.²⁵ Auf die Historie wird in der Dissertation jedoch nicht eingegangen. Bei der Problemanalyse zum Stand der Digitalen Transformation in Kommunalverwaltungen wird zwar gezeigt, welche Probleme es in der Vergangenheit gab, eine zukunftsgerichtete Herangehensweise erscheint jedoch zweckmäßiger, da die Digitale Transformation stark von gegenwärtigen Impulsen geprägt ist und die Verzahnung der europäischen und kommunalen Ebene auf die zukünftige Verwaltungspraxis abzielt.

1.3.3. Verwaltungsverfahren / Verwaltungsleistungen

Unter Verwaltungsverfahren wird im Sinne des § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist, verstanden.²⁶

„Mit dem Begriff Leistungen wird das Handeln der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, das nach außen gerichtet ist und auf das die Bürgerinnen und Bürger [...] einen Anspruch haben oder das aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen genutzt oder geduldet werden muss.“²⁷

Eine Verwaltungsleistung ist also ein Produkt, das eine Verwaltungsbehörde für ihre Kundinnen und Kunden erbringt. Hinsichtlich des Produktes stehen die Kundinnen und Kunden in der Regel in einer Abhängigkeit zu der Verwaltungsbehörde, da es sich größtenteils um obligatorische Produkte wie einen Personalausweis, eine Geburtsurkunde oder ein Führungszeugnis handelt, welche die Kundinnen und Kunden für bestimmte Zwecke benötigen.

²⁴ Europäisches Parlament (2015), S. 8 f.

²⁵ Wirtz/Kubin (2021), S. 285.

²⁶ § 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102) zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2154) m. W. v. 01.08.2021.

²⁷ Föderales Informationsmanagement (2012), S. 4.

Im Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung, bereitgestellt durch das Föderale Informationsmanagement, werden sämtliche Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen verzeichnet.²⁸ Der Leistungskatalog beinhaltet Verwaltungsleistungen, die entweder vollständig in der Regelungs- und Vollzugskompetenz des Bundes liegen, der Regelungskompetenz des Bundes und der Vollzugskompetenz der Länder unterfallen oder deren Regelungs- und Vollzugskompetenz bei den Ländern und den Kommunen angesiedelt ist²⁹ und stellt diese strukturiert und auf eine verständliche Art und Weise dar.

Die Kategorisierung der Verwaltungsleistungen erfolgt regelmäßig in Form des sogenannten Lebenslagenansatzes. Leistungen, die eine Verwaltung erbringt, werden demnach nach Lebenslagen gebündelt.³⁰ Die Lebenslage ‚Geburt‘ umfasst u. a. Verwaltungsleistungen wie die Anzeige einer Geburt, die Eintragung in das Geburtenregister, die Anerkennung einer Vaterschaft und die Beantragung des Kindergeldes.³¹ Zudem gibt es Verwaltungsleistungen, welche in mehreren Lebenslagen einschlägig sind, z. B. die Ausstellung eines Personalausweises, die Ausstellung einer Geburtsurkunde oder eines Führungszeugnisses.³²

1.4. Abgrenzung des Forschungsbereiches

Das E-Government betrifft, wie dargelegt, sämtliche Bereiche des Verwaltungshandelns. Interne Prozessabläufe werden digitalisiert, die Aktenführung wird künftig elektronisch erfolgen und die Arbeitsweise der Verwaltungen wird sich mit der Zeit wandeln.³³ In der Außenwirkung bedeutet der Ausbau von E-Government die Zurverfügungstellung digitalisierter Verwaltungsleistungen für die Verwaltungskundinnen und -kunden, also Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen oder andere Institutionen.

Der ganzheitliche Ansatz, welcher einen Wandel nach innen und außen betrachtet, ist ohne Zweifel von großer Bedeutung, um Kommunalverwaltungen zukunftsfähig aufzustellen. Gegenstand der Dissertation wird jedoch nicht die Digitalisierung bzw. die Digitale Transformation interner Prozesse sein, sondern das nach außen gerichtete Angebot von medienbruchfreien, digitalen Verwaltungsleistungen. Es wird ein besonderes Augenmerk auf

²⁸ Föderales Informationsmanagement (2012), S. 17.

²⁹ Beck (2020), S. 4.

³⁰ Hunnius/Schuppan (2015), S. 19 f.

³¹ Hunnius/Schuppan (2015), S. 35.

³² Hunnius/Schuppan (2015), S. 50 f.

³³ Denkhof/Falkhofen (2024), Rn. 14 f.

diejenigen Leistungen gelegt, die die Bevölkerung, ergo Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, als Endnutzerinnen und -nutzer haben.

Nach dem Vorstoß der Großen Koalition aus dem Jahr 2013, die zentralen und am stärksten nachgefragten Verwaltungsleistungen online anzubieten,³⁴ wurde mittels einer Studie aus dem Jahr 2015 ein Katalog zusammengestellt, der die Top 100 Verwaltungsleistungen definiert. Einschlägige Verwaltungsleistungen enthält auch der Umsetzungskatalog des Onlinezugangsgesetzes³⁵ (OZG), welcher Leistungsbündel zusammenfasst, die innerhalb einer bestimmten Frist digitalisiert werden sollen. Die dort aufgeführten Verwaltungsleistungen wurden zuvor auf deren Eignung, elektronisch abgewickelt werden zu können, überprüft.³⁶

Neben der Bundesrepublik Deutschland hat auch die Europäische Union bestimmte Verwaltungsleistung als vorrangig zu digitalisieren eingestuft. Im Rahmen der Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors (Single Digital Gateway-Verordnung)³⁷ legt die Europäische Union einundzwanzig Verwaltungsleistungen fest, welche durch die mitgliedstaatlichen Behörden vollständig online abwickelbar gemacht werden sollen. Darunter fallen unter anderem die Beantragung des Nachweises über die Eintragung in das Geburtenregister, die Beantragung eines Wohnsitznachweises oder die Zulassung eines Kraftfahrzeuges.³⁸

Eine Orientierung an diesen Leistungskatalogen bietet sich an, da es sich um vielfach genutzte Standardleistungen handelt und die Kommunen letztlich durch die o. g. Rahmenbedingungen verpflichtet sind, diese digital verfügbar zu machen.³⁹ Die in den zuvor erwähnten Katalogen enthaltenen Verwaltungsleistungen sind allerdings nicht ausschließlich Leistungen der Kommunalverwaltung. Es handelt sich in Teilen um Leistungen von u. a.

³⁴ Hunnius/Schuppan (2015), S. III.

³⁵ Die 1. Auflage des OZG-Umsetzungskatalogs findet sich unter Stocksmeier/Hunnius (2018). Der OZG-Umsetzungskatalog unterliegt einem kontinuierlichen Änderungsprozess. Die digitale Version des OZG-Umsetzungskataloges, welche regelmäßig aktualisiert wird, findet sich unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>.

³⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 2.1.

³⁷ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

³⁸ Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

³⁹ § 1 Abs. 1 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

Rentenversicherungen, Universitäten oder Finanzämtern. In Anbetracht des Forschungsvorhabens werden ausschließlich die Leistungen der Kommunalverwaltungen betrachtet. Neben der Betrachtung einzelner Verwaltungsleistungen wird zudem die elektronische Rechnungsstellung als Instrument der Leistungserbringung analysiert, um den gesamten Prozess der Leistungserbringung abzudecken. Dabei wird eine Mischung von Verwaltungsleistungen aus verschiedenen Lebenslagen und dem Querschnitt betrachtet, um sämtliche Zielgruppen einzubeziehen.

Neben der inhaltlichen Abgrenzung erfolgt eine Konzentration auf nordrhein-westfälische Kommunen, um der Besonderheit des in Deutschland herrschenden Föderalismus und der damit einhergehenden unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen Rechnung zu tragen, sodass eine Vergleichbarkeit hergestellt werden kann. Die Begrenzung des Untersuchungsfeldes ermöglicht eine tiefgehende Analyse und erlaubt die Einbettung der Ergebnisse in einen zusammenhängenden organisatorischen sowie rechtlichen Rahmen. Zudem führt die geografische Nähe zu einer besseren Erreichbarkeit von Expertinnen und Experten.

2. Methodisches Vorgehen und theoretische Grundlage

Nach der Einleitung mitsamt Zielsetzung, Begriffsbestimmungen und der Abgrenzung des Forschungsbereichs folgt die Darstellung der theoretischen Grundlage, die Beschreibung des methodischen Vorgehens sowie die Aufarbeitung des Forschungsstandes.

Die Dissertation betrachtet als zentralen Untersuchungsgegenstand die öffentliche Verwaltung, wobei das Augenmerk konkret auf die Kommunen und die Europäische Union als Akteurinnen gelegt wird. Mit Bezug auf den Ausbau von E-Government erfolgt eine Betrachtung des bestehenden Verhältnisses zwischen Kommunalverwaltungen und Europäischer Union vor dem Hintergrund, praxisnahe Erkenntnisse über den Einfluss der Europäischen Union auf die Kommunen sowie die Effektivität der europäischen Maßnahmen zu gewinnen. Die Dissertation ist somit dem verwaltungswissenschaftlichen Spektrum zuzuordnen und folgt einem empirischen Erkenntnisinteresse. Die Intention besteht darin, die Verwaltungsrealität darzustellen, das Verwaltungshandeln zu analysieren und die Wechselwirkungen zwischen den beiden Ebenen zu verstehen. Die Betrachtung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist bei dem vorliegenden Untersuchungsgegenstand besonders relevant, da sich das Dissertationsvorhaben mit der Steuerung, Organisation und Umsetzung politischer Maßnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie der Interaktion zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im Mehrebenensystem befasst und insbesondere die Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis betrachtet.

2.1. Forschungsfrage und theoretischer Rahmen

Die Dissertation verfolgt das Ziel, den Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen in Kommunalverwaltungen zu erforschen und damit einen substanziellen Beitrag für das Verständnis der Verwaltungspraxis zu leisten. Die Erforschung erfolgt anhand einer pragmatischen Orientierung, wobei zunächst das reale Problemfeld beschrieben wird und im Ergebnis Erkenntnisse über die Wirksamkeit der europäischen Maßnahmen gewonnen werden.

Die Forschungsfrage lautet mithin:

Erreichen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government die deutschen Kommunalverwaltungen und fördern dort den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen?

Die Forschungsfrage kombiniert die Untersuchung der Reichweite der europäischen Maßnahmen (Erreichen der kommunalen Ebene) und deren Wirkung. Zur Konkretisierung der Forschungsfrage und Strukturierung des Analyseprozesses werden folgende Leitfragen herangezogen:

- 1. Welche Ziele und Maßnahmen verfolgt die Europäische Union im Bereich des E-Government?*
- 2. Was sind auf kommunaler Ebene Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung?*
- 3. Wie kann die Europäische Union Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten nehmen und welche Faktoren beeinträchtigen die Einflussnahme der Europäischen Union auf die kommunale Ebene im Bereich des E-Government?*
- 4. Wie nehmen die Kommunen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government wahr?*
- 5. Inwiefern tragen die Maßnahmen der Europäischen Union zum Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in Kommunen bei?*

Den theoretischen Rahmen bildet die Organisationstheorie des Neo-Institutionalismus. Dem Neo-Institutionalismus zur Folge sind Organisationen in rechtlich und gesellschaftlich institutionalisierte Regelungssysteme eingebettet, welche deren Strukturen und Handlungen beeinflussen bzw. prägen.⁴⁰ Organisationen sind die zentralen Akteurinnen und Akteure im Neo-Institutionalismus.⁴¹ Verwaltungen können als solche Akteurinnen bzw. Organisationen angesehen werden, die durch Institutionen geprägt werden. Die handelnden Personen innerhalb einer Organisation spielen in der Theorie des Neo-Institutionalismus keine wesentliche Rolle.⁴² Personenbezogene Einflüsse werden in der Dissertation nicht betrachtet, da diese zu stark variieren und schwer zu verallgemeinern sind und der Analyse der systemischen Zusammenhänge nicht dienlich sind.

⁴⁰ Bohne (2018), S. 119 f.

⁴¹ Suder (2023), S. 49.

⁴² Bohne (2018), S. 119.

Der Begriff der Institution ist zentraler Bezugspunkt des Neo-Institutionalismus. Institutionen sind nicht nur formale Regelungen, z. B. Gesetze, die mit Zwang durchgesetzt werden können, sondern auch informelle Normen, rechtlich unverbindliche Standards, soziale Werte und Überzeugungen sowie nicht hinterfragte, als selbstverständlich erachtete Verhaltensweisen oder verfestigte Erwartungshaltungen.⁴³ Der Handlungsrahmen für Organisationen wird somit durch rechtliche Normen und gesellschaftlich-verbindliche Handlungsgrundsätze bestimmt. Die Institutionen haben eine Bedeutung für das Handeln von Akteurinnen und Akteuren und stellen einen Ordnungsrahmen dar, an dem sich Akteurinnen und Akteure in ihrem individuellen Handeln verbindlich orientieren.⁴⁴ Es wird angenommen, dass sich Strukturen und andere Merkmale von Organisationen den Anforderungen rechtlicher und gesellschaftlicher Institutionen anpassen, wodurch eine strukturelle Ähnlichkeit (Isomorphismus) von Organisationsmerkmalen entsteht.⁴⁵ Im Grunde genommen führen Institutionen also dazu, dass Organisationen infolge von eingegrenzten Handlungsspielräumen homogener werden.⁴⁶

Die Angleichung, Isomorphismus, erfolgt laut der Grundannahme des Neo-Institutionalismus durch Zwang, Nachahmung oder normativen Druck. Zwang kann durch gesetzlichen, politischen oder finanziellen Druck entstehen. Der Wille zur Nachahmung entsteht durch die Orientierung an Erfolgsbeispielen oder Vorbildern. Normativer Druck entsteht durch professionelle Standards, die einen gemeinsamen Orientierungsrahmen bieten und durch die Verbreitung von Deutungsmustern, die sich auf Grund standardisierter Ausbildung, Netzwerken oder Berufswechseln innerhalb der gleichen Branche ähneln.⁴⁷

Innerhalb des Neo-Institutionalismus haben sich zwei Forschungsansätze herausgebildet, der mikroinstitutionalistische Ansatz und der makroinstitutionalistische Ansatz. Der mikroinstitutionalistische Ansatz richtet den Fokus auf die Organisation und die innerhalb der Organisation agierenden Akteurinnen und Akteure und geht davon aus, dass Organisationen selbst institutionalisierte Handlungsrahmen erzeugen und ihr Handeln durch ihre eigens etablierten Strukturen geprägt ist. Der makroinstitutionalistische Ansatz hingegen konzentriert sich auf die Umwelt von Organisationen und besagt, dass institutionalisierte

⁴³ Bohne (2018), S. 119 f.

⁴⁴ Suder (2023), S. 48.

⁴⁵ Bohne (2018), S. 119 f.

⁴⁶ Suder (2023), S. 56.

⁴⁷ Suder (2023), S. 57 ff.

Erwartungen von außen an Organisationen herangetragen werden, die die Organisationen aufnehmen und deren Handeln widerspiegeln.⁴⁸ Letzterer dient im Rahmen der Dissertation als Ausgangslage für die Bewertung des Einflusses der Europäischen Union auf die deutschen Kommunen, da das Verhältnis zwischen der EU und der Kommunen im Mittelpunkt der Arbeit steht. Die internen Handlungsrahmen der Kommunen werden nicht betrachtet.

Der Neo-Institutionalismus stellt insofern einen adäquaten Analyserahmen dar, um die Hintergründe von politisch-administrativen Entscheidungen im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung zu beleuchten und den Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in den Kommunen zu analysieren.

2.2. Methodik

Die Art der Fragestellung und die praxisorientierte Ausrichtung legen den Einsatz qualitativer Methoden zur Erhebung und Auswertung der Daten nahe, um ein grundlegendes Verständnis und tiefgreifende Einsichten in das komplexe Themenfeld der Verwaltungsdigitalisierung zu erhalten.

2.2.1. Qualitative Inhalts- und Dokumentenanalyse

Die qualitative Inhalts- und Dokumentenanalyse dient zur Bestandsaufnahme und Beschreibung des aktuellen Sachstandes sowie der Digitalisierungsvorhaben auf kommunaler und europäischer Ebene. Der Forschungsgegenstand E-Government erfordert eine aktuelle Betrachtung, sodass vorwiegend Internetquellen herangezogen werden, welche regelmäßig aktueller sind als Printmedien. Die Methodik besteht insbesondere aus der Beschreibung der (rechtlichen) Grundlagen der Modernisierungsmaßnahmen und der aktuellen Vorhaben der staatlichen Akteurinnen und Akteure (Kommunalverwaltungen, Länder, Bund und Institutionen der Europäischen Union) sowie der Auswertung der einschlägigen Literatur und zeigt damit die wesentlichen Rahmenbedingungen für ein funktionierendes E-Government in der öffentlichen Verwaltung.

Die Auswertung des vorhandenen Materials bzw. der textbasierten Daten erfolgt mittels des Verfahrens der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2016). Die qualitative Inhaltsanalyse dient zur Bearbeitung von Texten, z. B. Zeitungsartikeln, Internetmaterialien

⁴⁸ Suder (2023), S. 49.

oder Interview-Transkripten, zwecks Datenerhebung und zeichnet sich nach Mayring durch die Vielzahl ihres Materials aus, wobei die qualitative Interpretation der Dokumente einen entscheidenden Stellenwert einnimmt.⁴⁹ Nach der Recherche und der Sammlung einschlägiger Dokumente erfolgt eine Einschätzung, ob diese einen Wert für die Beantwortung der Forschungsfrage generieren. Zur Beschaffung geeigneten Dokumentenmaterials werden bekannte Datenbanken⁵⁰, wissenschaftliche Zeitschriften⁵¹ und Studien in den Forschungsbereichen Öffentliche Verwaltung und Verwaltungsdigitalisierung durchsucht. Die Suche konzentriert sich mittels konkreter Suchbegriffe auf die Beantwortung der Forschungsfrage. Die Suchbegriffe lauten Kommune, Europäische Union, Digitalisierung, E-Government, Einfluss und werden miteinander kombiniert.

Daraufhin findet die Interpretation der Dokumente im Sinne der Forschungsfrage statt.⁵² Die Interpretation bzw. Analyse der einschlägigen Dokumente erfolgt im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse mittels eines am Material entwickelten Kategoriensystems. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, die Inhalte des Dokumentenmaterials so weit zu reduzieren, dass nur noch die wesentlichen Anhaltspunkte erhalten bleiben. Dadurch soll die Vielzahl des Dokumentenmaterials überschaubar gemacht werden, wobei darauf acht gelegt wird, dass das Abbild dessen nicht verloren geht.⁵³ Neben der Zusammenfassung ist eine weitere Intention der qualitativen Inhalts- und Dokumentenanalyse die Explikation des Dokumentenmaterials. Bei der explizierenden Analyse wird zusätzliches Material zu einzelnen, relevanten Textteilen herangetragen, um die Inhalte in den Kontext zu setzen bzw. ein Gesamtverständnis zu schaffen.⁵⁴

Die Vorgehensweise verfolgt letztlich das Ziel, dem Dokumentenmaterial Informationen zu entnehmen, diese in ein geeignetes Format umzuwandeln und vom ursprünglichen Text weiter zu verarbeiten, um eine Antwort auf die Forschungsfrage zu finden.⁵⁵

⁴⁹ Mayring (2016), S. 47.

⁵⁰ Die verwendeten Datenbanken sind Beck online, EBSCO, Google Scholar, JSTOR, ProQuest Central und SpringerLink.

⁵¹ Die verwendeten wissenschaftlichen Zeitschriften sind Behörden Spiegel, Die Verwaltung, Kommune21, Verwaltung der Zukunft (Fachportal) und Verwaltung und Management.

⁵² Mayring (2016), S. 48 f.

⁵³ Mayring (2016), S. 114 f.

⁵⁴ Mayring (2016), S. 115.

⁵⁵ Gläser/Laudel (2010), S. 197.

2.2.2. Leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews

Leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews dienen anschließend zur Analyse und Bewertung des Einflusses der Europäischen Union auf die Kommunalverwaltungen.

Ein Experte bzw. eine Expertin wird dadurch charakterisiert, dass sie Teil des Systems sind und damit über einen privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen verfügen und an der Implementierung, in diesem Fall der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, beteiligt sind. Dabei ist nicht nur oberste hierarchische Ebene einer Institution relevant, sondern auch die Personen, die Entscheidungen und Maßnahmen vorbereiten und über detailliertes Fachwissen verfügen.⁵⁶ Die Expertinnen und Experten selbst stellen jedoch nicht das Subjekt des Interesses dar, sondern ihre Expertise in einem bestimmten Handlungsfeld.⁵⁷ Sie repräsentieren eine Gruppe, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevante Erkenntnisse besitzt und dienen als Medium, durch welches das relevante Wissen erlangt werden kann.⁵⁸

Leitfadengestützte Interviews eignen sich besonders in Fällen, in denen in einem Interview mehrere Themen behandelt werden, die durch das Ziel der Untersuchung bestimmt sind. Des Weiteren eignen sie sich, um einzelne, genau bestimmte Informationen zu erheben.⁵⁹ Der Interviewleitfaden dient als ein Gerüst, um ein Gespräch zu ermöglichen, in dem sämtliche, erforderlichen Themen behandelt werden.⁶⁰ Mithilfe des Interviewleitfadens erfolgt eine Konzentration auf die spezifischen Kenntnisse der Expertinnen und Experten, die für die Forschungsfrage von Belang sind. Dem Aufkommen belangloser Themen soll durch die Vorstrukturierung des Interviews entgegengewirkt werden.⁶¹ Der Interviewende steuert damit den Gesprächsverlauf, um die gewünschten Informationen zu erhalten.⁶²

Die leitfadengestützten Interviews werden mit Verwaltungsbeamtinnen und -beamten bzw. Verwaltungsbeschäftigten geführt, die sich speziell den Themen E-Government und Verwaltungsdigitalisierung widmen und mittels ihrer Verantwortlichkeit sowie Aufgabenerfüllung Fachexpertise in diesem Bereich gesammelt haben. Bei der Durchführung

⁵⁶ Meuser/Nagel (2009), S. 467 f.

⁵⁷ Lamnek (2002), S. 176.

⁵⁸ Gläser/Laudel (2010), S. 11 f.

⁵⁹ Gläser/Laudel (2010), S. 111.

⁶⁰ Gläser/Laudel (2010), S. 142 f.

⁶¹ Lamnek (2002), S. 176.

⁶² Meuser/Nagel (2009), S. 467.

der leitfadengestützten Interviews steht die Gewinnung von Sachinformationen im Vordergrund. Die Erfassung detaillierter Informationen aus der Perspektive der für E-Government zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden wird als wesentlich zur Beantwortung der Forschungsfrage betrachtet, denn letztlich sind es die handelnden Akteurinnen und Akteure in Form von Verwaltungspersonal, die die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in ihrer jeweiligen Kommune vorantreiben.

Im Rahmen der Interviews werden die Verhaltensregeln nach Gläser und Laudel (2010) berücksichtigt. Eine adäquate Interviewführung bedingt das aktive Zuhören und die Vermeidung von Unterbrechungen sowie Bewertungen. Zudem bedarf es im Sinne einer natürlichen Gesprächsführung einer gewissen Flexibilität bei der Formulierung der Fragen. Die Fragen sollten jedoch in jedem Fall eindeutig formuliert sein. Darüber hinaus sollten Details oder Unverständlichkeiten hinterfragt werden.⁶³ Gläser und Laudel erachten es zudem als notwendig, dass die Forschenden in der Lage sind, sich auf die Interviewpartnerinnen und -partner einzustellen.⁶⁴

Die Gespräche mit den Expertinnen und Experten werden aufgenommen und anschließend wörtlich transkribiert. Sprachliche Eigenheiten, z. B. Betonungen oder Pausen, sowie Füllwörter werden nicht berücksichtigt. Die Setzung der Satzzeichen richtet sich nach den syntaktischen Regeln der deutschen Sprache. Die Transkription erfolgt per Rekorder-Applikation und wird manuell nachgebessert.

Die Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews erfolgt ebenfalls nach den Regeln der qualitativen Inhaltsanalyse. Die qualitative Inhaltsanalyse dient in Bezug auf die Expertinnen- und Experteninterviews dazu, den Umfang der transkribierten Gespräche zu verringern und die wesentlichen Inhalte vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Dissertation zu strukturieren.⁶⁵ Die Strukturierung erfolgt anhand eines induktiv entwickelten Kategoriensystems, das auf den in den Interviews gewonnenen Beobachtungen basiert und als Grundlage für die Entwicklung geeigneter Schlussfolgerungen dient.⁶⁶ Die Auswertung der Interviews orientiert sich somit an thematisch zusammenhängenden Ausschnitten, die zunächst geordnet und anschließend gebündelt, verglichen und in einen Sinnzusammenhang

⁶³ Gläser/Laudel (2010), S. 172 ff.

⁶⁴ Gläser/Laudel (2010), S. 178.

⁶⁵ Gläser/Laudel (2010), S. 200.

⁶⁶ Mayring (2016), S. 116.

gesetzt werden.⁶⁷ Ziel der Interviewauswertung ist die Beantwortung der Forschungsfrage auf Grundlage der von den Expertinnen und Experten dargestellten Inhalte.⁶⁸

Die Audioaufnahmen, Transkripte und das angewandte Auswertungsraster werden digital dokumentiert und datenschutzkonform abgelegt.⁶⁹

2.2.3. Fallstudien

Darüber hinaus eignen sich Fallstudien, um tiefergehende Einblicke in das komplexe Phänomen des E-Government in Kommunalverwaltungen und dem europäischen Einfluss zu erhalten. Nach Mayring sind Einzelfallanalysen eine entscheidende Unterstützung, um relevante Einflussfaktoren zu identifizieren und Zusammenhänge zu interpretieren.⁷⁰ Die Durchführung von Fallstudien bietet den Vorteil, das besagte Phänomen in der ganzen Tiefe und Komplexität zu untersuchen und ein kontextbezogenes Verständnis zu entwickeln.⁷¹

Bei der Durchführung von Fallstudien handelt es sich ebenfalls um eine qualitative Forschungsmethode. Anhand eines speziellen Falles bzw. eines konkreten thematischen Gegenstandes können mittels Datenerhebung und -analyse kontextualisierte Einblicke in einen spezifischen Sachverhalt geboten werden. Der jeweilige Gegenstand stellt dabei eine eigenständige Untersuchungseinheit dar, in welcher sich spezifische und auch allgemeine Fallstrukturen zeigen. Die Konzentration auf die Charakteristika des Einzelfalles dient dem Ziel der Modellbildung, um theoretische Aussagen in generalisierter Form treffen zu können. Somit dienen Fallstudien letztlich nicht nur als Beispiele, sondern fördern die inhaltliche Relevanz des Gegenstandes zu Tage.⁷² Fallstudien haben zudem eine praktische Relevanz, da sie konkrete Gegenstände aus dem (Arbeits-)Alltag thematisieren.⁷³

Die Kombination von leitfadengestützten Expertinnen- und Experteninterviews mit Fallstudien erfolgt im Sinne des Methodenpluralismus und ermöglicht die Betrachtung des

⁶⁷ Meuser/Nagel (2009), S. 476 f.

⁶⁸ Gläser/Laudel (2010), S. 246 ff.

⁶⁹ s. Anlage 3: Projektdokumentation.

⁷⁰ Mayring (2016), S. 42.

⁷¹ Yin (2018), S. 15.

⁷² Kraimer (2002), S. 213.

⁷³ Yin (2018), S. 16.

untersuchten Gegenstandes aus unterschiedlichen Perspektiven, wodurch die Forschungsergebnisse an Substanz gewinnen sollen.⁷⁴

2.3. Forschungsstand

Der Ausbau von E-Government respektive die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und die Digitale Transformation kommunalen Handelns haben in den vergangenen Jahrzehnten in der öffentlichen Debatte wie auch in der wissenschaftlichen Literatur erheblich an Bedeutung gewonnen.

Nach Mehlich ist die E-Government Forschung durch zahlreiche praxisorientierte Ansätze geprägt, die aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen hervorgingen, mithin interdisziplinär sind, und sich auf die Implementierung digitaler Lösungen konzentrieren. Theoriediskussionen und Modellkritik hingegen sind laut Mehlich nur wenig vertreten.⁷⁵ Die Forschungsstränge im Bereich des E-Government suchen Antworten auf die Fragen nach der Auswirkung von Digitalisierung, den Treibern bzw. Erfolgsfaktoren und der Art des Wandels.⁷⁶ Publikationen in diesem Bereich zeigen Schwierigkeiten bei der Umwandlung analoger in digitale Angebote auf, arbeiten organisationsbezogene und personalbezogene Effekte der Digitalisierung auf die Verwaltungspraxis und die Beschäftigten im öffentlichen Dienst heraus und zeigen Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung auf.⁷⁷

Die Erhebung des aktuellen Standes der Digitalen Transformation, insbesondere der Erbringung von digitalen, medienbruchfreien Verwaltungsleistungen, nimmt in der E-Government-Forschung viel Raum ein. Dazu lassen sich in regelmäßigen Abständen Erhebungen verschiedenster Akteurinnen und Akteure⁷⁸ finden. Im Zentrum der Erhebungen steht der Digitalisierungsstand auf kommunaler Ebene, weshalb die Kommunen sowohl einbezogen und befragt werden als auch deren Leistungsangebot systematisch betrachtet wird.

⁷⁴ Pickel (2009), S. 517 f.

⁷⁵ Mehlich (2002), S. 50.

⁷⁶ Marienfeldt et al. (2024), S. 37.

⁷⁷ u. a. Bogumil et al. (2022); Gräfe et al. (2024); Marienfeldt et al. (2024).

⁷⁸ Die Erhebung des Standes der Digitalen Transformation von Verwaltungseinheiten bzw. -leistungen erfolgt bspw. durch die Europäische Union in Form verschiedenster Formate wie die eGovernment Benchmark oder dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI), durch das Bundesministerium des Inneren und für Heimat in Form der OZG-Informationenplattform, durch Forschungsinstitute oder Akteurinnen und Akteure wie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement oder privatwirtschaftlicher Analyse- und Beratungsunternehmen.

Doch obwohl die Kommunen die zentralen Akteurinnen bei der öffentlichen Leistungserbringung sind, erhalten sie in der verwaltungswissenschaftlichen Digitalisierungsforschung laut Marienfeldt et al. wenig Aufmerksamkeit.⁷⁹

Die Europäische Union als Akteurin im Bereich E-Government ist ebenfalls Teil der Forschung. In der Forschung wird die Europäische Union als Wegbereiter, als Motor für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung beschrieben und gilt als Pionier im Bereich des E-Government, für dessen Ausbau sie sich schon seit mehreren Jahrzehnten einsetzt.⁸⁰ Die Rolle der EU wird mithin als treibend, koordinierend und regulierend beschrieben.⁸¹ In diesem Rahmen werden insbesondere die Digitalisierungspolitik und die Instrumente der Europäischen Union thematisiert. Die zentralen Punkte sind dabei die Förderung durch Finanzierungsprogramme und die rechtlichen Vorgaben, die seitens der EU gemacht werden, sowie deren allgemeine Vor- und Nachteile.⁸² In Bezug auf die Umsetzung der europäischen Digitalisierungsagenda und der entsprechenden Rechtsakte deuten Forschungsergebnisse darauf hin, dass die Implementierung in den Mitgliedstaaten uneinheitlich ist und eine Herausforderung darstellt.⁸³

Die Rolle der Europäischen Union im Bereich des E-Government wird in der Forschung beleuchtet, gleichzeitig wird die Implementierung der europäischen Maßnahmen mitsamt Herausforderungen betrachtet. Dessen ungeachtet fehlt es hinsichtlich der Auswirkungen der Maßnahmen der Europäischen Union auf die Kommunen an detaillierter Betrachtung. Eine tiefgreifende, verknüpfende Betrachtung der Relation zwischen Europäischer Union und der kommunalen Ebene erfolgt bisweilen nicht. In Ermangelung dessen bleiben Fragen nach dem Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in Kommunen, nach der tatsächlichen Nutzung europäischer Angebote durch Kommunen und der Wahrnehmung der europäischen Maßnahmen durch kommunale Verwaltungseinheiten bisher unbeantwortet.

Die offenen Fragen zeigen die Notwendigkeit weiterer empirischer Untersuchungen auf. An diesem Punkt knüpft das Dissertationsvorhaben an und beleuchtet den Einfluss der europäischen Maßnahmen im Bereich des E-Government auf die Kommunalverwaltungen.

⁷⁹ Marienfeldt et al. (2024), S. 36.

⁸⁰ u. a. Brandhorst (2021a); Büchner (2022).

⁸¹ u. a. Kessel (2021); Büchner (2022); Findeisen (2022).

⁸² u. a. Strejcek/Theil (2003); Wewer (2020); Brandhorst (2021a); Brandhorst (2021b); Kesselmann (2024).

⁸³ vgl. Wewer (2020), S. 377 ff. und die Erkenntnisse des eGovernment Benchmark und des Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) der Europäischen Union.

Die verwaltungswissenschaftliche Ausrichtung des Vorhabens wird als Vorteil angesehen, um die genannte Forschungslücke zu schließen. Ein möglicher Nachteil der disziplinären Verortung im Bereich der Verwaltungswissenschaften könnte in der fehlenden normativen Vertiefung liegen. Eine konkrete normative Betrachtung steht bei der Beantwortung der Forschungsfrage allerdings nicht im Vordergrund, denn im Fokus liegt vielmehr der praxisorientierte Blick auf das Forschungsfeld.

3. E-Government: europäische Ebene

Da die Dissertation den Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in Kommunen erforscht, widmet sich das erste inhaltliche Kapitel der europäischen Ebene und deren Bestrebungen im Bereich des E-Government.

Schon in der Einleitung fällt in Bezug auf die Europäische Union das Wort ‚Katalysator‘, denn die EU beabsichtigt, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung bzw. den Ausbau von E-Government zu beschleunigen.⁸⁴ Bereits auf zwei Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Jahr 2000 in Portugal standen europäische Initiativen für den Ausbau von E-Government auf der Agenda. Bei den Gipfeltreffen in Lissabon und Feira ging es um die Entwicklung internetbasierter Dienste, um den Zugang zu öffentlichen Informationen und Dienstleistungen sowie um die Verbesserung der Transparenz öffentlicher Verwaltungen, letztlich generell um die Nutzung von Informationstechnologie in öffentlichen Verwaltungen.⁸⁵

Dieses dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Zuständigkeit der EU im Bereich des E-Government, wirft einen Blick auf die Historie und beleuchtet die digitale Dekade sowie aktuelle gesetzliche Maßnahmen und Initiativen zur Förderung von E-Government-Angeboten. Der Fokus liegt, dem Forschungsschwerpunkt entsprechend, auf den unionalen Maßnahmen, die die Verbreitung digitaler öffentlicher Dienste zum Ziel haben.

3.1. Zuständigkeit

Damit die Europäische Union ihr eingangs erwähntes Ziel erreichen kann, muss sie für den Bereich des E-Government bzw. der Digitalisierung der Verwaltung grundsätzlich eine Zuständigkeit innehaben. Dazu sei an dieser Stelle zunächst die Zuständigkeitsfrage geklärt.

Die Zuständigkeit der Europäischen Union fußt auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) regelt, dass die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben. Alle Zuständigkeiten, welche nicht in den Verträgen übertragen wurden, verbleiben bei den Mitgliedstaaten.⁸⁶

⁸⁴ Europäische Kommission (2016), S. 4.

⁸⁵ Strejcek/Theil (2003), S. 305.

⁸⁶ Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 EUV.

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die Zuständigkeiten der Europäischen Union bestimmten Kompetenzkategorien zugeordnet. Die ausschließliche Zuständigkeit der EU erstreckt sich auf Bereiche wie die Zollunion, die Festlegung von Wettbewerbsregelungen oder die Währungspolitik.⁸⁷ Sofern die Verträge der Europäischen Union für bestimmte Bereiche eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit übertragen, können die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten soweit ausüben, als die EU ihre Zuständigkeit nicht (mehr) ausübt.⁸⁸ Darüber hinaus ist die EU für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig. Solche Maßnahmen, welche eine europäische Zielsetzung aufweisen müssen, können u. a. im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit getroffen werden.⁸⁹

In Tabelle 1 sind die Zuständigkeiten der Europäischen Union abschließend aufgeführt.

Ausschließliche Zuständigkeiten der EU⁹⁰	Geteilte Zuständigkeiten der EU⁹¹	Unterstützungszuständigkeit⁹²
Zollunion	Binnenmarkt	Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit
Festlegung von Wettbewerbsregeln	Sozialpolitik	Industrie
Währungspolitik	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	Kultur
Erhaltung der biologischen Meeresschätze	Landwirtschaft und Fischerei	Tourismus
Gemeinsame Handelspolitik	Umwelt	Berufliche Bildung, Jugend und Sport

⁸⁷ Herdegen (2016), S. 194 f.

⁸⁸ Herdegen (2016), S. 195.

⁸⁹ Art. 6 g) AEUV.

⁹⁰ Art. 3 Abs. 1 AEUV.

⁹¹ Art. 4 Abs. 2 AEUV.

⁹² Art. 6 AEUV.

	Verbraucherschutz	Katastrophenschutz
	Verkehr	Verwaltungszusammenarbeit
	Transeuropäische Netze	
	Energie	
	Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	
	Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit	

Tabelle 1: Zuständigkeiten der EU

Der Bereich E-Government bzw. Verwaltungsdigitalisierung ist weder der ausschließlichen noch der geteilten Zuständigkeit zuzuordnen.

Neben dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wodurch die EU von sich aus keine neuen Kompetenzen an sich ziehen kann, verfügt sie über eine Generalermächtigung, welche als Abrundungsklausel zu verstehen ist. Gemäß Art. 352 AEUV können die Europäischen Organe geeignete Vorschriften erlassen, sofern ein Tätigwerden der EU im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereichen erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen und in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.⁹³

Um die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger zu gewährleisten, können das Europäische Parlament und der Rat zudem gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Freizügigkeit erleichtert wird.⁹⁴

Gleichzeitig besagt das Subsidiaritätsprinzip, dass die Europäische Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig werden darf, sofern die Ziele der betrachteten Maßnahme von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf

⁹³ Art. 352 Abs. 1 AEUV.

⁹⁴ Art. 21 Abs. 2 AEUV.

regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern auf Ebene der Europäischen Union besser zu verwirklichen sind.⁹⁵ Sofern die Mitgliedstaaten Maßnahmen selbst effizienter regeln können, ist ein Tätigwerden der EU ausgeschlossen, womit die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten geschützt werden soll.

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Ausbau des E-Government stellen eine gemeinsame Herausforderung für die europäische, nationale, regionale sowie lokale Ebene dar.⁹⁶ Dennoch liegen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Kompetenz und die Verantwortung für die Digitalisierung von Behördendiensten im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten.⁹⁷ Grenzüberschreitende und transnationale Maßnahmen wiederum, z. B. der Abbau von Barrieren, die Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen daran hindern, digitale Behördendienste im EU-Ausland zu nutzen, liegen in der Zuständigkeit der Europäischen Union.⁹⁸

Die EU stützt einschlägige Verordnungen bzw. Richtlinien im Bereich des E-Government auf die Regelungskompetenzen für den Binnenmarkt und die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürgern.⁹⁹ Die Verordnung (EU) 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt¹⁰⁰ stützt sich auf Art. 114 AEUV. Die Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen¹⁰¹ stützt sich ebenfalls auf Art. 114 AEUV. Gemäß Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Die Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen

⁹⁵ Art. 5 Abs. 3 EUV.

⁹⁶ Rat der Europäischen Union (2017), S. 2.

⁹⁷ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 9.

⁹⁸ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 9.

⁹⁹ Martini (2021), Rn. 33.

¹⁰⁰ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. EU L 257/73.

¹⁰¹ Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. EU L 133/1.

digitalen Zugangstors¹⁰² stützt sich ebenfalls auf Art. 114 AEUV sowie auf Art. 21 Abs. 2 AEUV, welcher Vorschriften zur Erleichterung der Freizügigkeit zum Gegenstand hat. Als Anknüpfungspunkt für Regelungen zur digitalen Verwaltung nutzt die EU somit die Binnenmarktrelevanz.¹⁰³

Im Ergebnis mangelt es an einer Kompetenzgrundlage für eine bereichsübergreifende E-Government-Strategie, was jedoch, wie dargelegt, Ansätze im Bereich der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche nicht ausschließt.¹⁰⁴ Die unionale Rechtssetzung ist mithin auf bestimmte Fachpolitiken beschränkt, sodass im Bereich des E-Government nur vereinzelt verbindliche Vorgaben bestehen, die die Mitgliedstaaten auf Grund der Rechtsbindung umsetzen müssen.¹⁰⁵

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Unionsrecht im Bereich des E-Government eine flankierende, öffnende Funktion einnimmt.¹⁰⁶ Die EU gibt den Rahmen vor bzw. setzt Mindeststandards, in welchem den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume eröffnet sind und die jeweilige Ausgestaltung obliegt. Denkhaus und Falkhofen beschreiben das Unionsrecht mit Blick auf das E-Government jedoch als nicht systemprägend.¹⁰⁷

3.2. Hintergrund und Historie

Seit Beginn der 1990er-Jahre ergreift die Europäische Union Maßnahmen zur Förderung des E-Government. Diese lassen sich den folgenden Bereichen zuordnen:

- Politische Initiativen
- Finanzierungsprogramme
- Rechtsvorschriften
- Sonstige Unterstützungsangebote

Die Europäische Union verwendet überwiegend den Begriff E-Government, denn dabei liegt laut Europäischem Parlament der Schwerpunkt auf nutzungsorientierten Diensten, deren

¹⁰² Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdienstes und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295/1.

¹⁰³ Mehde (2024), Rn. 5.

¹⁰⁴ Mehde (2024), Rn. 4.

¹⁰⁵ Mehde (2024), Rn. 7.

¹⁰⁶ Denkhaus/Falkhofen (2024), Rn. 7.

¹⁰⁷ Denkhaus/Falkhofen (2024), Rn. 7.

Integration auf eine simple und effiziente Nutzung seitens der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen abzielt.¹⁰⁸ Der Forschungsbereich wurde ohnehin insofern eingegrenzt, als dass insbesondere nach außen gerichtete Verwaltungsleistungen betrachtet werden, die die Bevölkerung und Unternehmen betreffen. Das europäische Verständnis des Begriffs E-Government stimmt demnach mit der hiesigen Begriffsnutzung überein.

Für den Erfolg des Binnenmarktes und damit der Verwirklichung des zentralen Ziels der Europäischen Union ist der Ausbau von E-Government essenziell. Der Binnenmarkt kann seine Wirksamkeit erst dann voll entfalten, wenn alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen innerhalb der EU grenzübergreifend Verwaltungsleistungen digital in Anspruch nehmen können. Dadurch wird das Recht der Bevölkerung gestärkt, allerorts in der EU zu leben oder zu arbeiten, ebenso wie dadurch das Recht der Unternehmen, Dienstleistungen überall in der EU anzubieten, unterstützt wird. Zudem kann die digitale Bereitstellung öffentlicher Verwaltungsleistungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der allgemeinen Attraktivität der EU beitragen. Daher ist der Ausbau von E-Government über die Jahre mehr und mehr in den Fokus gerückt und zur Priorität der EU geworden.¹⁰⁹

Seit ca. 30 Jahren werden seitens der Europäischen Kommission also Rechtsakte erlassen, Finanzierungsprogramme aufgelegt oder Mitteilungen und Aktionspläne herausgegeben, die das Thema E-Government zum Gegenstand haben. Daneben zeichnen politische Initiativen die Förderung des E-Government aus, welche sich in den vergangenen Jahr verdichtet haben.¹¹⁰ Obwohl letztlich die Verantwortung für die Umsetzung von E-Government-Maßnahmen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt, betrachtet es die Europäische Union als ihre Aufgabe, den Austausch bewährter Verfahren oder Technologien zu fördern, Infrastrukturen auszubauen und der Frage nachzugehen, wie digitale öffentliche Dienste effizient und effektiv gestaltet werden können. Denn nicht nur die Gewährleistung digitaler Angebote in allen Mitgliedstaaten, sondern auch deren Interoperabilität ist nach der Auffassung des Europäischen Parlamentes ausschlaggebend für die Funktionalität eines gemeinsamen Binnenmarktes.¹¹¹ Interoperabilität meint dabei die Befähigung von

¹⁰⁸ Europäisches Parlament (2015), S. 3.

¹⁰⁹ Brandhorst (2021a) o. S.; Europäisches Parlament (2015), S. 7.

¹¹⁰ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 8.

¹¹¹ Europäisches Parlament (2015), S. 1.

verschiedenen Systemen untereinander, möglichst reibungslos und effektiv zusammenzuarbeiten.¹¹²

3.2.1. E-Government Initiativen der Jahre 2006–2020

Nachstehend wird die Historie der E-Government-Maßnahmen auf Unionsebene ab dem Jahr 2006 mit Fokus auf den Ausbau digital verfügbarer Verwaltungsleistungen grob skizziert. Die aktuellen Entwicklungen seit dem Jahr 2020 wiederum werden im Kapitel zur Digitalen Dekade (Kapitel 3.4) dargestellt.

Die Mitteilungen zu eEurope 2002 sowie eEurope 2005 und der E-Government-Aktionsplan in Verbindung mit der i2010-Initiative aus dem Jahr 2006 betonen den Wert, der einer zügigen Einführung von E-Government in der Europäischen Union zugrunde liegt. Die öffentlichen Dienste müssen laut Europäischer Kommission modernisiert und Bürokratie muss abgebaut werden, um ein grenzüberschreitendes Angebot zu gewährleisten, Binnenmarkthindernisse zu beseitigen und bessere und sichere Dienste anzubieten. Ein besonders hervorgehobenes Projekt ist zu der Zeit die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge und zeitgleich die elektronische Rechnungslegung.¹¹³

Im November 2009 erklären die Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten auf einer Ministerkonferenz zum Thema E-Government in Malmö, dass elektronische Behördendienste in Europa bis zum Jahr 2015 zugänglicher, interaktiver und nutzungsorientierter werden sollen. Das Abrufen von Informationen soll erleichtert werden, ebenso wie die Mobilität im Binnenmarkt durch nahtlose E-Government-Dienste. E-Government-Dienste sollen verbessert werden, damit sie die Bedürfnisse der Nutzenden befriedigen und auf die wirksamste Art angeboten werden können. Der Ausbau von E-Government vermag laut der Ministererklärung von Malmö die Effizienz mittels Verringerung von Verwaltungsaufwand zu steigern.¹¹⁴

Die Europäische Kommission begrüßt diese Erklärung und schlägt daraufhin im eGovernment Aktionsplan 2011–2015 konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der genannten Ziele vor.¹¹⁵ Dieser Aktionsplan hat wiederum zum Ziel, dass 80 % der Unternehmen und 50 % der Bürgerinnen und Bürger elektronische Behördendienste nutzen und dass wichtige

¹¹² Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023a), o. S.

¹¹³ Europäische Kommission (2006), S. 6.

¹¹⁴ IT-Planungsrat (2010), S. 2 ff.

¹¹⁵ Europäische Kommission (2010a), S. 2 f.

grenzüberschreitende Dienste online angeboten werden. Zu diesem Zweck möchte die Europäische Kommission Schlüsselkomponenten für elektronische Behördendienste schaffen, z. B. elektronische Identifikationen sowie elektronische Signaturen.¹¹⁶

Im Jahr 2010 nahm die Europäische Kommission zudem die Digitale Agenda für Europa an und veröffentlichte den ersten Interoperabilitätsrahmen. Mit dem Ziel, einen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen, welcher mit schnellem Internet und interoperablen Anwendungen ausgestattet ist. Darüber hinaus sollen die Vorgehensweisen der Verwaltungen aufeinander abgestimmt werden.¹¹⁷

Im Mai 2015 stellt die Europäische Kommission als Weiterentwicklung der digitalen Agenda für Europa ihre Strategie für einen digitalen Binnenmarkt vor. Die Maßnahmen aus der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt sind breitgefächert, basieren aber auf drei zentralen Handlungsfeldern:

- dem verbesserten Zugang für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen zu digitalen Waren und Dienstleistungen innerhalb Europas,
- der Schaffung eines geeigneten Rahmens und fairer Bedingungen für leistungsfähige digitale Netze und innovative Dienste,
- der optimalen Nutzung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft.¹¹⁸

Das Strategiepapier erwähnt auch elektronische Behördendienste und attestiert, dass noch mehr Einsatz notwendig ist, um die Verwaltung zu modernisieren und das Zusammenwirken mit Bürgerinnen und Bürgern zu vereinfachen. Daher plant die Kommission im Jahr darauf, den eGovernment Aktionsplan für die Jahre 2016–2020 zu veröffentlichen, auf welchen in Kapitel 3.3 konkreter eingegangen wird.¹¹⁹

Im Jahr 2017, acht Jahre nach der Erklärung von Malmö, sprechen sich die für E-Government zuständigen Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten bei einem Treffen in Tallinn erneut dafür aus, den Ausbau von E-Government, insbesondere die Nutzung elektronischer Identifizierungsnachweise, zu beschleunigen und gleichzeitig Anreize für deren Nutzung schaffen zu wollen. Die Beteiligten erkennen an, dass das Potential noch nicht vollends

¹¹⁶ Europäisches Parlament (2015), S. 11.

¹¹⁷ Europäisches Parlament (2015), S. 3 und 17.

¹¹⁸ Europäische Kommission (2015), S. 4.

¹¹⁹ Europäische Kommission (2015), S. 19 f.

ausgeschöpft worden ist. Die Ministerinnen und Minister bestätigen, dass noch mehr getan und schneller gehandelt werden muss, um die Umsetzung der gesetzten Ziele zu meistern. Zeitgleich erkennen sie den Mehrwert der Zusammenarbeit aller Ebenen, interoperabler Lösungen und eines funktionierenden Austauschs an, um die Umsetzung der ambitionierten Vorhaben zu erleichtern. In der Tallinn Erklärung verpflichten sich die Mitgliedstaaten u. a., Verwaltungsleistungen standardmäßig digital anzubieten, das Once-Only-Prinzip umzusetzen und die Vertrauenswürdigkeit, Sicherheit und Transparenz digitaler Behördendienste zu erhöhen.¹²⁰

Drei Jahre später knüpfen die zuständigen Ministerinnen und Minister in der Berliner Erklärung zur Digitalen Gesellschaft und wertebasierten digitalen Verwaltung an die Tallinn Erklärung an. In der Berliner Erklärung aus Dezember 2020 wird das Ziel bzw. das politische Bekenntnis der Gewährleistung benutzungsorientierter, grenzüberschreitender, digitaler öffentlicher Verwaltungsleistungen bekräftigt und um eine wertorientierte Sichtweise ergänzt. Bei dem Ausbau von E-Government sollen demokratische Grundwerte sowie die digitale Selbstbestimmung der Bevölkerung beachtet und alle Mitglieder der Zivilgesellschaft miteinbezogen werden.¹²¹

3.2.2. Weitere Maßnahmen und Zielhorizont

Neben den besonders hervorgehobenen politischen Initiativen der Jahre 2006 bis 2020 unterstützt die Europäische Kommission mit finanziellen Mitteln Forschungsprojekte im Bereich der digitalen Behördendienste, welche schwerpunktmäßig die Benutzungsfreundlichkeit, Zugänglichkeit und Anwendbarkeit der Informations- und Kommunikationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung erforschen und verbessern. E-Government-Projekte werden darüber hinaus mit den finanziellen Mitteln der Struktur- und Investitionsfonds unterstützt.¹²² Zugleich hat die Europäische Kommission im Bereich des E-Government etliche Richtlinien und Verordnungen erlassen, welche den Umgang mit offenen Daten, elektronischer Rechnungslegung bei öffentlichen Aufträgen, elektronische Identifizierung oder Interoperabilität zum Inhalt haben.¹²³

¹²⁰ Rat der Europäischen Union (2017), S. 3.

¹²¹ Rat der Europäischen Union (2020), S. 5 f., 10.

¹²² Europäisches Parlament (2015), S. 12.

¹²³ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 51.

Die zahlreichen einzelnen Maßnahmen, Programme, Förder- und Forschungsprojekte und Rechtssetzungsakte können auf Grund der Vielzahl an dieser Stelle nicht konkret ausgeführt werden. Ab Kapitel 3.6 werden die aktuellen Maßnahmen der EU beschrieben, die schwerpunktmäßig auf die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen abzielen.

An dieser Stelle wurden der Rahmen und die politischen Ziele im Bereich E-Government dargestellt. Das Funktionieren des Binnenmarktes stellt für die EU das ausschlaggebende Kriterium bzw. die übergeordnete Leitlinie bei der Förderung des Ausbaus von E-Government dar. Der grenzüberschreitenden Verfügbarkeit und Interoperabilität zwischen den Mitgliedstaaten wird in den Maßnahmen der vergangenen Jahre die höchste Priorität beigemessen. Auch die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns und die Nutzungsfreundlichkeit spielen für die Institutionen der EU, sei es die Kommission, das Parlament oder den Rat, eine große Rolle. Der EU geht es beim Ausbau von E-Government insbesondere um die Etablierung eines auf Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen ausgelegten, digitalen Binnenmarkt, der durch den Einsatz moderner Technologien in der öffentlichen Verwaltung im Interesse der Wirtschaft und Gesellschaft nutzbar gemacht werden soll.¹²⁴ Die Verwaltungsdigitalisierung stellt somit für die EU ein zentrales und zukunftsorientiertes Gestaltungsinstrument dar, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen.

Den vorausgegangenen Ausführungen zur Folge mangelt es keineswegs an politischem Willen. Die EU sowie die Mitgliedstaaten erkennen die Schlüsselrolle, die E-Government in der heutigen Gesellschaft und bei der Lösung allgemeiner Herausforderungen einnimmt¹²⁵, und sind gewillt, sich ehrgeizige Ziele zu setzen und Maßnahmen zu ergreifen. Ob die Umsetzung gelingt und vor allem, ob die unterste betroffene Ebene, die lokalen Verwaltungseinheiten, von den Maßnahmen profitiert, gilt es im Laufe des Forschungsvorhabens herauszufinden.

¹²⁴ Denkhaus/Falkhofen (2024), Rn. 6.

¹²⁵ Rat der Europäischen Union (2017), S. 2.

3.3. eGovernment Aktionsplan 2016–2020

Die Aktionspläne der Europäischen Union sind umfassende Strategiepapiere, welche verschiedenste Maßnahmen enthalten, um die politischen Ziele im jeweiligen Fachbereich zu erreichen. Im Bereich des E-Government hat die Europäische Kommission im Jahr 2016 den dritten (und letzten) eGovernment Aktionsplan veröffentlicht. Das übergeordnete Ziel dessen ist das Vorantreiben des E-Governmentausbaus in der öffentlichen Verwaltung. Der Aktionsplan enthält abermals den Leitgedanken grenzüberschreitender, benutzungsfreundlicher und durchgängig digitaler, öffentlicher Dienstleistungen.¹²⁶

Die politischen Prioritäten des Aktionsplans weichen ebenfalls nicht von denen vergangener Initiativen ab: Die Kommission plant, die öffentlichen Verwaltungen mittels digitaler Technologien zu modernisieren, die Mobilität der Bevölkerung sowie Unternehmen durch grenzüberschreitende Interoperabilität zu fördern und die digitalen Interaktionen zwischen Bevölkerung bzw. Unternehmen und Verwaltungen zu vereinfachen.¹²⁷

In einer Rückschau resümiert die Europäische Kommission, dass die zwei vorherigen eGovernment Aktionspläne eine positive Wirkung auf die Weiterentwicklung von E-Government genommen und dazu beigetragen haben, die öffentliche Verwaltung in der EU zu modernisieren. Die Zusammenarbeit und die Abstimmung untereinander wurden verbessert und gemeinsame Maßnahmen initiiert. Durch die Aktionspläne glichen sich E-Government-Strategien an, bewährte Verfahren wurden ausgetauscht, technische Grundlagen für einen einfachen Zugang zu öffentlichen Diensten entwickelt und die Interoperabilität der Umsetzungslösungen einzelner Mitgliedstaaten gefördert.¹²⁸ Konkrete Beispiele zu diesen Errungenschaften bleibt die Kommission im Mitteilungstext allerdings schuldig. Als Kritik bringt die Kommission selbst an, dass die Menschen und Unternehmen bisher nur eingeschränkt von den Vorteilen digitaler Behördendienste profitieren, da diese noch nicht in gewünschtem Maße zur Verfügung stehen.¹²⁹

¹²⁶ Brandhorst (2021a).

¹²⁷ Europäische Kommission (2016), S. 4.

¹²⁸ Europäische Kommission (2016), S. 1.

¹²⁹ Europäische Kommission (2016), S. 1.

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.“¹³⁰

Die Zielvorstellung ist also folgende: Öffentliche Dienstleistungen sind standardmäßig digital, standardmäßig grenzüberschreitend und interoperabel, inklusiv sowie transparent. Diese Attribute sollen den Ist-Zustand im Jahr 2020 beschreiben. Zudem sollen die Menschen und Unternehmen gemäß dem Grundsatz der einmaligen Erfassung Verwaltungsbehörden dieselben Informationen nur einmal übermitteln müssen.¹³¹ Die Kommission resümiert, dass das Ziel letztlich nur umgesetzt werden kann, wenn Mitgliedstaaten und Kommission gemeinsam Verantwortung übernehmen und ihre Anstrengungen bündeln.¹³²

Die Kommission benennt konkrete Maßnahmen, die sie umzusetzen beabsichtigt, dazu zählen unter anderem:

- die Prüfung der Anwendbarkeit des Once-Only-Prinzips (Grundsatz der einmaligen Erfassung) mit Bezug auf die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger im grenzübergreifenden Kontext,
- die Vorlage eines Vorschlags für ein zentrales Zugangstor,
- die Verbreitung der Nutzung von eIDAS-Diensten, einschließlich der elektronischen Identitäten und Signaturen, sowie
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der vollständigen elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge und der Einrichtung entsprechender Auftragsregister.¹³³

In seinem Sonderbericht ‚Elektronische Behördendienste für Unternehmen‘ aus Dezember 2022 kritisiert der Europäische Rechnungshof den Umsetzungsstand des eGovernment Aktionsplans 2016–2020. Die Maßnahmen der Kommission in Hinblick auf die Förderung der Einführung bzw. der Umsetzung von E-Government-Lösungen in den Mitgliedstaaten seien nur teilweise wirksam gewesen. Die flächendeckende Verfügbarkeit digitaler Lösungen

¹³⁰ Europäische Kommission (2016), S. 2; Europäischer Rechnungshof (2022), S. 17.

¹³¹ Europäische Kommission (2016), S. 3 f.

¹³² Europäische Kommission (2016), S. 13.

¹³³ Europäische Kommission (2016), S. 5, 6, 9, 13.

innerhalb der EU wird auf Grund der verzögerten Umsetzung durch die Mitgliedstaaten eingeschränkt.¹³⁴ Das Nichterfüllen der Erwartungen ergibt sich laut Europäischem Rechnungshof insbesondere aus der fehlenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Lösungen für digitale Behördendienste zu nutzen. Es wird kritisiert, dass sich die Maßnahmen des Aktionsplans ausschließlich an die Kommission richteten und es keinerlei Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten gab, obwohl der Evaluierungsbericht zum eGovernment Aktionsplan der Jahre 2011–2015 bereits hervorgebracht hatte, dass der freiwillige Charakter der ausschlaggebende Grund für die Unvollständigkeit der damaligen Maßnahmen war.¹³⁵ Daher empfiehlt der Europäische Rechnungshof den Umsetzungsrahmen zu stärken und damit die Mitgliedstaaten nachhaltig zu verpflichten, die digitalen Lösungen final bereitzustellen.¹³⁶

Darüber hinaus beklagt der Europäische Rechnungshof die Überwachung des Aktionsplans. Eine Aussage dazu, ob Fortschritte beim Ausbau digitaler Angebote auf den Aktionsplan zurückzuführen sind, sei schwierig zu treffen, denn die Überwachungsindikatoren¹³⁷ seien nicht mit den Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans verknüpft gewesen.¹³⁸

Der Europäische Rechnungshof hebt hingegen positiv hervor, dass die Kommission den Mitgliedstaaten projektbezogene technische und finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung von E-Government-Lösungen leistet und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Austausch bewährter Verfahren durch die Einrichtung von Expertise-Gruppen oder Plattformen unterstützt.¹³⁹

¹³⁴ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 46.

¹³⁵ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 18.

¹³⁶ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 6.

¹³⁷ Die Überwachungsindikatoren für den Bereich E-Government sind das E-Government-Benchmark und der Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI).

¹³⁸ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 21 ff.

¹³⁹ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 5.

3.4. Digitale Dekade

Die aktuellste E-Government- und Digitalisierungsinitiative der EU trägt den Namen ‚Digitale Dekade‘. Den Rahmen bildet die im Februar 2020 veröffentlichte Digitalstrategie der Europäischen Kommission. Im März 2021 folgte die Veröffentlichung des Digitalen Kompass, welcher die Visionen der Kommission konkretisiert und eine klare Zielsetzung definiert.¹⁴⁰ Die genannten Strategiepapiere sind unverbindlicher Art.

Laut Brandhorst ist die COVID-19-Pandemie der Auslöser für die Priorisierung der Digitalisierung durch die Europäische Kommission.¹⁴¹ Diese führt im Digitalen Kompass zugleich aus, dass die COVID-19-Pandemie Schwachstellen und Abhängigkeiten aufgedeckt hat. Vor diesem Hintergrund sei es aktueller denn je, eine nachhaltige digitale Zukunft zu erreichen.¹⁴² Die Aussagen decken sich mit den Erkenntnissen, die der Exkurs in Kapitel 4.4 zeigen wird, dass die COVID-19-Pandemie der Verwaltungsdigitalisierung neuen Antrieb gegeben hat.

Die im Februar 2020 veröffentlichte Digitalstrategie umfasst drei Papiere: die Mitteilung ‚Gestaltung der digitalen Zukunft Europas‘, das Weißbuch zum Thema Künstliche Intelligenz und die Datenstrategie. In der Mitteilung ‚Gestaltung der digitalen Zukunft Europas‘ sind allgemein gefasste Ziele wie die Existenz einer Technologie im Dienste der Menschen und die Schaffung einer fairen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft sowie einer offenen, demokratischen und nachhaltigen Gesellschaft dargestellt. Das Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz (KI) sieht grundsätzlich die Förderung von KI vor, enthält jedoch auch Vorschläge zur Regulierung von KI, um die Vertrauenswürdigkeit der Anwendung sicherzustellen. Die Datenstrategie soll einen Beitrag zur Sicherheit personenbezogener Daten leisten und berührt die Verwaltungsbehörden insofern, als dass der Zugriff auf und der Austausch von Daten erleichtert werden soll.¹⁴³

In der Rede zur Lage der Union ruft die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sodann am 15. September 2021 die ‚Digitale Dekade‘ für das kommende Jahrzehnt aus und betont die Notwendigkeit eines gemeinsamen Plans für ein digitales Europa und klar

¹⁴⁰ Brandhorst (2021b), o. S.

¹⁴¹ Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Digitale Transformation wurden bereits im Kapitel ‚Exkurs: Die COVID-19-Pandemie als Schubkraft für die Digitale Transformation‘ ausführlich behandelt.

¹⁴² Europäische Kommission (2021c), S. 1.

¹⁴³ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2021), o. S.

definierter Ziele für u. a. den Bereich der öffentlichen Verwaltung.¹⁴⁴ Dieses Vorhaben konkretisiert die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung ‚Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade‘. Darin definiert die Kommission vier Handlungsfelder:

- „eine digital befähigte Bevölkerung und hoch qualifizierte digitale Fachkräfte,
- sichere, leistungsfähige und tragfähige digitale Infrastrukturen,
- digitaler Umbau der Unternehmen und
- Digitalisierung öffentlicher Dienste.“¹⁴⁵

Abbildung 1 zeigt die zentralen Handlungsfelder und Vorhaben der EU im Rahmen des Digitalen Kompasses.



Abbildung 1: Digitaler Kompass Europas¹⁴⁶

3.4.1. Handlungsfeld: Digitalisierung öffentlicher Dienste

Das Handlungsfeld ‚Digitalisierung öffentlicher Dienste‘ wird auf Grund der Vereinbarkeit mit dem Forschungsschwerpunkt im Folgenden näher betrachtet.

¹⁴⁴ Brandhorst (2021b), o. S.

¹⁴⁵ Europäische Kommission (2021c), S. 4 ff.

¹⁴⁶ Bundesregierung (2021b), o. S.

„Die EU will bis 2030 dafür sorgen, dass [...] öffentliche Dienstleistungen online für alle Menschen [...] uneingeschränkt zugänglich sind und dass alle von einem hochwertigen digitalen Umfeld profitieren, das leicht zu benutzende, effiziente und personalisierte Dienstleistungen und Instrumente mit hohen Sicherheits- und Datenschutzstandards bietet.“¹⁴⁷

Die Europäische Kommission schlägt vor, digitale öffentliche Dienste neu zu strukturieren. Behörden sollen künftig als Plattform fungieren und einen einheitlichen, standardisierten Zugang zu Verwaltungsleistungen, welche effizient und standardmäßig digital sind, ermöglichen. Zudem soll die lokale Ebene der Mitgliedstaaten smarte Datenplattformen entwickeln, um Daten verschiedener Verwaltungseinheiten zu vernetzen.¹⁴⁸ In Bezug auf das Zusammenwirken von Bevölkerung, öffentlicher Verwaltung und demokratischen Institutionen soll ein Paradigmenwechsel vorangetrieben werden. Zudem muss laut Europäischer Kommission die Interoperabilität zwischen allen öffentlichen Diensten auf der Verwaltungsebene gewährleistet werden.¹⁴⁹

Die konkrete Zielsetzung für den Bereich der öffentlichen Verwaltung bis zum Jahr 2030 lautet wie folgt:

- 100 % Online-Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Dienste für europäische Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen,
- 80 % der Bürgerinnen und Bürger nutzen eine eID-Lösung.¹⁵⁰

3.4.2. Umsetzung der Vorhaben

Die Darstellung der konkreten Zielvorgaben führt unweigerlich zu der Frage, wie die Europäische Kommission plant, die selbst gesteckten Ziele erfolgreich umzusetzen. Die erfolgreiche Umsetzung der Zielvorgaben in der Praxis erfordert finanzielle sowie organisatorische Mittel.

¹⁴⁷ Europäische Kommission (2021c), S. 12.

¹⁴⁸ Europäische Kommission (2021c), S. 13.

¹⁴⁹ Europäische Kommission (2021c), S. 14.

¹⁵⁰ Ebd.

Die folgende Abbildung 2 zeigt die Governance-Struktur des Digitalen Kompasses.

Digitaler KOMPASS		
Governance-Struktur mit jährlicher Berichterstattung und Folgemaßnahmen		
Verwirklichung der konkreten Ziele unter den vier Kernpunkten³⁸	Gestaltung und Einleitung von Mehrländerprojekten³⁹	Kontrolle der Einhaltung der Digitalgrundsätze
Kontrolle durch quantitative Leistungsindikatoren, Berichterstattung über durchgeführte Maßnahmen, gefolgt von Empfehlungen	Kontrolle der Lücken bei Infrastrukturen und kritischen Kapazitäten Konsensbildung/Förderung der Einigung über gemeinsame Projekte und Erleichterung ihrer Umsetzung	Berichterstattung und Fortschrittsanzeiger Jährliches Eurobarometer

Abbildung 2: Governance-Struktur des Digitalen Kompass¹⁵¹

Die Europäische Kommission möchte ihre Ziele u. a. durch die zeitnahe Einführung von sog. Mehrländerprojekten umsetzen, welche sich mit Themenschwerpunkten wie einer gemeinsamen Dateninfrastruktur und Datendiensten oder einer vernetzten öffentlichen Verwaltung¹⁵² beschäftigen sollen. In diesen Projekten will die Europäische Kommission als Beschleuniger und Koordinator dienen. Die finanziellen Mittel für die Bewältigung solcher Projekte sollen aus dem Corona-Aufbauprogramm und EU-Förderprogrammen genommen werden. Zudem sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein Fünftel des Finanzvolumens ihrer Resilienz- und Aufbaupläne für die Digitalisierung zu blockieren.¹⁵³

Darüber hinaus sieht der Digitale Kompass den Erlass eines Durchführungsrechtsakts, welcher die Leistungsindikatoren für die Ziele der Digitalen Dekade definiert und festschreibt, vor. Diese Zielpfade entwickelt die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten. Des Weiteren legt der Digitale Kompass die Veröffentlichung von Leitlinien zur Unterstützung

¹⁵¹ Europäische Kommission (2021c), S. 16.

¹⁵² Die Europäische Kommission konzentriert sich laut den Inhalten auf ihrem Internetauftritt im Themenschwerpunkt ‚vernetzte öffentliche Verwaltung‘ auf den Abbau von Barrieren für öffentliche Dienste und eine grenzüberschreitende Zugänglichkeit und sieht die Gewährleistung einer sicheren, digitalen Identität als einen wichtigen Aspekt von öffentlichen elektronischen Diensten an.

¹⁵³ Büchner (2022), o. S.

seitens der Europäischen Kommission und die Einreichung von nationalen strategischen Fahrplänen der Mitgliedstaaten fest.¹⁵⁴ Erläuterungen dazu befinden sich in Kapitel 3.11.

Ein Kontrollsystem soll die Fortschritte bezüglich der genannten Ziele messen und gleichzeitig Bereiche identifizieren, in denen die Umsetzung in den Mitgliedstaaten unzureichend ist. Die Kontrolle erfolgt im Rahmen überarbeiteter Indikatoren des Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft.¹⁵⁵ Der Bericht über den Stand der Digitalen Dekade wurde in dieser Form erstmals im Juni 2023 veröffentlicht. Er beschreibt den Stand der Digitalen Dekade und hat eine Bewertung der Fortschritte sowie entsprechende Empfehlungen zum Inhalt.¹⁵⁶

In dem im vorherigen Kapitel erwähnten Sonderbericht ‚Elektronische Behördendienste für Unternehmen‘ aus Dezember 2022 geht der Europäische Rechnungshof bereits auf die ‚Digitale Dekade‘ ein und empfiehlt der Kommission die bei den Digitalzielen verwendeten Begriffe eindeutig zu formulieren bzw. zentrale Leistungsindikatoren festlegen, um eine Gleichheit in der Anwendung herzustellen. Positiv wird die Möglichkeit erwähnt, dass die Kommission jährlich die Fortschritte der Mitgliedstaaten in Bezug auf die festgelegten Digitalziele überprüft, indem sie die nationalen Fahrpläne analysiert und erforderliche Maßnahmen ergreifen kann, sofern die Maßnahmen unzureichend sind und dies die Zielerreichung gefährdet.¹⁵⁷

3.4.3. Kritik an der Digitalen Dekade

Die Europäische Kommission führt im Digitalen Kompass selbst aus, dass die Zielvorstellungen lange noch nicht erreicht sind. Die Nutzung digitaler öffentlicher Dienste würde zwar zunehmen, bei den angebotenen Diensten handele es sich jedoch regelmäßig nur um niederschwellige Angebote wie das Ausfüllen von Formularen.¹⁵⁸

Die Ziele der Europäischen Kommission im Rahmen der Digitalen Dekade werden von der fachkundigen Öffentlichkeit als ambitioniert beschrieben. Die Ziele seien konkret und würden konkrete Auswirkungen auf die europäischen Bürgerinnen und Bürger haben. Die klare

¹⁵⁴ Zimmermann (2023), o. S.

¹⁵⁵ Europäische Kommission (2021c), S. 17.

¹⁵⁶ Zimmermann (2023), o. S.

¹⁵⁷ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 46 ff.

¹⁵⁸ Europäische Kommission (2021c), S. 14.

Zielvorstellung seitens der Kommission wird positiv hervorgehoben. Gleichzeitig wird betont, dass diese ambitionierten Ziele nur erreicht werden könnten, wenn alle Beteiligten einen Beitrag leisten. Zudem sei eine Bündelung der Investitionen der Mitgliedstaaten notwendig, um die Ziele erfolgreich umzusetzen. Indes handele es sich bei den Ausführungen zur Digitalen Dekade zunächst um unverbindliche Meilensteine, welche Orientierung geben. Die Einrichtung des beschriebenen Überwachungsmechanismus im Rahmen der Digitalen Dekade wird in der fachkundigen Öffentlichkeit weitgehend positiv gesehen, da zum einen Transparenz gefördert wird und zum anderen die Rechenschaftspflicht zur Beschleunigung des digitalen Wandels beitragen kann.¹⁵⁹

3.5. Zwischenfazit: E-Government auf europäischer Ebene

Die EU, insbesondere in Gestalt der Kommission, legt die Rahmenbedingungen für den Ausbau von E-Government fest, indem sie Leitlinien und Ziele vorgibt. Diese sind im zuvor dargestellten Zeitraum zwar konkreter geworden, im Kern jedoch gleichgeblieben. Um den Erfolg des Binnenmarktes zu stärken, setzt die Kommission auf standardmäßig digitale, grenzüberschreitende und interoperable Verwaltungsleistungen. Diese drei Stichworte finden sich stets wieder und bilden die Eckpfeiler der E-Government-Bestrebungen auf Unionsebene. Dass sich die Ziele seit den früher 2000er-Jahren nur punktuell verändert haben bzw. ergänzt und ausgereift wurden und es letztlich weiterhin notwendig ist, die gleichen Ziele erneut auszurufen und zu priorisieren, verdeutlicht den mangelnden Fortschritt im Bereich des E-Government.

Die Prioritäten der Europäischen Kommission stimmen mit den Inhalten der zuvor erwähnten Ministererklärungen von Malmö, Tallinn und Berlin überein. Die Festlegung gemeinsamer Zielvorstellungen seitens der EU und den Mitgliedstaaten scheint unproblematisch. Sei es vor dem Hintergrund eines funktionierenden Binnenmarktes oder innerstaatlicher Modernisierungsambitionen, die Ziele der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten sind dieselben. Da die Verantwortung für die Implementierung der Maßnahmen zur vollständigen Digitalisierung bei den mitgliedstaatlichen Behörden liegt, bleibt fraglich, welchen Einfluss die EU auf die tatsächliche Umsetzung ihrer Ziele hat.

¹⁵⁹ u. a. Büchner (2022); Findeisen (2022); Kessel (2021).

3.6. Aktuelle Gesetzgebung im Bereich des E-Government

Die vorangegangenen Kapitel zeigen deutlich, dass es der Europäischen Union schon seit vielen Jahren ein Anliegen ist, die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben und somit die E-Government-Angebote für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auszubauen. Mittels ihrer politischen Initiativen will die EU die Verwaltungsdigitalisierung in den Fokus rücken und vorantreiben. Die Fokussierung wird durch die Manifestierung der Digitalen Dekade als aktuelles Politikprogramm deutlich. Mit Bezug zu den öffentlichen Dienstleistungen will die EU, wie zuvor erwähnt, bis 2030 dafür Sorge tragen, dass die Bevölkerung uneingeschränkten Online-Zugang zu wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen erhält.¹⁶⁰ Gleichwohl ist sich die EU bewusst, dass der Weg zu diesem Ziel noch mühsam ist, denn trotz zunehmender Nutzung online zugänglicher öffentlicher Dienstleistungen durch die Kundinnen und Kunden sind Online-Dienste meist nur in einfacher Form vorhanden. Die einfache Form meint, wie auch im deutschen Reifegradmodell zu erkennen (s. Abbildung 4), dass es sich bei den angebotenen Online-Diensten oftmals lediglich um zum Download angebotene Formulare, welche digital ausgefüllt werden können, handelt.¹⁶¹

Vor diesem Hintergrund wird folgend ein Blick auf die aktuellen Maßnahmen der EU geworfen, die konkret die hundertprozentige Online-Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen fördern sollen.

Die politischen Initiativen der EU in Form von Digitaler Dekade und eGovernment Aktionsplan 2016–2020 wurden bereits dargestellt. Es folgt die Darstellung aktueller Rechtsvorschriften, Finanzierungsprogrammen und sonstiger Maßnahmen der EU zur Förderung des Ausbaus von E-Government. Dabei wird außerdem bei einigen Maßnahmen darlegt, wie die Umsetzung in den mitgliedstaatlichen Behörden zu erfolgen hat.

3.6.1. Elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS)

Die Verordnung (EU) 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-Verordnung) legt harmonisierte Regelungen für die elektronische Identifizierung (eID) sowie für Vertrauensdienste in Bezug

¹⁶⁰ Europäische Kommission (2021c), S. 12.

¹⁶¹ Europäische Kommission (2021c), S. 11.

auf den digitalen Geschäftsverkehr innerhalb der EU fest, konkret für elektronische Signaturen, Siegel, Zeitstempel, Einschreiben und Webseiten-Zertifikate, und gilt seit dem 1. Juli 2016. Durch die Schaffung einheitlicher Regelungen in diesem Bereich sollen sichere, digitale Abläufe durch anerkannte Identifizierungsmöglichkeiten geschaffen sowie eine digitale Fernunterschrift ermöglicht werden, was wiederum zur Vereinfachung und Reduktion von bürokratischen Prozessen führt.¹⁶² Gleichzeitig wird dadurch sichergestellt, dass die Bevölkerung sowie die Unternehmen ihre nationalen elektronischen Identifizierungssysteme nutzen können, um auf öffentliche Dienste anderer Mitgliedstaaten zugreifen zu können.¹⁶³

Mithilfe dieser Vertrauensdienste in Form von qualifizierten elektronischen Signaturen, elektronischen Einschreib-Zustelldiensten oder qualifizierten Zeitstempeln werden elektronische Transaktionen im gesamten Binnenmarkt ermöglicht. Das Augenmerk liegt dabei auf Sicherheit, Rechtskraft und Schnelligkeit¹⁶⁴, denn nur mit Gewährleistung von Rechtsgültigkeit werden die Bürgerinnen und Bürger laut Europäischer Kommission die digitalen Interaktionsmöglichkeiten nutzen.¹⁶⁵

Die Möglichkeit einer sicheren, digitalen Unterschrift ist derjenige Vertrauensdienst, welcher eine besondere Auswirkung auf den Fortschritt der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen haben kann, denn eine Verwaltungsleistung ist nur voll-digitalisiert, sofern diese durch die Unterzeichnung der Antragstellenden abgeschlossen werden kann.¹⁶⁶

Am 20. Mai 2024 trat die Novellierung der eIDAS-Verordnung, Verordnung (EU) 2024/1183 (eIDAS 2.0), in Kraft, welche auf der zuvor erläuterten Verordnung aufbaut und neue Anforderungen für die elektronische Identifizierung beinhaltet. Kernelement von eIDAS 2.0 ist die Einführung einer europäischen Brieftasche für die digitale Identität (European Digital Identity Wallet - EUDI-Wallet). Mit Hilfe der EUDI-Wallet sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sich online sicher identifizieren können und die Authentifizierungsdienste in der gesamten EU nutzen können.¹⁶⁷ Die Verordnung eIDAS 2.0

¹⁶² Kesselmann (2024), o. S.

¹⁶³ Europäische Kommission (2023f), o. S.

¹⁶⁴ Kesselmann (2024), o. S.

¹⁶⁵ Europäische Kommission (2023f), o. S.

¹⁶⁶ Kesselmann (2024), o. S.

¹⁶⁷ Verordnung (EU) 2024/1183 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität, ABl. EU L, ErwG. 1.

verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis Mitte 2026 die EUDI-Wallet bereitzustellen.¹⁶⁸ Zudem sollen elektronische Signaturen, Siegel und Zeitstempel sicher und interoperabel gestaltet werden. Die Novellierung verfolgt das Ziel, das Vertrauen in digitale Identitäten und Transaktionen zu stärken und den Zugang zu digitalen Diensten zu vereinfachen.¹⁶⁹

3.6.2. Einheitliches Zugangstor (Single Digital Gateway)

Das Ziel der Verordnung (EU) 2018/1724 (Single Digital Gateway-Verordnung) ist die Schaffung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zur europäischen Verwaltung und dient der Verwirklichung eines der im eGovernment Aktionsplan 2016–2020 aufgestellten Ziels. In Hinblick auf die Maximierung von Nutzungsfreundlichkeit und Bürgernähe sollen Leistungen der öffentlichen Verwaltung über ein einziges Portal auffindbar sein. Auf europäischer Ebene wurde das Portal ‚Your Europe‘ überarbeitet und zu einer zentralen Informations- und Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger weiterentwickelt, welche sich über die Angebote von öffentlichen Verwaltungen informieren wollen. Das Portal ‚Your Europe‘ soll mit den Verwaltungsportalen der Mitgliedstaaten verlinkt werden.¹⁷⁰

Die Single Digital Gateway-Verordnung sieht bestimmte Fristen zur Zielerreichung vor: Die Kommunalverwaltungen müssen bis zum 12. Dezember 2022 Informationen, Erklärungen und Anweisungen zu ihren Leistungen zur Verfügung stellen.¹⁷¹ Bis zum 12. Dezember 2023 müssen die Kommunen 21 der wichtigsten Verwaltungsleistungen vollständig digital und grenzüberschreitend bereitstellen.¹⁷² Die Darstellung des Digitalisierungsstandes in Kapitel 4.2 wird zeigen, dass eine flächendeckende Umsetzung dieses Vorhabens bis dato nicht erfolgt ist.

Der Anhang II der Single Digital Gateway-Verordnung definiert die 21 wichtigsten Verwaltungsleistungen, dazu zählen u. a. die Zulassung eines Kraftfahrzeuges, die Beantragung eines Wohnsitznachweises oder die Meldung einer Adressänderung und die

¹⁶⁸ Art. 5a Abs. 1 Verordnung (EU) 2024/1183.

¹⁶⁹ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025a), o. S.

¹⁷⁰ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023b), o. S.

¹⁷¹ Art. 39 S. 4 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

¹⁷² Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023b), o. S.

Beantragung des Nachweises über die Eintragung in das Geburtenregister.¹⁷³ Mithin zentrale Verwaltungsleistungen, welche dem Forschungsbereich entsprechen.

3.6.3. Regelung zur Künstlichen Intelligenz (KI-Verordnung)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz¹⁷⁴ gibt die Europäische Union einen harmonisierten Rechtsrahmen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz vor. Die Verwendung von KI-Systemen soll im Einklang mit den Werten der EU stehen, mit dem Ziel, die Nutzung vertrauenswürdiger KI zu unterstützen und zeitgleich ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.¹⁷⁵ Die KI-Verordnung verfolgt einen risikobasierten Ansatz: Die Vorschriften richten sich nach der Intensität und dem Umfang des Risikos, das von der künstlichen Intelligenz ausgeht.¹⁷⁶ Hochriskante KI-Systeme müssen bestimmte verbindliche Anforderungen erfüllen, um in der EU in Betrieb genommen werden zu können.¹⁷⁷ Anwendungen, die ein inakzeptables Risiko darstellen, sind verboten. Unbedenkliche Anwendungen werden nicht reguliert.¹⁷⁸

Das Inkrafttreten der KI-Verordnung hat zur Folge, dass bereits eingesetzte oder geplante Systeme mit Künstlicher Intelligenz an den Regelungen der Verordnung gemessen werden müssen. Sechs Monate nach Inkrafttreten, also ab Februar 2025, dürfen Anwendungen mit inakzeptablem Risiko nicht mehr eingesetzt werden. Zwei Jahre nach Inkrafttreten müssen die KI-Systeme mit hohem Risiko die in der Verordnung festgelegten Anforderungen erfüllen.¹⁷⁹ Zudem müssen Anbietende und Betreibende von KI-Systemen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre Beschäftigten über ein zufriedenstellendes Niveau an

¹⁷³ Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

¹⁷⁴ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), ABl. L.

¹⁷⁵ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz [...], ABl. L, ErwG. 1.

¹⁷⁶ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz [...], ABl. L, ErwG. 26.

¹⁷⁷ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz [...], ABl. L, ErwG. 46.

¹⁷⁸ Sonder (2024), o. S.

¹⁷⁹ Ebd.

KI-Kompetenzen, also Kenntnisse und Verständnis über den sachkundigen Einsatz, Chancen und Risiken von KI, verfügen.¹⁸⁰

Zwar berühren das Angebot und der Betrieb von KI-Systemen im weiteren Sinne auch die Erbringung von Verwaltungsleistungen, im engeren Sinne fällt dieses Thema jedoch nicht in den unmittelbaren Fokus dieser Dissertation. Da allerdings die Expertinnen und Experten die KI-Verordnung in den Interviews als relevantes Thema erwähnt haben, wird die Verordnung mitbetrachtet.

3.6.4. Einmalige Datenerfassung (Once-Only-Prinzip)

Neben einem einheitlichen Zugangstor ist der Europäischen Union der Grundsatz der einmaligen Datenerfassung (Once-Only-Prinzip) ein großes Anliegen. Dieser wurde in den eGovernment Aktionsplan 2016–2020 aufgenommen und auf den Prüfstand gestellt, um zwei Jahre später in der Single Digital Gateway-Verordnung festgeschrieben zu werden.

Zur Vermeidung zusätzlicher Belastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollen Behörden sicherstellen, dass die an die Behörden herantretenden Personen dieselben Informationen nur einmal übermitteln müssen.¹⁸¹ Sobald die Behörden also ihren Kundinnen und Kunden Nachweise in einem elektronischen Format ausstellen, müssen sie diese Nachweise auch anderen Behörden für anderweitige Anliegen der Kundinnen und Kunden zur Verfügung stellen. Die EU richtet zusammen mit den Mitgliedstaaten ein technisches System zum Austausch der Nachweise ein.¹⁸² Das sog. Once-Only-Technical-System soll ermöglichen, dass der Datenaustausch der Nachweise von und für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen europaweit automatisiert erfolgt. Sofern diese einer Übermittlung zustimmen, entfällt damit die mehrfache Bereitstellung von Nachweisen.¹⁸³

Zusätzlich zur Online-Bereitstellung der 21 wichtigsten Verwaltungsleistungen im Rahmen der Single Digital Gateway-Verordnung sind die Kommunen verpflichtet, diese an das Once-Only-Technical-System anzuschließen. Das bedeutet, dass bei den 21 wichtigsten

¹⁸⁰ Art. 3 Nr. 56 und Art. 4 Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz [...], ABl. L.

¹⁸¹ Europäische Kommission (2016), S. 3.

¹⁸² Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

¹⁸³ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023b), o. S.

Verwaltungsleistungen das technische System zum Austausch der Nachweise bereits vollständig eingebunden sein muss.¹⁸⁴

Die Informationsgrafik der Europäischen Kommission (Abbildung 3) zeigt die europäische Idealvorstellung des Ablaufs einer digitalen Verwaltungsleistung und die Vorteile der elektronischen Identifizierung in Verbindung mit dem Prinzip der einmaligen Datenerfassung. Die deutsche Antragstellerin beantragt in Belgien die Ausstellung einer Aufenthaltskarte, die Antragstellung erfolgt online und die Identifizierung mittels der deutschen elektronischen Identität. Die Vorlage der Geburtsurkunde entfällt, da die Antragstellerin verlangen kann, dass die Urkunde elektronisch zwischen der deutschen ausstellenden und der belgischen anfragenden Behörde ausgetauscht wird. Das Ideal macht die Forderung an die Verwaltungsbehörden deutlich: niederschwellige Angebote, Minimalkontakte und automatisierte Austauschverfahren.

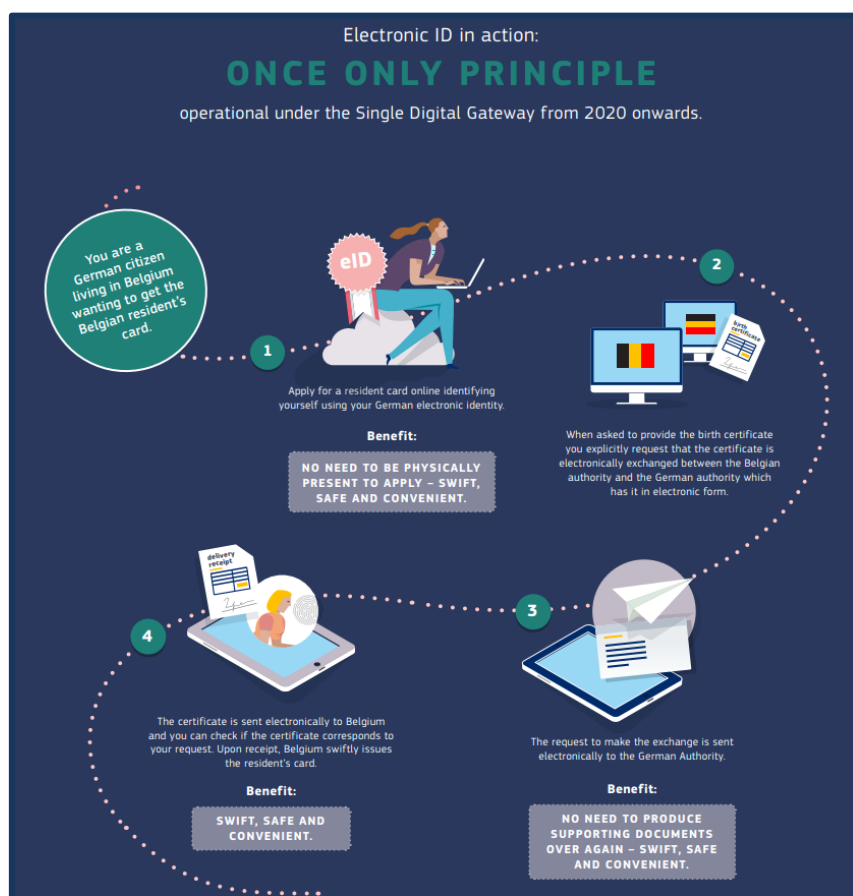


Abbildung 3: Electronic ID in action: Once-Only-Principle¹⁸⁵

¹⁸⁴ Art. 14 Abs. 1 und 6 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

3.7. Interoperabilität

Die Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Leitgedanke der Europäischen Union findet in dem Streben nach Interoperabilität Ausdruck.

Interoperabilität beschreibt die Fähigkeit von IT-Systemen, mit anderen Systemen möglichst fehlerfrei bei geringem Aufwand zusammenzuarbeiten. Sie ermöglicht einen reibungslosen Datenaustausch, mit dem Ziel der Existenz von nahtlos digitalen Diensten und Datenflüssen.¹⁸⁶ Interoperabilität ist demnach von zentraler Bedeutung beim Ausbau von E-Government und dessen Anwendung durch die Bevölkerung, damit Dokumente und Daten sicher ausgetauscht werden können.

Bereits seit dem Ende der 1990er-Jahre engagiert sich die Europäische Kommission für die Förderung von Interoperabilität, insbesondere durch die Entwicklung, Verbreitung und Unterstützung entsprechender Lösungen. In ihrer Mitteilung ‚Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste‘ aus dem Jahr 2010 präsentiert die Kommission im Anhang sowohl die Europäische Interoperabilitätsstrategie als auch den Europäischen Interoperabilitätsrahmen. Letzterer dient als Bezugsrahmen für die Mitgliedstaaten, welche in der Regel eigene nationale Interoperabilitätsrahmen erstellt haben. Hier ist es der Kommission ein Anliegen, dass interoperable Lösungen auf offenen Standards und Spezifikationen basieren, welche für alle zugänglich sind. Zudem soll Interoperabilität laut Kommission rechtsverbindlich und benutzungsorientiert sein.¹⁸⁷

Gleichzeitig beschreibt die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung namens ‚Europäischer Interoperabilitätsrahmen – Umsetzungsstrategie‘ aus dem Jahr 2017, dass das Umsetzungsniveau nationaler Interoperabilitätsrahmen im Jahr 2015 bei 45 % lag, was auf gewisse Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung hindeutet, und schlussfolgert daraus, dass öffentliche Verwaltungen konkretere Leitlinien benötigen, um Interoperabilitätsaktivitäten besser lenken und Hindernisse aus dem Weg räumen zu können.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Europäische Kommission (2023f), o. S.

¹⁸⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023a), o. S.

¹⁸⁷ Europäische Kommission (2017), o. S.

¹⁸⁸ Ebd.

Im November 2022 hat die Europäische Kommission ein ‚Gesetz für ein interoperables Europa‘ vorgeschlagen. Die Verordnung soll die Schaffung eines Geflechtes vernetzter digitaler öffentlicher Verwaltungen unterstützen und den digitalen Wandel der öffentlichen Verwaltungen in Europa und gleichzeitig das Erreichen der Digitalziele für Europa beschleunigen.¹⁸⁹ Der Vorschlag sieht obligatorische Interoperabilitätsbewertungen vor, welche die Auswirkungen von Änderungen an IT-Systemen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Interoperabilität bewerten und prüft, wie gut verschiedene Systeme zusammenarbeiten. Zudem soll eine Plattform als zentrale Anlaufstelle für wiederverwendbare Lösungen geschaffen werden. Darüber hinaus sind Reallabore für politische Experimente und andere Innovations- und Fördermaßnahmen vorgesehen. Künftig soll ein Beirat für ein interoperables Europa den Rahmen für die Zusammenarbeit überwachen und steuern.¹⁹⁰ So fasst der Deutsche Bundestag den Legislativvorschlag der EU im Jahr 2022 zusammen.

Die Verordnung (EU) 2024/903 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über Maßnahmen für ein hohes Maß an Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der Union (Verordnung für ein interoperables Europa) wurde letztlich knapp zwei Jahre später beschlossen und sieht neben den bereits erwähnten Aspekten unter anderem vor, dass die regionale und die lokale Ebene eine proaktive Rolle bei der Gestaltung und Implementierung von Interoperabilitätslösungen einnehmen.¹⁹¹ Seit Beginn des Jahres 2025 ist die genannte Verordnung verbindlich umzusetzen und sämtliche öffentliche Einrichtungen, also auch Kommunen, sind verpflichtet, Interoperabilitätsbewertungen durchzuführen.¹⁹²

Die Kommunalverwaltungen, in der Verordnung als lokale Gebietskörperschaften bezeichnet, werden in den Erwägungsgründen mehrfach angesprochen, z. B. soll der Datenaustausch zwischen lokalen Verwaltungseinheiten ermöglicht werden, die Interoperabilitätsbewertungen sollen auf lokaler Ebene durchgeführt werden und die Kapazitäten lokaler öffentlicher Stellen sollen berücksichtigt und übermäßiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.¹⁹³ Zudem erachtet es die EU als notwendig, bei Beschäftigten im öffentlichen Dienst für ein Verständnis von Interoperabilitätsproblemen zu sorgen, insofern will die Kommission die Verbreitung und

¹⁸⁹ BT-Drucks. 593/22, S. 1 f.

¹⁹⁰ BT-Drucks. 593/22, S. 18, S. 29-31.

¹⁹¹ Verordnung (EU) 2024/903 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über Maßnahmen für ein hohes Maß an Interoperabilität des öffentlichen Sektors in der Union, ABl. EU L, ErwG. 9.

¹⁹² Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025c), o. S.

¹⁹³ Verordnung (EU) 2024/903, ErwG. 12, 19.

Akzeptanz von Schulungsangeboten zur Interoperabilität auf lokaler Ebene fördern.¹⁹⁴ Die lokalen Ebenen sollen in den Betrieb der Reallabore ebenso wie in den o. g. Beirat einbezogen werden.¹⁹⁵

3.8. Digitalprogramme und finanzielle Unterstützung

Die Europäische Union implementiert zudem Digitalprogramme, welche ebenfalls zur Erreichung der Digitalziele beitragen sollen. Die Programme haben regelmäßig eine mehrjährige Laufzeit und setzen Förderschwerpunkte. Diese münden in Aktionsplänen und Ausschreibungen, auf welche sich die Beteiligten, z. B. kommunale Verwaltungseinheiten, Bevölkerung und Unternehmen, bewerben können. Die Ausschreibungen enthalten konkrete Definitionen und Umsetzungsmaßnahmen, bei welchen sich die Bewerbenden einbringen können.¹⁹⁶ Die Digitalprogramme enthalten zudem Finanzmittel, welche zur Unterstützung an die Teilnehmenden ausgezahlt werden.

Das für die Dissertation relevante Digitalprogramm Digitales Europa (DIGITAL) konzentriert sich darauf, der Bevölkerung, Unternehmen sowie öffentlichen Verwaltungen digitale Technologien zugänglich zu machen und stellt strategische Finanzmittel zur Bewältigung dieser Herausforderung zur Verfügung. Im Rahmen des Programmes Digitales Europa gibt es verschiedene Arbeitsprogramme, welche in zweijährigen Zeitabschnitten bestimmte Themen besonders fokussieren. Bezüglich der Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienstleistungen erachtet das Arbeitsprogramm der Jahre 2023 bis 2024 eine Beschleunigung für notwendig. Zu diesem Zweck soll das europäische Identitäts- und Vertrauens-Ökosystem verbreitet und die Interoperabilität der digitalen Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verbessert werden. Zur Unterstützung dessen verfügt das Arbeitsprogramm im Jahr 2023 über ein Budget von 21,5 Millionen Euro.¹⁹⁷

Das Programm Digitales Europa steht jedoch nicht alleine, sondern ergänzt die Mittel anderer EU-Programme wie Horizont Europa oder Connecting Europe Facility (CEF).

¹⁹⁴ Verordnung (EU) 2024/903, ErwG. 44.

¹⁹⁵ Verordnung (EU) 2024/903, ErwG. 47; Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EU) 2024/903.

¹⁹⁶ Büchner (2022), o. S.

¹⁹⁷ Europäische Kommission (2023e), o. S.

Das Förderprogramm CEF DIGITAL, der Nachfolger des 2014 initiierten Förderprogramms CEF Telecom¹⁹⁸, will die Digitale Transformation beschleunigen, indem es öffentliche Verwaltungen, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen gleichermaßen befähigt und interoperable, digitale Dienste ermöglicht. Im Rahmen des Programmes stellt die Europäische Kommission digitale Bausteine zur Verfügung, um eine vollständige Digitalisierung öffentlicher Dienste zu gewährleisten. Diese digitalen Bausteine sind offene, wiederverwendbare Lösungen auf Grundlage der europäischen Rechtsvorgaben, die sichere Authentifizierung und die Möglichkeit für einen Datenaustausch bieten und von öffentlichen und privaten Einrichtungen für die Inbetriebnahme digitaler Dienste genutzt werden können.¹⁹⁹

Das Förderprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation namens Horizont Europa zielt auf eine innovationsgestützte Gesellschaft und wettbewerbsfähige Wirtschaft ab und konzentriert sich auf sechs Themenbereiche. Eine der sechs sog. Missionen thematisiert zwar intelligente Städte, beinhaltet aber eher den Umbau von Städten zu Smart Cities und fokussiert somit weniger den Ausbau von digitalen Dienstleistungen, weshalb an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen wird.²⁰⁰

Die Programme sind allesamt Teil des mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 und haben eine entsprechende Laufzeit.

3.9. Technische Unterstützung und Projekte

Mittels eines Instruments für technische Unterstützung (Technical Support Instrument – TSI) und dazugehörigen Projekten unterstützt die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten bei den vielfältigen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Die Unterstützung nationaler Behörden erfolgt in Form von Hilfestellungen bei der Umsetzung von Reformen, seien es institutionell, administrativ oder strukturell bedingte Wandel, beispielsweise durch Rechtsberatung, Studien, Schulungen, Datenerhebungen oder Expertise-Besuchen vor Ort. Diese technische Unterstützung leistet die Europäischen Union auf Antrag der Mitgliedstaaten in diversen Politikbereichen, darunter öffentliche Verwaltung und digitale Politik. Jährlich entwickelt die Europäische Kommission groß angelegte Pilotprojekte (Large Scale Pilots), auf

¹⁹⁸ Europäische Kommission (2025g), o. S.

¹⁹⁹ Europäische Kommission (2025b), o. S.

²⁰⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023), o. S.

welche sich die mitgliedstaatlichen Behörden bewerben können. Dadurch lenkt die Kommission Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen, welche aus ihrer Sicht prioritär zu behandeln sind.²⁰¹

Die groß angelegten Pilotprojekte, welche Innovationen fördern und damit die jeweilige Zielerreichung sicherstellen sollen, werden durch die Kommission initiiert und finanziert. Sie werden länderübergreifend aufgesetzt und führen zu einer engeren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander.²⁰² Die Mitgliedstaaten können so Ressourcen bündeln und digitale Kapazitäten aufbauen. Um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, in digitale Infrastruktur zu investieren und solche Mehrländerprojekte einzurichten und durchzuführen, zu erleichtern, wurde im Rahmen der Digitalen Dekade das Rechtsinstrument eines Konsortiums für Digitale Infrastruktur geschaffen.²⁰³

In der Projektrunde 2023 hat die Europäische Union den Fokus auf die Verbesserung der operativen Leistungsfähigkeit sowie der Effizienz der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten gelegt. Eines der TSI-Projekte namens ‚Austausch zur Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung‘ (Public Administration Cooperation Exchange – PACE) soll den Austausch bewährter Verfahren zwischen Verwaltungsbediensteten verschiedener Mitgliedstaaten stärken und zu Synergieeffekten führen.²⁰⁴ Der Austausch ermöglicht es den Teilnehmenden, neue Arbeitsmethoden kennenzulernen, und soll zu einer Verbesserung der Verwaltungskompetenzen führen.²⁰⁵ Die Mitgliedstaaten können Bereiche innerhalb des Projektes angeben, welche für sie von besonderem Interesse sind.²⁰⁶ 42 % der Projekte sind dem Bereich Öffentliche Verwaltung und Regierungsführung zuzuordnen. Im Country Factsheet des TSI sind die einzelnen Projekte namentlich aufgeführt. Ein Großteil der einzelnen Projekte fällt unter das zuvor erwähnte TSI-Projekt PACE und beschäftigt sich mit digitalen Werkzeugen der europäischen öffentlichen Dienste, E-Government Lerndialogen, Arbeitseinsätzen in Estland, um zu erfahren, wie dort E-Government in der öffentlichen

²⁰¹ Europäische Kommission (2022a), o. S.

²⁰² Europäische Kommission (2023b), o. S.

²⁰³ Europäische Kommission (2022a), o. S.

²⁰⁴ Europäische Kommission (2023a), o. S.

²⁰⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), o. S.

²⁰⁶ Europäische Kommission (2023c), o. S.

Verwaltung organisiert wird, oder der Standardisierung des Datenaustauschs im Single Digital Gateway, dem einheitlichen Zugangstor.²⁰⁷

Die Europäische Kommission hat neben den genannten Maßnahmen bereits im Jahr 2008 durch finanzielle Förderung den Aufbau eines Zertifizierungsinstituts namens ‚European Information Technologies Certification Academy‘ veranlasst. Die inkludierte E-Government Academy richtet sich speziell an die öffentliche Verwaltung und zielt darauf ab, die Lücke in der Verbreitung der IT-Fähigkeiten der Verwaltungsbeschäftigten zu schließen. Das Zertifizierungsprogramm beinhaltet Lerneinheiten zu gängigen Büro- und Managementsoftwaresystemen, Aspekten der Informationssicherheit und eine Einführung in die europäischen E-Government-Programme und soll einen Rahmen für die Qualifizierung des Personals der öffentlichen Verwaltung und dessen Qualität bieten.²⁰⁸

Ein weiteres, durch Horizont Europa gefördertes Projekt ist UserCentriCities, welches die Rolle der lokalen Behörden beim Ausbau der Benutzungsfreundlichkeit von digitalen öffentlichen Diensten anerkennt und den Ausbau der Benutzungsfreundlichkeit durch Zusammenarbeit, Support-Toolkits und Lerndiensten fördert.²⁰⁹

3.10. Plattform ‚The Interoperable Europe Portal‘

Die von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellte digitale Plattform ‚The Interoperable Europe Portal‘ (ehemals ‚Joinup‘) soll als Anlaufstelle für interoperable, offene und kostenlose IT-Lösungen dienen. Öffentliche Verwaltungen, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger können sich auf dieser Plattform über digitale öffentliche Dienste und Initiativen informieren und austauschen.²¹⁰

Die Plattform ist aus der Initiative der Europäischen Kommission für eine verstärkte Interoperabilitätspolitik entstanden und deckt die praktischen Aspekte ab. Sie dient dem Ziel, das die genannten Akteurinnen und Akteure IT-Lösungen und Best-Practices austauschen und wiederverwenden können und die grenzüberschreitende Kooperation bei europäischen IT-Projekten zu vereinfachen.²¹¹ Die Hauptfunktionen von ‚The Interoperable Europe Portal‘

²⁰⁷ Europäische Kommission (2025f), o. S.

²⁰⁸ European Information Technologies Certification Academy (2025), o. S.

²⁰⁹ UserCentriCities (2025), o. S.

²¹⁰ Europäische Kommission (2024a), o. S.

²¹¹ Europäische Kommission (2024a), o. S.

sind daher der Austausch von Informationen durch die Veröffentlichung von Nachrichten, Fallstudien und relevante Veranstaltungen, die Katalogisierung von wiederverwendbaren IT-Lösungen und die Ermöglichung der Zusammenarbeit betroffener Akteurinnen und Akteure.²¹²

Auf dem Portal findet sich zudem die Initiative GovTech Connect, welche die Entwicklung neuer Technologien für die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen fördert und private Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung vernetzt.²¹³

Neben neuen Technologien bzw. Open-Source-Software beinhaltet das Portal eine Akademie, die politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern und Fachleuten Schulungen, Expertise-Einblicke und praktische Ressourcen zur Bewältigung von Interoperabilitäts Herausforderungen zur Verfügung stellt.²¹⁴

3.11. Schlüsselkennzahlen, Überwachung und nationale strategische Fahrpläne

Nachdem der Europäische Rechnungshof mit Blick auf den eGovernment Aktionsplan 2016–2020 die mangelnde Überwachung beklagte, hat die Europäische Kommission im Rahmen der Digitalen Dekade einen umfangreichen Überwachungsmechanismus hinsichtlich der Zielerreichung, respektive dem Fortschritt in der Verwaltungsdigitalisierung, vorgesehen.

Um die Fortschritte und generell die Zielerreichung der zuvor genannten Maßnahmen zu überwachen, hat die Europäische Kommission Ende Juni 2023 Indikatoren zur Überwachung des digitalen Wandels in Europa verabschiedet und Leitlinien für die Mitgliedstaaten herausgegeben. Mit jedem einzelnen der sog. zentralen Leistungsindikatoren (Key Performance Indicators – KPI) wird gemessen, inwieweit die EU ihre Ziele in den Bereichen digitale Infrastruktur, Kompetenzen, Unternehmen und öffentliche Dienstleistungen erreicht. Als Grundlage für die Darstellung dient ein optimierter Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft. Zudem soll fortan regelmäßig ein Jahresbericht über den Stand der digitalen Dekade erscheinen. Der erste Bericht wurde im September 2023 veröffentlicht.

²¹² Europäische Kommission (2024a), o. S.

²¹³ Europäische Kommission (2025c), o. S.

²¹⁴ Europäische Kommission (2025d), o. S.

Unter den 16 Leistungsindikatoren, welche in einem Durchführungsbeschluss der Kommission festgelegt wurden, sind in Hinblick auf das Forschungsvorhaben folgende relevant:

- Der Digitalisierungsgrad öffentlicher Dienstleistungen soll u. a. am Anteil der Verwaltungsschritte gemessen werden, in welchem Umfang zentrale Verwaltungsverfahren bei bestimmten Lebensereignissen, z. B. Umzug, Verkehr, Familienangelegenheiten oder Studium, vollständig online abgewickelt werden können.
- Für Unternehmen erfolgt die Bewertung ebenfalls anhand der Anteile digital verfügbarer Verwaltungsschritte, die für die Gründung und den laufenden Betrieb erforderlich sind.
- Zudem dient der Zugang zu elektronischen Identifizierungsdiensten als weiterer Indikator. Dabei wird die Anzahl der Mitgliedstaaten ermittelt, die zum einen ein nationales System für die elektronische Identifizierung eingerichtet haben, und zum anderen die digitale Brieftasche als Zugang für eine sichere elektronische Identifizierung anbieten.²¹⁵

Die Leitlinien sollen den Mitgliedsstaaten eine Richtung geben, wie diese ihre nationalen strategischen Fahrpläne strukturieren sollen, um die Digitalziele zu erreichen. In den nationalen strategischen Fahrplänen wiederum legen die Mitgliedstaaten unter Verwendung der zentralen Leistungsindikatoren zunächst ihren Sachstand und ihre voraussichtlichen Maßnahmen, Strategien und Investitionen dar, wie sie die digitalen Ziele im Rahmen des Zeitplanes erreichen können. Die nationalen Fahrpläne sollen die Zielvorstellung der EU mit den nationalen Gegebenheiten in Einklang bringen und mit der Absicht aufgestellt werden, die gemeinsamen Ziele der Digitalen Dekade zu erreichen. Laut Mitteilung der Kommission sind die Fahrpläne ein entscheidendes Instrument für die Koordinierung und Kohärenz der Digitalpolitik auf mitgliedstaatlicher sowie europäischer Ebene.²¹⁶

Für die Bundesrepublik Deutschland hat im Mai 2024 das Bundesministerium für Digitales und Verkehr einen nationalen Fahrplan zur Digitalen Dekade vorgelegt. Der Fahrplan

²¹⁵ Durchführungsbeschluss (EU) der Kommission zur Festlegung zentraler Leistungsindikatoren für die Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung der in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses (EU) 2022/2481 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Digitalziele vom 30.06.2023, C (2023) 4288 final, S. 4 f.

²¹⁶ Europäische Kommission (2023h), S. 4 f.

analysiert zunächst den Stand des digitalen Wandels und bezieht sich dann auf die nationalen Zielpfade, die zur Umsetzung der Digitalziele der EU beitragen, und die daraus resultierenden Maßnahmen.²¹⁷ Hinsichtlich des von der EU im Rahmen der Digitalen Dekade vorgegebenen Ziels, bis 2030 100 % wesentliche öffentliche Dienste online bereitzustellen, wird Handlungsbedarf gesehen und ein Investitionsprogramm in die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen aufgelegt, wobei die Umsetzungsverantwortung für föderale Verwaltungsleistungen laut Fahrplan in den Ländern liegt.²¹⁸

3.12. Zwischenfazit: Aktuelle E-Government-Maßnahmen der EU

Die zuvor dargestellten Maßnahmen, die die Europäische Union unabhängig von ihrer Form ergreift, haben allesamt denselben Ursprung und verfolgen dasselbe Ziel, welches letztlich in der Digitalen Dekade (erneut) dargelegt wurde.²¹⁹

Es geht der EU, wie schon mehrfach erwähnt, um die Beschleunigung des digitalen Wandels, und darum, die Herausforderungen unserer Zeit zu meistern, Schlüsse aus der COVID-19-Pandemie zu ziehen und anzuerkennen, dass die digitale Technologie eine entscheidende strategische Rolle bei einem potentiellen wirtschaftlichen Aufschwung einnimmt.²²⁰ Die Maßnahmenbegründungen sowie die Zielsetzung der EU kann man letztlich mit dem Wunsch nach einer beschleunigten Digitalen Transformation insbesondere der öffentlichen Verwaltung zusammenfassen. Den aktuellen Maßnahmen der Europäischen Kommission liegen letztlich die gleichen Zielvorstellungen zu Grunde, diese verfolgen somit die gleiche Intention. Das kontinuierliche Streben nach Beschleunigung zeigt, dass eben dieser ersehnte Digitale Wandel der öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei Weitem noch nicht erreicht ist.

Die Aufstellung der Maßnahmen der Europäischen Union zur Förderung des Digitalen Wandels bzw. konkret zur Förderung des Ausbaus von digitalen Verwaltungsleistungen dokumentiert eine Vielseitigkeit sowie einen bemerkenswerten Umfang. Mit den verschiedensten Maßnahmen geht allerdings eine gewisse Unübersichtlichkeit einher. Ohne konkrete Anhaltspunkte und zumindest rudimentäre Kenntnisse über die EU und deren

²¹⁷ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024a), S. 1 f.

²¹⁸ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024a), S. 114.

²¹⁹ Europäische Kommission (2023e), o. S.

²²⁰ u. a. Europäische Kommission (2023d); Europäische Kommission (2023h); BT-Drucks. 593/22.

Maßnahmenkatalog, erscheint die Recherche nach geeigneten Maßnahmen und einschlägigen Regelungen für Beschäftigte von Kommunalverwaltungen überfordernd. Zudem kann die sprachliche Barriere, da einige Dokumente nicht auf Deutsch zur Verfügung stehen, die Nutzung der einschlägigen Maßnahmen der EU für die Beschäftigten deutscher Verwaltungsbehörden erschweren.

Auf den Internetseiten einiger deutscher Bundesministerien finden sich zwar je nach Zuständigkeit Erläuterungen und Zusammenfassungen zu den einzelnen Maßnahmen der EU, die Notwendigkeit einer Zwischenebene vermag die Zielerreichung allerdings zu beeinträchtigen. Schließlich sollten die Maßnahmen der EU direkt bei den Kommunalverwaltungen ankommen, welche wiederum dafür Sorge tragen, dass die Verwaltungsleistungen für die Bürgerinnen und Bürger online bereitgestellt werden.

Zur Klärung der Frage, ob die dargestellten Maßnahmen der EU die Kommunen erreichen und den Ausbau von E-Government fördern, wird im weiteren Verlauf der Dissertation die Wahrnehmung der europäischen Maßnahmen durch die Kommunen und schließlich deren Einfluss ergründet. Zunächst werden jedoch die rechtlichen Grundlagen des E-Government in der Bundesrepublik Deutschland sowie der aktuelle Stand der Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben in der BRD dargestellt.

4. E-Government: kommunale Ebene

Nachdem das vorangegangene Kapitel 3 die EU in den Fokus genommen und die Zuständigkeitsfrage sowie die E-Government-Initiativen und aktuellen Maßnahmen der EU zur Beschleunigung der Digitalen Transformation öffentlicher Verwaltungen beleuchtet hat, stellt das Kapitel 4 das E-Government auf kommunaler Ebene, und insbesondere die rechtlichen Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland sowie den Digitalisierungsstand deutscher Kommunen, dar. Ein Exkurs zeigt zudem die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Digitale Transformation der kommunalen Ebene.

Die Digitale Transformation, die Integration neuer Technologien und der damit einhergehende Innovationsdruck betreffen die Kommunen als Teil der staatlichen Gemeinschaft ohne Zweifel genauso wie andere gesellschaftliche Bereiche. Schon seit den 1950er-Jahren beschäftigen sich Bund, Länder und Kommunen mit der Verwaltungsautomatisierung.²²¹ Verwaltungsautomatisierung bedeutete zunächst die Nutzung von Taschen- und Gebührenrechnern sowie Textverarbeitungsprogrammen, später folgte der Einsatz kommunaler Rechenzentren²²² als Unterstützung bei der elektronischen Datenverarbeitung. Mittlerweile stellt die Nutzung verschiedenster Soft- und Hardware den Standard in der öffentlichen Verwaltung dar.²²³ Die Digitale Transformation bringt Bewegung in den Prozess der Verwaltungsmodernisierung und eröffnet neue Gestaltungsmöglichkeiten²²⁴, doch es stellt sich die Frage, was die Digitale Transformation für Kommunen konkret bedeutet.²²⁵

Kommunen bieten zahlreiche elementare Dienstleistungen für die Bevölkerung an, sei es die Ausstellung von Passpapieren, die Anmeldung von Wohnsitzen oder die Zulassung von Kraftfahrzeugen. Neben dieser klassischen Leistungserbringung für die Bürgerinnen und Bürger betätigen sich Kommunen in vielen anderen Feldern, z. B. Mobilität, Umwelt, Partizipation, Städtebau und Wirtschaftsförderung. In all diesen Handlungsfeldern sowie in

²²¹ Martini (2021), Rn. 16.

²²² Kommunale Rechenzentren sind IT-Dienstleister, die zentrale Aufgaben im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung und Informationstechnik übernehmen und auf die spezifischen Anforderungen von öffentlichen Einrichtungen spezialisiert sind. Sie sind in der Regel als kommunale Zweckverbände organisiert und gemeinwohlorientiert. Die Rolle der Kommunalen Rechenzentren wird auf Grund der Komplexität der IT-Landschaft in der BRD in der Dissertation nicht weiter betrachtet.

²²³ Martini (2021), Rn. 95.

²²⁴ Ebd.

²²⁵ Lemmer/Niehaves (2020), S. 6.

der inneren Verwaltung ist die Digitale Transformation zugegen.²²⁶ Die Digitale Transformation, getrieben von gesellschaftlichen sowie eigenen Erwartungen, bedeutet für die Kommunen nicht nur die elektronische Bereitstellung ihrer Leistungen, sondern auch die Erprobung digitaler Infrastrukturen für die Bevölkerung, die Nutzung digitaler Technologien im Rahmen der Bürgerbeteiligung oder den Einsatz digitaler Lösungen für Umwelt, Energie, Schule und Tourismus.²²⁷

Die Umsetzung der Digitalen Transformation stellt Kommunen vor große Herausforderungen, generiert jedoch zugleich einen Mehrwert. Kommunen bekommen dadurch die Chance, sich als moderner Dienstleister für ihre Bürgerinnen und Bürger zu etablieren und die Erledigung von Behördengängen effizienter zu gestalten²²⁸, denn digitalisierte Prozesse können zu einer Verringerung von Bearbeitungs- und Wartezeiten führen.²²⁹ Die Digitale Transformation trägt zudem das Potential, einen Beitrag zur Nachhaltigkeit zu gewährleisten, indem Ressourcen geschont werden, weil u. a. Papiausdrucke und Fahrtwege für die persönliche Vorsprache im Amt entfallen²³⁰. Die bereits erfolgten Aufzählungen der Vorteile von Digitalisierung sind keineswegs abschließend und sollen nur einen Überblick über die Potentiale der Nutzung digitaler Technologien bieten.

4.1. Rechtliche Grundlagen in der Bundesrepublik Deutschland

Im Jahr 2009 hat die Digitalisierung der Verwaltung Einzug in das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) erfahren. Im Zuge der Föderalismusreform II wurde ein Augenmerk auf das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bezug auf informationstechnische Systeme gelegt und der Artikel 91c GG eingeführt²³¹, welcher Kooperationsregeln und eine Vernetzung bei Planung, Einrichtung und dem (Gemeinschafts-)Betrieb von informationstechnischen Systemen zum Gegenstand hat.

Anschließend wurde im Jahr 2013 das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) erlassen.²³² Das E-Government-Gesetz wird als Meilenstein der

²²⁶ Lemmer/Niehaves (2020), S. 6.

²²⁷ Ebd.

²²⁸ Ebd.

²²⁹ Schüür-Langkau (2020), S. 14.

²³⁰ Posselt (2021), S. 86.

²³¹ Martini (2021), Rn. 17.

²³² E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) geändert worden ist.

Verwaltungsdigitalisierung betrachtet, denn dessen § 2 verpflichtet die Behörden, den Bürgerinnen und Bürger einen elektronischen Zugang zur Verwaltung zu gewährleisten.²³³

Im Jahr 2017 wurde dann Art. 91c Abs. 5 GG eingeführt, welcher dem Bund eine weitreichende Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf den Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zugesteht. Nach Art. 91c Abs. 5 GG wird die rechtliche Grundlage für den einheitlichen digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch ein Bundesgesetz geregelt, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Damit will der Bund insbesondere die Zusammenlegung verschiedener Portallösungen von Kommunen und Ländern regeln, sodass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über einen einheitlichen Zugang sämtliche Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können.²³⁴

Aufbauend auf dem Art. 91c Abs. 5 GG hat der Bund im August 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) erlassen²³⁵, welches objektiv-rechtliche Pflichten des Bundes und der Länder statuiert²³⁶ und als Grundlage für die Digitalisierung der Verwaltung dient²³⁷. Das OZG verpflichtet Bund und Länder, Verwaltungsleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 vollständig digital über Verwaltungsportale anzubieten. Der OZG-Umsetzungskatalog gibt vor, dass 575 Verwaltungsleistungen digitalisiert werden sollen. Die Kriterien zur Umsetzung finden sich in einem Reifegradmodell wieder. Die digitalisierten Leistungen sollen, wie eingangs erwähnt, in einem Verwaltungsportal angeboten werden, dessen Aufbau das OZG ebenfalls vorsieht.²³⁸

§ 3 des Onlinezugangsgesetzes legt fest, dass die Nutzerinnen und Nutzer von Verwaltungsleistungen einen barrierefreien sowie medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen von Leistungsträgern in Bund und Ländern erhalten.²³⁹

Die Umsetzung des OZG ist also dann erfolgreich, wenn die definierten Verwaltungsleistungen leicht zugänglich und einfach bedienbar auf einem digitalen Verwaltungsportal angeboten werden.²⁴⁰

²³³ Martini (2021), Rn. 37.

²³⁴ Martini (2021), Rn. 23.

²³⁵ Martini (2021), Rn. 24.

²³⁶ Martini (2021), Rn. 30.

²³⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 1.1.

²³⁸ Ebd.

²³⁹ § 3 Abs. 1 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

Im sogenannten Reifegradmodell wird die digitale Verfügbarkeit von Leistungen definiert, da das OZG keine eindeutige Definition dafür liefert, ab wann eine Verwaltungsleistung als digital im Sinne des Gesetzes gilt.²⁴¹ Eine vollständige digitale Abwicklung einer Verwaltungsleistung ist erst ab Stufe 3 des Reifegradmodells erreicht.²⁴² Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger sowohl ihren Antrag online stellen können, sich online authentifizieren und ihre Nachweise der Verwaltung elektronisch übermitteln können, als auch, dass die Verwaltung ihren Bescheid digital zustellt, sofern die Bürgerinnen und Bürger den digitalen Rückkanal eröffnen. Die vierte Stufe des Reifegradmodells, die Etablierung des Once-Only-Prinzips²⁴³, ist insofern noch nutzungsfreundlicher, als dass die Bürgerinnen und Bürger einen Großteil der Nachweise nicht mehr selbst erbringen müssen. Nachweise, die bereits bei den Behörden vorliegen, werden von diesen in allen Verwaltungsverfahren wiederverwendet.²⁴⁴

Die folgende Abbildung 4 veranschaulicht die verschiedenen Stufen des Reifegradmodells.

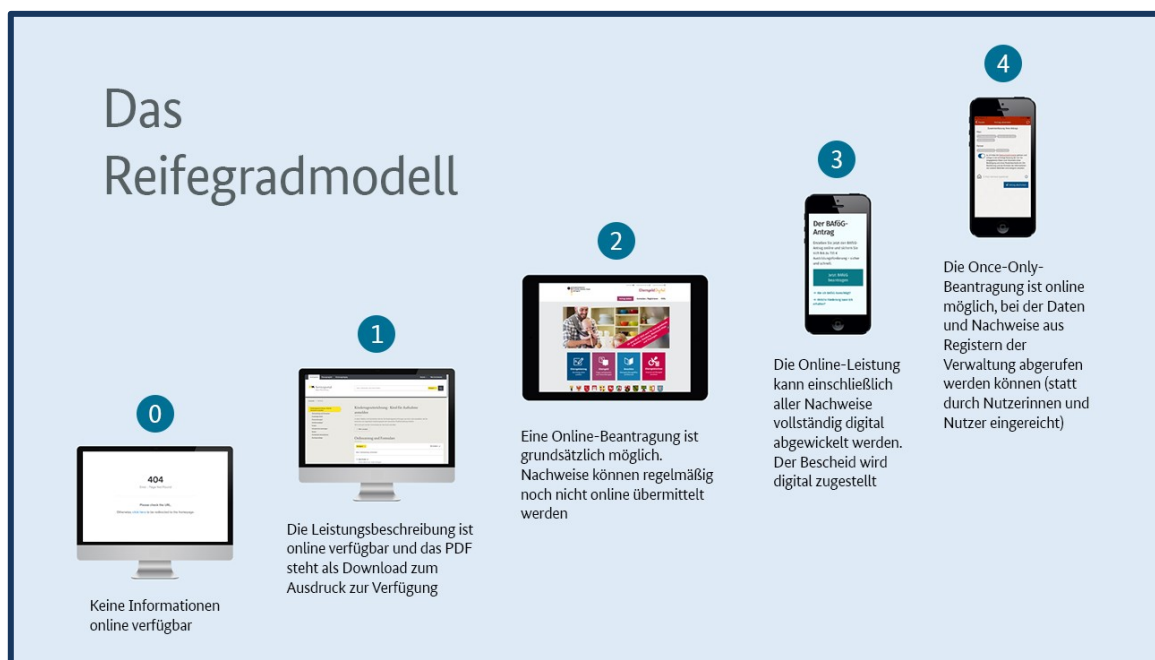


Abbildung 4: Das OZG-Reifegradmodell²⁴⁵

²⁴⁰ Hölscher et al. (2021), S. 38.

²⁴¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 2.2.

²⁴² Die Dissertation macht sich die Definition einer vollständig digitalisierten Leistung im Sinne des dritten Reifegrades zu eigen.

²⁴³ Das Once-Only-Prinzip wird auch Grundsatz der einmaligen Erfassung genannt und meint, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen den Verwaltungsbehörden bestimmte Informationen nur noch einmal mitteilen müssen. In Kapitel 4.6.4 wird konkreter auf die Rahmengesetzgebung eingegangen.

²⁴⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 2.2.

²⁴⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 2.2.

Auf die weitere Entwicklung in Form des OZG-Änderungsgesetzes aus dem Jahr 2024 wird in Kapitel 4.2.2 näher eingegangen.

Martini empfindet es als befremdlich, dass weder Art. 91c Grundgesetz noch das Onlinezugangsgesetz die Kommunen ausdrücklich erwähnen, sind es doch in der Regel die Bürger- und Serviceämter der Kommunen, die als erste Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger bei der Erledigung ihrer behördlichen Anliegen dienen. Dennoch sei die fehlende Nennung verfassungsrechtlich konsequent, da die Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teil der Bundesländer sind. Den Ländern obliegt daher die Weiterleitung der rechtlichen Pflichten an ihre Kommunen, sobald diese staatliche Aufgaben wahrnehmen. Die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Kommunen wiederum vor übermäßigen Digitalisierungspflichten, indem sie Handlungsspielräume für die eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgaben schafft.²⁴⁶

Die rechtliche Grundlage für den Erlass vollautomatisierter Verwaltungsakte findet sich in § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)²⁴⁷, welcher besagt, dass ein Verwaltungsakt vollständig durch automatisierte Einrichtungen erlassen werden kann, sofern dies durch Rechtsvorschriften zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Das VwVfG trifft Schutzvorkehrungen, um etwaiger defizitärer Software zu entgegenen und stellt den Erlass vollautomatisierter Verwaltungsakte demnach unter den Vorbehalt, dass zugrundeliegende Rechtsnormen weder einen Ermessens- noch einen Beurteilungsspielraum zulassen.²⁴⁸

Vor dem Hintergrund des digitalen Fortschritts verändert sich laut Martini die Rolle des Rechts, denn Rechtsgrundlagen gestalten mittlerweile vielmehr die Rahmenbedingungen für den Einsatz von Technik, als dass sie Prozessschritte explizit vorstrukturieren.²⁴⁹ Auf die veränderte Rolle des Rechts soll jedoch nicht weiter eingegangen werden.

²⁴⁶ Martini (2021), Rn. 28.

²⁴⁷ Martini (2021), Rn. 40.

²⁴⁸ Martini (2021), Rn. 46.

²⁴⁹ Martini (2021), Rn. 96.

4.2. Stand der Digitalen Transformation in Kommunalverwaltungen

„Die Digitalisierung des Staates geht nur schleppend voran und bleibt weit hinter den Entwicklungen in Wirtschaft und Privatleben der BürgerInnen zurück.“²⁵⁰

Ein charakteristisches Zitat, welches die Problematik ungeschönt erkennen lässt: Der deutsche Staat, und damit eingeschlossen die Kommunen, hat Nachholbedarf in Bezug auf die Digitalisierung seiner Leistungen. Strukturierte, verlässliche und allen voran gewohnte Prozesse haben in der Verwaltung einen hohen Stellenwert, sodass Modernisierung jeglicher Art Zeit in Anspruch nimmt. Die Digitale Transformation generell und im Speziellen die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen stehen zwar schon seit einiger Zeit weit oben auf der Agenda der öffentlichen Verwaltung, allerdings tun sich die Verwaltungseinheiten mit der Einführung neuer, digitaler Lösungen schwer.²⁵¹

Im europäischen Vergleich hinkt die deutsche öffentliche Verwaltung, was den Fortschritt in der Digitalisierung angeht, hinterher. Im ‚Digital Economy and Society Index‘ (DESI) der Europäischen Kommission belegt die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2021²⁵² den 16. Platz bei den ‚Digital Public Services‘, im Jahr darauf den 18. Platz.²⁵³ Im Rahmen der Digitalen Dekade der EU wurde der Digital Economy and Society Index mit Beginn des Jahres 2023 in den Bericht zum Stand der Digitalen Dekade integriert. Die Dashboards zeigen, dass Deutschland sich im Jahr 2023 hinsichtlich der Digitalen Dienste für Bürgerinnen und Bürger auf dem 13. Platz im europaweiten Vergleich befindet. Bei der Kategorie ‚Vorausgefüllte Formulare‘ liegt Deutschland allerdings nur auf dem 25. Platz. Unter ‚Vorausgefüllte Formulare‘ wird ein Verwaltungsschritt verstanden, bei dem den Bürgerinnen und Bürger das jeweilige Online-Formular mit vorausgefüllten Daten präsentiert wird, die der Verwaltung bereits bekannt sind, sodass eine Doppeleingabe vermieden wird. Im Jahr 2024 verschlechtern sich die Werte erneut (Digitale Dienste für Bürgerinnen und Bürger: Platz 19 und Vorausgefüllte Formulare: Platz 27).²⁵⁴

²⁵⁰ Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 8.

²⁵¹ Posselt (2021), S. 86.

²⁵² Europäische Kommission (2021a), S. 66.

²⁵³ Europäische Kommission (2022b), S. 18.

²⁵⁴ Europäische Kommission (2025a), o. S.

Vor dem Hintergrund, dass diese Dissertation sich auf Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen fokussiert, erscheint es sinnvoll, den Stand der Digitalen Transformation in der BRD insbesondere anhand des Umsetzungsstandes des Onlinezugangsgesetzes zu messen. Das OZG verpflichtet, wie bereits erwähnt, Bund und Länder, alle Verwaltungsleistungen bis Ende des Jahres 2022 vollständig digital anzubieten und kann als entscheidender Anstoß für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland gesehen werden. Eine Zielsetzung des OZG ist es, im internationalen Vergleich im Bereich E-Government aufzuschließen.²⁵⁵ Das OZG und die damit verbundene Frist signalisieren den politischen Gestaltungs- und Digitalisierungswillen von Bund und Ländern und haben eine bundesweite Dynamik in Gang gesetzt.²⁵⁶ Der Umsetzungsdruck lastet hingegen vor allem auf den Kommunalverwaltungen, welche circa 80 % der Kontakte zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat abarbeiten.²⁵⁷

4.2.1. Studien zum Digitalisierungsstand / OZG-Umsetzung

Im Jahr 2019 resümiert die Studie ‚Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland‘, dass den Verwaltungen zwar Mittel zur Digitalisierung der Verwaltungsleistungen zur Verfügung stehen, der Gang ins Amt aber regelmäßig noch erforderlich ist. Ein flächendeckendes Angebot an vollständig digitalisierten Verwaltungsverfahren sei noch nicht gelungen.²⁵⁸ Die Gründe für die bislang unvollständige Digitalisierung von Verwaltungsverfahren in Deutschland bzw. deutschen Kommunen werden in Kapitel 5.2 analysiert.

In einer im Herbst 2020 durchgeführten Umfrage der Hochschule Harz zur Verwaltungsdigitalisierung geben nur ein Drittel der befragten Kommunen an, dass sie im Bereich der Bürgerdienstleistungen zumindest Teilprozesse digitalisiert haben. Über einen hohen Digitalisierungsgrad verfügen die teilnehmenden Kommunen lediglich beim Download von Formularen und dem Anliegen-Management, also der Erfassung und Bearbeitung von Anliegen, die Personen an die Kommune herantragen.²⁵⁹ Bei der Möglichkeit, Formulare von den Internetseite der Verwaltungsbehörden herunterzuladen, handelt es sich um Reifegrad 1 im Sinne des OZG, allerdings ist damit das Ziel der vollständigen digitalen Abwicklung von Verwaltungsleistungen bei Weitem noch nicht erfüllt.

²⁵⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 1.1.

²⁵⁶ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 2.

²⁵⁷ Hölscher et al. (2021), S. 33.

²⁵⁸ Schwab et al. (2019), S. 25.

²⁵⁹ Weiß/Fischer (2021), S. 3 f.

Die Forschungsergebnisse der Hochschule Harz zeigen, dass ein Großteil der Kommunalverwaltungen immer noch am Anfang ihrer Bemühungen um eine fortschreitende Digitalisierung steht.²⁶⁰

Ein Jahr später kommt der ‚eGovernment Monitor‘ zu einem ähnlichen Fazit: Die Digitalisierung des deutschen Staates geht nur langsam voran, daher bedarf es eines Aufbruchs zu einem gewinnbringenden und modernen E-Government.²⁶¹ Obwohl das Thema E-Government seit mittlerweile drei Jahrzehnten auf der politischen und verwaltungswissenschaftlichen Agenda steht²⁶², sind in den 2020er-Jahren nicht nur ein kontinuierlicher Fortschritt, sondern auch gezielte Impulse für eine beschleunigte Umsetzung notwendig.

Das Verständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutscher Bürgerämter von Digitalisierung zeigt zudem, dass der Weg zu einer digital transformierten Kommune zwar beschränkt wird, die digitalen Angebote allerdings noch nicht durchgängig funktionsfähig sind. Anhand einer Befragung für die Studie ‚Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland‘ wird deutlich, dass die Mitarbeitenden in Bürgerämtern insbesondere die elektronische Beantwortung von Bürgeranfragen und die Online-Terminvereinbarung als Digitalisierung definieren.²⁶³ Auch wenn Online-Terminvereinbarungen und die Beantwortung von Anfragen aus der Bevölkerung per E-Mail inzwischen weit verbreitet sind, stellen sie noch keine vollständige, medienbruchfreie Leistungserbringung für die Bürgerinnen und Bürger dar.

Der Umsetzungsstand des OZG verdeutlicht die bereits aufgeführten Ergebnisse: Im September 2021 waren 381 der 575 definierten Leistungsbündel in der aktiven Bearbeitung, allerdings befanden sich davon knapp mehr als die Hälfte (188) in der Umsetzungsphase und 139 Leistungsbündel hingegen erst in der Planungsphase. Sechzehn Leistungen waren in zumindest der Hälfte der Bundesländer online. Die zuletzt genannte Zahl zeigt deutlich, dass die ganzheitliche Umsetzung des OZG bis Ende des Jahres 2022 nicht realisierbar war, zumal bis dahin 575 Leistungsbündel flächendeckend digital verfügbar sein sollten. Leistungen gelten, wie oben ausgeführt, erst dann als vollständig digitalisiert, wenn sie mindestens den Reifegrad 3 aufweisen.

²⁶⁰ Weiß/Fischer (2021), S. 8.

²⁶¹ Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 8 f.

²⁶² Wirtz/Kubin (2021), S. 285.

²⁶³ Schwab et al. (2019), S. 27 ff.

Der Nationale Normenkontrollrat resümiert bereits im Jahr 2021, dass die Frist der OZG-Umsetzung unrealistisch, dennoch bedeutsam war, da sie Deutschland in Bewegung gesetzt hat. Die vier Jahre seit Startschuss zur OZG-Umsetzung würden allerdings wenig greifbare Erfolge zeigen.²⁶⁴ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der ‚Deutschland-Index der Digitalisierung 2021‘. Während die Verabschiedung des OZG zwar eine Dynamik entfaltet hat, kann doch bisweilen kein Durchbruch hinsichtlich des Angebotes an Online-Dienstleistungen beobachtet werden.²⁶⁵ Noch anderthalb Jahre vor Fristablauf besteht eine große Diskrepanz zwischen den Anforderungen des OZG und dem tatsächlichen Umsetzungsstand, sodass noch nicht von einem Durchbruch gesprochen werden kann.²⁶⁶ Der ‚Deutschland-Index der Digitalisierung 2021‘ hat zehn beispielhafte Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger, u. a. die Beantragung eines Führungszeugnisses, die Anmeldung der Hundesteuer oder die Beantragung von Wohngeld und deren elektronische Verfügbarkeit betrachtet. Vor dem Hintergrund der Zieldimension des OZG, also der vollständig digitalen Umsetzung einer Verwaltungsleistung, erreichen die Kommunen lediglich bei einem Viertel der zehn betrachteten Leistungen das Ziel.²⁶⁷ Auffällig ist, dass die Umsetzung einfacher Leistungen weiter fortgeschritten ist als bei umfangreicheren Leistungen.²⁶⁸ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die wesentlich größere Aufgabe, die vollständige Digitalisierung komplexer Verwaltungsleistungen, noch bevorsteht. Ein Anfang ist gemacht, jedoch wird ein Großteil der im OZG identifizierten Leistungsbündel weder flächendeckend noch in einem hohen Reifegrad angeboten.²⁶⁹

Die Publikation des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e.V. zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland, veröffentlicht zum Zielzeitpunktes des OZG Anfang des Jahres 2023, sieht das Ziel bzw. die ambitionierte Frist als klar verfehlt an. Trotz der Tatsache, dass seitens des Bundes noch im Frühjahr 2022 ein neues Minimalziel, die digitale Verfügbarmachung der 115 wichtigsten bundesweiten Verwaltungsleistungen, ausgesprochen wurde, erreichen die Verwaltungsbehörden das gesetzte Ziel nicht. Letztlich

²⁶⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 2.

²⁶⁵ Hölscher et al. (2021), S. 38

²⁶⁶ Hölscher et al. (2021), S. 42.

²⁶⁷ Ebd.

²⁶⁸ Ebd.

²⁶⁹ Bieber/Knierim (2021), S. 26.

wurden bis Ende des Jahres 2022 105 Leistungsbündel bundesweit vollständig digital angeboten, die Zielerreichung liegt mithin bei 18 %.²⁷⁰

Studienergebnisse und Veröffentlichungen aus dem Jahr 2024 zeigen ein ähnliches Bild, betonen aber gleichzeitig die Fortschritte. Der ‚eGovernment Monitor‘ etwa zeigt, dass die Verwaltung sich zwar noch zu langsam, aber messbar in die richtige Richtung bewegt. Die Fortschritte bei der Digitalen Transformation des Verwaltungshandelns kommen bei den Bürgerinnen und Bürgern an, wobei das Fazit lautet, dass die Digitale Transformation schneller und wirkungsorientierter vorangetrieben werden muss.²⁷¹

In dem Bericht zum Umsetzungsstand der Regelungen aus der Single Digital Gateway-Verordnung bescheinigt das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zwar, dass Leistungsbeschreibungen zu mehr als 7.300 Verwaltungsleistungen in deutscher und englischer Sprache digital verfügbar sind, bleibt jedoch bei Aussagen zu der Online-Verfügbarkeit der 21 im Rahmen der genannten Verordnung zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen vage. Leistungen im föderalen Vollzug seien nicht flächendeckend verfügbar.²⁷² Die BMI resümiert, dass weiterhin Herausforderungen zu bewältigen sind und dass die vollständige Online-Verfügbarkeit der o. g. föderalen Verwaltungsleistungen und auch der Anschluss von Registern und Online-Diensten an das Once-Only-Technical-System noch ausstehen.²⁷³

Fellrath und Schulze kommen in ihrem Aufsatz aus dem Jahr 2024 zu dem Ergebnis, dass eine konkrete Erfassung der Anzahl online verfügbarer Verwaltungsleistungen gar nicht möglich ist. Dies liegt u. a. daran, dass die Bezeichnung und die Abgrenzung der Leistungen in den Online-Datenbanken zum Umsetzungsstand nicht durchgängig bzw. in ihrer Gesamtheit nur mit unverhältnismäßigem, großem Aufwand auswertbar sind. Gleiches gilt für die Bestimmung des Reifegrades.²⁷⁴

Eine präzise Bestimmung des Digitalisierungsstands ist, ebenso wie eine systematische Darstellung, auf Grund der unübersichtlichen Datenlage nicht möglich. Dennoch weisen die dargestellten Studien und Fachbeiträge darauf hin, dass die Digitalisierung der

²⁷⁰ Röhl (2023), S. 12.

²⁷¹ Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2024), S. 6 ff.

²⁷² Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024b), S. 1.

²⁷³ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024b), S. 16.

²⁷⁴ Fellrath/Schulze (2024), S. 94 f.

Verwaltungsleistungen in Deutschland noch nicht abgeschlossen ist und es weiterhin erheblicher Anstrengungen seitens der Behörden bedarf.

4.2.2. Weitergehende Digitalisierungsvorhaben in der BRD

Der Stand der Digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung ist, trotz einiger Erfolge, ausbaufähig. Sowohl die betrachteten Studien, Fachbeiträge als auch die öffentliche Wahrnehmung bestätigen diese Schlussfolgerung weitgehend. Es bedarf also weiterhin großer Kraftanstrengungen, um die Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben. Der Bund und die Länder haben große Ambitionen, das zeigt allein die Menge an Leistungen, die nach dem OZG digitalisiert werden sollen. Neben dem OZG gibt es in der Bundesrepublik Deutschland noch weitere Vorhaben bzw. Gesetze, mithilfe derer die Digitalisierung beschleunigt werden soll.

Ein Beispiel ist das ‚Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze‘²⁷⁵. Mit Hilfe des sog. Registermodernisierungsgesetzes vereinfacht der Bund die Umsetzung des Once-Only-Prinzips²⁷⁶, welches den vierten Reifegrad im Rahmen des OZG darstellt. Die Erreichung des finalen Reifegrades erfordert noch größere Anstrengungen seitens der Verwaltungsbehörden und bedingt eine Modernisierung der vorhandenen Register.²⁷⁷ In Anbetracht der Nutzungsfreundlichkeit von digitalen Verwaltungsleistungen sollen Bürgerinnen und Bürger nicht bei jedem Kontakt mit den Behörden wiederholt ihre Daten übermitteln müssen. Anstelle der wiederholten Übermittlung von Daten, bspw. die wiederholte Einreichung einer Geburtsurkunde, wird es den Behörden künftig möglich sein, solche Nachweise, das Einverständnis der beantragenden Person vorausgesetzt, bei anderen Behörden anfordern zu können. Dafür bedarf es eines Ordnungsmerkmals, welches die Steuer-Identifikationsnummer darstellen soll.²⁷⁸ Durch die Modernisierung der Register und den Einzug eines einheitlichen Merkmals kann die mehrfache Dateneingabe sowie Medienbrüche

²⁷⁵ Registermodernisierungsgesetz vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591; 2023 I Nr. 230, Nr. 293); 2024 I Nr. 292); 2024 I Nr. 338); 2025 I Nr. 137), das durch Artikel 17 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

²⁷⁶ Bundesregierung (2021a), o. S.

²⁷⁷ Bieber/Knierim (2021), S. 26.

²⁷⁸ Bundesregierung (2021a), o. S.

verhindert werden²⁷⁹ und somit ein weiterer Schritt in Richtung vollständige Digitalisierung gegangen werden.

Ein weiterer Hebel, um die Umsetzung des OZG erfolgreich zu gestalten, ist die Online-Ausweisfunktion (auch: eID-Funktion). Damit die Bürgerinnen und Bürger Leistungen der Verwaltungsbehörden durchgängig digital nutzen können, braucht es ein elektronisches Ausweisdokument, mit dem die Nutzenden ihre Identität verifizieren und Anträge rechtsverbindlich signieren können.²⁸⁰ Die rechtlichen sowie technischen Rahmenbedingungen für einen elektronischen Personalausweis samt Ausweisfunktion wurden bereits geschaffen, diese Möglichkeit findet allerdings kaum Zuspruch bei den Bürgerinnen und Bürgern. Nur ein Bruchteil der Besitzerinnen und Besitzer²⁸¹ des neuen Personalausweises hat die Online-Ausweisfunktion freigeschaltet und ist in Besitz eines Ausweiselesegerätes.²⁸² Mittlerweile hat der Bund ein Gesetz erlassen, mit welchem eine smarte eID eingeführt wurde, welche die Ausweisfunktion fortan per Smartphone möglich macht.²⁸³ Die Neuerung vermag die Popularität der Online-Ausweisfunktion und somit gleichzeitig die Nutzung digitaler Angebote zu steigern.

Auf Grund der Erkenntnis, dass der Digitalisierungsgrad der Verwaltungsleistungen hinter den Erwartungen von Bevölkerung und Wirtschaft zurückbleibt und das OZG letztlich von einer Mehrheit als gescheitert angesehen wird²⁸⁴, hat das OZG unter Federführung des BMI im Jahr 2023 eine Überarbeitung erfahren. Fortan werden die Umsetzungsfristen gestrichen und stattdessen ein Monitoring eingeführt. Zudem wird der Bund zentrale Basisdienste bereitstellen, z. B. die BundID (künftig DeutschlandID), und damit landeseinige Portallösungen ersetzen und das elektronische Ersetzen der Schriftform vereinfachen. Mit der

²⁷⁹ Bieber/Knierim (2021), S. 26.

²⁸⁰ Beck (2020), S. 17.

²⁸¹ Laut des eGovernment Monitors 2021 nutzen lediglich 9 % aller Inhaberinnen und Inhaber eines Personalausweises die Online-Ausweisfunktion, s. Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 20.

²⁸² Heuermann et al. (2018b), S. 73.

²⁸³ Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 7; Gesetz zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät vom 5. Juli 2021 – BGBl. I 2021, Nr. 40 vom 08.07.2021, S. 2281.

²⁸⁴ Marienfeldt et al. (2024), S. 42.

Überarbeitung des OZG erfolgt außerdem die gesetzliche Verankerung des Once-Only-Prinzips.²⁸⁵

Darüber hinaus gibt es weitaus mehr Digitalisierungsvorhaben bzw. gesetzliche Vorgaben, die bspw. die Einführung der elektronischen Akte zum Inhalt haben. An dieser Stelle wurden nur überblicksartig diejenigen Vorhaben aufgezählt, die die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zum Gegenstand haben.

Die Informationsgrafik des BMI (Abbildung 5) zeigt das deutsche Ideal einer vollständig digitalisierten Verwaltungsleistung. Die Orientierung an den Nutzenden bildet die Ausgangslage. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen bei ihrer Internetrecherche einen Link zum Online-Verfahren, samt Leistungsbeschreibung, auffinden und sich anschließend per Ausweis-App digital authentifizieren können. Anschließend können sie das Online-Formular ausfüllen, wobei geprüft wird, ob die benötigten Nachweise der Verwaltung bereits in den entsprechenden Registern vorliegen. Nach dem digitalen Versand des Antrages wird dieser durch die Verwaltungsbehörden bearbeitet und der daraus resultierende Bescheid digital bekanntgegeben.

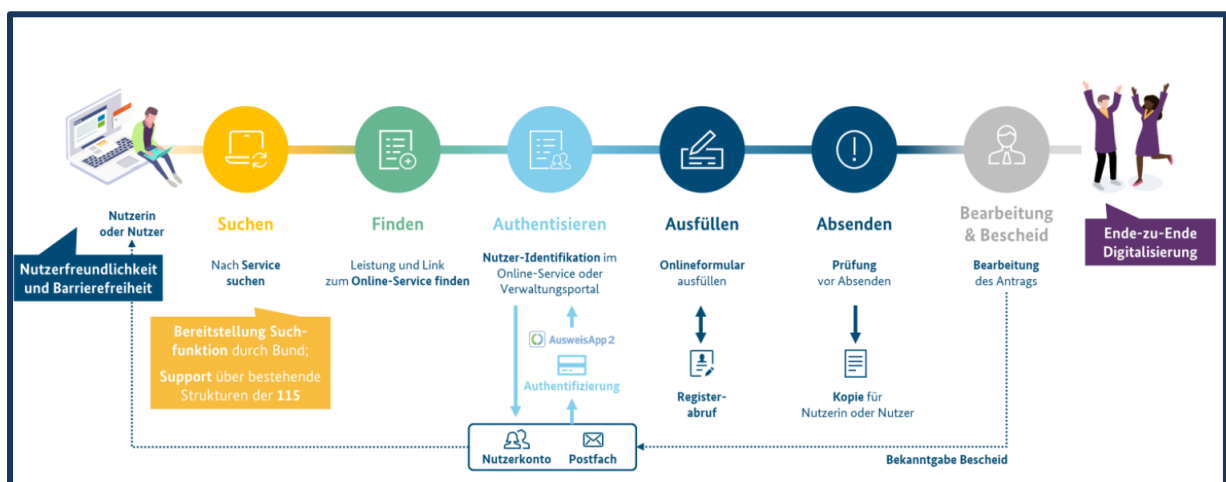


Abbildung 5: Digitale Verwaltungsdienstleistungen nutzen in 6 Schritten²⁸⁶

²⁸⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), Stand: 22.05.2023, S. 1 f.

²⁸⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024a), S. 3.

4.3. Nutzung vorhandener digitaler Angebote durch die Bürgerinnen und Bürger

Ein wichtiger Punkt, den die genannten Studien verdeutlichen, ist die Nutzung digitaler Verwaltungsleistung durch die Bürgerinnen und Bürger. Im europäischen Vergleich schneidet die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2024, was die Nutzung von elektronischen Verwaltungsleistungen angeht, schlecht ab und belegt den 25. Platz. Laut des Dashboards des DESI nutzen lediglich 62 % der Internetnutzerinnen und -nutzer die E-Government-Angebote der deutschen Behörden.²⁸⁷

Die Studie ‚Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland‘ vermittelt hinsichtlich der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und der Nutzung von bereits vorhandenen digitalen Verwaltungsleistungen ebenfalls ein unbefriedigendes Bild. Die Autorinnen und Autoren der Studie sehen es als problematisch an, dass sich der Kontakt zwischen der Bevölkerung und den Behörden größtenteils auf eine reine Informationsfunktion beschränkt.²⁸⁸ Die Bereitstellung von Informationen über Verwaltungsangebote und rechtliche Rahmenbedingungen im Internet bzw. auf den Webseiten der Kommunen stellt allerdings noch kein ausgereiftes digitales Angebot dar. Es gibt zwar einige digitale Angebote, allerdings sind diese regelmäßig nicht medienbruchfrei abschließbar und darüber hinaus nutzungsunfreundlich, sodass nur wenige Bürgerinnen und Bürger den elektronischen Kanal zu den Behörden bevorzugen.²⁸⁹ Als Beispiel geben die Studienautorinnen und -autoren Online-Formulare an: Behörden stellen zahlreiche Online-Formulare bereit, welche ausgefüllt oder heruntergeladen werden können. Die Behörden signalisieren der Bevölkerung damit grundsätzlich ihren guten Willen und eine gewisse digitale Fortschrittlichkeit, allerdings entsprechen diese Online-Formulare regelmäßig nicht den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger. Die geringe Nutzung ließe sich mit der eingeschränkten Tiefe der digitalen Angebote und der fehlenden Nutzungsfreundlichkeit erklären. Das Online-Angebot von PDF-Formularen, welche ausgedruckt und per Post versendet werden müssen, ist wenig nutzungsorientiert bzw. entlastend für die Bürgerinnen und Bürger.²⁹⁰

Der ‚eGovernment Monitor 2021‘ kommt zu dem Schluss, dass es grundsätzlich an Aufklärung über die Existenz digitaler Angebote und deren Nutzung für die Bürgerinnen und

²⁸⁷ Europäische Kommission (2025a), o. S.

²⁸⁸ Schwab et al. (2019), S. 39 ff.

²⁸⁹ Schwab et al. (2019), S. 43.

²⁹⁰ Schwab et al. (2019), S. 46 f.

Bürger fehle und die bereits vorhandenen digitalen Lösungen nicht bei der Lebensrealität der Menschen ansetzen und somit schlicht nicht präsent sind.²⁹¹ Laut den Ergebnissen dieser Studie nutzten im Jahr 2021 nur 52 % aller Befragten die E-Government-Angebote der Behörden.²⁹² Das zeige sich auch an der Zufriedenheit der Bevölkerung mit den digitalen Verwaltungsangeboten hinsichtlich der Auffindbarkeit, Bedienbarkeit, Aktualität und Zuverlässigkeit, welche im Jahr 2021 stark gesunken ist.²⁹³

Die Studie ‚Verwaltung in Krisenzeiten‘ kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. In Anbetracht der COVID-19-Pandemie zeigt die Studie, dass zwar die Verwaltungsmitarbeitenden einen Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung wahrnehmen, die Außenansicht durch die Bevölkerung hingegen durchaus kritischer ist. Trotz pandemiebedingter Einschränkungen sei die Nutzung digitaler Angebote nur leicht gestiegen, während die Zufriedenheit gesunken ist.²⁹⁴

An den Kernbotschaften des ‚Monitor Digitale Verwaltung‘ der vergangenen Jahre, beginnend mit dem Jahr 2018, lässt sich ebenfalls ablesen, dass der Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen mehr Beachtung geschenkt werden muss. Die Kernbotschaften machen deutlich, dass die Nutzungsfreundlichkeit und eine Abkehr von der Angebotsorientierung hin zur Nachfrageorientierung im Fokus stehen müssen, denn das OZG kann laut den Autorinnen und Autoren nur ein Erfolg werden, wenn die Nutzendenzahlen steigen.²⁹⁵

Eine erfolgreiche Digitalisierung bedingt demnach nicht nur das Vorhandensein digitaler Angebote, sondern auch deren Nutzung durch die Bevölkerung. Das OZG hat den Bedarf erkannt und die Orientierung an die Nutzerinnen und Nutzer als strategisches Ziel implementiert. Der IT-Planungsrat hat schon im Jahr 2018 bemerkt, dass die Umsetzung des OZG nur erfolgreich sein kann, wenn die digitalen Angebote von der Bevölkerung genutzt werden.²⁹⁶

²⁹¹ Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 8 f.

²⁹² Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 16.

²⁹³ Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2021), S. 25.

²⁹⁴ Next:Public GmbH (2021), S. 41 f.

²⁹⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 21 ff.

²⁹⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), Kapitel 1.2.

Bieber und Knierim schlagen als Leitgedanken das ‚N3-Prinzip‘ vor, nach welchem der maximale Nutzen für eine maximale Anzahl an Nutzerinnen und Nutzern bei bestmöglicher Nutzungsorientierung erreicht wird.²⁹⁷

Die Studienergebnisse zeigen, dass an der Nutzungszentrierung bzw. -freundlichkeit noch gearbeitet werden kann. Ziel kann es daher für die Verwaltungsbehörden nur sein, Medienbrüche zu vermeiden und einen ganzheitlichen digitalen Prozess zu implementieren, um die Digitalisierung für die Nutzerinnen und Nutzern und gleichwohl die Verwaltungsmitarbeitenden erfolgreich zu gestalten.

²⁹⁷ Bieber/Knierim (2021), S. 26.

4.4. Exkurs: Die COVID-19-Pandemie als Schubkraft für die Verwaltungsdigitalisierung²⁹⁸

Das vorangegangene Kapitel hat u. a. gezeigt, dass die COVID-19-Pandemie eine Rolle bei der Nutzung der digitalen Angebote der Kommunen durch Bürgerinnen und Bürger gespielt hat. In einem kurzen Exkurs werden daher rückblickend die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Kommunalverwaltungen, bezogen auf die Digitale Transformation, vorgestellt.

Die COVID-19-Pandemie wirkte sich in verschiedenen Bereichen elementar auf die Kommunalverwaltungen aus. Während der akuten Pandemiephase galt für die Behörden, dass sie ihre Beschäftigten sowie ihre Bürgerinnen und Bürger vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 schützen müssen. Gleichzeitig musste der öffentliche Dienst handlungsfähig bleiben, um ununterbrochen systemrelevante Dienstleistungen erbringen zu können. Ein großer Teil der Kommunalverwaltung zählt zur kritischen Infrastruktur, z. B. die städtischen Feuerwehren, die Stadtentwässerungsbetriebe oder Bereiche der Jugend- und Sozialämter. Die Auszahlung von Sozialleistung oder der Betrieb von Obdachlosenunterkünften ist zwangsläufig auch in Krisenzeiten zu gewährleisten. Gleichzeitig fielen pandemiebedingt neue Aufgaben an: Die Kommunalverwaltungen richteten Informationstelefone ein und waren für die Kontaktpersonennachverfolgung, einem wichtigen Instrument der Pandemiebekämpfung, zuständig. Die pandemiebedingten Auswirkungen und die zusätzlichen Aufgaben brachten die Kommunalverwaltungen insbesondere zu Beginn der COVID-19-Pandemie an ihre Belastungsgrenzen. Die Maßnahmen, die mit der Pandemie einhergingen, z. B. die Schließung von öffentlichen Einrichtungen oder die Einhaltung von Abstandsgeboten und Kontaktbeschränkungen, führten den kommunalen Verwaltungen eindringlich die Notwendigkeit einer fortschreitenden Digitalisierung vor Augen.²⁹⁹ Um erreichbar zu bleiben und die Dienstleistungen weiter ausführen zu können und gleichzeitig den Infektionsschutz zu wahren, musste in den Fällen, in denen keine digitalen Lösungen vorhanden waren, improvisiert werden.³⁰⁰ Von der These ausgehend, dass Krisen

²⁹⁸ Die Erkenntnisse wurden bereits durch die Verfasserin dieser Dissertation unter Posselt, K. (2021). *The Transformation in the Public Administration - Status Quo Against the Background of COVID-19*, in: Herberger, T. & Dötsch, J. (eds.), *Digitalization, Digital Transformation and Sustainability in the Global Economy*. Springer Proceedings in Business and Economics veröffentlicht.

²⁹⁹ Posselt (2021), S. 85.

³⁰⁰ Müller (2020), S. 33.

eine stimulierende Wirkung entfalten können³⁰¹, werden im Folgenden Beispiele für die dynamische Inanspruchnahme digitaler Technologien und moderner Arbeitsweisen zur Erledigung der Aufgaben des öffentlichen Dienstes in der Pandemiezeit dargestellt.

4.4.1. Veränderungen in der Pandemiezeit

Zu Beginn der COVID-19-Pandemie mangelte es in den kommunalen Verwaltungen, wie der Stand der Digitalisierung erkennen lässt, an digitalen Dienstleistungsangeboten. Ebenfalls fehlten eine belastbare IT-Infrastruktur und eine adäquate Technikausstattung.

Mobile Arbeit, Telearbeit oder Home-Office sind für den öffentlichen Dienst Begriffe, die zwar an Bedeutung gewinnen, allerdings in der Praxis bisher nicht flächendeckend zur Anwendung gekommen sind. Dies lag unter anderem an mangelnder IT-Ausstattung, datenschutzrechtlichen Bedenken und fehlender Mentalität für das Führen auf Distanz.³⁰² Während der COVID-19-Pandemie hingegen wurde dem Arbeiten von Zuhause eine große Bedeutung beigemessen, weil dadurch Infektionsketten vermieden und Ansteckungszahlen verringert werden konnten. Auf Grund dessen wurde für viele Beschäftigte des öffentlichen Dienstes die Möglichkeit geschaffen, zuhause zu arbeiten. Dies geschah in einer Geschwindigkeit, die ohne die krisenbedingte Situation nicht denkbar gewesen wäre.³⁰³ Rund 60 % der kommunalen Beschäftigten arbeiteten während der Pandemie mehrheitlich von ihrem heimischen Schreibtisch.³⁰⁴ Die Erfahrungen, die in der Pandemiezeit mit mobiler Arbeit gemacht wurden, tragen das Potential, kritische Stimmen gegenüber modernen Arbeitsweisen zu entkräften und einen nachhaltigen Verhaltenswandel bei den Beschäftigten und Führungskräften im öffentlichen Dienst zu bewirken.³⁰⁵ Zudem kann durch die zunehmende Digitalisierung von Papierakten datenschutzrechtlichen Bedenken entgegnet werden³⁰⁶, indem eine verbesserte Zugangskontrolle möglich wird und Zugriffe protokolliert werden können. Die Möglichkeit der Verwaltungsmitarbeitenden, von zuhause aus zu arbeiten und auf die für die Tätigkeit relevanten Daten zugreifen zu können, bedeutet gleichzeitig, dass die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger vermehrt digital erledigt werden können.

³⁰¹ Petersdorff (2020), S. 25.

³⁰² Höhn (2021), o. S.

³⁰³ Ebd.

³⁰⁴ Next:Public GmbH (2021), S. 9.

³⁰⁵ Posselt (2021), S. 88.

³⁰⁶ Ebel (2020), S. 32.

Neben dem Arbeitsort änderte sich auch die Art der Arbeit. Kommunalverwaltungen haben sich in vielen Bereichen vom Publikumsverkehr abgewendet und sind stattdessen in einen elektronischen Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern getreten. Die Beantragung einer Meldebescheinigung per Mail oder mittels eines Online-Formulars ist nur eine von vielen spontanen Möglichkeiten, die die Kommunen ausgeschöpft haben, um Dienstleistungen ohne persönliche Vorsprache anbieten zu können.³⁰⁷ Die Corona-Überbrückungshilfe der Bundesregierung konnte beispielsweise in einem rein digitalen Verfahren beantragt werden und zeigt die Reaktionsschnelligkeit des öffentlichen Dienstes.³⁰⁸ Zudem wurde der Online-Antrag für das Arbeitslosengeld II in einem beschleunigten Verfahren umgesetzt.³⁰⁹ Die Kommunen könnten zukünftig von der schnellen Digitalisierungsfähigkeit des Bundes profitieren.

Die Krisenbewältigung bedeutete für den öffentlichen Dienst zudem eine Abkehr vom klassischen Hierarchiedenken. Zur Bewältigung der Krise wurde eine neue Herangehensweise erprobt, welche über Hierarchien hinweg denkt. Krisenstäbe übernahmen die Führung in der Verwaltung und zeigten, dass es möglich ist, schnell, effektiv und flexibel über Bereichsgrenzen hinweg zu arbeiten. Zudem wurden viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in für sie unbekanntem Bereichen eingesetzt, um Mehraufwände abzufedern, z. B. in die eigens eingerichteten Informationstelefone oder im Bereich der Kontaktpersonennachverfolgung.³¹⁰ Der öffentliche Dienst zeigte sich bei der Krisenbewältigung zunehmend agil.³¹¹

Die geänderten Rahmenbedingungen führten zudem zu einem geänderten Bedarf an technischer Ausstattung. Nach Beginn der COVID-19-Pandemie wurden vermehrt mobile Endgeräte, Laptops und Diensthandy beschafft. Auf Grund der höheren Anschaffungskosten von mobilen Endgeräten war es vor der COVID-19-Pandemie der Standard, Stand-PCs zu kaufen. Zu Beginn der COVID-19-Pandemie zeigte sich schnell, dass die bis dato genutzte IT-Grundausstattung größtenteils nicht mit mobiler Arbeit vereinbar war.³¹² Zudem wurden unverzüglich nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie für Tausende von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sichere Zugänge zu den dienstlichen Servern bereitgestellt, welche die

³⁰⁷ Schrader (2020), o. S.

³⁰⁸ Schleyer (2020), S. 18.

³⁰⁹ Schüür-Langkau (2020), S. 15.

³¹⁰ Bastians (2020b), o. S.

³¹¹ Posselt (2021), S. 88.

³¹² Posselt (2021), S. 89.

Beschäftigten dazu befähigten, im Home-Office ihre Arbeit zu erledigen.³¹³ Darüber hinaus wurden kurzfristig Videokonferenzsysteme beschafft.³¹⁴ Die berufliche Nutzung von Videokonferenzsystemen war für viele Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes noch bis Anfang des Jahres 2020 Neuland.³¹⁵ Die Nutzung solcher Konferenz- und Nachrichtensysteme stieg mit Beginn der COVID-19-Pandemie sprunghaft an und brachte die Kommunalverwaltungen ein Stück näher an eine moderne Arbeitsweise. Viele Kommunalverwaltungen haben zudem digitale Terminbuchungssysteme eingeführt, um den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Verwaltungsleistungen zu ermöglichen.³¹⁶ Für die Zukunft kann davon ausgegangen werden, dass die beschaffte Software und Hardware nutzbar bleibt und den Weg für eine moderne Arbeitsweise ebnet.³¹⁷

Die COVID-19-Pandemie hatte einen erheblichen finanziellen Mehraufwand für die Kommunalverwaltungen zur Folge, denn die Krisenbewältigung kostete viele Millionen Euro. Die Digitale Transformation profitiert allerdings von dieser kurzfristigen Mittelbereitstellung, denn die Anschaffung neuer Software und Hardware wäre andernfalls nicht prioritär behandelt worden und hätte mehr zeitlichen Vorlauf gekostet.³¹⁸ Die Erkenntnis, dass die Digitale Transformation einen Mehrwert generiert, führte im Rahmen der Pandemie darüber hinaus dazu, dass die Bundesregierung im Corona-Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket drei Milliarden Euro für die digitale Verwaltung vorgesehen hat.³¹⁹ Die Mittel sollten für Digitalisierungsprojekte eingesetzt werden und Kommunalverwaltungen entlasten, indem sie die digitalen Verwaltungsverfahren nicht mehr selbst entwickeln müssen, sondern bereitgestellt bekommen.³²⁰ Eine Förderung, die die Kommunalverwaltungen ohne die Offenlegungen der COVID-19-Pandemie wohl nicht in diesem Umfang und in dieser Schnelligkeit bekommen hätten.³²¹

Zudem hatten die Kommunalverwaltungen zahlreiche, teils simple und dennoch innovative Ideen, um ihr Dienstleistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der

³¹³ Dreyer (2020), S. 22.

³¹⁴ Ebd.

³¹⁵ Next:Public GmbH (2020), S 35.

³¹⁶ Bastians (2020b), o. S.

³¹⁷ Posselt (2021), S. 89.

³¹⁸ Ebd.

³¹⁹ Bastians (2020a), o. S.

³²⁰ Schüür-Langkau (2020), S. 15 f.

³²¹ Schleyer (2020), S. 18.

Möglichkeiten aufrecht zu erhalten.³²² Zur Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern wurden z. B. Video-Kanäle eingerichtet oder Live-Talks per Facebook abgehalten, um über Entscheidungen und deren Hintergründe zu informieren. Zudem boten städtische Museen Online-Rundgänge durch ihre Ausstellungsräume an und städtische Musikschulen unterrichteten digital.³²³

4.4.2. Positive Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Kommunen

Die COVID-19-Pandemie war ein Stresstest für die Kommunalverwaltung. Sie hat Defizite aufgedeckt und gezeigt, dass die Kommunalverwaltungen eines Beschleunigungsschubes bei der Digitalisierung bedürfen.³²⁴ Doch hat die COVID-19-Pandemie auch eine positive Seite, denn die Veränderungen, die sie mit sich brachte, können mehrheitlich positiv bewertet werden und vermögen den ganzheitlichen Veränderungsprozess in den kommunalen Verwaltungen zu fördern.³²⁵ Eine erfolgreiche Digitale Transformation, welche eine moderne Arbeitsweise, digitalisierte Prozesse und eine hochwertige technische Ausstattung mit sich bringt, macht die öffentliche Verwaltung widerstandsfähig und krisenrobust.³²⁶ Durch das Vorhalten entsprechender Technik und Hardware wird der öffentliche Dienst, auch in Krisensituationen, in der Lage sein, den Dienstbetrieb weitestgehend aufrecht zu erhalten.³²⁷ Die pandemiebedingte, teilweise Umstellung auf eine digitale Verwaltung zeigt, dass dadurch nicht nur Kommunikationskanäle gewonnen und die Effizienz gesteigert werden konnten, sondern dass die Digitale Transformation einen Rückhalt für die Verwaltung darstellt, um auch in Krisenzeiten arbeitsfähig zu bleiben.³²⁸ Die Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit auf der einen Seite und die digitale Handlungsfähigkeit auf der anderen Seite sind eine Notwendigkeit.³²⁹ Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Digitale Transformation

³²² Posselt (2021), S. 87.

³²³ Als Beispiele sind die Musikschule Hattingen, die Clara-Schumann-Musikschule Düsseldorf oder die Videobotschaften des Oberbürgermeisters Geisel aus Düsseldorf oder des Bürgermeisters Fleischhauer aus Moers anzuführen. Zudem gab es digitale Speedführungen durch das Kölnische sowie das Düsseldorfer Stadtmuseum.

³²⁴ Schöppe (2020), o. S.

³²⁵ Petersdorff (2020), S. 25.

³²⁶ Ebel (2020), S. 32.

³²⁷ Ebd.

³²⁸ Next:Public GmbH (2020), S 21.

³²⁹ Bastians (2020b), o. S.

nicht nur Beiwerk, sondern ein Pflichtprogramm ist.³³⁰ Sie hat zudem den Stellenwert einer unmittelbaren Digitalisierung von Verwaltungsverfahren deutlich gehoben.³³¹

Im Rahmen der Krisenbewältigung wurden zahlreiche neue Systeme und moderne Hardware beschafft sowie neue Arbeitsmethoden erprobt. Die Umstellung auf eine neue Arbeitsweise hat weitgehend funktioniert.³³² Die während der COVID-19-Pandemie gesammelten praktischen Erfahrungen bilden einen idealen Ausgangspunkt, um neue digitale Lösungen und Arbeitsweisen dauerhaft zu implementieren,³³³ sofern Provisorien abgelöst und durch eine zielgerichtete Transformations- und Digitalisierungsstrategie ersetzt werden³³⁴.

In den Kommunalverwaltungen dominiert die Auffassung, dass eine Rückkehr zu dem Sachstand vor dem Pandemieausbruch keine Option ist, sondern dass der Schub, den die COVID-19-Pandemie mit sich gebracht hat, genutzt werden kann, um zielgerichtet und serviceorientiert vom kurzfristig erreichten (technischen) Fortschritt zu profitieren.³³⁵ In dem Moment der Pandemie gab es für die Kommunalverwaltungen keine Wahl, sie waren zur Improvisation gezwungen. Die Vorzüge der Ad-hoc-Maßnahmen werden auch nach der Krisenbewältigung bestehen bleiben und die Art der Aufgabenerfüllung mutmaßlich nachhaltig verändern. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie, welcher zu einer belastenden, in der jüngeren Vergangenheit noch nie da gewesenen Situation geführt hat, besitzt also gleichzeitig das Potential, einen beachtlichen Mehrwert zu generieren und als Beschleuniger zu dienen, sodass die digitale Verwaltung zur Normalität wird.³³⁶

Eine erfolgreiche Digitalisierung erfordert allerdings nicht nur Anstrengungen auf Seiten des öffentlichen Dienstes, sondern, wie in Kapitel 4.3 dargestellt, die Nutzung vorhandener digitaler Angebote durch die Bürgerinnen und Bürger.³³⁷ Der pandemiebedingte Lockdown führte dazu, dass sich die Bevölkerung stärker mit den vorhandenen digitalen Angeboten auseinandersetzte und diese vermehrt nutzte.³³⁸ Die gestiegenen Nutzendenzahlen wiederum

³³⁰ Bastians (2020a), o. S.

³³¹ Egyedy (2020), o. S.

³³² Next:Public GmbH (2020), S 11.

³³³ Höhn (2021), o. S.

³³⁴ Karp (2020), S. 5.

³³⁵ Bastians (2020b), o. S.

³³⁶ Schleyer (2020), S. 18.

³³⁷ Posselt (2021), S. 90.

³³⁸ Bastians (2020b), o. S.

sind ein gutes Argument für die Notwendigkeit der Digitalisierung und Investitionen in den digitalen Bürgerservice.³³⁹

Die COVID-19-Pandemie hat zu positiven Auswirkungen auf die digitale Transformation von Kommunalverwaltungen geführt und der Digitalisierung sowie dem Digitalisierungswillen einen Schub gegeben, allerdings haben die Ausführungen zum Digitalisierungsstand gezeigt, dass auch nach der Pandemiezeit keine vollständige Digitalisierung öffentlicher Leistungen erfolgt ist. Insofern wird als nächstes ein Blick auf die Barrieren und die Treiber für einen erfolgreichen Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen geworfen.

³³⁹ Schleyer (2020), S. 18.

5. Barrieren und Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation

Vor dem Hintergrund des dargestellten Digitalisierungsstandes in deutschen Kommunen sowie der vielfältigen Förder- und Steuerungsmaßnahmen seitens der EU stellt sich die Frage, welche Ursachen für die schleppende Umsetzung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen auf kommunaler Ebene verantwortlich sind, insbesondere mit dem Blick darauf, dass die Kommunen beim Ausbau ihres digitalen Leistungsangebots zurückliegen und den Bürgerinnen und Bürgern bislang kein zufriedenstellendes digitales Endprodukt anbieten können. Die Beantwortung der Frage ist relevant, um anschließend beurteilen zu können, ob die europäischen Maßnahmen den Ausbau von E-Government in den Kommunen zu fördern vermögen.

Um die Frage nach den Ursachen des mangelnden Digitalisierungsfortschritts zu beantworten, werden zunächst die größten Herausforderungen, mit welchen die Kommunen konfrontiert sind, analysiert. Der Problemanalyse folgend entsteht im Umkehrschluss ein Kriterienraster, welches die Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation darstellt. Die folgenden Ausführungen richten den Blick auf die ganzheitliche Digitale Transformation von Kommunen, wobei der Digitalisierung des Leistungsangebots der Kommunen eine zentrale Rolle zukommt.

Das Kriterienraster bietet im Laufe der Dissertation den Rahmen für die Beurteilung, ob die Europäische Union die ermittelten Treiber berühren und fördern und den Kommunen somit Hilfestellung beim Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen geben kann.

5.1. Vorgehensweise

Im Zuge der Problemanalyse sowie der Erarbeitung der Treiber einer erfolgreichen Digitalen Transformation werden einschlägige Studien, wissenschaftliche Literatur und Literatur aus der Verwaltungspraxis zusammengetragen, die sich mit den Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Digitale Transformation beschäftigen. Die Studien und Publikationen stammen aus den Jahren 2019–2022. Da sowohl die neueren als auch die älteren dieser Studien und Publikationen regelmäßig die gleichen Herausforderungen und Handlungsempfehlungen thematisieren, kann davon ausgegangen werden, dass in diesem Vierjahreszeitraum bestimmte Herausforderungen und Handlungsempfehlungen ihre

Aktualität behalten haben. Die Analyse wurde nachträglich um eine Quelle aus dem Jahr 2024, deren Ergebnisse analog zu den aus den Vorjahren sind, ergänzt.

Bei der Recherche der genannten Literatur wurden die Suchbegriffe ‚Hürden‘, ‚Hindernisse‘, ‚Herausforderungen‘ und ‚Barrieren‘ in Zusammenhang mit ‚Digitale Transformation‘, ‚Digitalisierung‘ oder ‚E-Government‘ in ‚Kommunen‘ genutzt.

Die einschlägigen Studien und die geeignet scheinende Literatur wurden in ihrer Gesamtheit auf die Nennung der Herausforderungen bzw. Barrieren bewertet. Die Häufigkeit, mit der eine Barriere genannt wurde, lässt auf deren Relevanz und das Ausmaß der Herausforderung schließen, die sie im Kontext der Digitalen Transformation darstellt.³⁴⁰ Die folgende Darstellung erfolgt in absteigender Reihenfolge.

5.2. Problemanalyse: Barrieren einer erfolgreichen Digitalen Transformation

Jakob hat im Rahmen seiner Dissertation Expertinnen und Experten in bayrischen Kommunen kleinerer bis mittlerer Größe zu den Barrieren einer erfolgreichen Digitalen Transformation befragt. Die Antworten sind zum Einstieg in die Thematik passend, denn sie spiegeln letztlich die Aussagen der wissenschaftlichen Literatur und Studien wider. Laut übereinkommender Meinung der Expertinnen und Experten der bayrischen Kommunen mangelt es an einer IT-Strategie, an IT-Expertinnen und IT-Experten und an einem ausreichenden IT-Budget. Zudem fehlen Eigeninitiative und Priorität in der Lokalpolitik sowie eine strategische Kooperation. Darüber hinaus bestehen innerhalb der Belegschaft und unter den Führungskräften Unsicherheiten, wie man die Herausforderung anpacken soll.³⁴¹

5.2.1. Mangelnde Digitalkompetenzen bzw. fehlende Fachkräfte

Eine Mehrheit der ausgewerteten Literatur und Studien gibt als eine Barriere die nicht ausreichende Kompetenz der Beschäftigten in Kommunen in Sachen Digitalisierung an. Im ‚Zukunftsradar Digitale Kommune‘, einer Studie des Instituts für Innovation und Technik und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, sehen die befragten Kommunen hinsichtlich der Personalausstattung und der fachlichen Expertise den größten Handlungsbedarf.³⁴² Die Ergebnisse der Studie, welche seit 2019 regelmäßig erscheint, zeigen, dass der

³⁴⁰ Die tabellarische Zusammenstellung der ausgewerteten Literatur findet sich in der Anlage 1.

³⁴¹ Jakob (2021), S. 100.

³⁴² Hornbostel et al. (2022), S. 25.

Herausforderung in Form von mangelnden Digitalkompetenzen und fehlenden Fachkräften im Laufe der vergangenen Jahre eine steigende Bedeutung zugeschrieben wurde.³⁴³ Die Kommunen geben selbst zu bedenken, dass sie keine ausreichenden Kompetenzen besitzen, um den digitalen Wandel zu meistern³⁴⁴, denn die IT-Entwicklung und der Betrieb vorhandener IT-Anwendungen werden anspruchsvoller.³⁴⁵

Durch die Digitale Transformation steigt die Komplexität der Aufgaben und Verfahren im Verwaltungsbereich, sodass spezifische Kompetenzen notwendig werden.³⁴⁶ Damit sind jedoch nicht nur informationstechnische Kenntnisse gemeint, auch Kompetenzen im Bereich des Projektmanagements sind vorteilhaft für die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben.³⁴⁷ Informationstechnische oder softwarebezogene Arbeiten können ausgelagert werden, allerdings verbleiben laut einer Studie im Auftrag des Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen interne Problematiken, wie das Projektmanagement, die Führungskompetenzen oder die Informationsübermittlung im Bereich der Kommunen.³⁴⁸ Laut Fischer und Weiß mangelt es zudem an Kenntnissen im Bereich des Prozessmanagements, welche für eine Digitale Transformation ebenfalls notwendig sind.³⁴⁹

Doch stellt sich die Frage, warum die Digitalkompetenzen in den Kommunen (noch) nicht vorhanden sind, treibt die Digitale Transformation die öffentliche Verwaltung doch schon seit vielen Jahren um? In der bereits genannten Studie des Wirtschaftsministeriums Nordrhein-Westfalens (NRW) geben drei Viertel der befragten Kommunen an, dass das operative Geschäft keine Zeit für den Kompetenzaufbau zulässt und dass die Mitarbeitenden Angst vor Veränderungsprozessen haben. Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen gibt darüber hinaus an, dass es ihnen an Personal und generell an einem digitalen Mindset der Beschäftigten sowie einem umfassenden Fortbildungskonzept mangelt.³⁵⁰

Zur Personalgewinnung im Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsdigitalisierung reicht als Qualifikationsmerkmal regelmäßig die Ablegung eines verwaltungsspezifischen Lehrgangs

³⁴³ Hornbostel et al. (2022), S. 25.

³⁴⁴ Niehaves et al. (2021), S. 10.

³⁴⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 6.

³⁴⁶ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 16.

³⁴⁷ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 5.

³⁴⁸ Niehaves et al. (2021), S. 16.

³⁴⁹ Weiß/Fischer (2021), S. 6.

³⁵⁰ Niehaves et al. (2021), S. 11 f.

aus³⁵¹, besondere Spezialkenntnisse sind in der Regel nicht erforderlich. Die Personalakquise ist hier genauso gefordert wie die Personalentwicklung, denn die Personalauswahl berücksichtigt bisher nur selten die digitalen Kompetenzen der Bewerbenden und das Fort- und Weiterbildungsangebot ist nur selten digitalspezifisch.³⁵²

Darüber hinaus stellen der generelle Fachkräftemangel³⁵³ sowie die hohe Personalfluktuation ein Problem dar.³⁵⁴ Denn neben den Kompetenzen mangelt es den Kommunen, wie bereits dargelegt, an Fachkräften³⁵⁵, die ihr Know-how und ihre Erfahrungen gewinnbringend einbringen können. Der Mangel an Kompetenzen und die Menge der Arbeitsbelastung kann zudem zu einer Überlastung bei vorhandenem Personal führen, sodass der Nationale Normenkontrollrat resümiert, dass der Aufbau von mehr internem Personal das Ziel sein sollte, um die großen Transformationsaufgaben zu bewältigen.³⁵⁶

5.2.2. Hohe Investitionskosten bzw. kleines IT-Budget

Der gleiche Anteil der ausgewerteten Studien und Literatur benennt die Kosten der Digitalen Transformation bzw. das zu geringe IT-Budget als Barriere. Trotz in Teilen vorhandener Förderungen von Bund und Ländern bleibt ein Großteil der Kosten für die Digitale Transformation an den Kommunen hängen.³⁵⁷ In einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie beklagen die befragten Kommunen, dass sie große Schwierigkeiten bei der Beantragung externer Mittel haben, der Antragsprozess sei zu bürokratisch und aufwendig.³⁵⁸

Die Entwicklungskosten von digitalen Lösungen und die Beschaffungskosten der Hard- und Software übersteigen zudem oftmals die geplanten Personal- und Ressourceneinsparungen.³⁵⁹ Die langfristigen Einsparpotenziale sind nicht zu vernachlässigen, denn die Vereinfachung

³⁵¹ Najjar (2022), o. S.

³⁵² Schwab et al. (2019), S. 34.

³⁵³ Marienfeldt et al. (2024), S. 51.

³⁵⁴ Schwab et al. (2019), S. 34.

³⁵⁵ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 5; Weiß/Fischer (2021), S. 5.

³⁵⁶ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 16.

³⁵⁷ Claassen (2019), o. S.

³⁵⁸ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 12.

³⁵⁹ Claassen (2019), o. S.

und Digitalisierung von Verwaltungsverfahren hat ein beachtliches Einsparpotential, dennoch fallen zunächst hohe Investitionskosten für die Einführung solcher Lösungen an.³⁶⁰

Wird die Digitale Transformation allerdings nur aus Kostensicht beurteilt, entsteht ein bremsender Effekt.³⁶¹ Dennoch ist festzuhalten, dass z. B. Dokumentenmanagementsysteme oder die elektronische Akte auf der einen Seite bei ihrer Anschaffung und Implementierung hohe Sach- und Personalkosten beanspruchen, und auf der anderen Seite auch laufend Kosten für die Instandhaltung anfallen.³⁶²

Der Ankauf von Soft- und Hardware bei privaten Unternehmen birgt zudem die Gefahr der Abhängigkeit, da im Extremfall die Funktionsfähigkeit der (digitalen) Verwaltung auf die Hilfe externer Dienstleister angewiesen ist.³⁶³

5.2.3. Fehlender Einbezug der Benutzenden-Perspektive

Eine weitere Hürde erfolgreicher Digitalisierungsvorhaben ist, wie bereits in Kapitel 4.3 angeklungen, die fehlende Nutzungsorientierung.³⁶⁴ Die Prognos AG und der Behörden Spiegel begründen dies in einer gemeinsamen Publikation mit der fehlenden Anwendungsfreundlichkeit, denn oftmals würden digitale Verfahren nur eine Übersetzung aus der analogen Welt bzw. von vorhandenen Formularen sein.³⁶⁵ Schwer verständliche Begriffe, eine undurchsichtige Navigation und generell die schwerfällige Nutzung von digitalen Verwaltungsleistungen schreckt die Bürgerinnen und Bürger ab und führt wiederum zu einer Stagnation in der Verwaltungsmodernisierung. Laut den Autorinnen und Autoren lässt sich nicht zu Unrecht die Frage stellen, wofür Leistungen digitalisiert werden, die niemand nutzen möchte.³⁶⁶ Claassen sieht in der geringen Nutzung bereits digital vorhandener Angebote ebenfalls kein mangelndes Interesse. Die niedrigen Nutzungszahlen würden sich vielmehr aus der schlechten Benutzungsfreundlichkeit gepaart mit einem versteckten Zugang ergeben.³⁶⁷

³⁶⁰ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 14 f.

³⁶¹ Claassen (2019), o. S.

³⁶² Schwab et al. (2019), S. 37.

³⁶³ Martini (2021), Rn. 9.

³⁶⁴ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 4.

³⁶⁵ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 8.

³⁶⁶ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 8.

³⁶⁷ Claassen (2019), o. S.

Die fehlende Nutzungsorientierung von digitalen Verwaltungsleistungen bremst den Fortschritt im Bereich der Digitalen Transformation.³⁶⁸

5.2.4. Fehlende Priorität in der Kommunalpolitik bzw. Vorstandsebene

Die Digitale Transformation ist bei Weitem nicht die einzige Herausforderung, der sich die Kommunen zu stellen haben. Die Haushaltslage ist angespannt, die Städte wollen sich wirtschaftlich und städtebaulich entwickeln und das Schul- und Sozialleben auf ihrem Gebiet fördern. Diese und andere mannigfaltige Herausforderungen können dazu führen, dass die Digitale Transformation auf politischer Ebene, ergo im Stadtrat, sowie im Verwaltungsvorstand keine Priorität genießt.³⁶⁹

Das Fehlen entsprechender Impulse seitens der (Ober-)Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, der Dezernentinnen und Dezernenten oder der Amtsleitungen führt zu einer Stagnation des digitalen Fortschrittes sowie einem Rückgang der Akzeptanz der Mitarbeitenden.³⁷⁰ Die Kommunen stehen zudem in einer Abhängigkeit von der politischen Richtung der lokalen Parteien und Politikerinnen und Politikern. Die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen seitens der Politik ist derzeit nicht im benötigten Umfang gegeben, so Redmann und Rückel.³⁷¹ Gleichzeitig können politische oder persönliche Befindlichkeiten den Ausschlag geben, ob bspw. finanzielle Mittel für die Digitale Transformation bereitgestellt werden. Die Abhängigkeit von politischen Befürworterinnen und Befürwortern oder bestimmten Persönlichkeiten im Verwaltungsvorstand kann dazu führen, dass Digitalisierungsprojekte keine Kontinuität aufweisen.³⁷²

5.2.5. Fehlende Digitaltauglichkeit der Gesetze

Der erfolgreichen Digitalen Transformation stehen zudem rechtliche Barrieren entgegen. Mit rechtlichen Barrieren meinen die Autorinnen und Autoren der ausgewerteten Literatur sowie Studien insbesondere das europäische sowie deutsche Datenschutzrecht und das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht, welches Anwesenheits- und Schriftformerfordernisse genauso

³⁶⁸ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 8.

³⁶⁹ Claassen (2019), o. S.

³⁷⁰ Schwab et al. (2019), S. 34.

³⁷¹ Redmann/Rückel (2021), S. 984.

³⁷² Schwab et al. (2019), S. 36.

wie Auskunftssperren und Aufbewahrungspflichten beinhaltet.³⁷³ Die fehlende Digitaltauglichkeit der einschlägigen deutschen Gesetze wurde mehrfach moniert.

Dass in der Vergangenheit das unterschriebene Schriftstück den Regelfall darstellte, spiegeln die deutschen Gesetze heute noch wider. Mit der Klausel ‚Erfordernis der Schriftform‘ werden einige digitale Vorhaben bereits im Keim erstickt, so der Behörden Spiegel und die Prognos AG. So ist es letztlich insbesondere das Schriftformerfordernis, welches die (Fach-)Gesetze nicht digitaltauglich erscheinen lässt. Sobald ein Gesetz die schriftliche Form vorschreibt, ist eine eigenhändige Namensunterschrift der beteiligten Personen erforderlich.³⁷⁴

Der Nationale Normenkontrollrat ist der Ansicht, dass die Abschaffung des Schriftformerfordernisses nicht gänzlich ausgeschlossen werden sollte und wirbt für eine praktikablere und digitale Authentifizierungsmöglichkeit.³⁷⁵ Als Begründung wird angegeben, dass zu der Zeit der COVID-19-Pandemie die pandemiebedingte Senkung der Authentifizierungsschwelle bei der Online-KFZ-Anmeldung im Freistaat Bayern die Nutzungsquote hat steigen lassen.³⁷⁶ Die Bundesrepublik Deutschland setzt bei dem elektronischen Ersatz auf die eID, welche im Personalausweis oder Aufenthaltstitel enthalten ist. Die eID wird von der Bevölkerung allerdings nicht gut angenommen, sodass ein verzwickter Kreislauf entsteht.³⁷⁷ Die in vielen Fällen gesetzlich vorgeschriebene, verpflichtende Authentifizierung im Rahmen bestimmter Verwaltungsvorgänge wird auch im Bereich der fehlenden Benutzungsperspektive bemängelt. Notwendige persönliche Kontakte bestehen weiterhin, solange das Erfordernis der Authentifizierung rechtlich vorgeschrieben bzw. elektronisch nicht ausnahmslos³⁷⁸ möglich ist.³⁷⁹

³⁷³ Schwab et al. (2019), S. 32.

³⁷⁴ § 126 Abs. 1 Bürgerlicher Gesetzbuch (BGB) in der Fassung aufgrund des Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13.07.2001 (BGBl. I S. 1542), in Kraft getreten am 01.08.2001.

³⁷⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 18.

³⁷⁶ Ebd.

³⁷⁷ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 5, 18.

³⁷⁸ Die Autorinnen und Autoren nennen in diesem Zusammenhang das Beispiel ‚Unterschriftserfordernis bei Beantragung eines Reisepasses‘. In dem Fall ist eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung nicht möglich, da die Bürgerinnen und Bürger für die Unterzeichnung in Kontakt mit der Behörde treten müssen. Ein weiteres Beispiel ist der Runderlass des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (511-26.13.00-2020-0000675 5) vom 11. November 2022, der festlegt, dass Personen, die die Einbürgerung beantragen, den Einbürgerungsantrag nach Möglichkeit persönlich bei der Einbürgerungsbehörde abgeben und unterschreiben.

³⁷⁹ Schwab et al. (2019), S. 33 f.

Nicht nur der Verzicht auf die Schriftform, sondern auch die elektronische Ersetzung des Schriftformerfordernisses wäre im Umkehrschluss positiv für eine medienbruchfreie Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.³⁸⁰

In einer Befragung des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz geben ein Drittel der befragten Kommunen darüber hinaus an, dass unklare rechtliche Rahmenbedingungen ein Hemmnis für erfolgreiche Digitalisierungsprojekte darstellen.³⁸¹ Die Unklarheit bezieht sich nicht nur auf die allgemeine Digitaltauglichkeit von Gesetzen, sondern auch auf die Verständlichkeit speziell auf Digitalisierung bezogener Gesetze.

Der Datenschutz spielt zwar zweifelsohne eine wichtige Rolle, vor allem, wenn personenbezogene Daten der Bürgerinnen und Bürger betroffen sind. In Bezug auf die Verwirklichung von Digitalisierungsprojekten wirkt der Datenschutz in manchen Belangen laut Schwab et al. allerdings hemmend. Als ein Beispiel wird das Zweckbindungsgebot genannt, welches die Nutzung von Daten über den ursprünglichen Zweck hinaus verbietet. Damit steht es praktisch dem Once-Only-Prinzip entgegen, welches vorsieht, dass die Bürgerinnen und Bürger nur noch einmalig ihre Daten eingeben müssen und verschiedene Behörden einen Datenabgleich automatisch vornehmen.³⁸²

5.2.6. Fehlende Innovation

In einer Studie von Redmann und Rückel stimmen die befragten Expertinnen und Experten aus verschiedenen Kommunalverwaltungen überein, dass die vorherrschende Struktur und die Organisation in Kommunen unvereinbar mit den Anforderungen einer Digitalen Transformation sind. Laut den Expertinnen und Experten ist die Digitale Transformation mit einem ganzheitlichen Wandel verbunden, welcher mit den aktuellen Arbeitsweisen und dem hierarchiegeprägten Denken nicht funktionieren kann.³⁸³ Die Kommunalverwaltungen sind noch zu selten damit beschäftigt, interne Strukturen kritisch zu überprüfen und ein Umdenken hin zu einer modernen Arbeitswelt in der Belegschaft und insbesondere der Führungsriege zu forcieren.³⁸⁴

³⁸⁰ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 5, 18.

³⁸¹ Weiß/Fischer (2021), S. 5.

³⁸² Schwab et al. (2019), S. 32 f.

³⁸³ Redmann/Rückel (2021), S. 984.

³⁸⁴ Ebd.

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist für die Beschäftigten der Kommunen nicht nur eine große Herausforderung, sie kann auch zu einer Überforderung und zu Angstgefühlen führen. Beschäftigte fürchten sich einerseits vor der Entmenschlichung bzw. Entwertung ihrer eigenen Arbeit oder dem Verlust von Sozialkontakten.³⁸⁵ Andererseits sind manche Beschäftigte besorgt, dass die Digitale Transformation dazu führt, dass vorherrschende Verwaltungsstrukturen als Hindernis angesehen werden und sich bestimmte Fachbereiche oder Stellen als überflüssig herausstellen.³⁸⁶ Diese Angst kann letztlich zu einem mangelnden Veränderungswillen führen, der die Digitale Transformation zusätzlich erschwert.

Ein innovatives Vorgehen kann auch bedeuten, neue Partnerschaften zu schließen, denn auch die mangelnde Kooperation stellt eine Barriere auf dem Weg zu einer erfolgreichen Digitalisierung dar. Nicht jede Kommune kann sämtlich vorhandene Verwaltungsleistungen alleine digitalisieren.³⁸⁷ Vor diesem Hintergrund erscheinen moderne Formen der Zusammenarbeit und interkommunalen Kooperation angebracht.

5.2.7. Fehlende IT-Strategie

Digitalisierungsprojekte, deren Durchführung kurzfristig bzw. auf die Schnelle geschieht, können gewiss digitalisierte Prozesse hervorbringen, eine ganzheitliche Digitale Transformation fördern sie allerdings nicht. Zeitdruck kann zu unüberlegten Aktionen führen, insbesondere dort, wo Digitalisierungsstrategien fehlen.³⁸⁸ Dies kann wiederum zu Schwierigkeiten in der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, bspw. bei der Erfüllung der OZG-Vorgaben, führen.³⁸⁹ In der Belegschaft können Maßnahmen, deren strategischer Rahmen oder strategisches Ziel nicht klar definiert sind, zu Unverständnis und Ablehnung führen.³⁹⁰ Mangelt es auf Bundes- oder Landesebene an einer klar definierten Digitalisierungsstrategie, die die kommunale Ebene umfasst, so kann dies dazu führen, dass die Verwaltungspraxis in den Kommunen bei den Digitalisierungsbestrebungen von Bund oder Land keine ausreichende Betrachtung findet.³⁹¹ Strategien sollten daher auf allen Ebenen installiert werden und ebenso alle Ebenen umfassen.

³⁸⁵ Claasen (2019), o. S.

³⁸⁶ Najjar (2022), o. S.

³⁸⁷ Merschmann (2020), S. 8.

³⁸⁸ Redmann/Rückel (2021), S. 985.

³⁸⁹ Jakob (2021), S. 141.

³⁹⁰ Ebd.

³⁹¹ Schwab et al. (2019), S. 35.

Eine Problematik, die auf Grund des strukturellen Staatsaufbaus insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland auftritt, ist somit auch der Föderalismus. Der Mangel an einer bundesweiten, ganzheitlichen Digitalisierungsstrategie führt dazu, dass Bundesländer und Kommunen gezwungen sind, eigene Lösungen entwickeln. Das Entwickeln eigener Lösungen bedeutet einerseits einen erhöhten Zeitaufwand und kann andererseits dazu führen, dass digitale Lösungen nicht miteinander kompatibel sind. Der Föderalismus und mithin die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen führt zu einer Fragmentierung, die koordinierte Lösungen erschwert sowie einen hohen Abstimmungsbedarf und langwierige Entscheidungsprozesse hervorruft.³⁹²

Kapitel 7.4 beschäftigt sich detailliert mit den Auswirkungen des Föderalismus auf die Digitale Transformation in Kommunen.

5.2.8. Ergebnis: Barrieren

Die identifizierten Barrieren sind personeller, finanzieller, rechtlicher und politischer Art.³⁹³ Bei der Problemanalyse wurden die folgenden, einschlägigen Barrieren einer erfolgreichen Digitalen Transformation herausgearbeitet:

- mangelnde Digitalkompetenzen und fehlende Fachkräfte
- hohe Investitionskosten bzw. zu geringes IT-Budget
- fehlender Einbezug der Benutzenden-Perspektive
- fehlende Priorität in der Kommunalpolitik
- fehlende Digitaltauglichkeit der Gesetze
- fehlende Innovation
- fehlende IT-Strategie

Schaffen es die Kommunen, diese Barrieren zu überwinden – ob mit externer Hilfe oder aus eigener Kraftanstrengung – ist der Weg zu einer erfolgreichen Digitalen Transformation geebnet. Die Kommunen selbst, ebenso wie unterstützende Stellen, sollten diese Barrieren bzw. Herausforderung im Hinterkopf haben, um ihre Maßnahmen entsprechend planen und damit Erfolg erzielen zu können.

³⁹² Lämmermeier (2021), o. S.

³⁹³ Schwab et al. (2019), S. 32.

5.3. Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation

Die Problemanalyse hat einschlägige Barrieren auf dem Weg zu einer erfolgreichen Digitalen Transformation hervorgebracht. Im folgenden Kapitel werden in Orientierung an den dargestellten Barrieren die Treiber einer erfolgreichen Digitalen Transformation in den Kommunen ermittelt.

Mit dem Begriff ‚Treiber‘ sind im Rahmen dieser Forschungsarbeit Rahmenbedingungen und Mechanismen gemeint, die einen Fortschritt in der Verwaltungsdigitalisierung bewirken, sei auf inhaltliche, strukturelle oder prozessuale Art. Die Treiber fördern den Digitalisierungsfortschritt, in dem sie Entwicklungen entweder initiieren, simplifizieren oder strukturieren.

Die bereits im vorherigen Kapitel angesprochene Befragung bayrischer Kommunen kleiner und mittlerer Größe ergab neben den Barrieren einige bewährte Vorgehensweisen, die gleichzeitig Treiber einer erfolgreichen Digitalen Transformation darstellen und zum Einstieg in den Abschnitt geeignet erscheinen: Die Expertinnen und Experten sahen u. a. Kooperationen, Mitarbeiterqualifikationen und Leuchtturmprojekte sowie Handlungsleitfäden als bewährte Vorgehensweisen an.³⁹⁴

Den Forderungen und Wünschen der Kommunen wohnt in dieser Dissertation ein hoher Stellenwert bei, denn letzten Endes sind es die Kommunen und ihre Beschäftigten, die Erfahrungswerte sammeln konnten und darstellen können, weshalb ein Fortschritt bei der Digitalisierung nur langsam erzielt wird. Die mit der Digitalisierung in Kommunen betrauten Mitarbeitenden können konkret benennen, was den Fortschritt hemmt bzw. welche Maßnahmen den Ausbau von E-Government zu fördern vermögen. Die Expertinnen- und Experteninterviews bringen neben den in Kapitel 5 dargestellten Studien und Publikationen ebenfalls Barrieren und Treiber zu Tage, auf die in den Kapiteln 9 und 10 eingegangen wird.

Die Vertreterinnen und Vertreter mehrerer Kommunen³⁹⁵ sowie des Deutschen Städtetages haben auf einem Fachkongress des IT-Planungsrates im März 2021 die ‚Dresdener Forderungen‘ vorgestellt und damit aus ihrer Sicht Wünsche an den Bund und die Länder zur

³⁹⁴ Jakob (2021), S. 120.

³⁹⁵ Die Initiative für die ‚Dresdener Forderungen‘ ging von den Städten Essen, Köln, Leipzig, München und Freiburg aus.

Förderung der digitalen Verwaltung auf kommunaler Ebene formuliert. Die Forderungen beruhen auf der Einschätzung, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung auf Grund der Aufgabenlast sowie komplexer regulatorischer Belastungen nicht sichergestellt ist. Die Initiatorinnen und Initiatoren erkennen in der Digitalisierung die Möglichkeit, die Verwaltungsstrukturen und -prozesse zu überdenken und zukunftsorientiert zu gestalten.³⁹⁶ Die ‚Dresdener Forderungen‘ wurden im Jahr 2024 anhand von zwanzig Thesen konkretisiert (‚Dresdener Forderungen 2.0‘), die den Weg in eine digitale Zukunft weisen sollen.³⁹⁷ Die Forderungen ergänzen im Folgenden die Studien- und Publikationslage.

5.3.1. Digitalisierungskompetenzen aufbauen

Den Aussagen der Kommunen zur Folge sind Digitalisierungskompetenzen ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Digitale Transformation.³⁹⁸ Die ‚Dresdener Forderungen 2.0‘ weisen ebenfalls darauf hin, dass die Digitale Transformation nur mit qualifiziertem Personal gelingen kann.³⁹⁹ Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen werden als ein geeignetes Instrument betrachtet, um die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu unterstützen.⁴⁰⁰ Die Qualifikation der Mitarbeitenden müsse ausgebaut werden, um einerseits deren digitale Kompetenzen zu erhöhen und andererseits die Akzeptanz neuer Verfahren zu steigern.⁴⁰¹ Dem schließt sich Brunzel an, indem er eine Investition generell in Weiterbildung und speziell in Lehrstühle für Verwaltungsinformatik für sinnvoll hält.⁴⁰² Dem pflichten die Prognos AG und der Behörden Spiegel in ihrer gemeinsamen Publikation bei, denn es fehle momentan an geeigneten Studiengängen, die neben der Vorbereitung auf eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung auch digitale Kompetenzen vermitteln.⁴⁰³ Neben technischen Kompetenzen sehen die Prognos AG und der Behörden Spiegel zudem vor allem Projektmanagementkompetenzen sowie kommunikative und integrative Fähigkeiten als erfolgversprechend für eine bestmögliche Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben an.⁴⁰⁴

³⁹⁶ Möwes/Bastians (2024), S. 4.

³⁹⁷ Ahrend et al. (2024), S. 1.

³⁹⁸ Niehaves et al. (2021), S. 10.

³⁹⁹ Ahrend et al. (2024), S. 3.

⁴⁰⁰ Hornbostel et al. (2022), S. 29.

⁴⁰¹ Ahrend et al. (2024), S. 3 f.

⁴⁰² Brunzel (2021), S. 15.

⁴⁰³ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 17.

⁴⁰⁴ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 18.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen beschreibt in seiner Studie ebenfalls, dass der Erfolg kommunaler Digitalisierung von Digitalisierungskompetenzen abhängt, denn erst der Aufbau digitaler Kompetenzen führe mit geeigneten Strukturen und Arbeitsweisen zu einer Digitalen Transformation.⁴⁰⁵ Dabei hat das Wirtschaftsministerium NRW ebenfalls nicht nur die Aneignung von technologischem Wissen im Fokus. Bedeutend sei die Erlangung der Fähigkeit, die neuen Herausforderungen zu adressieren und durch die Anwendung neuer Arbeitsweisen und Methoden eine Veränderungsbereitschaft zu erreichen.⁴⁰⁶ Insbesondere in relevanten Bereichen wie Strategie, Politik und Smart City⁴⁰⁷ sollte die Kompetenzbildung vorangetrieben werden, dabei biete sich eine Aufteilung in Kernthemen an, um den Beschäftigten der Kommunalverwaltung die Ängste vor der Digitalen Transformation zu nehmen.⁴⁰⁸

Eine Kompetenzbildung empfiehlt sich laut Wulf auch im Bereich des Prozessmanagements, denn es erscheint sinnvoll, Prozesse vor ihrer Digitalisierung kritisch zu betrachten.⁴⁰⁹ Prozesse sollten nicht einfach in ein digitales Format übersetzt, sondern zuvor stärker an die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden und Mitarbeitenden angepasst werden.⁴¹⁰ Der Weg zu einer digitalisierten Kommune sollte mit einer Untersuchung des Verwaltungshandelns und der Modellierung effizienter Prozesse beginnen, da ein optimierter Prozess als Bauplan für ein funktionierendes IT-System angesehen werden kann.⁴¹¹

Als Handlungsempfehlung gibt das Wirtschaftsministerium NRW in seiner Studie u. a. die Installation von Digitallotsen mit auf den Weg, die als Ansprechpartnerinnen und -partner vor Ort ihr Wissen weitergeben und somit zum Aufbau von Digitalkompetenzen beitragen können. Die Digitallotsen müssen nicht zwangsläufig nur innerhalb einer Verwaltung tätig sein, sondern können interkommunal wirken.⁴¹² Neben personellen Maßnahmen stellen virtuelle Lernplattformen, wozu nicht nur geschlossene Plattformen, sondern bspw. auch

⁴⁰⁵ Niehaves et al. (2021), S. 6.

⁴⁰⁶ Niehaves et al. (2021), S. 6.

⁴⁰⁷ Laut den Autorinnen und Autoren der Studie lassen sich unter diesen drei Kategorien Themen wie digitale Souveränität und die nachhaltige Gestaltung der Digitalisierung, Open Data, datenbezogene Management- und Strategieansätze, Open Government, Smart Mobility sowie neue Arbeitsformen und die IT-Ausstattung im Home-Office subsumieren.

⁴⁰⁸ Niehaves et al. (2021), S. 12.

⁴⁰⁹ Wulf (2021), o. S.

⁴¹⁰ Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2021). S. 6 f.

⁴¹¹ Kirchner (2020), o. S.

⁴¹² Niehaves et al. (2021), S. 14.

YouTube zählen, kostengünstige Alternativen zum individualisierten Kompetenzaufbau bei gleichzeitig freier Zeiteinteilung dar.⁴¹³ Darüber hinaus können Räume zum Ausprobieren und Interagieren⁴¹⁴ geschaffen werden, die einen Mehrwert in Richtung Kompetenzbildung und Zusammenarbeit erzielen.⁴¹⁵

Der Aufbau der Digitalisierungskompetenz muss laut Niehaves et al. jedoch nicht alleine durch die Kommunalverwaltungen geschehen, sondern kann durch andere Akteurinnen und Akteure, wie Bund, Länder oder interkommunale Organisationen entscheidend unterstützt werden. Kooperationsprogramme wie die Digitallotsen-Initiative vermögen dann vorhandenes Wissen zu multiplizieren.⁴¹⁶ Geschultem Personal und IT-Fachkräften solle darüber hinaus ein Spielraum gewährt werden, um neu Erlerntes und innovative Ideen zu verwirklichen.⁴¹⁷

5.3.2. Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen

Das ‚Zukunftsradar Digitale Kommune‘ hat Kommunen befragt, welche Maßnahmen aus ihrer Sicht besonders geeignet sind, die Digitalisierung voranzubringen. Die Antworten zeigen, dass ein erheblicher Teil der teilnehmenden Kommunen zusätzliche finanzielle Mittel als Erfolgsfaktor für die Umsetzung von Digitalvorhaben erachtet.⁴¹⁸

Es ist jedoch nicht nur die Versorgung mit Finanzmitteln, die Kommunen entlasten würde, sondern, wie sich herausstellt, auch die Bereitstellung von IT-Verfahren bzw. Software-Lösungen.

Im Rahmen der ‚Dresdener Forderungen‘ appellieren die Kommunen an den Bund, IT-Prozesse zur Leistungserbringung von Aufgaben des Bundes bzw. der Länder zentral bereitzustellen. Status Quo ist, dass in jeder Kommune auch für Pflichtaufgaben nach Weisung, also vom Bund oder Land übertragene, zentral geregelte Aufgaben, individuelle Digitalisierungslösungen entwickelt werden. Das betrifft insbesondere Aufgaben im

⁴¹³ Niehaves et al. (2021), S. 14.

⁴¹⁴ Die Stadtverwaltung Düsseldorf hat im Jahr 2021 eine Musterfläche in einem ihrer Verwaltungsgebäude installiert, auf welcher die Beschäftigten bis zur Fertigstellung des neuen Technischen Rathauses das neue Büromodell (Business Club-Modell) kennenlernen und ausprobieren können. Damit wird insbesondere das Ziel verfolgt, Akzeptanz für das neue Büroraummodell zu schaffen.

⁴¹⁵ Niehaves et al. (2021), S. 22.

⁴¹⁶ Niehaves et al. (2021), S. 25.

⁴¹⁷ Najjar (2022), o. S.

⁴¹⁸ Hornbostel et al. (2022), S. 29.

Meldewesen oder im Bereich der Kraftfahrzeugzulassung.⁴¹⁹ Zentrale Prozesse sollten zentral von Bund und Ländern gelöst und bereitgestellt werden, sodass die Kommunen ihr Augenmerk auf ihre Kernprozesse richten können.⁴²⁰

Die zentrale Bereitstellung von IT-Verfahren für digitale Verwaltungsleistungen seitens übergeordneter Ebenen stellt eine der möglichen Hilfestellungen für die Kommunen dar und ist laut Marienfeldt et al. entscheidend für die Prägung des Digitalisierungsgrades in den Kommunen, da diese die von Bund oder Ländern zur Verfügung gestellten Lösungen nutzen wollen.⁴²¹ Neben der Mitbenutzung zentraler IT-Verfahren könnte laut Brunzel von zentraler Stelle ein Baukasten zur Verfügung gestellt werden, aus dem die Kommunen Infrastrukturen neu bauen oder nachbauen können.⁴²² Daneben können standardisierte Entwicklungs- oder Betriebsplattformen helfen, Basiskomponenten schnell zu verbreiten. Auch bereits vorhandene Plattformen bedürfen weiterer Verbindungskomponenten, um IT-Systeme und Register zu integrieren.⁴²³

Die Wiederverwendung vorhandener IT-Verfahren und die Plattformlösungen tragen zudem das Potential, die Investitionskosten seitens der Kommunen zu senken.⁴²⁴ Der IT-Planungsrat hat sich in einer Sitzung im Juni 2021 mit dieser Systematik und konkret mit der Nachnutzung sog. ‚Einer für Alle‘-Online-Dienste beschäftigt und beschlossen, dass Länder und IT-Dienstleister anderen Akteurinnen und Akteuren ihre bereits digitalisierten Online-Dienste zum Selbstkostenpreis zur Verfügung stellen müssen.⁴²⁵

Das ‚Einer für Alle‘-Modell regelt die Nachnutzung von Online-Diensten, die von einem Bundesland gemeinsam mit einem IT-Dienstleister bereits entwickelt wurden und zentral betrieben werden, um sie anderen Ländern und Kommunen zur Verfügung zu stellen.⁴²⁶ Die Bundesländer sollen Verwaltungsleistungen demnach so digitalisieren, dass andere Behörden sie nachnutzen können. Das Modell ‚Einer für Alle‘ steht für eine gegenseitige Unterstützung und Bereitstellung von erfolgreich digitalisierten Verwaltungsleistungen.⁴²⁷ Brunzel schlägt

⁴¹⁹ Möwes/Bastians (2024), S. 4 f.

⁴²⁰ Hornauer (2022), o. S.

⁴²¹ Marienfeldt et al. (2024), S. 52.

⁴²² Brunzel (2021), S. 15.

⁴²³ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 6.

⁴²⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 6.

⁴²⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 16.

⁴²⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021), S. 3 f.

⁴²⁷ Weilmann et al. (2021), S. 23.

darüber hinaus vor, das ‚Einer für Alle‘-Modell als eine Plattformlösung zu konzipieren und umzusetzen, um eine deutschlandweite Nutzung zu etablieren.⁴²⁸

Plattformlösungen empfiehlt auch Röhl, denn mittels automatisierter Abläufe und intelligenter Verfahren auf Plattformen könne ein E-Government aus einem Guss Vereinfachungen für Kommunen bieten.⁴²⁹

Scholta et al. schlagen zudem die Einrichtung eines Shared Service Center vor. Das Shared Service Center soll technische Lösungen zu Standardverfahren, bspw. einer KFZ-Zulassung, entwickeln und diese allen Verwaltungseinheiten zur Verfügung stellen, sodass diese sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Gleichzeitig hätte diese Vorgehensweise die Vorteile, Kosten zu reduzieren und Professionalisierungsgrade zu erhöhen, sodass alle Verwaltungseinheiten das gleiche Maß an Servicequalität zur Verfügung stellen können.⁴³⁰ Der Vorschlag entspricht dem Ansatz der ‚Dresdener Forderungen‘. Möwes und Bastians betrachten die Möglichkeit, dass Bund und Länder Prozesse und IT-Lösungen für zentrale Aufgaben bereitstellen, ebenfalls als deutliche Verbesserung gegenüber dem Status Quo.⁴³¹

5.3.3. Benutzendenperspektive einbeziehen

In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits deutlich, dass die Nutzungszahlen ein wichtiges Kriterium für den Erfolg der Digitalen Transformation sind. Daher halten es die Prognos AG und der Behörden Spiegel für folgerichtig, die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer einzunehmen und digitale Verwaltungsleistungen in deren Sinn zu gestalten. Daneben bedarf es zudem eines attraktiven Marketings und einer ansprechenden Information bezüglich der Handhabung.⁴³²

Der Nationale Normenkontrollrat sieht die Nutzungsfreundlichkeit als einen zentralen Faktor für die Akzeptanz und Wirksamkeit von Digitalangeboten an.⁴³³ Ein gewisser Servicestandard müsse laut Nationalem Normenkontrollrat der Ausgangspunkt für Entwicklungsprozesse und

⁴²⁸ Brunzel (2021), S. 15.

⁴²⁹ Röhl (2023), S. 12 f.

⁴³⁰ Scholta et al. (2019), S. 3277 f.

⁴³¹ Möwes/Bastians (2024), S. 4.

⁴³² Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 9.

⁴³³ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 17.

gleichzeitig verbindlich sein. Zudem sollten die Kommunen das Feedback von Nutzerinnen und Nutzern einbeziehen und das Nutzungsverhalten digital messen bzw. analysieren.⁴³⁴

Nutzungsfreundlichkeit bedeutet u. a., dass sich der Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger reduziert. Der Wegfall von Vor-Ort-Terminen oder das Entstehen automatischer Prozessketten, die im Hintergrund laufen, sind Beispiele für eine Erhöhung der Nutzungsfreundlichkeit.⁴³⁵ Die Etablierung eines einheitlichen Nutzenden-Portals bzw. Nutzenden-Kontos stellt laut Bieber und Knierim zusätzlich einen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger dar, welche die öffentliche Verwaltung ohnehin als Einheit wahrnehmen.⁴³⁶ Die ‚Dresdener Forderungen‘ beinhalten ebenfalls den Wunsch, einen Fokus auf die durchgängige Verwaltungsdigitalisierung und nicht nur auf das Front-End zu legen und die Nutzerinnen und Nutzer ins Zentrum zu rücken, um eine einfache und barrierefreie Nutzung sicherzustellen.⁴³⁷

Scholta et al. erachten zudem standardisierte Beschreibungen für Services als wesentlich, um einerseits eine höhere Nutzungsfreundlichkeit zu generieren und andererseits für die verschiedenen Verwaltungseinheiten die digitale Darstellung zu vereinfachen, in dem nicht jede Verwaltungseinheit diese selbst erarbeiten muss.⁴³⁸

Die Befragungen im Rahmen des ‚eGovernment Monitors 2024‘ haben ergeben, dass eine zentrale Plattform, ein schnellerer Erhalt der Leistungen und eine Personalisierung die Bürgerinnen und Bürger am stärksten motivieren, digitale Angebote zu nutzen.⁴³⁹

5.3.4. Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten

Der Erlass digitaltauglicher Gesetze, die Überprüfung bestehender Gesetze auf deren Digitaltauglichkeit und die Vergesetzlichung von Digitalisierungszielen kann die Digitale Transformation vorantreiben.⁴⁴⁰

⁴³⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 17.

⁴³⁵ Redmann/Rückel (2021), S. 984.

⁴³⁶ Bieber/Knierim (2021), S. 26; Scholta et al. S. 3276.

⁴³⁷ Hornauer (2022), o. S.

⁴³⁸ Scholta et al. (2019), S. 3275 f.

⁴³⁹ vgl. Initiative D21 e.V./Technische Universität München (2024); Nationaler Normenkontrollrat (2021); Schwab et al. (2019).

⁴⁴⁰ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 5, 18.

Im Rahmen einer bundesweiten Befragung des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz gaben 65 % der befragten Kommunen an, dass gesetzliche Vorgaben ein wichtiger Treiber von Digitalisierungsprozessen sind.⁴⁴¹ Martini ist ebenfalls der Auffassung, dass eine gesetzliche Digitalisierungspflicht das wirksamste Werkzeug ist, damit die deutsche Verwaltung im digitalen Zeitalter ankommt.⁴⁴²

Der Treiber ist jedoch nicht nur Digitalisierung per Normierung zur Pflicht zu erklären, sondern vorhandene Gesetze auf deren Maschinenverarbeitbarkeit hin zu überprüfen. Die ‚Dresdener Forderungen 2.0‘ verlangen von Bund und Ländern ein verständliches Regelwerk, welches digitale Möglichkeiten aufnimmt.⁴⁴³

Technische Daten, die in Registern oder Behördendatenbanken gespeichert sind, sollten laut Scharfen den Rechtsbegrifflichkeiten entsprechen, für die sie ausgewertet werden sollen. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Rechtsbegriffe entsprechend gefasst sein müssen, um die Nutzung der Daten vom Gesetz über die Verwaltungsverfahren bis hin zu den Registern bzw. Datenbanken zu ermöglichen. Die Problematik resultiert laut Scharfen in einer notwendigen Digitaltauglichkeitsprüfung von bestehenden und neuen Gesetzen.⁴⁴⁴ Es gibt somit eine klare Erwartungshaltung an die Rechtssetzung, dass Vorschriften digitalisierungsfreundlich sind, insbesondere wenn sie in einem zur Prozessautomatisierung geeignetem Bereich zur Anwendung kommen.⁴⁴⁵

Die Digitaltauglichkeit lässt sich vor allem durch betroffene Akteurinnen und Akteure wie die Kommunen bewerten, daher wäre es laut Prognos AG und Behörden Spiegel vorteilhaft, die Praxis der Gesetzesentwurfserstellung zu verändern und um eine konkrete Abfrage der Beteiligten zu erweitern.⁴⁴⁶

Bieber und Knierim sowie der Nationale Normenkontrollrat plädieren darüber hinaus zumindest für eine ernsthafte Überprüfung des Wegfalls des Unterschriftserfordernisses im

⁴⁴¹ Weiß/Fischer (2021), S. 5.

⁴⁴² Martini (2021), Rn. 26.

⁴⁴³ Ahrend et al. (2024), S. 2.

⁴⁴⁴ Scharfen (2021), S. 21.

⁴⁴⁵ Martini (2021), Rn. 97.

⁴⁴⁶ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 18 f.

Rahmen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen oder andernfalls der Etablierung eines elektronischen Schriftformersatzes⁴⁴⁷, z. B. per Online-Ausweis.⁴⁴⁸

5.3.5. Digitalisierung zur Priorität erklären

In der bereits erwähnten Befragung des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz gaben 58 % der befragten Kommunen an, dass wichtige Impulse aus der Führungsebene bzw. dem Verwaltungsvorstand kommen.⁴⁴⁹

Die Kommunalpolitik sowie der Verwaltungsvorstand sind ausschlaggebend für die Impulssetzung. Sind Politik und Verwaltungsvorstand gewillt, die Digitale Transformation zu fördern, können Ressourcen bereitgestellt werden. Ob neue Stellen, Wissensvermittlung, finanzielle Mittel, Anpassung der Infrastruktur, Optimierung von Prozessen oder die Implementierung neuer Technologien, all das liegt in den Händen der Entscheiderinnen und Entscheider, die mit einem entsprechenden Augenmerk die Digitale Transformation wesentlich fordern und fördern können. Wenn die Entscheiderinnen und Entscheider ihren Beschäftigten außerdem freie Hand lassen und die Mitarbeitenden sich gemäß des Trial-and-Error-Prinzips ausprobieren dürfen, ist laut Redmann und Rückel der Weg zu einer erfolgreichen Transformation geebnet.⁴⁵⁰

Die Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die Stadträte sowie die Verwaltungsvorstände müssen also ein Bewusstsein für die Notwendigkeit und den Mehrwert der Digitalen Transformation bekommen und diese in ihre Prioritätenliste aufnehmen. Denn sie birgt über die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen hinaus das Potential, eine Antwort auf aktuelle Probleme, z. B. in Bezug auf Verkehrskonzepte, Bildung oder digitale Anbindung zu geben.⁴⁵¹ Die genannten Akteurinnen und Akteure sollten laut Claassen die Digitale Transformation als lohnende Investition, und nicht nur als Kostenfaktor sehen⁴⁵², denn die zunächst hohen Kosten amortisieren sich im Laufe der Jahre.⁴⁵³

⁴⁴⁷ Zwischenzeitlich wurden im Rahmen der Novelle des OZG und des Bürokratieentlastungsgesetzes der rechtliche Rahmen für digitale Signaturen gestärkt und bestimmte Schriftformerfordernisse durch die Textform ersetzt.

⁴⁴⁸ Bieber/Knierim (2021) S. 26; Nationaler Normenkontrollrat (2021), S. 18.

⁴⁴⁹ Weiß/Fischer (2021), S. 5.

⁴⁵⁰ Redmann/Rückel (2021), S. 986.

⁴⁵¹ Claassen (2019), o. S.

⁴⁵² Ebd.

⁴⁵³ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 15.

In einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragten Studie erachten 90 % der teilnehmenden Kommunen darüber hinaus die Existenz einer Digitalisierungsstrategie als notwendig.⁴⁵⁴ Eine strategische Herangehensweise vermag die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben zu vereinfachen.⁴⁵⁵ Die Digitalisierungsstrategie sollte einen ganzheitlichen Ansatz aufweisen und diverse Anwendungsfelder adressieren, z. B. die Verwaltung, den Breitbandausbau, WLAN und die Cybersicherheit.⁴⁵⁶ In der strategischen Planung sollte u. a. berücksichtigt werden, auf welche Art und Weise die Wissensvermittlung hinsichtlich des Umgangs mit digital transformierten Dienstleistungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und auch den Mitarbeitenden erfolgt. Die Beteiligung der verschiedenen Akteurinnen und Akteure muss strategisch ebenso mit eingeplant sein, wie der transparente Umgang und die Vermittlung der entstehenden Mehrwerte.⁴⁵⁷

5.3.6. Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern

Die Digitale Transformation bedarf des Aufbaus neuer Prozesse und einer Organisationsstruktur, die neue, digitale Prozesse unterstützt und sich den Gegebenheiten anpasst, so Redmann und Rückel.⁴⁵⁸ Die Kommunen als Organisationen müssen sich agil aufstellen und eine Struktur implementieren, die auf Änderungen reagiert.⁴⁵⁹ Zudem sollte auch verwaltungsintern eine offene Kommunikation mit den Beschäftigten geführt werden, um Ängste zu reduzieren und die Beschäftigten mitzunehmen.

Zur Förderung innovativer Lösungen sollte die öffentliche Verwaltung in Forschung und Entwicklung investieren und mit Forschungseinrichtungen oder anderen Institutionen kooperieren.⁴⁶⁰

Nicht nur die kommunale Ebene bedarf innovativer Strukturen und innovativem Denken. Die Kommunen fordern, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen neugestaltet wird. Innovatives Denken beweisen die Kommunen mit den ‚Dresdener Forderungen‘. Damit regen sie die Diskussion über die Rückgabe digitalisierter

⁴⁵⁴ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 8.

⁴⁵⁵ Jakob (2021), S. 141.

⁴⁵⁶ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 11.

⁴⁵⁷ Redmann/Rückel (2021), S. 985.

⁴⁵⁸ Redmann/Rückel (2021), S. 984.

⁴⁵⁹ Redmann/Rückel (2021), S. 985.

⁴⁶⁰ Ahrend et al. (2024), S. 4.

Weisungsaufgaben, die keinen Gestaltungsspielraum für Kommunen zulassen, an Bund und Länder, an.⁴⁶¹ Die ‚Dresdener Forderungen 2.0‘ machen deutlich, dass es bei der Gestaltung der Digitalisierung Mut braucht und über die Verwaltung des Bestandes hinausgedacht werden muss.⁴⁶²

5.3.7. Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen

Kommunikationswege und Informationsflüsse sollten nicht nur verwaltungsintern überdacht werden. Bei der Studie der Initiative Stadt.Land.Digital zur Sachstandsermittlung, wie smart deutsche Kommunen sind, äußern die befragten Kommunen einen großen Bedarf an Informationsbereitstellung.⁴⁶³ Die Kommunen wünschen sich Informationsangebote in Form von Checklisten oder Leitfäden, gleichzeitig haben sie einen großen Beratungsbedarf in Sachen Umsetzung, Technik und Konzeption.⁴⁶⁴ Die Errichtung einer zentralen Informationsplattform vermag laut den Autorinnen und Autoren der genannten Studie Informationen zu bündeln und einen Wissenstransfer zu ermöglichen.⁴⁶⁵ Übergeordnete Behörden oder andere Akteurinnen und Akteure könnten Detailinformationen bspw. im Rahmen von Ausführungsbestimmungen zu neuen oder veränderten Digitalgesetzen erlassen, sodass die Kommunen hinlänglich und vor allem verständlich informiert sind und entsprechende Vorbereitungen treffen können.⁴⁶⁶

Kommunen sollten zudem, wie bereits in Kapitel 5.2.5 erwähnt, in die Erstellung der rechtlichen Vorgaben und deren Umsetzung eingebunden werden. Im Jahr 2019 hat der IT-Planungsrat die Einrichtung eines Kommunalgremiums beschlossen, welches die Mitwirkung der Kommunen institutionell verankert.⁴⁶⁷ Dabei geht es um die Konzeption der Umsetzungsplanung des OZG⁴⁶⁸, aber auch an anderen Stellen ist die Berücksichtigung der kommunalen Stimme sicherlich von Vorteil. Zwei der Punkte, die das Kommunalgremium herausgearbeitet hat, sind die Ausgestaltung eines kommunalen IT-Bedarfsmanagements

⁴⁶¹ Möwes/Bastians (2024), S. 5.

⁴⁶² Ahrend et al. (2024), S. 3.

⁴⁶³ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 21.

⁴⁶⁴ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 23.

⁴⁶⁵ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 25.

⁴⁶⁶ Scharfen (2021), S. 21.

⁴⁶⁷ Scharfen (2021), S. 20.

⁴⁶⁸ Ebd.

sowie die Etablierung einer Kommunikationsplattform, beide mit der Absicht, die Bestrebungen der Kommunen in Einklang zu bringen.⁴⁶⁹

5.3.8. Zusammenarbeit fördern

Mit Hilfe von Zusammenarbeit kann zum einen eine Reduktion der Komplexität erreicht werden. Komplexität zu reduzieren scheint angesichts der aufgezeigten Barrieren erforderlich, denn so können sich die Kommunen im Dschungel der Digitalen Transformation besser zurechtfinden und die Mitarbeitenden ihre Scheu vor dem anstehenden Wandel verlieren.

Auf der anderen Seite tragen Zusammenarbeit und das Eingehen von Kooperationen dazu bei, Verfahren zu harmonisieren und Prozesse zu standardisieren. Die Kooperierenden können eine gemeinschaftliche Fortentwicklung digitaler Lösungen vorantreiben oder mittels Best-Practice-Beispielen einen Mehrwert für das jeweilige Gegenüber generieren. Denn die wahrzunehmenden Aufgaben in Kommunen unterscheiden sich nur wenig, sodass eine Zusammenarbeit und ein gemeinsames Angehen der Herausforderungen sinnvoll ist.⁴⁷⁰

Die Zusammenarbeit bzw. Kooperation zwischen Kommunen untereinander sowie zwischen Kommunen und Bund sowie Ländern sollte intensiviert und über Landesgrenzen hinaus erweitert werden und auf eine gemeinsame Entwicklung, Erprobung und Nutzung digitaler Lösungen für Kommunen abzielen.⁴⁷¹ Das Eingehen von Kooperationen kann ebenfalls dazu beitragen, die Investitionskosten für Kommunen zu senken, indem bspw. Kooperationsverträge mit den Ländern geschlossen und Entwicklungskosten übernommen werden.⁴⁷²

Die Kommunen sind davon überzeugt, dass eine stärkere Vernetzung die Digitalisierung in ihren Häusern vorantreiben würde.⁴⁷³ Sie äußern den Wunsch nach Vernetzungsangeboten seitens des Bundes und der Länder und nach einem bilateralen sowie multilateralen Austausch.⁴⁷⁴ Ruhose ist ebenfalls der Meinung, dass Bund und Länder mit den Kommunen zusammenarbeiten und den Transformationsprozess in den Kommunen unterstützen müssen,

⁴⁶⁹ Scharfen (2021), S. 21.

⁴⁷⁰ Weilmann et al. (2021), S. 23.

⁴⁷¹ Brunzel (2021), S. 15.

⁴⁷² Prognos AG/ Behörden Spiegel (2019), S. 15.

⁴⁷³ Hornbostel et al. (2022), S. 29.

⁴⁷⁴ Initiative Stadt.Land.Digital (2020), S. 21.

da den Kommunen eine Schlüsselrolle bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zukommt.⁴⁷⁵

Nicht nur die Kommunalverwaltungen selbst sollten ihre Zusammenarbeit intensivieren, sondern auch andere zentrale Akteurinnen und Akteure, z. B. Rechenzentren, könnten laut Brunzel von einer Konsolidierung oder Verbundgemeinschaft auf nationaler oder europäischer Ebene profitieren⁴⁷⁶, sodass diese den Kommunen in ihrem Einflussbereich neue Erkenntnisse weitergeben können.

5.3.9. Ergebnis: Treiber

Neben den Treibern, die Parallelen zu den benannten Barrieren darstellen, wurden im Rahmen der Literatur- und Studienauswertung weitere Treiber herausgearbeitet, die einen Mehrwert für die Digitale Transformation generieren:

- Bereitstellung von IT-Verfahren,
- Informationsbereitstellung und Einbeziehung der Kommunen,
- Verstärkung der Zusammenarbeit.

Es wird deutlich, dass die in den ausgewerteten Studien und Publikationen formulierten Forderungen weitgehend übereinstimmen und zentrale inhaltliche Schnittmengen aufweisen. Daraus lässt sich ableiten, dass gezielte Veränderungen an diesen Stellschrauben geeignet sind, um die Digitale Transformation zu fördern und den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen zu beschleunigen.

In den Kapiteln 9 und 10 wird sich zeigen, dass die interviewten Expertinnen und Experten zwar die Bereitstellung finanzieller Mittel nicht mehr als wichtigsten Treiber ansehen, dennoch einen großen Nutzen in der Förderung der übrigen Treiber sehen. Die Treiber sind ohnehin eng miteinander verknüpft, sodass die Förderung der Treiber einer ganzheitlichen Betrachtung bedarf. Die Einrichtung einer zentralen Plattform fördert z. B. gleichzeitig die Nutzungsfreundlichkeit digitaler Dienste. Die Aufstellung einer Digitalisierungsstrategie kann wiederum den Aufbau von Digitalisierungskompetenzen durch gezielte Verschriftlichung begünstigen.

⁴⁷⁵ Ruhose (2024), S. 6.

⁴⁷⁶ Brunzel (2021), S. 15.

Anhand der Treiber wird in Kapitel 10 der Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in den Kommunen gemessen. Die Treiber einer erfolgreichen Digitalen Transformation werden in der folgenden Tabelle 2 übersichtlich dargestellt. Die Tabelle 2 dient bei der Bewertung des Einflusses der EU anhand der ermittelten Treiber (Kapitel 10.2) als Grundlage und zudem als Übersicht.

Treiber einer erfolgreichen Digitalen Transformation	
Bezeichnung	Details
Digitalkompetenzen aufbauen	<ul style="list-style-type: none"> • Konzeption und Angebot von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen • Anwerbung von Fachkräften • Aufbau geeigneter Studiengänge/Lehrstühle • Einrichtung von Digitalisierungslotsen • Nutzung von Lernplattformen
Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung finanzieller Mittel • Bereitstellung zentraler IT-Verfahren • Einrichtung standardisierter Plattformen
Benutzenden-Perspektive einbeziehen	<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglichung einer einfachen und barrierefreien Nutzung • Bereitstellung von Informationen und standardisierten Beschreibungen • Etablierung einheitlicher Nutzenden-Portale
Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten	<ul style="list-style-type: none"> • Erlass gesetzlicher Digitalisierungsvorgaben • Überprüfung der Gesetze auf Maschinenverarbeitbarkeit • Abbau der Hürden für Digitallösungen • Einbezug der betroffenen Akteurinnen und Akteure im Gesetzgebungsverfahren

Digitalisierung zur Priorität erklären	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Digitalisierung durch Priorisierung • Entwicklung einer strategischen Herangehensweise (Digitalisierungsstrategie)
Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau neuer, überarbeiteter Prozesse und einer neuen Organisationsstruktur • Stärkung der Veränderungsbereitschaft • Etablierung einer offenen Kommunikation
Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung von Checklisten, Leitfäden, Ausführungsbestimmungen o. ä. • Einrichtung einer zentralen Wissensplattform • Einbindung der Kommunen in Maßnahmen und Entscheidungen
Zusammenarbeit fördern	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Kooperationen • Intensivierung und Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit • Angebot eines Rahmens zur gemeinsamen Entwicklung und Erprobung

Tabelle 2: Treiber einer erfolgreichen Digitalisierung

Redmann und Rückel kommen in ihrer Untersuchung aus dem Jahr 2021 ‚Die digitale Transformation kommunaler Einrichtungen – Herausforderungen und Erfolgsfaktoren‘ zu einem sehr ähnlichen Ergebnis. Die Abbildung 6 zeigt Überschneidungen mit den herausgearbeiteten Barrieren und Treibern, insbesondere in Bezug auf die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, die Priorisierung von Digitalisierungsvorhaben und das Bedürfnis nach Innovation. Zudem wurden die Zusammenhänge zwischen hemmenden Herausforderungen und kritischen Erfolgsfaktoren bildlich dargestellt. Die Abbildung 6 verdeutlicht zudem, analog zu den obigen Erkenntnissen, dass die Barrieren und Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation nahezu deckungsgleich sind.

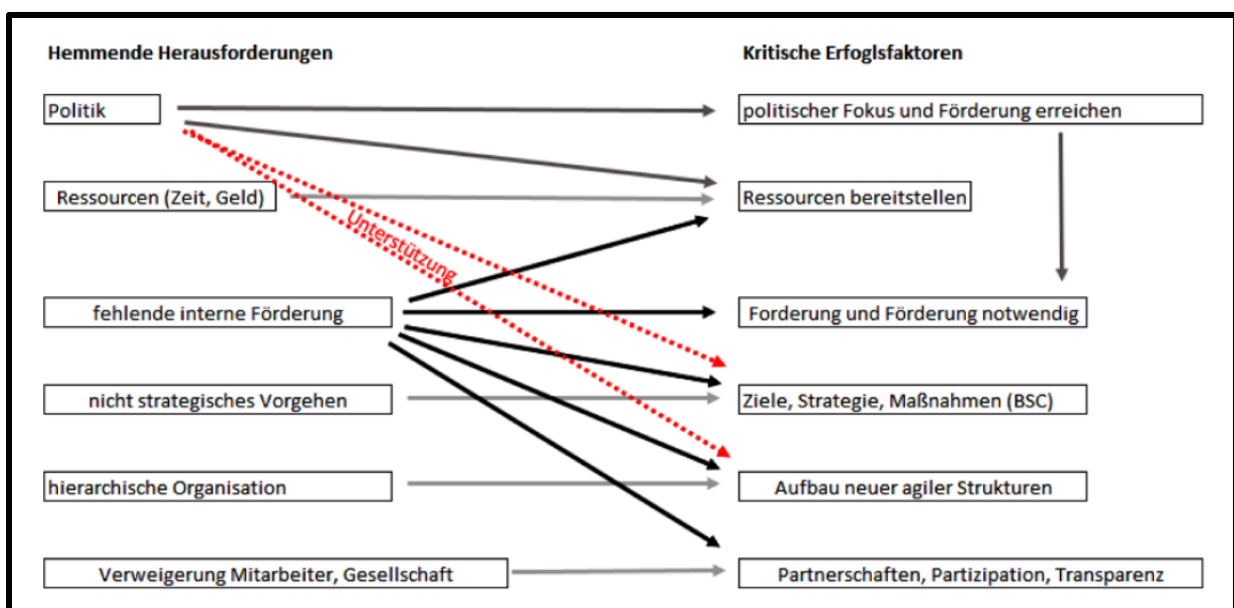


Abbildung 6: Zusammenhang zwischen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen⁴⁷⁷

Im Anschluss an die erfolgte Problemanalyse und die sich daraus ergebende Darstellung der Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation in Kommunalverwaltungen, wird die Europäische Union erneut in den Fokus genommen. Es folgt eine Betrachtung der Einflussnahmemöglichkeiten, die die EU gegenüber ihren Mitgliedstaaten und deren Verwaltungsbehörden hat.

⁴⁷⁷ Redmann/Rückel (2021), S. 989.

6. Möglichkeiten der Einflussnahme der Europäischen Union

Die Europäische Union, konkret die Europäische Kommission, wird beim Thema E-Government als Katalysator angesehen, als Institution, die Grundlagen für den digitalen Wandel schafft und einen Rahmen gibt.⁴⁷⁸ Das Kapitel 3 hat deutlich gezeigt, dass die EU die Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in ihren Mitgliedstaaten vorantreiben möchte und zu diesem Zweck diverse Initiativen in Gang gesetzt hat.

In der Fachliteratur wird empfohlen, dass die EU und die Mitgliedstaaten vollends hinter ihren Digitalisierungszielen stehen und die richtigen Maßnahmen ergreifen müssen, sodass diese Realität werden.⁴⁷⁹ Welche Maßnahmen die EU aktuell zur Zielerreichung ergreift, wurde in den Kapiteln 3.6 ff. dargestellt. Die Frage, wie sich diese Maßnahmen letztlich auf die tatsächliche Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben in den Kommunen auswirken, bleibt zu beantworten. Zunächst wird beleuchtet, über welche Einflussnahmemöglichkeiten die Europäische Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten verfügt.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, inwiefern die Europäische Union als supranationale Organisation Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten nehmen kann, um das ambitionierte Ziel der Förderung der Verwaltungsdigitalisierung zu erreichen. Die Klärung dieser Fragestellung trägt letztlich wesentlich zur Beantwortung der Forschungsfrage bei.

Strejcek und Theil merken an, dass oftmals zwischen der Ankündigung ehrgeiziger Projekte der Europäischen Union und deren Umsetzung eine Lücke klafft. Damit Initiativen der Europäischen Union Wirkung entfalten können, bräuchte es einen entsprechenden rechtlichen Hintergrund.⁴⁸⁰ In diesem Abschnitt werden daher zum einen die rechtlichen Möglichkeiten der Europäischen Union, und zum anderen die Soft-Law-Instrumente, mit denen die EU Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten nehmen kann, näher erläutert.

6.1. Definition ‚Einfluss‘

Der Begriff ‚Einfluss‘ findet im europäischen Kontext vielfach Verwendung. Dabei geht es um den Einfluss des Rechts der Europäischen Union auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen oder um die Frage, ob die Rechtsordnungen sich gegenseitig

⁴⁷⁸ u. a. Brandhorst (2021a); Büchner (2022).

⁴⁷⁹ Brandhorst (2021b), o. S.

⁴⁸⁰ Strejcek/Theil (2003), S. 305.

beeinflussen⁴⁸¹, also um Wirkungszusammenhänge und Steuerungsprozesse. Zudem geht es um den Einfluss, den die EU auf die Unionsbürgerinnen und -bürger oder die globalen Macht- und Wirtschaftsverhältnisse hat.

„Einfluss“ beschreibt eine Relation zwischen zwei Handelnden, in der einer der beiden Handelnden den anderen dazu bringen kann, auf eine zuvor bestimmte Art zu agieren. Es besteht dabei ein Kausalzusammenhang zwischen den beiden Agierenden. Die Aktion des einen Agierenden ändert die Handlung des anderen. Im Gegensatz zur Macht, welche oft negativ, z. B. mit Zwangsdurchsetzung, assoziiert wird, geht es beim Einfluss eher um das Mittel der Überzeugung oder der Überredung.⁴⁸² Jedoch lässt sich auch im Einfluss eine gewisse Ausübung von Macht erkennen. Durch die Überzeugung bzw. Überredung eines anderen übt der Handelnde eine Form der Macht aus, welcher nachgesagt wird, dass sie, bezogen auf das Beispiel der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, am ehesten anpassungsfähig an bspw. das jeweilige Rechtssystem ist.⁴⁸³ Eine genaue Abgrenzung des Einflusses von Macht ist somit nicht möglich, denn Einflussnahme bedeutet auch eine gewisse Ausübung von Macht.

6.2. Unionsrecht als Einflussfaktor

Nachstehend wird in Kürze das Recht der Europäischen Union als Einflussfaktor selbst skizziert.

6.2.1. Vorrang des Unionsrechts

Das Unionsrecht genießt gegenüber nationalstaatlichem Recht einen Anwendungsvorrang. Das bedeutet, dass sich das Recht der Europäischen Union uneingeschränkt gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten durchsetzt, sofern dieses ihm entgegensteht. Für die mitgliedstaatlichen Organe bedeutet dies, dass sie der Anwendung des Unionsrechts verpflichtet sind und dieses, ohne Rücksichtnahme auf nationales Recht, zur Anwendung bringen und somit ihr eigenes Recht, sofern dieses dem Unionsrecht entgegensteht, außer Acht lassen müssen.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ Del Llano (2016), S. 1.

⁴⁸² Ebd.

⁴⁸³ Del Llano (2016), S. 2.

⁴⁸⁴ Herdegen (2016), S. 232 f.

6.2.2. Unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts

Rechtlich vollkommene Vertragsbestimmungen, ergo Bestimmungen, welche präzise bestimmt und unbedingt sind und keiner weiteren Umsetzung bedürfen, sind unmittelbar anwendbar.⁴⁸⁵ Es werden nicht nur staatliche Stellen an unmittelbar anwendbares Unionsrecht gebunden, diese Bestimmungen eröffnen auch für Individuen Rechtswirkungen, ohne dass es eines vorherigen Umsetzungsaktes bedarf. Solche unmittelbar anwendbaren Bestimmungen verleihen dem einzelnen Individuum das Recht, sich vor nationalstaatlichen Organen auf Unionsrecht berufen zu können.⁴⁸⁶ Bestimmungen, die unmittelbar anwendbar sind, können auch nationalstaatlichen Regelungen entgegenstehen.⁴⁸⁷

6.2.3. Sekundärrecht

Die Europäische Union nimmt nicht nur mittels der soeben beschriebenen Grundsätze in den einzelnen Bereichen des Primärrechts auf ihre Mitgliedstaaten Einfluss, sondern veranlasst diese insbesondere durch sekundärrechtliche Regelungen zu gewissen Handlungen.

Auf primärrechtlicher Grundlage basierend kann die Europäische Union Rechtsakte erlassen, die als Sekundärrecht bezeichnet werden.⁴⁸⁸ In Art. 288 Abs. 1 AEUV⁴⁸⁹ sind die möglichen Handlungsformen der EU zum Erlass von Sekundärrecht aufgezählt.⁴⁹⁰ Im Bereich der Verwaltung dominieren Richtlinien und Verordnungen, die durch ihren Charakter die Europäisierung vorantreiben und in die nationalen Rechtsordnungen hineinwirken.⁴⁹¹ Die sekundärrechtlichen Erscheinungsformen sowie andere Sekundärrechtsakte, durch welche die Europäische Union vor allem im Bereich des Verwaltungshandelns potentiell Einfluss auf die Mitgliedstaaten nimmt, werden im Kapitel 6.4 ‚Sekundärrechtliche Handlungsformen‘ konkret dargestellt.

6.2.4. Richterrecht

Neben dem Unionsrecht kann auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) als rechtsprechendes Organ der Europäischen Union Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Abläufe und im weiteren Sinne auf das Verwaltungshandeln in den Mitgliedstaaten nehmen.

⁴⁸⁵ Herdegen (2016), S. 169.

⁴⁸⁶ Frenz (2010), S. 7.

⁴⁸⁷ Herdegen (2016), S. 169; Frenz (2010), S. 7.

⁴⁸⁸ Herdegen (2016), S. 185 f.

⁴⁸⁹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. Nr. C 326 vom 26.10.2012).

⁴⁹⁰ Frenz (2010), S. 197.

⁴⁹¹ Schmidt-Aßmann (2006), S. 32 f.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes kann als eine weitere Rechtsquelle der EU angesehen werden. Durch seine Sprüche wahrt der EuGH nicht nur das Recht, er konkretisiert und bildet es zudem fort. Seine Rechtsprechung wirkt demnach stabilisierend.⁴⁹²

Eine wichtige Verfahrensart vor dem EuGH stellt das Vorabentscheidungsverfahren dar. Das Unionsrecht, seien es primärrechtliche Regelungen oder Sekundärrechtsakte, ist in weiten Teilen in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Das bedeutet unter anderem, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte ihre Fälle neben nationalem Recht auch am Maßstab des Unionsrechts prüfen müssen. Dem EuGH obliegt die Aufgabe, im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens die einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts der EU zu sichern.⁴⁹³

Die Entscheidung des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren ist für das vorlegende Gericht sowie für die Gerichte, die sich mit den gleichen Fragen befassen, verbindlich. Eine unmittelbare Wirkung besteht demnach nur zwischen den Parteien.⁴⁹⁴ Gesetzt den Fall, dass der EuGH in seinem Urteil einen Rechtsakt der Union oder ein Handeln einer der Stellen der EU für ungültig erklärt, erlangt der Spruch weitergehende Wirkung. Sämtliche Gerichte können fortan den betroffenen Rechtsakt bzw. die betroffene Handlung als ungültig ansehen.⁴⁹⁵ Gleichwohl zeigen die Entscheidungen des EuGH insofern Wirkung, als dass sie Interpretationsbasis sind und mitgliedstaatliche Gerichte einen Unionsrechtsakt nicht gegenläufig zu dem Urteil des EuGH auslegen können.⁴⁹⁶

6.3. Vollzug des Unionsrechts

„Das [...] Unionsrecht wäre für die Bürger wenig wert, wenn es nicht in der tagtäglichen Rechtspraxis angewendet, vollzogen und durchgesetzt würde.“⁴⁹⁷

Der Begriff des Vollzuges bezeichnet in diesem Zusammenhang die Anwendung des Unionsrechts durch die Organe der Mitgliedstaaten und die Europäische Union selbst.⁴⁹⁸ Dem Primärrecht fehlt es allerdings an zusammenhängenden Regelungen bezüglich des Vollzuges

⁴⁹² Frenz (2010), S. 249 f.

⁴⁹³ Frenz (2010), S. 935 ff.

⁴⁹⁴ Classen (2006), S. 234.

⁴⁹⁵ Frenz (2010), S. 989 f.

⁴⁹⁶ Classen (2006), S. 234.

⁴⁹⁷ Bergmann (2015), S. 1006.

⁴⁹⁸ Augsberg (2011), S. 210.

des Unionsrechts.⁴⁹⁹ Die Regelungen, die der Lissaboner Vertrag diesbezüglich enthält, spiegeln die gewachsene Gewohnheit wider.

Art. 197 AEUV legt dar, dass die Mitgliedstaaten das Unionsrecht durchführen. Die Durchführung des Unionsrechts ist als ein gemeinsames Interesse anzusehen, dabei erfahren die Mitgliedstaaten die Unterstützung der Europäischen Union.⁵⁰⁰ Art. 4 Abs. 3 EUV benennt das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit. Zudem verpflichtet Art. 291 AEUV die Mitgliedstaaten mit seinem ersten Absatz zur Ergreifung erforderlicher Maßnahmen zur Durchführung der Rechtsakte der Union und ermächtigt im zweiten Absatz die Kommission oder den Rat, falls es einer einheitlichen Regelung bedarf, Durchführungsrechtsakte zu erlassen.⁵⁰¹

In Bezug auf den Vollzug ist ein Regel-Ausnahme-Prinzip zu erkennen. Der mitgliedstaatliche Vollzug ist die Regel, womit der Vollzug durch unionseigene Organe die Ausnahme darstellt. Eine Vollzugsordnung ist jedoch vertraglich, mit Ausnahme der im vorherigen Absatz genannten Regelungen, nicht festgelegt.

Da das Primärrecht der Union kein harmonisches Konzept bezüglich des Verwaltungsvollzugs bereithält, ist es möglich, in einzelnen Sachbereichen autarke Regelungen oder Instrumente⁵⁰² zu schaffen.⁵⁰³

Traditionell wird zwischen dem direkten Vollzug durch die Unionsorgane und dem indirekten Vollzug durch die Mitgliedstaaten unterschieden. Auch wenn sich im Laufe der Zeit vielseitige Ausformungen der Verknüpfung zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Verwaltung entwickelt haben, bspw. Kooperationsforen und Verbandsstrukturen, so herrscht weiterhin die Ansicht, dass die beiden genannten Arten des Vollzugs des Unionsrechts grundlegende Kategorien darstellen, welche als adäquate Unterscheidung überlebt haben.⁵⁰⁴

⁴⁹⁹ Sydow (2014), S. 721.

⁵⁰⁰ Ebd.

⁵⁰¹ Sydow (2014), S. 722.

⁵⁰² Als Beispiel können der Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006), welcher verfahrenstechnische Regelungen zum Grenzübertritt von Drittstaatsangehörigen vorgibt oder das Schengener Informationssystem (Verordnung (EG) Nr. 1987/2006) genannt werden, welches unter anderem die Ausschreibung von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung enthält. Diese Verordnungen binden mitgliedstaatliche Behörden und verpflichten diese zu einem bestimmten Handeln.

⁵⁰³ Sydow (2014), S. 712.

⁵⁰⁴ Sydow (2014), S. 713.

Im Folgenden werden die beiden Vollzugsarten (direkt und indirekt) ausführlich dargestellt. Es sei jedoch angemerkt, dass, obwohl die Einteilung in direkten und indirekten Vollzug weiterhin Gültigkeit aufweist, sich im Laufe der Zeit in der Literatur andere, weniger trennungsscharfe Unterscheidungen herausgebildet haben.⁵⁰⁵ Schmidt-Aßmann unterteilt die europäische Verwaltung in einen Kern, der aus Kommission und den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden besteht und ein Äußeres um diesen Kern, z. B. Europäische Agenturen, Ämter oder Ausschüsse und private Organisationen, die eine Hilfsfunktionen für die Verwaltungstätigkeit haben.⁵⁰⁶

Betrachtet man die Wahrnehmung der Aufgaben durch die jeweiligen Akteurinnen und Akteure als Unterscheidungsbasis, so sind das Trennungs- und Kooperationsprinzip einschlägig. Das Trennungsprinzip unterscheidet traditionell zwischen dem Vollzug durch die Europäische Union und den der Mitgliedstaaten. Laut dem Kooperationsprinzip hingegen zeichnet sich der Vollzug des Unionsrechts durch die verschiedenartige Zusammenarbeit von nationalen und europäischen Behörden und Organen, die eine Art Netzwerk bilden, aus.⁵⁰⁷ Diese Zusammenarbeit wird in Kapitel 6.3.3 ‚Vollzug im Rahmen einer Verwaltungskooperation‘ erläutert.

6.3.1. Direkter Vollzug

Der unmittelbare (direkte) Vollzug des Unionsrechts durch die Organe der EU tritt nur in Ausnahmefällen auf.⁵⁰⁸ Ein Ausnahmefall ist dann begründet, wenn die Verträge den Unionsorganen direkt die Kompetenz für ein Handeln zuweisen oder sich diese aus sekundärrechtlichen Normen ergibt.⁵⁰⁹

Der direkte Vollzug wird wiederum in einen internen und einen externen Vollzug eingeteilt.⁵¹⁰ Bei der Verwaltung der internen Angelegenheiten handelt es sich um die Personalverwaltung, den Vollzug des Haushalts und die Organisation des Inneren.⁵¹¹ Die externe Verwaltung hingegen äußert sich gegenüber den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern sowie den Mitgliedstaaten. Klassische Beispiele sind das Wettbewerbs- und

⁵⁰⁵ Schwarze (2005), S. CII.

⁵⁰⁶ Schmidt-Aßmann (1999), S. 9 ff.

⁵⁰⁷ Schwarze (2005), S. CIII ff.

⁵⁰⁸ Schwarze (2005), S. 25.

⁵⁰⁹ Augsberg (2011), S. 226.

⁵¹⁰ Schwarze (2005), S. 25.

⁵¹¹ Von Danwitz (2008), S 326.

Produktzulassungsrecht. In diesen Rechtsbereichen vollzieht die Europäische Kommission bestehendes Recht nach außen gegenüber der europäischen Bevölkerung.⁵¹²

6.3.2. Indirekter Vollzug

Schon im Jahr 1983 hat der Europäische Gerichtshof in seinem Milchkontor-Urteil⁵¹³ den Leitsatz entwickelt, dass die Mitgliedstaaten für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen auf ihrem Hoheitsgebiet Sorge tragen.⁵¹⁴ Die Inanspruchnahme der mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen ist ein prägnantes Merkmal der Europäischen Union.⁵¹⁵

Wie bereits erwähnt, ist der indirekte Vollzug, also der Vollzug durch Behörden und Organe der Mitgliedstaaten, die Regel.⁵¹⁶ Nicht nur das Primärrecht macht in Art. 291 AEUV den indirekten Vollzug durch die Mitgliedstaaten zum Regelfall, auch die herrschende Praxis zeigt, dass die Mitgliedstaaten weitgehend nicht gewillt sind, der EU Kompetenzen im Bereich des Verwaltungsvollzugs zu übertragen.⁵¹⁷

Aufgrund mangelnder Regelungen im Primärrecht zu der Frage, wie das Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten zu vollziehen ist, sah sich der EuGH in der Position, diesbezüglich allgemeine Rechtsgrundsätze zu entwickeln. Es zeigt sich, dass der EuGH kontinuierlich an seiner ‚Soweit-Formel‘ festhält, welche er im Milchkontor-Urteil entwickelt hat.⁵¹⁸

„Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, [...]“⁵¹⁹

Den Mitgliedstaaten wird beim Vollzug des Unionsrechts demzufolge eine gewisse Autonomie zugesprochen.⁵²⁰ Es handelt sich dabei um das Prinzip der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten. Der jeweilige Mitgliedstaat hat die

⁵¹² Von Danwitz (2008), S. 327 ff.

⁵¹³ EuGH Rs. 205/82 (Milchkontor), Slg. 1983, S. 2633 f.

⁵¹⁴ Bergmann (2015), S. 1006.

⁵¹⁵ Gundel (2006), S. 152.

⁵¹⁶ Ebd.

⁵¹⁷ Augsberg (2011), S. 226.

⁵¹⁸ Von Danwitz (2008), S. 476 f.

⁵¹⁹ EuGH Rs. 205/82 (Milchkontor), Slg. 1983, S. 2634.

⁵²⁰ Von Danwitz (2008), S. 480.

Berechtigung und somit die Verpflichtung, das Unionsrecht mit der ihm angehörigen Verwaltungsorganisation und dem geltenden Verwaltungsverfahrensrecht durchzuführen.⁵²¹

An dieser Stelle sei erneut auf Art. 291 AEUV hingewiesen, welcher klarstellt, dass die Behörden alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Dies geschieht nach innerstaatlichem Recht. Den Mitgliedstaaten steht demnach eine Vollzugsautonomie zu, welche dahingehend eingeschränkt wird, dass laut Art. 291 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit besteht, der Europäischen Kommission oder dem Rat der Europäischen Union per Rechtsakt Durchführungsbefugnisse zu übertragen, damit diese einheitliche (Vollzugs-)Bedingungen schaffen können.⁵²² Die Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten wird zwar durch den genannten Artikel gestärkt, indem sie primärrechtlich verankert ist, trotz dessen kann die Europäische Union eingreifen, muss sich jedoch bei Eingriffen einer Rechtfertigung bedienen.⁵²³ Folglich kann die Europäische Kommission die institutionelle und verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten mithilfe von Durchführungsbestimmungen beschränken.⁵²⁴

Art. 197 AEUV bekräftigt indes die Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten. Der Artikel sieht die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als entscheidend für das Funktionieren der Europäischen Union an⁵²⁵ und wahrt durch den Ausschluss von Harmonisierung der Rechtsvorschriften⁵²⁶ die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union.⁵²⁷

Die Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten ergibt sich jedoch nicht nur aus der Rechtsprechung und den genannten Artikeln. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, welches greift, wenn feste Regelungen fehlen⁵²⁸, versteht sich ebenfalls als Abgrenzungsregelung für die Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union.⁵²⁹

⁵²¹ Bergmann (2015), S. 1006.

⁵²² Augsberg (2011), S. 214; Art. 291 AEUV.

⁵²³ Augsberg (2011), S. 214.

⁵²⁴ Sydow (2014), S. 724.

⁵²⁵ Art. 197 Abs. 1 AEUV.

⁵²⁶ Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV.

⁵²⁷ Augsberg (2011), S. 214 f.

⁵²⁸ Frenz (2010), S. 527.

⁵²⁹ Von Danwitz (2008), S. 146.

Zudem lässt sich der Grundsatz der Subsidiarität auf die Frage, ob die Mitgliedstaaten oder die Europäische Union die Kompetenz des Vollzugs innehaben, regelmäßig zu Gunsten der Mitgliedstaaten anwenden.⁵³⁰

6.3.2.1. Formen des indirekten Vollzugs

Wie beim direkten Vollzug, existieren auch beim indirekten Vollzug verschiedene Formen. Zum einen gibt es den unmittelbaren Vollzug. Von einem unmittelbaren Vollzug ist die Rede, wenn die Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Unionsrecht vollziehen, z. B. die Vorschriften des Primärrechts oder Verordnungen, welche nicht gesetzlich konkretisiert werden müssen. Andere sekundärrechtliche Akte hingegen, z. B. Richtlinien, bedürfen einer Konkretisierung oder Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber. Zum anderen gibt es daher den mittelbaren Vollzug. Wenden die Vollzugsbehörden mitgliedstaatliche Vorschriften an, welche auf Grund von Umsetzungspflichten erlassen wurden, so handelt es sich um mittelbaren Vollzug.⁵³¹

6.3.2.2. Schranken des indirekten Vollzugs

Der Regelfall beim Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten besteht, wie bereits dargelegt, im indirekten Vollzug. Die Europäische Union bedient sich mitgliedstaatlicher Behörden, um ihre rechtlichen Regelungen auf nationalstaatlicher Ebene zur Anwendung zu bringen. Beim Vollzug des Unionsrechts besitzen die Mitgliedstaaten eine institutionelle und verfahrensrechtliche Autonomie. Es gibt jedoch allgemeine normative Vorgaben, welche die Mitgliedstaaten beim Vollzug einzuhalten haben.⁵³²

Zunächst muss das innerstaatliche Recht, welchem sich die Staaten bei dem Vollzug bedienen (z. B. Verfahrens- und Prozessrecht), den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der EU sowie den europäischen Grundrechten und Grundfreiheiten entsprechen.⁵³³

Ferner regelt Art. 4 Abs. 3 EUV den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Der EuGH leitet aus dieser Vorschrift diverse Pflichten her.⁵³⁴ An dieser Stelle sei nur auf diejenigen Pflichten eingegangen, die sich auf den (indirekten) Vollzug des Unionsrechts beziehen.

⁵³⁰ Sydow (2014), S. 724.

⁵³¹ Frenz (2010), S. 529.

⁵³² Augsberg (2011), S. 218.

⁵³³ Ebd.

⁵³⁴ Obwexer (2015), S. 90.

Generell ergibt sich aus dem genannten Artikel eine Mitwirkungspflicht der Mitgliedstaaten⁵³⁵ bzw. eine Verpflichtung zum Vollzug des Unionsrechts.⁵³⁶ Hinsichtlich des mitgliedstaatlichen Vollzugs leitet der EuGH aus der besagten Vorschrift ab, dass die Mitgliedstaaten für eine effektive Durchführung des Unionsrechts Sorge zu tragen haben.⁵³⁷ Die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich zu einer ordnungsgemäßen Anwendung des Unionsrechts verpflichtet. Die Exekutive etwa ist dazu angehalten, sich unmittelbar anwendbarem Unionsrecht direkt zu bedienen, auch wenn es nationalem Recht entgegensteht.⁵³⁸ Zudem haben die Mitgliedstaaten das Unionsrecht zu sichern, indem sie es einheitlich anwenden. Durch die einheitliche Anwendung soll eine einheitliche Geltung entfaltet werden, da die EU nur eine Gemeinschaft sein kann, wenn ihr Recht eine einheitliche Anwendung und Geltung erfährt.⁵³⁹

Da die Mitgliedstaaten in verfahrensrechtlichen und institutionellen Fragen bezüglich des Vollzugs autonom agieren und diese Autonomie gleichzeitig zu Mängeln bei der einheitlichen Anwendung und Geltung des Rechts der Union führen kann, hat der EuGH aus dem Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV zusätzliche Prinzipien hergeleitet. Bei dieser Doppelschranke⁵⁴⁰ handelt es sich um den Grundsatz der Effektivität sowie den Grundsatz der Äquivalenz.⁵⁴¹

Der Grundsatz der Äquivalenz (auch: Grundsatz der Gleichwertigkeit oder Diskriminierungsverbot)⁵⁴² erfordert, dass an die Durchsetzung des Unionsrechts keine erschwerten Bedingungen gestellt werden dürfen.⁵⁴³ Verfahren, die Unionsrecht betreffen, dürfen demnach nicht weniger günstig angelegt sein als solche nach innerstaatlichem Recht.⁵⁴⁴ Eine Unterscheidung, ob es sich um einen Verstoß gegen das Unionsrecht oder gegen nationales Recht handelt, ist unzulässig und widerspricht dem Grundsatz der Äquivalenz.⁵⁴⁵ In einem unionsrechtlich geprägten Verfahren dürften beispielsweise keine

⁵³⁵ Augsberg (2011), S. 218.

⁵³⁶ Frenz (2010), S. 530.

⁵³⁷ Von Danwitz (2008), S. 474 ff.

⁵³⁸ Obwexer (2015), S. 91.

⁵³⁹ Ebd.

⁵⁴⁰ Frenz (2010), S. 542.

⁵⁴¹ Obwexer (2015), S. 92.

⁵⁴² Frenz (2010), S. 546 f.

⁵⁴³ Gundel (2006), S. 179.

⁵⁴⁴ Obwexer (2015), S. 92.

⁵⁴⁵ Frenz (2010), S. 547.

kürzeren Fristen gelten, als in einem gleichwertigen Verfahren nach nationalem Recht.⁵⁴⁶ Zusammengefasst verweist der Grundsatz der Äquivalenz auf die Gleichbehandlung von Sachverhalten, welche unionsrechtlich geregelt sind, gegenüber denjenigen, die auf nationalen Regelungen basieren.⁵⁴⁷

Art. 197 Abs. 1 AEUV und Art. 291 Abs. 1 AEUV verlangen von den Mitgliedstaaten eine effektive Durchsetzung des Unionsrechts. Eine effektive Durchsetzung zeichnet sich dadurch aus, dass eine Beeinträchtigung des Unionsrechts beim Vollzug nach nationalem Recht verboten ist.⁵⁴⁸ Die Verwirklichung des Unionsrechts muss sichergestellt sein und darf vor allem nicht durch nationales Recht erschwert werden. Das Effektivitätsgebot hat, wie auch der Grundsatz der Äquivalenz, das Ziel, Einheitlichkeit bei der Durchführung von Unionsrecht herzustellen.⁵⁴⁹

6.3.2.3. Akteurinnen und Akteure des indirekten Vollzugs

Der indirekte Vollzug bedeutet nicht, dass die Europäische Union ihre Zuständigkeiten abordnet oder durch die mitgliedstaatlichen Organe handelt. Vielmehr stellt der indirekte Vollzug eine Ausübung originärer Verwaltungshoheit dar.⁵⁵⁰ Daher sind in den Mitgliedstaaten diejenigen Organe mit dem Vollzug betraut, die nach nationalem Recht befugt sind, hoheitliche Aufgaben auszuführen. Bei der Ausführung ihrer hoheitlichen Aufgaben sind die Organe an Unionsrecht gebunden.⁵⁵¹

Auf mitgliedstaatlicher Ebene sind alle drei Gewalten in den Vollzug miteinbezogen. Die gesetzgebende Gewalt erlässt konkretisierende Rechtsnormen, die Judikative soll das Unionsrecht berücksichtigen und dessen Anwendung sicherstellen. Die Exekutive, genauer die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten, spielen eine große Rolle beim Vollzug des Rechts der Union. Die Verwaltungsbehörden tragen dafür Sorge, dass nationale Normen, die europarechtlich beeinflusst sind, oder Unionsrecht, welches unmittelbar anwendbar ist, angewendet werden.⁵⁵²

⁵⁴⁶ Gundel (2006), S. 179.

⁵⁴⁷ Von Danwitz (2008), S. 489.

⁵⁴⁸ Frenz (2010), S. 542.

⁵⁴⁹ Von Danwitz (2008), S. 489.

⁵⁵⁰ Frenz (2010), S. 528.

⁵⁵¹ Ebd.

⁵⁵² Augsberg (2011), S. 210.

6.3.3. Vollzug im Rahmen einer Verwaltungskooperation

In den vorherigen Kapiteln wurde ersichtlich, dass sich die Europäische Union und die mitgliedstaatlichen Organe die vorhandenen Aufgaben bzw. den Vollzug dieser aufteilen, wobei dem mitgliedstaatlichen Vollzug die tragende Funktion zukommt.⁵⁵³ Der mitgliedstaatliche Vollzug zeichnet sich, wie bereits dargelegt, durch eine Verfahrensautonomie aus. Das wiederum bedeutet, dass Mitgliedstaaten in Verwaltungsverfahren Entscheidungen unabhängig voneinander treffen.⁵⁵⁴ Die einheitliche Anwendung bzw. der einheitliche Vollzug von Unionsrecht ist jedoch stets sicherzustellen. Der Europäischen Kommission kommt an dieser Stelle die Bedeutung zu, dass sie anlässlich sekundärrechtlicher Bestimmungen durch Ausübung von Aufsicht und Kontrolle auf die Einheitlichkeit hinwirken kann.⁵⁵⁵

Die traditionelle Einteilung des Vollzuges in eine direkte und indirekte Form nimmt an Bedeutung ab. Die strikte Trennung zwischen Unionsorganen und eigenverantwortlich agierenden mitgliedstaatlichen Behörden und auch die mitgliedstaatliche Eigenständigkeit auf horizontaler Ebene sowie getrennte territoriale Zuständigkeiten verblassen.⁵⁵⁶ Es treten vielmehr Kooperationen zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden und der Europäischen Kommission oder unter den Mitgliedstaaten selbst in Erscheinung.⁵⁵⁷

Diese Kooperationen lassen sich am einfachsten verwirklichen, indem entweder die Behörden der Mitgliedstaaten an Entscheidungen beim direkten Vollzug teilnehmen dürfen oder andersherum sich Organe der Europäischen Union an nationalstaatlichen Verfahren beteiligen.⁵⁵⁸

Kooperationen auf Verwaltungsebene äußern sich in diversen Formen. Allen voran sind Berichts- und Informationspflichten sowie Beratungs- oder Beteiligungsrechte zu nennen. Auf diese Weise werden die jeweiligen Organe beteiligt und eingebunden.⁵⁵⁹ Auf einer ersten Stufe verlangt Kooperation eine gegenseitige Information der beteiligten Partnerinnen und

⁵⁵³ Augsberg (2011), S. 241.

⁵⁵⁴ Sydow (2014), S. 731.

⁵⁵⁵ Augsberg (2011), S. 241 f.

⁵⁵⁶ Schneider (2009), S. 9.

⁵⁵⁷ Von Danwitz (2008), S. 609.

⁵⁵⁸ Sydow (2014), S. 714.

⁵⁵⁹ Ebd.

Partner. Auf EU-Ebene gibt es daher beispielsweise Datenbanken⁵⁶⁰, die dem Informationsaustausch in bestimmten Sachbereichen dienen. Es tun sich daneben Strukturen von Netzwerken auf, die in den meisten Fällen von der Europäischen Kommission initiiert wurden. Die Europäische Kommission hat per Durchführungsbeschluss zum Beispiel ein ‚Konsortium für eine europäische digitale Infrastruktur für vernetzte lokale digitale Zwillinge auf dem Weg zum CitiVERSE‘ eingerichtet, das die Städte bei der Förderung von Innovationen im Bereich vertrauenswürdiger künstlicher Intelligenz für ein gemeinsames digitales Ökosystem unterstützen soll.⁵⁶¹

Mit dem Anstieg der unionsrechtlich geregelten Sachbereiche, erhöht sich auch der Bedarf an Koordination und Information der vollziehenden Stellen. Innerhalb der europäischen Verwaltung gibt es ein breitgefächertes Ausschusswesen. Vertreterinnen und Vertreter mitgliedstaatlicher Organe sowie der Unionsorgane arbeiten in diversen Ausschüssen zusammen, tauschen Informationen aus und kommunizieren untereinander, um aus gewonnenen Erfahrungen Wissenswertes für alle Beteiligten zu erlangen.⁵⁶² Die Aufzählung der Formen ist nicht abschließend und ermöglicht lediglich einen Überblick über die Verwaltungskooperation im europäischen Kontext.

Welche Funktionen werden diesen neuen Formen zugeschrieben? Einerseits entsteht durch die administrative Zusammenarbeit eine Erleichterung bei der Frage nach der Zuständigkeit, welche nun flexibler gelöst werden kann. Etwaige Verluste an Effektivität können zur Freude der Europäischen Kommission ausgeglichen werden. Den Mitgliedstaaten kommt zu Gute, dass durch einen Vollzug in Verbundform ihre Autonomie weniger geschwächt wird. Durchschlagkraft wird andererseits dadurch erzeugt, dass eine Zusammenarbeit auf administrativer Ebene eine fehlende bzw. nicht detailgenaue Harmonisierung kompensieren kann. Durch lückenhafte Harmonisierung werden Probleme in Bezug auf die einheitliche

⁵⁶⁰ Als Beispiel kann hier erneut das Schengener Informationssystem genannt werden. Es handelt sich dabei um Datenbanken, welche den Mitgliedstaaten bei der Fahndung von Personen und Sachen dienen. Das Schengener Informationssystem fußt auf der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381/4 vom 28.12.2006).

⁵⁶¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2024/459 der Kommission vom 1. Februar 2024 zur Gründung des Konsortiums für eine europäische Digitalinfrastruktur für vernetzte lokale digitale Zwillinge auf dem Weg zum CitiVERSE (LDT CitiVERSE EDIC), ABl. L.

⁵⁶² Augsberg (2011), S. 245 ff.

Umsetzung des Unionsrechts geschaffen. Diesen Unzulänglichkeiten kann eine Verbundstruktur entgegenwirken.⁵⁶³

Schließlich sei auf die unterschiedlichen Begriffe hingewiesen. Um diesen verschiedenen Formen der administrativen Zusammenarbeit einen Namen geben zu können, hat sich der Begriff Kooperation entwickelt. Aber auch Begriffe wie ‚Netzwerke‘ und ‚Mehrebenen‘ werden in diesem Kontext verwendet. In der Folgezeit hielt der Begriff ‚Verwaltungsverbund‘ Einzug in die wissenschaftliche Literatur, um die Vernetzung der Verwaltung in der EU zu beschreiben.⁵⁶⁴ Die verwendeten Begriffe dienen alle der Beschreibung administrativer Zusammenarbeit.

6.4. Sekundärrechtliche Handlungsformen

Der Erläuterung über den Vollzug des Unionsrechts folgt eine Darstellung der wichtigsten Formen, welcher sich die Unionsorgane bedienen, um ihrem Handeln Ausdruck zu verleihen. Diese Darstellung soll die Wirkkraft der möglichen Handlungen der Europäischen Union gegenüber den Mitgliedstaaten verdeutlichen und deren Auswirkung auf die mitgliedstaatliche Verwaltungspraxis aufzeigen. Die Aufzählung der Handlungsformen ist jedoch nicht abschließend.

Das Unionsrecht strebt in Bezug auf die Verwaltung nach Rechtspragmatismus sowie Rechtsinnovation. Mit Hilfe der verschiedenen Erscheinungsformen soll das Unionsrecht einerseits einen einheitlichen, effektiven und effizienten Vollzug durch die mitgliedstaatlichen Behörden erreichen und andererseits darauf abzielen, nationales Recht zu harmonisieren.⁵⁶⁵

In Form der in Art. 288 AEUV niedergeschriebenen Rechtsakte nimmt das Handeln der Europäischen Union Gestalt an.

Den Beschluss (zuvor Entscheidung) prägen zwei Merkmale: Rechtsverbindlichkeit und individuelle Geltung.⁵⁶⁶ Der Beschluss lässt sich mit dem deutschen Verwaltungsakt vergleichen. Beide individualisieren und legen mit Verbindlichkeit konkrete Rechtsfolgen für die Betroffenen fest. Spezifisch ist zudem die Stabilisierungsfunktion des Beschlusses, er erzeugt solange Wirksamkeit und Bindungskraft, solange er nicht aufgehoben wird.⁵⁶⁷

⁵⁶³ Schneider (2009), S. 15 ff.

⁵⁶⁴ Sydow (2014), S. 716 f.

⁵⁶⁵ Schmidt-Aßmann (2006), S. 32.

⁵⁶⁶ Von Danwitz (2008), S. 239.

⁵⁶⁷ Von Danwitz (2008), S. 244.

Als wohl bekannteste Handlungsformen der Europäischen Union seien Verordnungen und Richtlinien genannt, mit welchen die EU Veränderungen und Anpassungen des nationalen Rechts⁵⁶⁸ und somit auch des Verwaltungshandelns erreicht. Richtlinien und Verordnungen bilden das normative Fundament, auf welches sich das Handeln der europäischen Verwaltung im Einzelfall stützt.⁵⁶⁹ Verordnungen und Richtlinien sind nicht dafür geeignet, Einzelfälle zu regeln, sie bieten allerdings Raum nicht nur für materielle, sondern ebenfalls für Regelungen zu verfahrensbezogenen Fragen.⁵⁷⁰

Die Verordnung ist allgemein gültig und zeichnet sich durch unmittelbare Geltung und Verbindlichkeit in allen Teilen aus.⁵⁷¹ Verordnungen verfügen über eine sog. Durchgriffswirkung, das heißt ihre Wirkung eröffnet sich ohne Umsetzung in nationales Recht.⁵⁷²

Richtlinien entfalten Verbindlichkeit hinsichtlich des zu erreichenden Ziels, die Mitgliedstaaten können jedoch Form und Mittel der Umsetzung selbst wählen.⁵⁷³ Normalerweise vollziehen mitgliedstaatliche Behörden in diesem Fall nationales Recht, welchem die Inhalte der jeweiligen Richtlinie zu Grunde liegen (mittelbarer indirekter Vollzug). Sofern die Richtlinie durch den Gesetzgeber noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde, die dafür vorgesehene Frist jedoch schon abgelaufen ist, greift die richtlinienkonforme Auslegung. Dies ist ein weiterer Punkt, der das Handeln der staatlichen Behörden beeinflusst, nämlich dass auch Richtlinien unmittelbare Wirkung entfalten können, wenn sie nach Fristablauf nicht umgesetzt wurden und zudem hinreichend bestimmt und unbeding sind.⁵⁷⁴ Die Richtlinien gelten dann als Auslegungsmaßstab und bilden grundsätzlich die Ausrichtung, an der sich die Verwaltungsbehörden zu orientieren haben.⁵⁷⁵

6.5. Soft-Law und andere weiche Instrumente

Der Begriff ‚Soft-Law‘ versteht sich in diesem Kontext als Maßnahmen der Europäischen Union, die im Gegensatz zu Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen für die Adressatinnen und Adressaten nicht verbindlich sind. Solchen Maßnahmen mangelt es zwar

⁵⁶⁸ Schwarze (2005), S. CXX.

⁵⁶⁹ Szczekalla (2011), S. 182.

⁵⁷⁰ Gundel (2006), S. 161.

⁵⁷¹ Art. 288 Abs. 2 AEUV.

⁵⁷² Herdegen (2016), S. 186.

⁵⁷³ Art. 288 Abs. 3 AEUV.

⁵⁷⁴ Herdegen (2016), S. 191 ff.

⁵⁷⁵ Schmidt-Aßmann (2006), S. 33.

an Rechtsverbindlichkeit, dennoch zeigen sie potentiell Auswirkungen in der Praxis.⁵⁷⁶ Soft-Law-Instrumente können laut Mehde dazu führen, dass Mitgliedstaaten sich faktisch zur Mitwirkung veranlasst sehen, sei es durch die Einsicht in deren Nutzen oder durch ihre Einbindung in bestehende Arbeitsstrukturen.⁵⁷⁷

Art. 288 AEUV beinhaltet neben den bereits genannten Handlungsformen auch nicht verbindliche Stellungnahmen und Empfehlungen. Trotz primärrechtlich festgelegter Unverbindlichkeit⁵⁷⁸ kommt den Empfehlungen und Stellungnahmen bezüglich der Frage nach dem Einfluss der Europäischen Union auf das mitgliedstaatliche Verwaltungshandeln keine geringe Bedeutung zu. Durch diese beiden Instrumente vermögen die Unionsorgane den Vollzug ihres Rechts zu steuern. Empfehlungen sind bei der Auslegung von Unionsrecht zu beachten, ebenso wie Vorschriften, die die Anwendung von Unionsrecht betreffen, durch die Gerichte der Mitgliedstaaten zu beachten sind. Empfehlungen der Europäischen Kommission, welche als Vollzugsregelungen dienen, lassen sich mit den deutschen Verwaltungsvorschriften vergleichen. Stellungnahmen können vollzugssteuernd wirken, indem sie Ermessensentscheidungen lenken und Vertrauen schaffen sowie Klarheit und Bestimmtheit fördern.⁵⁷⁹

Das Merkmal der Unverbindlichkeit tragen auch die Mitteilungen der Kommission. Analog zu den Stellungnahmen und Empfehlungen sind die Mitteilungen beim indirekten Vollzug bedeutsam⁵⁸⁰, da sie im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden und demnach eine gewisse Autorität mit sich bringen.⁵⁸¹ Richten sich die mitgliedstaatlichen Behörden nach den Interpretationen der Europäischen Kommission in ihren Mitteilungen, vermag sich die Gefahr einer Beanstandung wegen einer falschen Anwendung von Unionsrecht zu verringern.⁵⁸² Die Europäische Kommission initiiert vielfach Aktionspläne oder Leitfäden, welche in Form von Mitteilungen ergehen, die als weiche Maßnahmen die Mitgliedstaaten zu animieren versuchen, sich der jeweiligen Inhalte anzunehmen.⁵⁸³

Des Weiteren gibt es praxisbezogene und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, mit denen die Europäische Union versucht, Einfluss auf die Verwaltungspraxis und die politische

⁵⁷⁶ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2014), o. S.

⁵⁷⁷ Mehde (2024), Rn. 9.

⁵⁷⁸ Art. 288 Abs. 5 AEUV.

⁵⁷⁹ Szczekalla (2011), S. 187 f.

⁵⁸⁰ Ebd.

⁵⁸¹ Gundel (2006), S. 168.

⁵⁸² Gundel (2006), S. 167.

⁵⁸³ Mehde (2024), Rn. 11.

Entwicklung auszuüben. Dazu zählen beispielweise Pilotprojekte, welche einen demonstrativen Effekt haben und Kritikerinnen und Kritiker auf Grund deren praktischer Ergebnisse zu überzeugen vermögen.⁵⁸⁴ Benchmark-Studien⁵⁸⁵ stellen eine weitere Maßnahme dar, mit welcher die Europäische Union insbesondere durch die Erregung einer öffentlichen Aufmerksamkeit Druck auf ihre Mitgliedstaaten ausüben kann. Es handelt sich dabei um vergleichende Analysen zu bestimmten Themen, die Vorreiterstaaten und Schlusslichtstaaten sowie etwaige Best-Practice-Beispiele identifizieren. Mittels der Analyseergebnisse und deren Veröffentlichung konfrontiert die Europäische Union die Mitgliedstaaten mit deren Leistungspotentialen und zeigt den Schlusslichtern Handlungsbedarfe auf.⁵⁸⁶

Der Europäischen Union stehen neben rechtlich verbindlichen Maßnahmen zahlreiche und vielseitige Instrumente zur Verfügung, welche zwar keine Verbindlichkeit erzeugen, dennoch einen Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausüben können. Diese unverbindlichen Handlungsformen sind auch für die nationalen Verwaltungseinheiten auf Grund des potentiellen Einflusses, den sie entfalten können, im Rahmen des Vollzugs von Unionsrechts von Belang.⁵⁸⁷ Soft-Law-Instrumente sind einerseits flexibler und können andererseits trotz ihrer Unverbindlichkeit Mitgliedstaaten überzeugen, sich freiwillig zu etwas zu verpflichten.⁵⁸⁸

6.6. Zwischenfazit: Möglichkeiten der Einflussnahme der Europäischen Union

Es zeigt sich, dass die Europäische Union insbesondere mittels ihrer Rechtssetzungskompetenz über ein beträchtliches Machtinstrument verfügt, welches ihr ermöglicht, in das Handeln der Mitgliedstaaten und deren Verwaltungsbehörden einzugreifen und dieses auf eine gewisse Art zu steuern. Darüber hinaus sind die Soft-Law-Instrumente nicht zu unterschätzen, ermöglichen sie der Europäischen Union, auch mittels unverbindlicher Maßnahmen Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten auszuüben.

Die Umsetzung des Unionsrechts sowie der weichen Vorgaben hängt jedoch letztlich stark von den Mitgliedstaaten und den vollziehenden Behörden ab. Die Mitgliedstaaten sind zur

⁵⁸⁴ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2014), o. S.

⁵⁸⁵ Im Bereich des E-Government können als Beispiel der eGovernment Benchmark und der Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI), veröffentlicht von der Europäischen Kommission, genannt werden. Letzterer wurde im Kapitel 4 ‚E-Government: kommunale Ebene‘ als Vergleichsinstrument genutzt.

⁵⁸⁶ Brandhorst (2021a), o. S.

⁵⁸⁷ Gundel (2006), S. 167.

⁵⁸⁸ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2014), o. S.

effektiven Durchführung des Unionsrechts, welche für das Funktionieren der EU entscheidend ist, verpflichtet und besitzen zugleich beim Vollzug eine institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie, die ihnen einen gewissen Spielraum überlässt. Die Abhängigkeit von dem Willen der Mitgliedstaaten ist bei Soft-Law-Instrumenten besonders hoch, wohingegen Rechtsakte wie die Verordnung eine unmittelbare Anwendung voraussetzen.

Nachdem in diesem sechsten Kapitel deutlich wurde, wie die Regelungen der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten Anwendung finden, betrachtet das Kapitel 7 die Umsetzung der auf E-Government bezogenen Maßnahmen der EU in der Bundesrepublik Deutschland.

7. Umsetzung der EU-Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und Rolle des deutschen Staatsaufbaus

Im siebten Kapitel wird sich der Umsetzung der europäischen Maßnahmen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen in der BRD gewidmet und die Bedeutung des föderalen Systems für die Verwaltungsdigitalisierung analysiert. Die Betrachtung der Bundes- und Landesebene erfolgt dabei lediglich skizzenhaft, da der Schwerpunkt der Dissertation auf der kommunalen Ebene liegt. Mit Blick auf die Kommunen werden zunächst kurz die Rolle der Kommunen und die institutionellen Rahmenbedingungen wiedergegeben, bevor die Kapitel 8 und 9 die konkrete Umsetzung europäischer Maßnahmen auf kommunaler Ebene vertiefend untersuchen.

7.1. Bundesebene

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Europäische Union einen Rahmen für die Handlungen der Mitgliedstaaten im Bereich des E-Government vorgibt. Den Rahmen gibt sie zum einen durch den Erlass von entsprechenden Verordnungen und Richtlinien vor, zum anderen durch politische Initiativen, Aktionspläne und Finanzierungsprogramme. Gleichzeitig hängt der Fortschritt im Bereich des E-Government nicht ausschließlich von der EU ab, sondern wird maßgeblich vom politischen Willen und der Handlungsbereitschaft der Mitgliedstaaten geprägt.⁵⁸⁹ Die Europäische Kommission gibt selbst zu bedenken, dass ihre Bemühungen nur dann wirksam und nachhaltig sind, wenn die mitgliedstaatlichen Regierungen das E-Government anhaltend als Priorität in ihrer politischen Agenda betrachten.⁵⁹⁰ Ferner bedürfen die unionsrechtlichen Vorgaben des Vollzugs durch die Mitgliedstaaten. Die mitgliedstaatlichen Behörden müssen die verpflichtenden Vorgaben aus Verordnungen und Richtlinien zum Thema E-Government umsetzen und damit verwirklichen.

Die Vorgehensweise des Bundes zur Förderung des E-Government bzw. der Digitalen Transformation der Verwaltung fußt auf den Regelungen der Europäischen Union. So erkennt man unter anderem in der Digitalstrategie aus dem Jahr 2022, dass die europäischen Vorhaben aufgenommen werden.

⁵⁸⁹ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 10.

⁵⁹⁰ Ebd.

„Mit der Verstärkung der digitalpolitischen Anstrengungen steht Deutschland im Einklang mit dem Europäischen Aufbruch in die „digitale Dekade“ und den damit verbundenen ambitionierten Zielen bis 2030.“⁵⁹¹

Die Digitalstrategie geht auf zentrale Vorhaben bzw. Vorgaben der Europäischen Union, bspw. das Once-Only-Prinzip oder die Interoperabilität ein und hebt deren Bedeutung und Umsetzung hervor.⁵⁹²

Gleiches erkennt man im Gesetzesentwurf zum OZG-Änderungsgesetz. Die Vorschriften werden vor dem Hintergrund der Umsetzung europäischer Rechtsakte, u. a. der Verordnung (EU) 2018/1724 (Single Digitale Gateway-Verordnung), erläutert. Ohne bei jedem Punkt ins Detail zu gehen, sind in dem Entwurfstext samt Erläuterungen folgende Querverweise auf europäische Maßnahmen zu finden:

Die Umsetzung des Once-Only-Prinzips stellt einen zentralen Regelungspunkt dar. Die Streichung der OZG-Fristen erfolgt unter dem Vorbehalt, dass die Fristen aus der Single Digital Gateway-Verordnung eingehalten werden. Die Einrichtung des Verwaltungsportals des Bundes, welches für die Nutzerinnen und Nutzer bereitgestellt wird, um einen verständlichen Einstiegspunkt für Verwaltungsleistungen zu haben und Orientierung zu ermöglichen, erfolgt nach dem Vorbild auf europäischer Ebene, dem Portal ‚YourEurope‘ und vor dem Hintergrund, dass es bei bestehenden Landesportalen Probleme mit dem Anschluss der Nutzenden-Konten an den europäischen Interoperabilitätsrahmen und der Herstellung der Konformität mit der eIDAS-Verordnung gibt. Gleichzeitig sollen Übergangsfristen für die Einrichtung von Ausweismöglichkeiten genutzt werden, um die Entwicklungen auf europäischer Ebene (European Digital Identity Wallet) in den Blick zu nehmen. Bezüglich der Einhaltung des aktuellen Stands der Technik werden europäische Standards betrachtet. Der Bund bezieht sich bei den Erläuterungen auf Förderprogramme, Arbeitsdokumente, Durchführungsverordnungen und Stellungnahmen der Organe der Europäischen Union.⁵⁹³

⁵⁹¹ BT-Drucks. 20/3329, S. 4.

⁵⁹² BT-Drucks. 20/3329, S. 8 f.

⁵⁹³ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), Stand: 22.05.2023, B. Besonderer Teil, u. a. S. 36, 55, 61-68.

Die Single Digital Gateway-Verordnung wird in Deutschland somit im Rahmen des OZG und der ‚Gesamtsteuerung Regierungsmodernisierung‘ umgesetzt, welche durch das BMI koordiniert wird.⁵⁹⁴

Die Darstellung des Bundesministeriums des Innern zur Umsetzung der Verordnung für ein interoperables Europa (Abbildung 7) macht deutlich, dass der Bund eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben einnimmt und stellt die Interaktionen zwischen den deutschen Verwaltungseinheiten in Bezug auf die Verordnung dar. Die Kommunen wiederum werden in der Darstellung als beteiligte Akteurinnen und Zielgruppe dargestellt, ihnen wird jedoch keine aktive Rolle zugeschrieben.

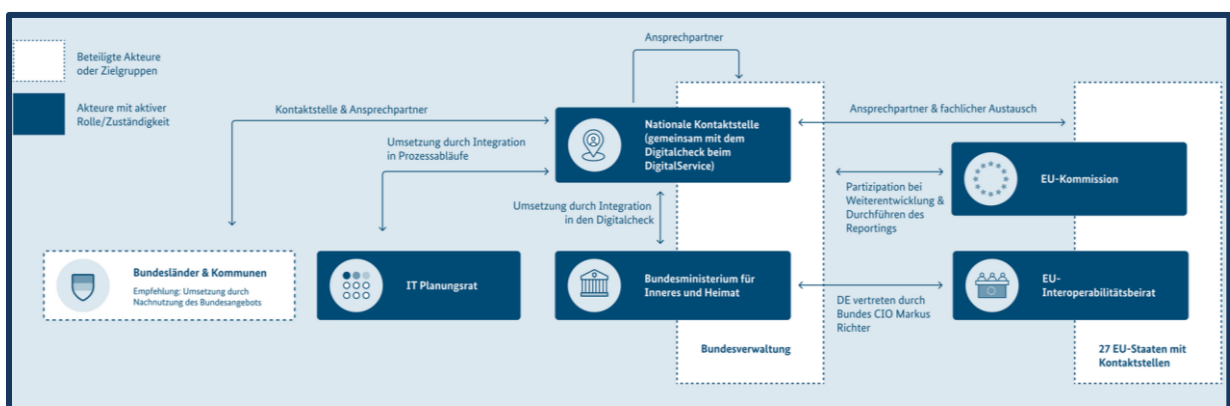


Abbildung 7: Prozess nationale Kontaktstelle⁵⁹⁵

Der Bund ist sich seiner Umsetzungspflicht und der verpflichtenden Europakonformität seiner Handlungen bewusst. Die Novellierung des OZG, welches die Grundlage für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland bildet, setzt im Schwerpunkt die Regelungen der Single Digital Gateway-Verordnung um.

Der Inhalt des Nationalen Fahrplans zur Digitalen Dekade verdeutlicht ebenfalls, dass Deutschland im Einklang mit dem EU-Politikprogramm und den Zielen der Digitalen Dekade 2030 steht.⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023b), o. S.; Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024b), S. 1.

⁵⁹⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025c), o. S.

⁵⁹⁶ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024a), S. 3.

7.2. Landesebene

Die Bundesländer als eine weitere hierarchische Ebene im deutschen Staatsaufbau sind ebenfalls an der Umsetzung der Digitalen Transformation, mithin der Umsetzung europäischer Vorgaben und Vorhaben, beteiligt.

Im Folgenden wird das Vorgehen des Landes Nordrhein-Westfalen betrachtet.

Die Grundlage für die Verwaltungsdigitalisierung in Nordrhein-Westfalen ist das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW). Das Gesetz fußt zwar hauptsächlich auf nationalen Regelungen, in diesem Fall dem E-Government-Gesetz des Bundes, berücksichtigt allerdings auch die europäische Ebene, in dem u. a. auf eine Mitteilung der Europäischen Kommission und Standardisierungen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens und die eIDAS-Verordnung Bezug genommen wird.⁵⁹⁷

Zudem hat der nordrhein-westfälische Landtag zu Beginn des Jahres 2022 ein Gesetz zur Stärkung der medienbruchfreien Digitalisierung beschlossen. Das Gesetz enthält den Abbau zahlreicher Schriftformerfordernisse und eine Experimentierklausel, welche der Landesregierung die Möglichkeit eröffnet, digitale Erprobungsbereiche festzulegen, innerhalb welcher Ausnahmen von Zuständigkeits- und Formvorschriften zugelassen werden können. Kommunalverwaltungen haben fortan das Recht, mit Blick auf ihre Erfahrungen Bereiche vorzuschlagen, in denen eine digitale Arbeitsweise sinnvoll erscheint. Auch Bürgerinnen und Bürgern wird künftig mittels eines Meldeverfahrens Platz für ihre Anregungen hinsichtlich entbehrlicher Schriftformerfordernisse gegeben. Ziel des Gesetzes ist die Stärkung der Digitaltauglichkeit des Rechts.⁵⁹⁸ Der Hintergrund für das Gesetz ist im Großen und Ganzen die erleichterte Abwicklung elektronischer Verwaltungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger. Im Gesetzesentwurf⁵⁹⁹ findet sich zwar keine Referenz, dass das Gesetz auf Grund europäischer Vorgaben beschlossen wurde, allerdings dient es dem Zweck des Fortschreitens und dem Erfolg der Digitalen Transformation und entspricht somit den Zielen der EU.

⁵⁹⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen - Drucksache 16/10379 vom 02.12.2015, S. 2 und 50.

⁵⁹⁸ Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2022), o. S.

⁵⁹⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen - Drucksache 17/15478 vom 27.10.2021.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) bezieht sich in diversen Veröffentlichungen zur Digitalen Transformation der Verwaltung auf die europäische Ebene.

Zur Erfüllung der Vorgaben aus der eIDAS-Verordnung hat sich das Land NRW im Jahr 2023 an das Nutzenden-Konto des Bundes angeschlossen. Um die Digitalisierung in NRW voranzutreiben und ein Klein-Klein zu vermeiden, wurde beschlossen, auf die Fortentwicklung des Servicekonto.NRW zu verzichten und stattdessen zu Gunsten einer Gesamtlösung auf das Bundesportal umzusteigen. Zum einen erfolgt der Anmeldeprozess beim Portal des Bundes bereits nach den Regelungen der eIDAS-Verordnung, zum anderen erfüllt die Umstellung den Zweck, dass die Bevölkerung Dienstleistungen der Verwaltung über ein zentrales Portal in Anspruch nehmen kann.⁶⁰⁰

Das MHKBD NRW thematisiert zudem die Single Digital Gateway-Verordnung und die damit verbundene Verpflichtung, Feedback von Nutzerinnen und Nutzern zu erfassen und an die EU zu vermitteln. Für das vom BMI zur Verfügung gestellte zentrale Tool zur Feedbackermittlung stellt das MHKBD NRW wiederum für alle nordrhein-westfälischen Kommunen einen zentralen Mandanten kostenfrei zur Verfügung.⁶⁰¹

Das Land NRW übernimmt zudem im Rahmen der vom IT-Planungsrat eingerichteten Gruppe ‚Gesamtsteuerung Registermodernisierung‘ federführend den Programmbereich OZG-EU-Once-Only-Technical-System und erarbeitet in diesem Zusammenhang u. a. die rechtlichen Rahmenbedingungen, fachlichen Konzepte und die nationale technische Infrastruktur zum Nachweisaustausch, sodass das Once-Only-Prinzip funktionieren kann.⁶⁰²

Auf Landesebene zeigt sich ebenfalls, dass ein Bewusstsein für die Umsetzungspflicht europäischer Vorgaben sowie der Europakonformität der Handlungen besteht.

⁶⁰⁰ Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2023), o. S.

⁶⁰¹ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW (2025), o. S.

⁶⁰² Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW (2025), o. S.

7.3. Kommunale Ebene

„Der Schlüssel zur Verwaltungsdigitalisierung liegt bei den Kommunen [...]“⁶⁰³

Der zuvor skizzierten ambitionierten Zielvorstellung der Digitalen Dekade kann die Europäische Union nur entsprechen, wenn diese auch in den mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden umgesetzt werden. Dass die Kommunen hinsichtlich der Digitalen Transformation von Verwaltungsleistungen eine entscheidende Rolle spielen, ist ebenfalls bereits deutlich geworden.⁶⁰⁴ Die Kommunen nehmen eine Schlüsselposition ein, denn die Bevölkerung hat den Kontakt zu Behörden in der Regel auf kommunaler Ebene, da dort eine Vielzahl an Verwaltungsleistungen angeboten wird.⁶⁰⁵

Allein der Gedanke hinter dem Subsidiaritätsprinzip spiegelt wider, dass Aufgaben zunächst auf unterster Ebene und bürgernah gelöst werden sollen. Die Kommunen stellen in der Regel den ersten und direkten Kontaktpunkt der Bevölkerung zu Verwaltungsleistungen dar.

Die Kommunen in Deutschland zeichnen sich auf Grund der im Grundgesetz festgeschriebenen Selbstverwaltungsgarantie durch eine hohe Eigenständigkeit aus. Diese Autonomie führt dazu, dass die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen durch lokale Gegebenheiten geprägt und der Zielerreichungsgrad unterschiedlich ist.⁶⁰⁶ Gleichwohl sind die Kommunen als Teil der staatlichen Organisation verpflichtet, Unions-, Bundes- und Landesrecht umzusetzen und hoheitliche Aufgaben auf der Grundlage der vorgegebenen Gesetze auszuführen. Die Digitalisierung wird durch entsprechende europarechtliche, bundesrechtliche oder landesrechtliche Regelungen zur Pflicht. Die Selbstverwaltungsgarantie schützt die Kommunen wiederum vor übermäßigen Digitalisierungspflichten, da sie Handlungsspielräume eröffnet.⁶⁰⁷ Gleichwohl haben die Kommunen im Rahmen der ‚Dresdener Forderungen‘ den Wunsch nach einer stärkeren Zentralisierung artikuliert und die Bereitschaft signalisiert, zugunsten des Digitalisierungsfortschritts auf einen Teil ihrer Autonomie zu verzichten.⁶⁰⁸

⁶⁰³ Ruhose (2024), S. 6.

⁶⁰⁴ u. a. Ruhose (2024), S. 6; Marienfeldt et al. (2024), S. 36 ff.; Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW (2025), o. S.

⁶⁰⁵ Ruhose (2024), S. 6.

⁶⁰⁶ Marienfeldt et al. (2024), S. 43.

⁶⁰⁷ Martini (2021), Rn. 28.

⁶⁰⁸ vgl. Möwes/Bastians (2024), S. 4 f.

Die Frage nach der Umsetzung und Wahrnehmung der europäischen Maßnahmen im Bereich des E-Government auf kommunaler Ebene wird im weiteren Verlauf der Dissertation mittels Fallstudien und Expertinnen- und Experteninterviews untersucht.

7.4. Föderalismus

Der deutsche Verwaltungsaufbau und das Verwaltungshandeln sind durch den Föderalismus geprägt. Den Kommunen fällt zwar eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von (digitalen) Verwaltungsleistungen zu, allerdings müssen sie dabei nationale und landesspezifische Vorgaben einhalten bzw. umsetzen.

In Kapitel 5.2.7 wurde der Föderalismus bereits als Problematik hinsichtlich der Digitalen Transformation dargestellt. Bezugnehmend auf die Barriere einer fehlenden IT-Strategie hieß es dort, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu einer Fragmentierung führt, welche im weiteren Sinne die Zielerreichung erschwert.

Die dem Föderalismus zugrundeliegende Aufteilung von Macht und Verantwortung auf mehrere Ebenen, zentrale und regionale Einheiten, führt zwar im Positiven zu mehr Autonomie, gleichzeitig bedarf es einem Mehr an Zusammenarbeit.⁶⁰⁹ Autonomie bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Kommunen die Digitale Transformation selbst steuern, was nicht immer als Vorteil wahrgenommen wird.⁶¹⁰ Laut Marienfeldt et al. ergibt sich für die Kommunen ein Spannungsverhältnis zwischen der Wahrung der lokalen Autonomie und dem Bedürfnis nach Unterstützung durch übergeordnete Ebenen.⁶¹¹

Auf Grund der komplexen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen müssen Abstimmungsprozesse eingehalten werden, welche Fortschritt verlangsamen bzw. zu Verzögerungen führen.⁶¹² Der Bedarf an Koordinationsmechanismen, einheitlichen Standards und gerechter Ressourcenverteilung ist bezugnehmend auf das Fortschreiten der Digitalen Transformation von enormer Bedeutung.⁶¹³ Die föderale Struktur erfordert in besonderem

⁶⁰⁹ Lämmermeier (2021), o. S.

⁶¹⁰ In der Fallstudie von Marienfeldt et. al (2024), S. 44, äußert die untersuchte deutsche Kommune den Wunsch nach einer stärkeren Steuerung durch das Land und nennt das Beispiel, dass das Land bestimmte Projekte verantworten könne, in denen Kommunen zwar einbezogen werden, aber nicht alleine die Belastung zu tragen haben.

⁶¹¹ Marienfeldt et. al (2024), S. 36.

⁶¹² Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024a), S. 131.

⁶¹³ Lämmermeier (2021), o. S.

Maße Koordinierungsaufwand, um Digitalisierungsvorhaben auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) abzustimmen und umzusetzen.⁶¹⁴

Scholta et al. fassen zusammen, dass es seit Beginn der E-Government-Bewegung Berichte gibt, dass sich insbesondere Bundesstaaten mit der Digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung schwertun, da auf Grund der Vielzahl der staatlichen Akteurinnen und Akteure und deren Befugnisse u. a. die Durchsetzung von Prozessstandardisierungen schwierig ist. Eine Folge dessen ist, dass die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben in Silos, also mit starkem Fokus auf den eigenen Zuständigkeitsbereich, erfolgt, sodass es auf verschiedenen Ebenen unterschiedlichste Varianten für ähnliche Prozesse gibt.⁶¹⁵

Die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer stellt eine konstitutionelle Grenze dar, sodass die Anordnung einer Voll-Digitalisierung seitens des Bundes nicht möglich ist.⁶¹⁶ Röhl vermutet insofern, dass bundeseinheitliche Digitalösungen aus föderaljuristischen Gründen vermieden werden. Zugleich erachtet er einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung für notwendig, um Kommunen zur Nutzung bundeseinheitlicher Digitalösungen zu verpflichten.⁶¹⁷ Auch Martini resümiert, dass das Fehlen einer Gemeinschaftsstrategie von Bund und Ländern in der Vergangenheit zu Insellösungen und Alleingängen geführt hat, gleichzeitig vermag eine Zentralisierung zu einer schleichenden Auflösung der Entscheidungsstrukturen des föderalen Systems führen.⁶¹⁸ Die Unterschiedlichkeit bestehender Digitalösungen erschwert jedoch die bundesweit funktionierende digitale Verwaltung, denn dafür muss die Kompatibilität auf allen Ebenen gegeben sein.⁶¹⁹

Gleichwohl können durch föderale Strukturen regionale Besonderheiten berücksichtigt, vielfältige Lösungen geschaffen und Bürgerinnen und Bürger einfacher aktiv beteiligt werden, sodass gleichzeitig Akzeptanz für digitale Lösungen geschaffen werden kann.⁶²⁰

Die Kommunen kritisieren im Rahmen der ‚Dresdener Forderungen‘ die vorhandene Aufgabenverteilung und wünschen sich, auch wenn es einen Teilverzicht ihrer Autonomie

⁶¹⁴ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024a), S. 4; Martini (2021), Rn. 7.

⁶¹⁵ Scholta et al. (2019), S. 3274 f.

⁶¹⁶ Martini (2021), Rn. 27.

⁶¹⁷ Röhl (2023), S. 13.

⁶¹⁸ Martini (2021), Rn. 7.

⁶¹⁹ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020), FAQ zu der Frage „Wieso werden die Leistungen nicht zentral für ganz Deutschland digitalisiert?“

⁶²⁰ Richter (2020), o. S.

bedeutet, eine verstärkte Zentralisierung und Vereinheitlichung von Standardprozessen. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat jüngst im Januar 2025 dazu Stellung genommen. In seinem Gutachten ‚Bündelung im Föderalstaat – zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung‘ geht der NKR auf die strukturellen Defizite ein und relativiert das Problem, in dem er zu erkennen gibt, dass es auch ohne Änderung des Grundgesetzes möglich wäre, den Defiziten zu begegnen. Der NKR nimmt die Überforderung der kommunalen Verwaltungen ernst und bezeugt, dass die Aufgaben oftmals nicht dort angesiedelt sind, wo sie am besten erledigt werden könnten.⁶²¹ Die zersplitterte Aufgabenwahrnehmung stelle ein Hemmnis dar, welches sich negativ auf die Serviceorientierung und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung auswirke.⁶²² Der NKR sieht die ‚Dresdener Forderungen‘ als Impuls und ist der Ansicht, dass das Ziel sein sollte, einzelne Aufgaben an einer Stelle zusammenzuführen, für die es weniger Aufwand, aber mehr Qualität für die Nutzenden bedeutet. Durch eine räumliche, fachliche und funktionale Bündelung (z. B. Spezialisierung von Behörden auf bestimmte Aufgaben) würde eine klügere Organisation der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet.⁶²³

⁶²¹ Nationaler Normenkontrollrat (2025), S. 5.

⁶²² Nationaler Normenkontrollrat (2025), S. 8.

⁶²³ Nationaler Normenkontrollrat (2025), S. 8.

7.5. Zwischenfazit: Rolle des deutschen Staatsaufbaus

Es lässt sich festhalten, dass die Strukturen in Deutschland in Bezug auf die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen vielschichtig sind und zahlreiche Institutionen an der Umsetzung beteiligt und dafür verantwortlich sind.⁶²⁴ Bedingt durch den Föderalismus besteht in Deutschland ein komplexes System an Zuständigkeiten und Verantwortlichen.

Das Wimmelbild des NKR (Abbildung 8) veranschaulicht die Komplexität dieses Systems:

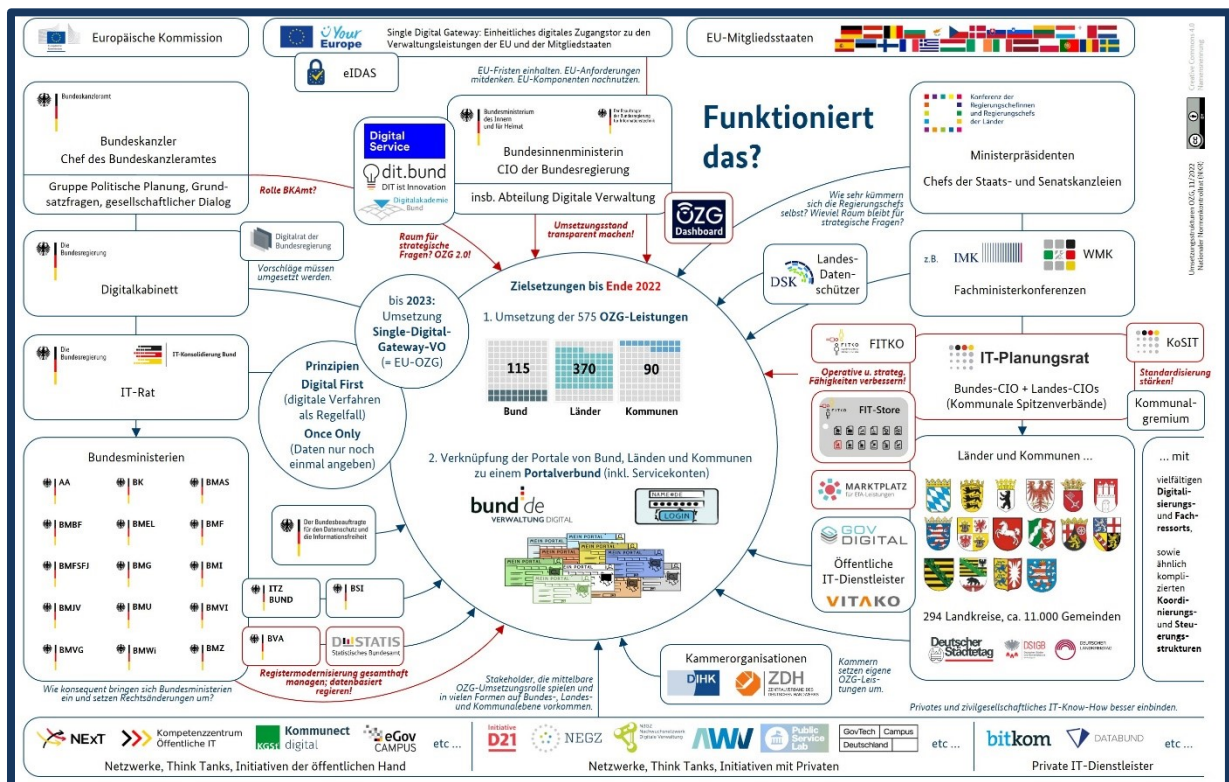


Abbildung 8: Wimmelbild: Viele Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen⁶²⁵

Will die EU unmittelbar Einfluss auf die Kommunen ausüben, um den Ausbau von E-Government zu fördern, erfordert dies ein Durchdringen der föderal bedingten, hierarchischen Verwaltungsstrukturen in Deutschland. Trotz positiver Aspekte des Föderalismus bleibt festzuhalten, dass dieser für die EU eine strukturelle Herausforderung darstellt, da eine direkte Wirkung europäischer Maßnahmen auf kommunaler Ebene nur eingeschränkt möglich ist.

⁶²⁴ Marienfeldt et al. (2024), S. 42.

⁶²⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2023), o. S.

Bislang lässt sich feststellen, dass die EU das politische Handeln von Bund und Ländern und deren gesetzgeberische Aktivitäten beeinflusst. Dieser Einfluss erstreckt sich insofern auf die Kommunen, als dass diese die nationalen und landesrechtlichen Regelungen umsetzen.

In ihrer Studie kommen Marienfeldt et al. zu dem Ergebnis, dass die Einflussmechanismen der den Kommunen übergeordneten Ebenen vielfältig sind. Gesetze und Strategien seitens Bund und Ländern sind ein zentraler Bezugspunkt für die Bestrebungen der Kommunen. Außerdem nutzen die in der Studie untersuchten Kommunen Digitallösungen, welche von den Ländern zur Verfügung gestellt werden.⁶²⁶ Die Untersuchung lässt zwar die europäische Ebene außer Betracht, zeigt jedoch, inwiefern Bund und Länder Einfluss auf die Kommunen ausüben.

Um im Bereich des E-Government konkret den Einfluss der EU auf die Kommunen, und dessen Mehrwert, zu bestimmen, widmet sich das folgende Kapitel 8 der Analyse des Verhältnisses zwischen EU und Kommunen anhand dreier Fallstudien.

⁶²⁶ Marienfeldt et al. (2024), S. 52.

8. Fallstudien

Die vorangegangenen Kapitel haben verdeutlicht, dass die Europäische Union ein großes Interesse daran hegt, die Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung zu beschleunigen. Um die Einheit des Binnenmarktes zu bewahren bzw. zu stärken und das Funktionieren dessen sicherzustellen, plant die EU unter anderem ein einheitliches digitales Zugangstor zu schaffen und grenzüberschreitende digitale öffentliche Leistungen zur Verfügung zu stellen, damit die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Binnenmarkt unbeschwert und frei agieren können, was wiederum die EU und deren Wirtschaftskraft stärkt. Zugleich mangelt es in Deutschland an Fortschritt im Bereich des E-Government. Die EU hat zahlreiche Möglichkeiten, Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten zu nehmen. Auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen erschwert jedoch der Föderalismus die direkte Einflussnahme auf die für die Digitalisierung von Verwaltungsleistung relevante Ebene der Kommunalverwaltungen.

Um der Frage nachzugehen, inwiefern die Maßnahmen der EU zum Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen beitragen, werden folgend drei Fallstudien durchgeführt. Die Fallstudien sollen fallbezogen Auskunft über den Einfluss der EU auf das kommunale Verwaltungshandeln geben und betrachten daher einerseits die Vorgaben der EU und andererseits die Umsetzung in den deutschen Kommunen. Die elektronische Rechnungsstellung wurde als Gegenstand für die Fallstudie I gewählt, um einerseits einen obligatorischen Teil der Leistungserbringung abzudecken und da die Thematik andererseits schon früh durch die EU normiert wurde. Die elektronische Wohnsitzanmeldung und die elektronische Zulassung eines Kraftfahrzeuges wurden als Gegenstand für die Fallstudien II und III gewählt, da sie häufig in Anspruch genommene und damit prioritär zu digitalisierende Verwaltungsleistungen darstellen.

8.1. Fallstudie I: Elektronische Rechnungsstellung⁶²⁷

Mit ihrer Mitteilung zum E-Government-Aktionsplan im Kontext der i2010-Initiative hat die Europäische Kommission im Jahr 2006 die zügige Umsetzung elektronischer Behördendienste als prioritäres Vorhaben hervorgehoben und festgestellt, dass sich durch die großflächige Einführung der elektronischen Rechnungslegung in Europa eine deutliche finanzielle Einsparung erzielen lässt.⁶²⁸ Im Jahr 2010 erklärt die Kommission in ihrer Mitteilung ‚Eine Digitale Agenda für Europa‘, dass die elektronische Rechnung bis zum Jahr 2020 im europäischen öffentlichen Sektor zum Standard werden soll. Das Hauptaugenmerk bei dieser Vision liegt auf der Sicherstellung eines kohärenten Rechtsrahmens, der Förderung eines gemeinsamen Standards und der Schaffung geeigneter und flexibler Rahmenbedingungen.⁶²⁹

Die elektronische Rechnungsstellung ist zwar keine Verwaltungsleistung im engeren Sinne, sondern vielmehr ein Instrument zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren. Zur Verwirklichung eines völdigitalisierten, kommunalen Online-Angebots sind der Versand sowie der Empfang von elektronischen Rechnungen jedoch unabdingbar.

8.1.1. Vorgaben der Europäischen Union

Auf der E-Government Ministerkonferenz in Manchester im Jahr 2005 haben die zuständigen Ministerinnen und Minister sich darauf verständigt, ein Augenmerk auf die Standardisierung und Elektronifizierung grenzüberschreitender öffentlicher Vergabeverfahren zu legen.⁶³⁰ Das daraufhin groß angelegte Pilotprojekt ‚Pan-European Public Procurement OnLine (PEPPOL)‘, welches 2008 startete, beinhaltet als Teilpaket die elektronische Rechnungsstellung.⁶³¹

⁶²⁷ Die Erkenntnisse wurden bereits durch die Verfasserin dieser Dissertation unter Posselt, K. (2020). eInvoicing: The Influence of the EU on the Expansion of Electronic Administrative Services, in: Hemker, T., Müller-Török, R., Prosser, A., Scola, D., Szádeczky, T. & Urs, N. (eds.), Central and Eastern European e|Dem and e|GovDays 2020. Conference Proceeding. Facultas Verlags- und Buchhandels AG veröffentlicht und für diese Dissertation aktualisiert.

⁶²⁸ Europäische Kommission (2006), S. 6.

⁶²⁹ Europäische Kommission (2010b), o. S.

⁶³⁰ Reding (2010), S. 434.

⁶³¹ Ebd.

Unter einer elektronischen Rechnung (E-Rechnung) versteht die EU „eine Rechnung, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht“⁶³².

Das Pilotprojekt PEPPOL, auch Large Scale Pilot genannt, stellt auf der einen Seite ein politisches Bekenntnis dar, wurde hälftig von der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten finanziert, und hat auf der anderen Seite eine strategische Bedeutung, da es im Ergebnis interoperable und wiederverwendbare Teildienste produziert, die von den mitgliedstaatlichen Behörden als Open-Source-Lösungen genutzt werden können.⁶³³ Auf diesem Large Scale Pilot aufbauend, in welchem Rahmen ein gemeinsamer Electronic Invoicing Standard ausgearbeitet wurde, beteuert die Europäische Kommission im Europäischen eGovernment Aktionsplan 2011–2015 erneut den Willen, die gesamte öffentliche Auftragsvergabe und somit die Rechnungsstellung nachhaltig zu digitalisieren.⁶³⁴ Die Europäische Kommission setzt darüber hinaus ein Europäisches Stakeholder Forum für elektronische Rechnungsstellung (European Multi-Stakeholder Forum on Electronic Invoicing) ein. Das Forum dient einerseits zum Erfahrungsaustausch und andererseits zur Ermittlung, durch welche Maßnahmen auf Unionsebene die Masseneinführung der elektronischen Rechnung unterstützt werden könnte.⁶³⁵ Zudem hat die Europäische Kommission im Jahr 2014 das Förderprogramm Connecting Europe Facility eingerichtet, welches u. a. öffentliche Einrichtungen bei der Umsetzung der E-Rechnung unterstützt.⁶³⁶

Gleichwohl fordert das Europäische Parlament im Juni 2012 auf Grund der Tatsache, dass sich die Lage für die elektronische Rechnung in den vergangenen Jahren nicht wesentlich verändert hat, eine Pflicht zur Nutzung elektronischer Rechnungen bei öffentlichen Aufträgen einzuführen. Die Mitgliedstaaten schlossen sich dem in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates an und forderten ebenfalls Maßnahmen zur Förderung der elektronischen Rechnung.⁶³⁷

⁶³² Art. 2 Nr. 1 Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl 2014 L 133/1.

⁶³³ Städler (2012), o. S.

⁶³⁴ Ebd.

⁶³⁵ Beschluss 2010/C 236/07 der Kommission zur Einsetzung des Europäischen Stakeholder-Forums für elektronische Rechnungsstellung (E-Invoicing) vom 02.11.2010, ABl. EU C 326/13.

⁶³⁶ Europäische Kommission (2025g), o. S.

⁶³⁷ Europäische Kommission (2024c), S. 2.

Nachdem die Europäische Kommission die beschriebenen Maßnahmen für eine Zunahme der elektronischen Rechnungsstellung implementierte und dennoch die Forderung zur Intensivierung der Anstrengungen an sie gerichtet wurde, folgte im Jahr 2014 die Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen⁶³⁸. Die Richtlinie verfolgt das Ziel, die elektronische Rechnung als dominierende Form der Rechnungsstellung zu verankern und somit Schranken bei grenzüberschreitenden Ausschreibungen abzubauen. Im Speziellen will die Kommission erreichen, dass sich für Wirtschaftsakteurinnen und -akteure beim Versand von Rechnungen die Komplexität reduziert und die Übersichtlichkeit erhöht, bei gleichzeitiger Reduktion der Betriebskosten.⁶³⁹

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 2014/55/EU beauftragt die Kommission zudem das Europäische Komitee für Normung mit der Erarbeitung einer europäischen Norm, die ein Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung festlegt. Die mitgliedstaatlichen Behörden sind durch die Richtlinie verpflichtet, elektronische Rechnungen, die dieser Norm entsprechen, spätestens ab dem 18. April 2019 anzunehmen und zu verarbeiten.⁶⁴⁰ Die Inhalte der europäischen Norm (EN 16931) berühren zwar den binnenorganisatorischen Bereich der Mitgliedstaaten, die Einheitlichkeit ist jedoch maßgeblich für das grenzüberschreitende Funktionieren der elektronischen Rechnung und der Zielerreichung der Europäischen Kommission.⁶⁴¹

8.1.2. Elektronische Rechnungsstellung in der Bundesrepublik Deutschland

Der deutsche Gesetzgeber hat mit § 4a des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung und der Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes⁶⁴² (E-Rechnungsverordnung) die europäischen Vorgaben in nationales Recht umgesetzt. Die Regelungen gehen sogar über die Vorgaben der EU, welche Annahme und Weitergabe von elektronischen Rechnungen nur für den oberschwelligen

⁶³⁸ Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. EU L 133/1.

⁶³⁹ Europäische Kommission (2024c), S. 3.

⁶⁴⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1870 der Kommission über die Veröffentlichung der Fundstelle der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung und die Liste von Syntaxen gemäß der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.10.2017, ABl. EU L 266/19.

⁶⁴¹ Lohmann/Werres (2014), S. 19.

⁶⁴² E-Rechnungsverordnung vom 13. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3555), die durch Artikel 76 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

Vergabebereich regelt, hinaus und beziehen sich betragsunabhängig auf alle Rechnungen.⁶⁴³ Die E-Rechnungsverordnung berücksichtigt die europäische Norm EN 16931 und benennt als bevorzugtes Format die XRechnung, ein deutsches Format, welches im Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates entwickelt wurde und konform zur europäischen Norm ist.⁶⁴⁴ Darüber hinaus verpflichtet der IT-Planungsrat Bund und Länder dazu, im Falle der Bereitstellung eines Online-Services zur Übermittlung elektronischer Rechnungen auch den Zugang über PEPPOL anzubieten.⁶⁴⁵ Seit Abschluss des Pilotprojektes im Jahr 2012 dient PEPPOL als Netzwerk, welches eine webservicebasierte Infrastruktur anbietet, über die elektronische Rechnungen gesendet und empfangen werden können.⁶⁴⁶

Die Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, künftig elektronische Rechnungen zu empfangen und weiterverarbeiten zu können, gilt zunächst für Bundesbehörden. Für die Kommunen sind die rechtlichen Umsetzungen der Bundesländer maßgeblich, die späteste Umsetzungsfrist für Kommunen ist jedoch der 18. April 2020.⁶⁴⁷ Die landesspezifischen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU wurden fast alle⁶⁴⁸ bis zum zuvor genannten Termin vollzogen, wobei sich die Umsetzung in den Bundesländern teils erheblich unterscheidet. Manche Bundesländer haben die elektronische Rechnungsstellung als Erweiterung der bestehenden E-Government-Gesetze realisiert, andere als eigenständige Gesetze. Die Konkretisierung erfolgte anschließend in Form von Rechtsverordnungen.⁶⁴⁹

Im Jahr 2018 ergab eine Studie des ibi research Instituts an der Universität Regensburg, dass 39 % der Kommunen zu diesem Zeitpunkt noch keine konkreten Umsetzungsschritte eingeleitet hatten bzw. die Umsetzung nicht fristgerecht abschließen werden. Rund 43 % der befragten Kommunen erwarteten hingegen eine fristgerechte Einführung der elektronischen Rechnungsverarbeitung, allerdings druckten zu diesem Zeitpunkt noch 68 % der Kommunen

⁶⁴³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2020), S. 7.

⁶⁴⁴ Deutscher Landkreistag (2018), S. 3.

⁶⁴⁵ IT-Planungsrat (2018a), o. S.

⁶⁴⁶ OpenPeppol AISBL (2025), o. S.

⁶⁴⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2020), S. 7.

⁶⁴⁸ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Quelle (2020) lag in Mecklenburg-Vorpommern nur ein entsprechender Gesetzesentwurf vor, in Hamburg gab es noch kein entsprechendes Gesetz bzw. Gesetzesentwurf.

⁶⁴⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2020), S. 50.

die digitale Rechnung nach Erhalt aus.⁶⁵⁰ Für den Zeitraum nach 2018 sind keine präzisen Aussagen zum Umsetzungsstand zu finden.

Letztlich liegt es operativ an den Kommunalverwaltungen, die Umsetzungsverpflichtung einzuhalten. Neben den technischen Voraussetzungen müssen sie organisatorische Voraussetzungen schaffen und gegebenenfalls Verwaltungsabläufe anpassen, um von einer papierbasierten auf eine elektronische Rechnungsstellung und -verarbeitung umzusteigen. Als Herausforderungen bei der Einführung der E-Rechnung nennen die Kommunen, neben der technischen Umsetzung und Integration in die vorhandene IT-Landschaft, allen voran die Anpassung der Prozessabläufe und die Schaffung von Akzeptanz innerhalb ihrer Organisation.⁶⁵¹

8.1.3. Auswirkung der Maßnahmen der Europäischen Union

Der Zeithorizont zwischen den ersten Absichtserklärungen auf Ebene der EU, der Verabschiedung der Richtlinie 2014/55/EU und der Umsetzung auf Bundes- und Landesebene umfasste knapp 15 Jahre. Die lange Zeitspanne mag zwar negativ sein, bedeutet jedoch, dass die Kommunen die Chance haben, die Vorgänge auf europäischer Ebene zu beobachten und sich mit den auf sie zukommenden Themen vertraut machen zu können und diese zumindest grob in ihre Arbeitsplanungen einzupreisen. Sobald sich Bund und Länder mit der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht beschäftigen, könnten die Kommunen sich mit zeitlichem Vorlauf grundsätzlich bereits Gedanken über zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen machen.

Das Pilotprojekt PEPPOL bot den Kommunen die Chance, ihre Perspektiven und Praxiserfahrungen in die Ausgestaltung mit einfließen zu lassen. Die Freie Hansestadt Bremen war am Projekt beteiligt.⁶⁵² Die Vorarbeiten im Rahmen von PEPPOL führten dazu, dass unter Beteiligung von öffentlichen Stellen einheitliche Standards erarbeitet werden konnten, welche im Nachgang frei verfügbar von den betroffenen Behörden genutzt werden können. Aus dem Projekt ist zudem eine webservicebasierte Infrastruktur zur Übermittlung von Daten hervorgegangen, die seit 2012 durch die OpenPEPPOL Organisation betrieben

⁶⁵⁰ Ibi Research an der Universität Regensburg GmbH (2018), S. 18, 22.

⁶⁵¹ Ibi Research an der Universität Regensburg GmbH (2018), S. 23.

⁶⁵² Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2019), o. S.

wird.⁶⁵³ Diesem Pilotprojekt kann dementsprechend eine besondere Rolle zugeschrieben werden, da es den Austausch zwischen europäischen Verwaltungsbehörden und die gemeinsame Erarbeitung europäischer Standards förderte.

Im Rahmen des Förderprogramms Connecting Europe Facility wurde in Deutschland das PEPPOL eInvoicing for Government in Germany (PeGGy) Projekt gefördert, welches durch die Freie Hansestadt Bremen und zwei IT-Dienstleister umgesetzt wurde. Das Projekt diente zur Pilotierung und Verbreitung der PEPPOL Infrastruktur und als Best-Practice-Beispiel für andere Verwaltungen.⁶⁵⁴ Das Förderprogramm CEF bietet zudem Trainings an, die den Anwenderinnen und Anwendern der elektronischen Rechnungsstellung bei der Initiierung, Ausführung und Abschluss des Umsetzungsprojektes behilflich sein sollen.⁶⁵⁵ Als eine weitere Hilfestellung veröffentlichte das von der Europäischen Kommission eingerichtete European Multi-Stakeholder Forum on Electronic Invoicing im Jahr 2018 neben einem Leitfaden eine Checkliste mit Unterstützungsmechanismen für eine erfolgreiche Einführung der elektronischen Rechnung.⁶⁵⁶

Liest man Handreichungen oder Empfehlungen diverser deutscher öffentlicher Akteurinnen und Akteure zur Einführung der elektronischen Rechnung, so fällt auf, dass diese die europäische Ebene maximal als Herkunftsort der Richtlinie 2014/55/EU benennen. Auf die Maßnahmen der Europäischen Kommission, z. B. die finanzielle Förderung durch CEF und vorhandene Leitfäden, oder die Beteiligungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene im Rahmen von Foren oder Projekten, wird nicht eingegangen.⁶⁵⁷ Die Initiativen der EU haben aber durchaus dazu geführt, dass eine breite Öffentlichkeit für das Thema E-Rechnung entstanden ist. Nach Erlass der Richtlinie 2014/55/EU bildeten sich in Deutschland Foren und andere Austauschformate, es wurden Pilotprojekte installiert und Empfehlungen veröffentlicht.⁶⁵⁸ Inwieweit die Kommunen die von der Europäischen Kommission bereitgestellten Instrumente oder die PEPPOL Infrastruktur nutzen, hätte im Rahmen von Expertinnen- und Experteninterviews ergründet werden können. Auf Grund der Tatsache,

⁶⁵³ OpenPeppol AISBL (2025), o. S.

⁶⁵⁴ Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2019), o. S.

⁶⁵⁵ Europäische Kommission (2018a), o. S.

⁶⁵⁶ Europäische Kommission (2018b), o. S.

⁶⁵⁷ u. a. Deutscher Landkreistag (2018); Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2020).

⁶⁵⁸ u. a. Deutscher Landkreistag (2018); Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2020); Ibi Research an der Universität Regensburg GmbH (2018), S. 22; Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2019), o. S.

dass die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung bereits abgeschlossen ist, wurde darauf verzichtet, in den Expertinnen- und Experteninterviews darauf einzugehen. Die Erkenntnisse wurden auf Grundlage von Dokumentenerhebung und -analyse generiert.

Zu den Herausforderungen bei der Einführung der elektronischen Rechnung auf kommunaler Ebene zählten insbesondere die technische Abbildung etablierter Abläufe und die Integration in die bestehende IT-Infrastruktur.⁶⁵⁹ Die Europäische Kommission hat sich dieser Herausforderung angenommen und insbesondere die technische Perspektive beleuchtet und interoperable Datenmodelle, Normen und Infrastruktur geschaffen, welcher sich die mitgliedstaatlichen Behörden bedienen können. Die größten Hindernisse für die Kommunen beim Einführungsprozess waren jedoch die Anpassung der Prozessabläufe und die Schaffung von Akzeptanz in der eigenen Organisation.⁶⁶⁰ Diese Hindernisse konnte die Europäische Kommission nur bedingt, durch die Schaffung einer breiten Öffentlichkeit für die E-Rechnung, beseitigen. Bei den Kommunalverwaltungen stand bei der Einführung der elektronischen Rechnung nicht nur die technische Umsetzung, sondern auch die prozessuale und kulturelle Umstellung im Fokus.

Das Resultat spricht dennoch für sich, denn trotz der genannten Herausforderungen wurde die elektronische Rechnung in den deutschen Kommunen weitgehend etabliert und in einem Großteil der Fälle fristgerecht mit einem europäischen Standard eingeführt. Neue und effizientere Wege der grenzüberschreitenden elektronischen Verwaltung im Rahmen eines digitalen Binnenmarktes sind so eröffnet. Mehde bezeichnet das Ergebnis der Bestrebungen der EU zwar noch nicht als ein funktionierendes E-Government, die Bereitstellung der Infrastruktur gleichwohl als ein Anreizsystem für die Mitgliedstaaten.⁶⁶¹

Die Europäische Kommission hat in ihrem Bericht aus Februar 2024 die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen evaluiert. Für die Auswertung führte die Kommission Datenerhebungen und Konsultationen mit Interessenträgerinnen und -trägern aus unterschiedlichen Bereichen durch. Bei der Vor-Ort-Untersuchung wurden u. a. nationale Behörden zur Umsetzung der Richtlinie und ihrer Funktionsweise befragt.⁶⁶² Grundsätzlich

⁶⁵⁹ Ibi Research an der Universität Regensburg GmbH (2018), S. 22.

⁶⁶⁰ Ebd.

⁶⁶¹ Mehde (2024), Rn. 43.

⁶⁶² Europäische Kommission (2024c), S. 1.

konnten laut dem Bericht bei der Einführung der elektronischen Rechnung bis Juli 2023 erhebliche Fortschritte erzielt werden.⁶⁶³ Die Richtlinie hat laut Bericht zu einer Erhöhung der Interoperabilität sowie der verstärkten Nutzung der elektronischen Rechnung beigetragen und somit einen Mehrwert erzielt.⁶⁶⁴

Der Bericht konzentriert sich auf die Auswirkungen der elektronischen Rechnungsstellung auf den Binnenmarkt und die Wirtschaftsakteurinnen und -akteure. Die staatlichen Behörden werden in geringerem Umfang erwähnt und besonders als diejenigen Stellen titulierte, die verpflichtet wurden, elektronische Rechnungen entgegenzunehmen und zu verarbeiten. Aus Sicht der nationalen Behörden besteht der wesentliche Beitrag der EU mittels Erlass der Richtlinie in der Begrenzung des Auswuchses unterschiedlicher nationaler Normen, wodurch Hindernisse bei grenzüberschreitenden Ausschreibungen abgebaut werden konnten, so die Europäische Kommission.⁶⁶⁵

Eine wesentliche Erkenntnis der Kommission in Bezug auf die Umsetzung durch staatliche Behörden ist, dass der Einsatz elektronischer Rechnungsstellung nicht zwangsläufig auf Grundlage der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung erfolgt und diese nur in geringem Maße verwendet wird, sodass nationale Normen dominieren. Die Kommission spricht sich in ihrem Bericht für eine Maximierung der Nutzung der europäischen Norm aus, da die Annahme derer wesentlich für die Zielerreichung ist.⁶⁶⁶ Für die subzentrale Ebene, gemeint sind die Bundesländer, kann die Kommission die Umsetzung der Richtlinie nicht umfassend überprüfen, da es an von den Mitgliedstaaten geschaffenen Überwachungsmechanismen zur Umsetzung der elektronischen Rechnung mangelt⁶⁶⁷ bzw. die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht zur Überwachung verpflichtet hat.⁶⁶⁸

Im Rahmen der Kosten- und Nutzenanalyse für Behörden zeigt die Kommission auf, dass die Einführung der elektronischen Rechnung Vorteile in Form von operativer Effizienz und Transparenz sowie positive Auswirkungen für die Umwelt mit sich gebracht hat. Die Kosten für die Einführung der elektronischen Rechnung hängen laut Kommissionsbericht von dem IT-Reifegrad der Mitgliedstaaten ab; ein höherer Reifegrad geht in der Regel mit geringeren

⁶⁶³ Europäische Kommission (2024c), S. 9.

⁶⁶⁴ Europäische Kommission (2024c), S. 19.

⁶⁶⁵ Europäische Kommission (2024c), S. 18.

⁶⁶⁶ Europäische Kommission (2024c), S. 6 f., 9.

⁶⁶⁷ Europäische Kommission (2024c), S. 9.

⁶⁶⁸ Europäische Kommission (2024c), S. 12.

Kosten einher. Kosten entstanden hingegen insbesondere durch die Anpassung der Systeme, den Aufbau und die Instandhaltung. Dazu zählen Ausgaben für Soft- und Hardware, Schulungs- und Verwaltungskosten sowie Kosten für Rechts- und Lösungsanalyse, Werbung und Benutzungsleitfäden, welche durch die europäischen Finanzmittel aus der Connecting Europe Facility teilweise gedeckt werden konnten. Die Kostendeckung durch das Förderprogramm bezog sich insbesondere auf die Schaffung eines zentralen Systems.⁶⁶⁹ Ob die Kommunen, abgesehen von der Freien Hansestadt Bremen im Rahmen des Projektes PeGGy, finanzielle Mittel der EU in Anspruch genommen haben, ist nicht ersichtlich.

8.2. Fallstudie II: Elektronische Wohnsitzanmeldung

In der Mitteilung ‚eEurope 2002‘ aus dem Jahr 2001 hat die Europäische Kommission gefordert, dass die EU-Institutionen und die mitgliedstaatlichen Behörden bestrebt sein sollen, durch den Einsatz von Informationstechnologie effiziente und bürgerorientierte Verwaltungsleistungen für die europäische Bevölkerung zu entwickeln. Behörden sollten u. a. internetbasierte Angebote und Dienste schaffen, die den Zugang von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu öffentlichen Informationen und Dienstleistungen erleichtern.⁶⁷⁰ In der Mitteilung ‚eEurope 2005‘ aus dem Jahr 2003 bekräftigt die EU ihre Forderung an die Mitgliedstaaten, dass diese bis Ende 2004 dafür Sorge tragen, dass grundlegende öffentliche Dienste interaktiv gestaltet werden und allen zugänglich sind.⁶⁷¹

Zudem hat die Europäische Kommission in der Mitteilung ‚Eine Digitale Agenda für Europa‘ aus dem Jahr 2010 nicht nur erklärt, dass die elektronische Rechnungsstellung zum Standard werden soll, sondern auch die Relevanz elektronischer Behördendienste hervorgehoben. Laut den Ausführungen der Europäischen Kommission sind elektronische Behördendienste ein kostengünstiger Weg, um der Bevölkerung sowie den Unternehmen einen Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu ermöglichen und mehr Transparenz in der Verwaltung zu schaffen.⁶⁷²

⁶⁶⁹ Europäische Kommission (2024c), S. 13 f.

⁶⁷⁰ Europäische Kommission (2001), S. 18.

⁶⁷¹ Europäische Kommission (2002), S. 12.

⁶⁷² Europäische Kommission (2010c), S. 37 f.

8.2.1. Vorgaben der Europäischen Union

Im eGovernment Aktionsplan 2011–2015 schlägt die Europäische Kommission vor, durch die Entwicklung von elektronischen Diensten, die es Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ermöglichen, in einem anderen EU-Land zu studieren, zu wohnen oder sich zur Ruhe zu setzen, deren persönliche Mobilität zu fördern. Um für die europaweite Einführung grenzüberschreitender Dienste zu sorgen, sind die wichtigsten Dienstleistungen zu ermitteln, die auf europäischer Ebene entwickelt werden soll.⁶⁷³ Der eGovernment Aktionsplan 2011–2015 sieht also vor, dass bis 2015 eine Reihe von wichtigen grenzüberschreitenden Dienstleistungen online verfügbar sein sollen. Eine Definition erfolgt jedoch nicht. Schon in der Mitteilung zur Digitalen Agenda für Europa aus dem Jahr 2010 hat die Europäische Kommission von den Mitgliedstaaten die Verständigung über eine gemeinsame Liste grundlegender grenzüberschreitender öffentlicher Dienste verlangt.⁶⁷⁴ Eine solche Liste konnte allerdings auch nach eingehender Internetrecherche nicht aufgefunden werden. Der eGovernment Aktionsplan 2016–2020 wiederholt bzw. konkretisiert die Zielvorstellung der EU: Bis 2020 sollen die öffentlichen Verwaltungen als offene, effiziente und inklusive Institutionen agieren, die den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen grenzüberschreitende, personalisierte, bedarfsorientierte und vollständig digitalisierte öffentliche Dienstleistungen anbieten.⁶⁷⁵

Bis zu diesem Punkt wird die Wohnsitzanmeldung als Dienstleistung noch nicht konkret benannt. Die Digitalisierung der Wohnsitzanmeldung zählt jedoch auf das übergeordnete Ziel ein, den Unionsbürgerinnen und -bürgern den Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat zu erleichtern. Erst die Single Digital Gateway-Verordnung vom 2. Oktober 2018 spezifiziert in Anhang II 21 Verwaltungsleistungen, bei welchen die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die Nutzerinnen und Nutzer einen vollständigen Online-Zugang haben und diese vollständig online abwickeln können.⁶⁷⁶ Zwei dieser 21 Verwaltungsleistungen widmen sich dem Themenbereich Wohnen. Dem Lebensereignis „Wohnsitz“ wird die Beantragung eines Wohnsitznachweises mit dem Ziel, eine Bestätigung der Meldung an der aktuellen Adresse zu generieren, zugeordnet. Dem Lebensereignis „Umzug“ wird die Meldung einer

⁶⁷³ Europäische Kommission (2010a), S. 9 f.

⁶⁷⁴ Europäische Kommission (2010c), S. 39.

⁶⁷⁵ Europäische Kommission (2016), S. 2.

⁶⁷⁶ Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EU) 2018/1724.

Adressänderung, mit dem Ziel, die Abmeldung vom bisherigen Wohnsitz sowie die Anmeldung am neuen Wohnort zu bestätigen, zugeordnet.⁶⁷⁷

Die EU hat schon früh Impulse für den Ausbau von E-Government gesetzt und die Vereinfachung der Mobilität von Unionsbürgerinnen und -bürgern, auch in Hinblick auf das Ereignis „Wohnen“ durch die Digitalisierung von einschlägigen Verwaltungsleistungen gefordert. Mit der Single Digital Gateway-Verordnung aus dem Jahr 2018 verpflichtet die EU ihre Mitgliedstaaten erstmals konkret, die Dienstleistung ‚Wohnsitzanmeldung‘ digital zur Verfügung zu stellen. Neben dieser konkreten Verpflichtung durch die Single Digital Gateway-Verordnung spielt auch die eIDAS-Verordnung eine Rolle, denn die Sicherstellung einer sicheren, schnellen und effizienten elektronischen Identifizierung per eID-Karte ist für die digitale Abwicklung von Verwaltungsleistungen, also auch der Wohnsitzanmeldung, relevant.

8.2.2. Elektronische Wohnsitzanmeldung in der Bundesrepublik Deutschland

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum hat im Jahr 2015 die „100 wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger“⁶⁷⁸ herausgearbeitet. Die Studie wurde auf Grund des Vorstoßes der Regierungskoalition im Bund, eben diese TOP 100 Verwaltungsleistungen bundesweit einheitlich online anzubieten, erstellt.⁶⁷⁹ Im Ergebnis ist eine dieser TOP 100 Verwaltungsleistungen die An-, Ab-, Ummeldung (Meldeangelegenheiten) und fällt unter Einzelleistungen mit besonders hohem Aufkommen. Die Bestätigung der Meldung an der aktuellen Adresse fällt ebenfalls unter die TOP 100 Verwaltungsleistungen im Bereich der wichtigen Querschnittsleistungen.⁶⁸⁰

Mit der Verabschiedung des OZG, welches als Grundlage für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen dient, wurden Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Die digital anbietenden Verwaltungsleistungen wurden im Rahmen des OZG-Umsetzungskatalogs definiert, welcher in erster Auflage im April 2018 veröffentlicht wurde.⁶⁸¹ Der IT-Planungsrat hat am 28. Juni 2018 beschlossen,

⁶⁷⁷ Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

⁶⁷⁸ Hunnius/Schuppan (2015).

⁶⁷⁹ Hunnius/Schuppan (2015), S. III.

⁶⁸⁰ Hunnius/Schuppan (2015), S. 51.

⁶⁸¹ Stocksmeier/Hunnis (2018).

dass der OZG-Umsetzungskatalog in den Ländern und beim Bund eine gemeinsame Grundlage für die Umsetzung des OZG bilden soll.⁶⁸² Unter der Lebenslage „Wohnen“ wird die Wohnsitzmeldung genannt⁶⁸³, die somit unter eine der 575 OZG-Leistungen, die bis zum 31.12.2022 online angeboten werden sollen, fällt. Bei der Priorisierung der online anzubietenden Verwaltungsleistungen haben sich die Autoren des OZG-Umsetzungskataloges an der Studie zu den TOP 100 Verwaltungsleistungen sowie einer Auswertung der am häufigsten erfragten Leistungen bei Anrufen der Bürgerinnen und Bürger bei der Einheitlichen Behördenrufnummer 115 orientiert. Zur Orientierung diene ebenfalls der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung Nr. 1024/2012. Die Priorisierung der zu digitalisierenden Leistungen im Kontext des OZG basiert also u. a. auf den Vorschlag zur Single Digital Gateway-Verordnung.⁶⁸⁴

Abbildung 9 zeigt die Priorisierung des Bundes bei der OZG-Umsetzung und die Relevanz der europäischen Vorgaben.

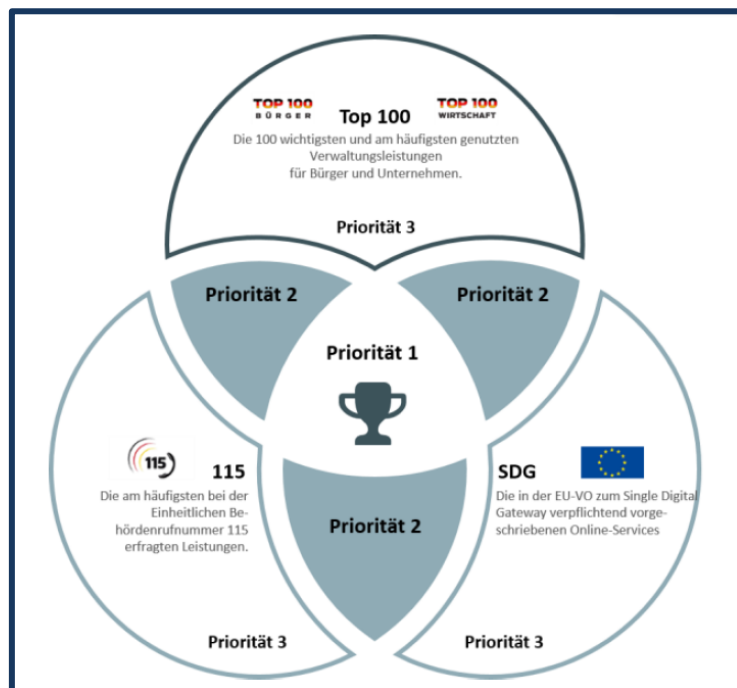


Abbildung 9: Priorisierung im Rahmen des OZG-Umsetzungskatalogs⁶⁸⁵

⁶⁸² IT-Planungsrat (2018b), o. S.

⁶⁸³ Stocksmeier/Hunnius (2018), S. 77.

⁶⁸⁴ Stocksmeier/Hunnius (2018), S. 15.

⁶⁸⁵ Stocksmeier/Hunnius (2018), S. 17.

Zeitgleich mit der Novellierung des OZG hat die Bundesregierung im Kabinett ein Eckpunktepapier für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung beschlossen, in welchem 16 Verwaltungsleistungen in den Fokus genommen werden, deren Digitalisierung die Bundesregierung besonders unterstützen möchte. Die Wohnsitzanmeldung ist eine der sog. Fokusleistungen. Die Auswahl der Fokusleistungen stützt sich ebenfalls auf die Verpflichtungen aus der Single Digital Gateway-Verordnung.⁶⁸⁶

Die tatsächliche Umsetzung der Wohnsitzanmeldung in ein digitales Format ist in Deutschland nach dem ‚Einer für Alle‘-Prinzip erfolgt. Das Amt für IT und Digitalisierung der Senatskanzlei Hamburg hat mit Fördermitteln des Bundesministeriums des Innern den Onlinedienst entwickelt. Der Online-Dienst wurde im Jahr 2022 zunächst in Hamburg pilotiert und anschließend für andere Bundesländer und somit alle Kommunen in Deutschland zur Verfügung gestellt.⁶⁸⁷ Die elektronische Ausstellung einer Meldebescheinigung bzw. eines Wohnsitznachweises wiederum entwickelt das Land Berlin als eine ‚Einer für Alle‘-Leistung.⁶⁸⁸ Der Online-Service ist laut den Angaben auf der Informationsplattform zur OZG-Umsetzung noch nicht zur Nachnutzung verfügbar.⁶⁸⁹

In Nordrhein-Westfalen hat die Landeshauptstadt Düsseldorf als erste Kommune des Landes den Online-Dienst ‚Elektronische Wohnsitzanmeldung‘ im April 2024 ihren Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt. Mit dem Roll-Out ist der Prozess der Wohnsitzanmeldung erstmals Ende-zu-Ende digitalisiert. Das Land NRW sowie die Förderale IT-Kooperation (Fitko) übernehmen die Finanzierung der anfallenden Betriebskosten für die Kommunen.⁶⁹⁰

8.2.3. Auswirkung der Maßnahmen der Europäischen Union

Zwischen der Zielvorstellung der EU, dass positive Effekte durch das Angebot digitaler, öffentlicher Dienstleistungen seitens der öffentlichen Verwaltung generiert werden sowie der Äußerung des Bedarfs einer Auflistung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen und der tatsächlichen Einführung der elektronischen Wohnsitzanmeldung in deutschen Kommunen sind mehr als 20 Jahre vergangen. Mittels Erlass der Single Digital Gateway-Verordnung im

⁶⁸⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025b), o. S.

⁶⁸⁷ Freie und Hansestadt Hamburg (2025), o. S.

⁶⁸⁸ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024b), S. 17.

⁶⁸⁹ Sachstand vom 07.06.2025 aufgerufen unter https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/detail?id=127734&nav=RegKO_RO&tb=projectdetails.

⁶⁹⁰ Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2024), o. S.

Jahr 2018 verpflichtet die EU ihre Mitgliedstaaten erstmals, die öffentliche Dienstleistung ‚Wohnsitzanmeldung‘ digital zur Verfügung zu stellen.

Deutschland hat zwar schon im Jahr 2015 die Wohnsitzanmeldung zu einer der TOP 100 Verwaltungsleistungen gekürt. Die Digitalisierung der Wohnsitzanmeldung wurde gleichwohl erst durch den OZG-Umsetzungskatalog aus dem Frühjahr 2018 verpflichtend. Bei Einsichtnahme in den OZG-Umsetzungskatalog und die dort enthaltenen Erläuterungen fällt auf, dass die Priorisierung der zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen u. a. auf Grundlage des Vorschlags zur Single Digital Gateway-Verordnung erfolgt ist. Die Autoren des Katalogs erwähnen dezidiert, dass die im Entwurf der Single-Digital Gateway-Verordnung genannten Verwaltungsleistungen im Rahmen der Priorisierung besonders berücksichtigt wurden.⁶⁹¹

Das Digitalisierungsvorhaben der Wohnsitzanmeldung hat im Gegensatz zu der elektronischen Rechnung keine besondere Aufmerksamkeit erfahren, vielmehr ist es Teil des Gesamtpaketes der wichtigen, zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen. Die Recherche ergab keine Hinweise auf etwaige durch die EU angelegte Großprojekte oder durch die Kommunen abgerufene Finanzmittel aus Förderprogrammen der EU.

In den wenigen relevanten Veröffentlichungen zu der Thematik lässt sich jedoch stets eine Referenz zur europäischen Ebene und insbesondere der Single Digital Gateway-Verordnung erkennen. So weist auch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen darauf hin, dass die elektronische Wohnsitzanmeldung Bestandteil der europäischen Single Digital Gateway-Verordnung ist, deren Ziel es ist, ausgewählte Verwaltungsverfahren auf europäischer Ebene vollständig digital und ohne Medienbrüche für Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zugänglich zu machen.⁶⁹²

Der Erlass und auch schon der Entwurf der Single Digital Gateway-Verordnung haben mithin dafür gesorgt, dass die Wohnsitzanmeldung seitens des Bundes als eine prioritär zu digitalisierende Verwaltungsleistung definiert wurde. Mit diesem von der EU erzeugten Druckmittel und durch die Entwicklung im Rahmen des ‚Einer für Alle‘-Modells seitens des Bundes wurde dafür Sorge getragen, dass in einer Vielzahl von Kommunen die Wohnsitzanmeldung digital durchgeführt werden kann.

⁶⁹¹ Stocksmeier/Hunnius (2018), S. 17.

⁶⁹² Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2024), o. S.

8.3. Fallstudie III: Elektronische Zulassung eines Kraftfahrzeugs

Die Bedeutung elektronischer Behördendienste, die die Europäische Kommission in ihren Mitteilungen aus den Jahren 2001, 2002 und 2010 hervorgehoben hat, lässt sich auch auf die Zulassung eines Kraftfahrzeuges beziehen, denn auch die auf Kraftfahrzeuge bezogenen Verwaltungsleistungen, u. a. die Anmeldung, Abmeldung, Umschreibung, Wiedenzulassung oder vorübergehende Zulassung von Kraftfahrzeugen stellen eine häufig genutzte Leistung dar und sind für Bürgerinnen und Bürger im Alltag relevant.

8.3.1. Vorgaben der Europäischen Union

Die Vorgaben der EU hinsichtlich der Digitalisierung der KFZ-Zulassung sind analog zu denen in Bezug auf die elektronische Wohnsitzanmeldung zunächst unspezifisch. Die eGovernment Aktionspläne der Jahre 2011 bis 2020 beziehen sich generell auf die Vorteile bzw. steigende Notwendigkeit der Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienstleistungen.⁶⁹³

Die Single Digital Gateway-Verordnung vom 2. Oktober 2018 wiederum definiert die KFZ-Zulassung in Anhang II als eine der 21 prioritär zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen. Unter dem Lebensereignis „Umzug“ wird die Zulassung eines Kraftfahrzeuges, das aus einem Mitgliedstaat stammt oder bereits in einem Mitgliedstaat zugelassen ist, mit dem Ergebnis eines Nachweises über die Zulassung eines Kraftfahrzeuges genannt.⁶⁹⁴

Es lässt sich vermuten, dass die frühen Impulse der EU hinsichtlich der Ausbreitung von E-Government und der Wunsch nach Vereinfachung der Mobilität für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Zulassung von Kraftfahrzeugen miteinschließen, doch erst die Single Digital Gateway-Verordnung geht konkret auf die Zulassung eines Kraftfahrzeuges ein und verpflichtet die Mitgliedstaaten, diese Verwaltungsleistung digital zur Verfügung zu stellen.

Hinsichtlich der digitalen Abwicklung spielt auch hier die eIDAS-Verordnung eine Rolle, da sie die Grundlage für eine sichere, digitale Identifizierung schafft.

⁶⁹³ Europäische Kommission (2010a); Europäische Kommission (2016).

⁶⁹⁴ Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

8.3.2. Elektronische Zulassung eines KFZ in der Bundesrepublik Deutschland

Seit dem Jahr 2015 wird in Deutschland die internetbasierte Zulassung von Kraftfahrzeugen (i-KFZ) implementiert, die die digitale Abwicklung von KFZ bezogenen Dienstleistungen⁶⁹⁵ zum Ziel hat.⁶⁹⁶

Das Projekt i-KFZ folgt einem stufenweisen Aufbau:

- Erste Stufe: Ab dem 1. Januar 2015 ist die Beantragung der Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen online möglich.
- Zweite Stufe: Ab dem 1. Oktober 2017 kann die Wiederezulassung für dieselbe Halterin bzw. denselben Halter mit identischem Kennzeichen im gleichen Zulassungsbezirk digital erfolgen.
- Dritte Stufe: Ab dem 1. Oktober 2019 sind Neuzulassung, Umschreibungen sowie sämtliche Varianten der Wiederezulassung online abwickelbar.
- Vierte Stufe: Ab dem 1. September 2023 sind sämtliche Dienstleistungen rund um die KFZ-Zulassung vollständig digitalisiert. Zudem können juristische Personen das i-KFZ-Verfahren nutzen und Fahrzeuge dürfen direkt im Anschluss an die digitale Zulassung am Straßenverkehr teilnehmen.⁶⁹⁷

Schon vor dem offiziellen Projektstart im Jahr 2015 hat sich die Pilotkommune Ingolstadt mit der Digitalisierung von KFZ-Dienstleistungen befasst. Im Jahr 2013 unternahm die Stadtverwaltung Ingolstadt einen Pilotversuch zur Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen der Audi AG. Die Erfahrungen aus dem Pilotversuch dienen als Grundlage für die Implementierung der ersten Stufe des Projektes i-KFZ. Die technische Umsetzung der ersten Stufe hat das Kraftfahrtbundesamt im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr im Jahr 2013 realisiert. Die Umsetzung jedoch obliegt den Kommunen.⁶⁹⁸

Dass Dienstleistungen rund um die Zulassung von Kraftfahrzeugen eine große Rollen spielen, zeigt sich daran, dass die An-, Ab- und Ummeldung eines Kraftfahrzeugs unter die TOP 100 Verwaltungsleistungen aus dem Jahr 2015 fallen und dort unter dem Punkt Einzelleistungen

⁶⁹⁵ Es handelt sich dabei um die Neuzulassung, Umschreibung mit/ohne Kennzeichenmitnahme, Wiederezulassung und Außerbetriebsetzung.

⁶⁹⁶ Gräfe et al. (2024), S. 12.

⁶⁹⁷ Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024b), o. S.

⁶⁹⁸ Zscheile/Ehneß (2013), o. S.

mit hohem Aufkommen aufgeführt werden.⁶⁹⁹ Zudem ist die Kraftfahrzeugzulassung, -um- und -abmeldung im aus dem Jahre 2018 stammenden OZG-Umsetzungskatalog unter der Lebenslage KFZ-Besitz aufgeführt⁷⁰⁰, die somit eine der 575 OZG-Leistungen darstellt, die bis zum 31.12.2022 online angeboten werden sollen. Die KFZ-Zulassung ist ebenfalls eine der 16 Fokusleistungen, deren Digitalisierung der Bund mit dem Erlass des OZG-Änderungsgesetzes besonders fördert.⁷⁰¹

Das Projekt i-KFZ hat in Deutschland eine besondere Aufmerksamkeit erfahren.⁷⁰² Eine Untersuchung von Gräfe et al. aus dem Jahr 2024 zeigt, dass 83 % der Zulassungsbehörden die i-KFZ nutzen.⁷⁰³

8.3.3. Auswirkungen der Maßnahmen der Europäischen Union

Die Europäischen Union hat schon in den 2010er-Jahren den Bedarf an digitalen Verwaltungsleistungen geäußert und die Vorteile einer digitalisierten Leistungserbringung erkannt. Die Digitalisierung der KFZ-Zulassung wird erstmals in der Single Digital Gateway-Verordnung benannt und gefordert. Diese ist zwar Grundlage für die Priorisierung der im OZG-Umsetzungskatalog genannten zu digitalisierenden Leistungen und der Fokusleistungen aus dem Jahr 2023, weitere Referenzen zur europäischen Ebene können den einschlägigen Veröffentlichungen zum Thema i-KFZ jedoch nicht entnommen werden.

Noch bevor die Europäische Union in der Single Digital Gateway-Verordnung die KFZ-Zulassung konkret benannt hat, hatte sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland bereits mit der Einführung des Projektes i-KFZ beschäftigt. Die Entwicklungen auf europäischer Ebene können in diesem Fallbeispiel als parallel, allerdings nicht als ursächlich für die Anstrengungen zur Digitalisierung der KFZ-Dienstleistungen betrachtet werden.

⁶⁹⁹ Hunnius/Schuppan (2015), S. 51.

⁷⁰⁰ Stocksmeier/Hunnius (2018), S. 212.

⁷⁰¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025b), o. S.

⁷⁰² Gräfe et al. (2024), S. 12.

⁷⁰³ Gräfe et al. (2024), S. 13.

8.4. Zwischenfazit: Fallstudien

Die Untersuchungsergebnisse zeigen zunächst, dass zwischen der politischen Absichtserklärung bzw. der Zielformulierung seitens der Europäischen Union und der tatsächlichen Einführung digitaler Lösungen eine nicht unbeachtliche zeitliche Diskrepanz liegt. Die EU hat schon in den frühen 2000er-Jahren die Relevanz und die Vorteile digitaler Verwaltungsleistungen erkannt, dennoch sind bis zum Abschluss verbindlicher Regelungen in Form von Verordnungen bzw. Richtlinien viele Jahre vergangen. Im Jahr 2010 hat die Europäische Kommission erklärt, dass die elektronische Rechnung zum neuen Standard gemacht werden soll und die Bedeutung elektronischer Verwaltungsdienste hervorgehoben. In Bezug auf die Einführung der elektronischen Rechnung hat die EU im Jahr 2014 eine entsprechende Richtlinie erlassen. Bezüglich der Digitalisierung von Verwaltungsdiensten hat die EU mit der Single Digital Gateway-Verordnung aus dem Jahr 2018 die Online-Abbildung relevanter Dienstleistungen vorgeschrieben. Zwischen der Absichtserklärung und der rechtlichen Konkretisierung liegen somit vier bzw. acht Jahre, wobei die elektronischen Verwaltungsdienste bereits in den Jahren 2001 und 2002 eine Rolle in den Mitteilungen der Kommission zu ‚eEurope‘ gespielt haben. Es lässt sich weiter erkennen, dass die tatsächliche Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben in deutschen Kommunen nach dem Erlass der gesetzlichen Vorgaben seitens der EU voranschreitet, wobei die digitalen Lösungen im Jahr 2025 noch nicht flächendeckend eingeführt sind.

Die EU gibt den Digitalisierungsvorhaben durch den Erlass von Verordnungen und Richtlinien einen Antrieb und vermag die Öffentlichkeitswirksamkeit der Themen zu verstärken.

Die EU hat die Digitalisierung der Wohnsitzanmeldung mittels der Single Digital Gateway-Verordnung beschleunigt. Durch die Definition von 21 Verwaltungsleistungen, die prioritär digitalisiert werden sollen, wurde der Digitalisierung der Wohnsitzanmeldung eine besondere Bedeutung beigemessen. Die Bundesrepublik Deutschland hat der europäischen Priorisierung schon Aufmerksamkeit geschenkt, als sich die Single Digital Gateway-Verordnung noch im Entwurfsstatus befand, und den Umsetzungskatalog des OZG darauf ausgelegt und damit die elektronische Wohnsitzanmeldung prioritär behandelt. Weitere Mittel der Einflussnahme seitens der EU sind in dem Fallbeispiel nicht ersichtlich.

Gleiches gilt für die elektronische Rechnung: Die gesetzgeberische Entwicklung auf europäischer Ebene hat der Einführung der elektronischen Rechnung in den Kommunalverwaltungen einen Schub gegeben. Neben dem Einfluss durch die Richtlinie 2014/55/EU hat die EU im Falle der elektronischen Rechnung eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt, die dem Ziel der Digitalisierung dienen. Über das Förderprogramm CEF wurden Projekte finanziell bezuschusst sowie inhaltliche Trainings angeboten. Es wurden zudem interoperable Datenmodelle, Normen und Infrastruktur geschaffen und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Dadurch hat die EU den Einführungsprozess angestoßen, eine breite Öffentlichkeit für das Thema geschaffen und die europaweite Akzeptanz von elektronischen Rechnungen befördert. Obwohl der Vollzug bzw. die Umsetzung der europäischen Vorgaben den Mitgliedsstaaten obliegt, hat die EU in diesem Fallbeispiel zur Digitalisierung beigetragen, indem sie den Austausch zu bewährten Verfahren und Technologien gefördert und den Aufbau von Infrastruktur durch finanzielle Förderung von Pilotprojekten unterstützt hat.⁷⁰⁴ Die Tatsache, dass die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung als ein einzeln ausgewiesenes, herausgehobenes Projekt durchgeführt wurde, bedingt vermutlich die stärkere Anschaulichkeit des Einflusses der EU in der Fallstudie I.

In dem ‚Bericht [...] über die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen‘ moniert die Kommission die spärliche Nutzung der europäischen Norm für die elektronische Rechnung. Dessen ungeachtet zeigt die Kommission keinen Weg auf, wie sie die Nutzung europäischer Normen zu fördern und für die mitgliedstaatlichen Behörden zu vereinfachen gedenkt. In Bezug auf die Kosten- und Nutzenanalyse für Behörden wird aufgezeigt, mit welchen Ausgaben die nationalen Behörden bei der Umsetzung der elektronischen Rechnung konfrontiert sind. Ausgaben für Softwarelösungen, Benutzungsleitfäden und die Rechts- und Lösungsanalyse könnte die EU entgegenen, indem sie geeignete Software, Benutzungsleitfäden und Handbücher zum Umsetzung zur Verfügung stellt, welche die Bedürfnisse der umsetzenden Behörden, insbesondere der lokalen Ebene, berücksichtigen.

Die Fallstudie zur elektronischen Zulassung eines Kraftfahrzeuges wiederum zeigt, dass die Mitgliedstaaten, in dem Fall Deutschland, eigene Anstrengungen zur Digitalen Transformation unternehmen und sich die Themenschwerpunkte, insbesondere bei der

⁷⁰⁴ u. a. Europäisches Parlament (2015) o. S.

Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, decken. So kann es vorkommen, dass ein Mitgliedstaat die Entwicklung digitaler Lösungen schon vor der Regelung auf europäischer Ebene vorantreibt. In diesem Fall ist somit keine Einflussnahme seitens der EU festzustellen.

Trotz Fortschritten bei der Umsetzung der drei näher betrachteten Digitalisierungsvorhaben kann eine flächendeckende Einführung der digitalen Lösungen bis heute nicht bestätigt werden. Die EU hat in der Richtlinie 2014/55/EU sowie in der Single Digitale Gateway-Verordnung klare Umsetzungsfristen vorgegeben, welche in keinem der drei Fallbeispiele lückenlos eingehalten wurden.

Dennoch kann die Europäische Union ihre Rechtssetzungskompetenz gezielt nutzen, um ihr übergeordnetes Ziel eines funktionierenden digitalen Binnenmarktes zu forcieren und den Ausbau elektronischer Behördendienste zu fördern. Auch wenn die EU nicht die Kompetenz besitzt, verwaltungsrechtliche und verwaltungsorganisatorische Angelegenheiten zu regeln, so verfügt sie doch mittels ihrer Rechtssetzungskompetenz über ein wirksames Machtinstrument, welches ihr erlaubt, in die kritischen Bereiche einzugreifen und letztlich die gesteckten Vorhaben im Bereich des E-Government zu erreichen. Im Vergleich zu den Soft Law-Instrumenten, erweist sich die Rechtssetzungskompetenz der EU zweifelsohne als stärkeres Machtinstrument.

Die Durchführung der drei Fallstudien ermöglicht einen vertieften Einblick in den Einfluss der EU auf die kommunale Ebene im Bereich des E-Government. Die begrenzte Anzahl der untersuchten Fallbeispiele führt allerdings zu einer eingeschränkten Generalisierbarkeit der Ergebnisse, zudem besteht das Risiko der Einzelfallabhängigkeit, da nur einzelne, ausgewählte Fallbeispiele beleuchtet wurden. Gleichzeitig stellen die drei Fallbeispiele wesentliche Verwaltungsleistungen dar und sind für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen relevant und somit prototypischer Art. Das Ziel der Fallstudien liegt nicht in der Gewinnung repräsentativer Ergebnisse, sondern in der Erlangung eines differenzierten Verständnisses der Beziehung zwischen EU und Kommunen. Um der eingeschränkten Generalisierbarkeit entgegenzuwirken, wurden zusätzlich leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten für kommunale Verwaltungsdigitalisierung durchgeführt, welche in Kapitel 9 beschrieben und ausgewertet werden.

Die verknüpfende Kombination der verschiedenen qualitativen Forschungsmethoden dient der Perspektiverweiterung und letztlich der Qualitätssteigerung.⁷⁰⁵

⁷⁰⁵ vgl. Pickel (2009), S. 517 f.

9. Expertinnen- und Experteninterviews

Zur weiteren Gewinnung tiefergehender Erkenntnisse darüber, wie die Kommunen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government wahrnehmen, wurden leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews geführt. Die Erkenntnisse führen gemeinsam mit den Ergebnissen der Fallstudien zur Beantwortung der Frage, ob die Maßnahmen der EU die Kommunalverwaltungen erreichen und dort den Ausbau der digitalen Verwaltungsleistungen fördern.

Den Expertinnen und Experten wurden Fragen zu ihrer Wahrnehmung und der Bekanntheit der EU-Maßnahmen im Bereich des E-Government, zu der Nutzung der EU-Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Kommunen gestellt. Zudem wurden die Expertinnen und Experten gebeten, die Maßnahmen der EU, deren Erfolg und den Einfluss auf ihre Kommune zu bewerten. Im Laufe der einzelnen Interviews stellte sich heraus, dass der Föderalismus, die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die ‚Dresdener Forderungen‘ und das ‚Einer für Alle‘-Modell bei der Verwaltungsdigitalisierung eine große Rolle spielen, da diese von den Expertinnen und Experten ausführlich thematisiert wurden.

Die Auswahl der Interviewfragen dient dem zentralen Erkenntnisinteresse der Dissertation, dem Einfluss der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen, sowie der Beantwortung der Forschungsfrage und den Leitfragen 4 und 5. Anhand der Antworten auf die Interviewfragen soll ein umfassendes Bild davon gewonnen werden, ob und wie die Maßnahmen der Europäischen Union zum Ausbau von E-Government in den Kommunen wahrgenommen, genutzt und bewertet werden. Die vier zentralen Themenblöcke des Interviews eignen sich, um zu verstehen,

- ob die Maßnahmen der EU in den Kommunen bekannt sind und wie sich der Informationsfluss gestaltet,
- inwieweit die Instrumente der EU von den Kommunen genutzt werden, etwa durch die Ausschöpfung von Fördermitteln oder die Nutzung von IT-Lösungen und Infrastruktur,
- wie die Kommunen die Relevanz, Effektivität und Nutzen der Maßnahmen der EU einschätzen und
- wie die Kommunen den Erfolg der Maßnahmen der EU bewerten und welche Potentiale gesehen werden.

Die Fragen wurden situativ angepasst. Der Interviewleitfaden findet sich in der Anlage 2.

Zur Akquise der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wurden die für Digitalisierung zuständigen Fachbereiche sämtlicher kreisfreier Städte im Bundesland Nordrhein-Westfalen angeschrieben. Es wurden ausschließlich kreisfreie Städte angeschrieben, da diese auf Grund der nicht vorhandenen Zugehörigkeit zu einem Landkreis eine höhere Verwaltungsautonomie und Entscheidungskompetenz besitzen und sämtliche kommunalen Aufgaben selbstständig erfüllen. Somit ist eine Vergleichbarkeit zwischen den befragten Verwaltungseinheiten gegeben. Die Auswahl wurde darüber hinaus auf kreisfreie Kommunen beschränkt, um im Rahmen der verfügbaren Ressourcen und des zeitlichen Rahmens eine inhaltlich fundierte und methodisch umsetzbare Untersuchung zu gewährleisten.

Von den 23 angeschriebenen Kommunen haben elf Kommunen nicht geantwortet. Sechs Kommunen haben geantwortet, ein Interview jedoch abgelehnt.

Die Absagen sind insofern nicht irrelevant, als dass drei Kommunen ihre *Absage mit einer Begründung* versehen haben.⁷⁰⁶ Die vertretende Person einer Kommune teilt mit, dass sie nicht weiterhelfen könne, da im Bereich E-Government keine Berührungspunkte zur EU bestehen. Die vertretende Person einer weiteren Kommune begründet die Absage damit, dass sie zu dem Themengebiet keinen Beitrag leisten könne, da sie sich mit der Rolle der EU noch nicht intensiv beschäftigt habe. Die vertretende Person der dritten Kommune, die ihre Absage mit einer Begründung versehen hat, führt aus, dass sie bislang noch keinen Einfluss der EU bemerkt habe, außer dass alle Portale miteinander verbunden sein sollen. Dies sei jedoch in der Kommune kein priorisiertes Thema, da der Bund selbst noch an der Inbetriebnahme seines Portals arbeite und die Kommune weiterhin mit der Umsetzung der Digitalisierung der OZG-Leistungen beschäftigt sei. Die erhaltenen Absagen lassen den Rückschluss zu, dass die EU im Bereich des E-Government in der kommunalen Verwaltungspraxis keine zentrale Rolle einnimmt, sodass ein Einfluss nicht unmittelbar erkennbar ist. Im Verlauf der Auswertung wird geprüft, ob die geführten Interviews diese erste Einschätzung untermauern.

Letztlich konnte mit Vertretenden von sechs Städten ein Interview geführt werden. Eine Kommune wurde durch zwei Beschäftigte vertreten, sodass insgesamt sieben Interviews geführt wurden. Drei der interviewten Personen sind mir aus dem beruflichen Kontext

⁷⁰⁶ E-Mails vom 20. Februar 2025, 08:39 Uhr, 28. März 2025, 11:11 Uhr und 4. April 2025, 12:07 Uhr, abgespeichert in Projektdokumentation.

persönlich bekannt. Die Bekanntschaft führte zwar einerseits zu einem erleichterten Zugang und einer vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre, andererseits können durch persönliche Bekanntschaften zwischen Forschenden und Interviewten Verzerrungen entstehen, z. B. die soziale Erwünschtheit des Antwortverhaltens. Auf Grund dessen wurde bei diesen drei Interviews ein besonderes Augenmerk auf eine neutrale Gesprächsführung anhand des Interviewleitfadens gelegt.

Die Interviews wurden zwischen Januar und Mai 2025 geführt, fanden bis auf ein Interview in einem digitalen Format statt und dauerten zwischen 15 und 45 Minuten. Ein Interview wurde auf Grund der räumlichen Nähe zu der befragten Person vor Ort geführt.

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sind in ihrer Kommunen für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verantwortlich und bekleiden folgende Funktionen:

- Chief Digital Officer
- Stabstellenleitung Digitalisierung
- Stellvertretende Abteilungsleitung Informations- und Kommunikationstechnik
- Teamleitung E-Government
- Fachreferent*in für Digitalisierung
- Digitalisierungsbeauftragte*r
- Sachbearbeitung E-Government und Dienstleistersteuerung

Die Auswertung der Interviews erfolgt anhand der in Kapitel 2.2.2 beschriebenen Vorgehensweise. Folgendes Kategoriensystem wird dabei zugrunde gelegt:

- Wahrnehmung und Bekanntheit der EU-Maßnahmen (Unterkategorien: EU mitdenken, Kenntnis von EU-Maßnahmen, Informationsfluss)
- Nutzung der EU-Maßnahmen (Unterkategorien: Fördermittel, EU-Standards und IT-Lösungen)
- Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen (Unterkategorien: Problematiken EU, KI-Verordnung, Sichtweise auf EU)
- Bewertung der Zukunftsperspektiven
- Innerdeutsche Aspekte (Unterkategorien: Dresdener Forderungen, Föderalismus, ‚Einer für Alle‘-Leistungen)

- Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation (Unterkategorien: Aufbau Digitalisierungskompetenzen, Bereitstellung finanzieller Mittel oder IT-Verfahren, Einbezug der Benutzenden-Perspektive, Digital-Gesetze bzw. Digitaltauglichkeit von Gesetzen, Priorisierung, Innovatives Denken und Strukturen, Einbindung von Kommunen und Informationsbereitstellung, Förderung der Zusammenarbeit)

9.1. Wahrnehmung und Bekanntheit der Maßnahmen der EU

Auf die Frage, ob die europäische Ebene in Betracht gezogen wird, wenn sich die Kommunen mit E-Government und der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen auseinandersetzen, antworten die Expertinnen und Experten weitgehend einheitlich. Sie stimmen überein, dass sie die Europäische Union zwar mitdenken, diese aber in der täglichen Arbeit keine prominente Rolle spielt. E2 berichtet, dass die EU bedacht wird, aber nicht in einem ausgeprägtem Maße.⁷⁰⁷ E3 bezieht sich auf den Arbeitsalltag und gibt an, dass die EU im täglichen Doing keine Rolle spielt.⁷⁰⁸ E5 beschreibt, dass die EU am Rande auftaucht.⁷⁰⁹ E7 geht wiederum davon aus, dass die EU bei den Digitalisierungsbestrebungen in den Kommunen nicht stringent mitgedacht wird, da sie zu weit weg ist.⁷¹⁰

E6 kommt als Erstes in den Sinn, dass die EU hingegen bei Vergabeprozessen eine große Rolle spielt, da bei der Beschaffung neuer Software die europarechtlichen Vergaberegeln eingehalten werden müssen. Europäische Lösungen, die der Kommune weiterhelfen würden, sind E6 nicht geläufig.⁷¹¹ E1 gibt mit einem, den ersten Satzteil betreffenden, ironischen Unterton Folgendes zu erkennen:

„Selbstverständlich denken wir die europäische Ebene immer mit und nein, das spielt in der täglichen Praxis keine Rolle.“⁷¹²

Die Bekanntheit der Maßnahmen der EU beschränkt sich auf die gesetzlichen Vorgaben, dem Sekundärrecht der Union. Die KI-Verordnung spielt zu der Zeit der Interviewgespräche eine große Rolle in den Kommunen, zudem ist die Single Digital Gateway-Verordnung und die

⁷⁰⁷ Transkript 02_20250211-1630, S. 1.

⁷⁰⁸ Transkript 03_20250407-1600, S. 1.

⁷⁰⁹ Transkript 05_20250416-1000, S. 3.

⁷¹⁰ Transkript 07_20250513-0900, S. 5.

⁷¹¹ Transkript 06_20250423-1500, S. 1.

⁷¹² Transkript 01_20250207-0900, S. 1.

eIDAS-Verordnung, insbesondere die EUDI-Wallet, bekannt.⁷¹³ E3 ist darüber hinaus bewusst, dass die EU eine bestimmte Anzahl an Verwaltungsleistungen spezifiziert hat, die vorrangig digitalisiert werden sollen.⁷¹⁴ E7 kennt den eGovernment Aktionsplan.⁷¹⁵

E2 betont in diesem Zusammenhang, dass die EU keinen blinden Fleck darstellt und Gesetzesbestrebungen sowie Rahmenbedingungen bekannt sind, dass jedoch keine explizite Recherche betrieben wird.⁷¹⁶

Informationen über die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government erhalten die für Digitalisierung zuständigen Einheiten in den Kommunen allen voran über den Deutschen Städtetag.⁷¹⁷ Zudem dienen Netzwerke sowie der Austausch über Portale oder im Rahmen von Workshops und Fachkonferenzen als Informationsquelle.⁷¹⁸ E7 betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Netzwerken, da durch die Vernetzung mit anderen Expertinnen und Experten wichtige Informationen und Hilfestellungen weitergegeben werden können. So führen laut E7 auch Vernetzungsplattformen wie LinkedIn zu Informationsgewinnen.⁷¹⁹ Das Internet sowie Newsfeeds bieten ebenso Informationen.⁷²⁰ E5 berichtet, dass die Informationen etwa auch über die Akteurinnen und Akteure der Stadtpolitik an die Digitalisierungsfachbereiche herangetragen werden.⁷²¹

Die Relevanz der Kenntnisse über die Maßnahmen der EU im Bereich E-Government wird von den Expertinnen und Experten insofern geschmälert, als dass auf Grund des föderalistischen Staatsaufbaus in Deutschland die Umsetzung der europäischen Vorgaben durch Bund und Länder weitergegeben bzw. vorgegeben wird.

„Also zumindest ich in meiner Rolle gehe davon aus, dass wenn die EU wichtige Vorgaben für uns macht, die über den Bund und das Land an uns weitergegeben werden.“⁷²²

E3 gibt zu bedenken, dass die Konstruktion innerhalb Deutschlands im Vergleich zu anderen Ländern eine andere ist und nimmt ebenfalls an, dass, in Bezug auf die 21 vorrangig zu

⁷¹³ vgl. Transkripte 01-07.

⁷¹⁴ Transkript 03_20250407-1600, S. 1.

⁷¹⁵ Transkript 07_20250513-0900, S. 6.

⁷¹⁶ Transkript 02_20250211-1630, S. 1.

⁷¹⁷ vgl. Transkripte 01; 03; 04.

⁷¹⁸ vgl. Transkripte 01; 02; 03; 05; 07.

⁷¹⁹ Transkript 07_20250513-0900, S. 6.

⁷²⁰ vgl. Transkripte 01; 04.

⁷²¹ Transkript 05_20250416-1000, S. 4.

⁷²² Transkript 05_20250416-1000, S. 3.

digitalisierenden Verwaltungsleistungen, Bund und Länder die EU-Vorgabe mitdenken.⁷²³ E1 stellt heraus, dass die Kommunen auf die Umsetzung der EU-Vorgaben nicht immer Einfluss nehmen können und verdeutlicht das am Beispiel der EUDI-Wallet: Die DeutschlandID soll in die EUDI-Wallet integriert und dort als Identitätsnachweis hinterlegt werden. Dem Bund obliegt die Federführung und die Verantwortung für die Integration.⁷²⁴

Der gesetzliche Rahmen für den Ausbau von E-Government, den die EU mittels ihrer Sekundärrechtsakte gestaltet, ist in den befragten Kommunen bekannt. Über die Inhalte der KI-Verordnung, der eIDAS-Verordnung und der Single Digital Gateway-Verordnung hinaus haben die Expertinnen und Experten keine Maßnahmen der Europäischen Union benannt. Die Informationen über die Maßnahmen der EU beziehen die befragten Kommunen nicht von der EU direkt, sondern über Institutionen wie den Deutschen Städtetag und über diverse Austauschformate mit anderen Kommunen bzw. Dienstleistern.

Den befragten Kommunen ist bewusst, dass von der EU Vorgaben zum E-Government ausgehen, allerdings spielt die EU im Verwaltungsalltag eine unwesentliche Rolle. Die bereits dargestellten Absagen dreier Kommunen zeichnen ein gleiches Bild, denn die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen geben in ihren Absagen ebenfalls zu erkennen, dass die EU bei ihrer Tätigkeit im Bereich des E-Government keine große Bedeutung hat.

9.2. Nutzung der Maßnahmen der EU

Die auf den Bereich der unionsrechtlichen Vorgaben beschränkten Kenntnisse der Kommunen über die Maßnahmen der EU werden durch die Antworten zur Nutzung von EU-Instrumenten verdeutlicht.

In den Kapiteln 3.8 bis 3.10 wird dargestellt, dass die Europäische Union Digitalprogramme, Instrumente zur technischen Unterstützung oder die Plattform ‚The Interoperable EU Portal‘ mitsamt Open-Source-Software zur Verfügung stellt. Zudem führt die EU im Rahmen der digitalen Dekade groß angelegte Projekte durch, die die Digitale Transformation vorantreiben sollen. Die Expertinnen und Experten erwähnen zu keinem Zeitpunkt, dass solche Instrumente der EU genutzt werden.

⁷²³ Transkript 03_20250407-1600, S. 1.

⁷²⁴ Transkript 01_20250207-0900, S. 2.

„[...] ich muss, zu meiner vielleicht Schande, weiß ich gar nicht, gestehen, ich weiß gar nicht, dass es sowas gibt.“⁷²⁵

E6 verdeutlicht, dass Instrumente der EU, in Form von Lösungen, die den Kommunen ggf. weiterhelfen, in der Kommune nicht präsent sind.⁷²⁶ E2 gibt an, dass die Kommune sich nicht operativ an EU-Instrumenten bzw. -projekten beteiligt.⁷²⁷

E1 spekuliert, dass Bund und Länder sich schwertun, auf Instrumente der EU hinzuweisen, denn wenn diese die Nutzung von EU-Instrumenten vorschreiben würden, würden die Kommunen verlangen, dass Bund oder Land die ggf. anfallenden Kosten übernehmen.⁷²⁸

Ob der Nutzung europäischer Fördermittel im Bereich E-Government befragt, berichten die Expertinnen und Experten, dass keine Fördergelder der EU abgerufen werden. Informationen erhalten die für Digitalisierung zuständigen Einheiten zwar über die Europabüros der Kommunen⁷²⁹, jedoch finden sich im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung wenig passende Angebote, so E1.⁷³⁰ E3 erlebt die EU-Fördermittel nicht nur als nicht passgenau, sondern auch als aufwendig in der Umsetzung.⁷³¹ E5 empfindet es generell als schwierig, sich auf Fördermittel zu bewerben und diese zu bekommen.⁷³² E7 wünscht, dass der Zugang zu europäischen Fördermitteln erleichtert wird, derzeit bedürfe es auf Grund der Komplexität speziell geschulter Beschäftigter, die sich mit der Akquise europäischer Fördermitteln auskennen.⁷³³

„Also wir sind da schon bei jedem Projekt auch immer wieder [...] mit dem Fördermittelmanagement im Austausch und gucken gibt es irgendwas? Es gibt aber selten etwas, das jetzt von der EU so flächig Digitalisierung fördert.“⁷³⁴

Die von der EU geförderten Themen zählen hinsichtlich der Produktverantwortung selten ausschließlich zu dem Digitalisierungstopf, sondern sind mit anderen Themen, z. B. Klimaschutz, gekoppelt, so E2.⁷³⁵

⁷²⁵ Transkript 01_20250207-0900, S. 2.

⁷²⁶ Transkript 06_20250423-1500, S. 1.

⁷²⁷ Transkript 02_20250211-1630, S. 1.

⁷²⁸ Transkript 01_20250207-0900, S. 2.

⁷²⁹ vgl. Transkripte 01; 02; 03.

⁷³⁰ Transkript 01_20250207-0900, S. 3.

⁷³¹ Transkript 03_20250407-1600, S. 3.

⁷³² Transkript 05_20250416-1000, S. 1.

⁷³³ Transkript 07_20250513-0900, S. 9.

⁷³⁴ Transkript 02_20250211-1630, S. 3.

Die befragten Kommunen nutzen weder Instrumente der EU, noch schöpfen sie Fördermittel aus, die die EU zur Verfügung stellt.

9.3. Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen

Die Auswirkungen, die die Rechtsakte der EU auf die Kommunen haben, werden zu Beginn des Jahres 2025 durch die KI-Verordnung verdeutlicht, welche in den Interviews stets ohne Nachfrage zur Sprache kommt.

Die KI-Verordnung ist laut E2 ein „riesen Ding“.⁷³⁶ In den Kommunen von E4 und E5 setzen sich zum Zeitpunkt der Interviews die Rechtsämter mit der KI-Verordnung auseinander und prüfen, welche Anforderungen berücksichtigt werden müssen.⁷³⁷ E4 empfindet die Inhalte der KI-Verordnung in Bezug auf die Kommunen als nicht eindeutig.⁷³⁸

„[...] wir versuchen im Moment so einen gewissen Spagat zwischen Erhalt der Experimentierfreudigkeit und Innovation und dem Einhalten der rechtlichen Regelungen.“⁷³⁹

Die Expertinnen und Experten stellen eine Anforderung aus der Verordnung, die Vermittlung von KI-Kompetenzen an das Personal, besonders heraus. E1 ist allerdings vollkommen unklar, welche Schulungen konkret benötigt werden.⁷⁴⁰

„[...] das Thema Schulung ist gerade auch überall in aller Munde.“⁷⁴¹

Da es noch keinen klaren Sanktionskatalog gibt, werden sich Einzelheiten künftig noch klären, so E4.⁷⁴² E1 kritisiert, dass die EU eine Verordnung produziert, sich aber erst im Nachgang Gedanken um die Auslegung gemacht wird. Eine Einordnungshilfe wäre hilfreich, damit nicht sämtliche Kommunen sich die gleichen Gedanken machen müssen. E1 schlägt in diesem Zusammenhang vor, dass auf EU-Ebene Standardprodukte, die weit verbreitet sind,

⁷³⁵ Transkript 02_20250211-1630, S. 3.

⁷³⁶ Transkript 02_20250211-1630, S. 1.

⁷³⁷ vgl. Transkript 04; Transkript 05.

⁷³⁸ Transkript 04_20250415-1200, S. 1.

⁷³⁹ Transkript 04_20250415-1200, S. 1.

⁷⁴⁰ Transkript 01_20250207-0900, S. 5.

⁷⁴¹ Transkript 03_20250407-1600, S. 9.

⁷⁴² Transkript 04_20250415-1200, S. 7.

z. B. ChatGPT, vorgeprüft und klassifiziert werden, sodass Einheitlichkeit gefördert wird und nicht alle Kommunen denselben Prüfaufwand haben.⁷⁴³

Zur Konkretisierung des Umgangs mit KI und zur Wahrung der europarechtlichen Regelungen hat die Kommune von E4 eine Handreichung für die Beschäftigten erstellt.⁷⁴⁴ E3 berichtet, dass die Fachbereiche E-Government, Datenschutz und Rechtsangelegenheiten gemeinsam einen interdisziplinären KI-Kodex für die eigene Kommune entwickelt haben.⁷⁴⁵ Eine Relation zur EU wird dabei allerdings nicht hergestellt.

Mit Bezug zur KI-Verordnung gibt E5 zu erkennen, dass die Kommune immer dann auf Maßnahmen der EU schaut, wenn seitens Bund und Ländern dazu noch keine Regelungen erlassen wurden.⁷⁴⁶

E5 berichtet darüber hinaus, dass viele Unternehmen auf die Kommune zukommen, um Dienstleistungen in Bezug auf Künstliche Intelligenz zu verkaufen. Die Unternehmen bewerben ihre Dienstleistungen, z. B. in Form von Workshops, indem sie die Kommune verunsichern und eine rechtssichere Lösung versprechen, sofern die Dienstleistung in Anspruch genommen wird.⁷⁴⁷

Mit Blick auf die EU empfinden die Kommunen nicht nur fehlende Umsetzungshilfen und mangelnde Konkretisierungen der Regelungsinhalte als problematisch, sondern auch die zeitliche Komponente der EU-Maßnahmen sowie die Distanz zur EU.

E1 bemängelt, dass trotz der Tatsache, dass die EU E-Government-Themen regelt, diese langfristig angeschoben werden, irgendwann langfristig wirken und auf kommunaler Ebene gefühlt nicht wirklich ankommen. Das liegt laut E1 auch daran, dass die Umsetzung europäischer Regelungen durch den Bund langwierig ist und es anschließend oftmals den Ländern überlassen wird, die Regelungen an die Kommunen zu tragen.⁷⁴⁸

„Aber es ist zäh, dauert unglaublich lange und es unglaublich kompliziert.“⁷⁴⁹

⁷⁴³ Transkript 01_20250207-0900, S. 5.

⁷⁴⁴ Transkript 04_20250415-1200, S. 1.

⁷⁴⁵ Transkript 03_20250407-1600, S. 9.

⁷⁴⁶ Transkript 05_20250416-1000, S. 3.

⁷⁴⁷ Transkript 05_20250416-1000, S. 4.

⁷⁴⁸ Transkript 01_20250207-0900, S. 1.

⁷⁴⁹ Transkript 01_20250207-0900, S. 1.

E7 moniert die Flut an Inhalten und Informationen und dass die Kommunen einerseits nicht immer in der Lage sind, zu bewerten, welche Inhalte für sie wichtig sind, und andererseits auch oftmals nicht in der Position sind, Dinge final zu entscheiden.⁷⁵⁰

E6 gibt zu verstehen, dass die EU für die Sphären, in denen die Kommune sich bewegt, zu weit weg ist.⁷⁵¹ E2 stellt zudem fest, dass die Maßnahmen der EU nicht individuell genug sind, um die Herausforderungen und Probleme vor Ort zu berücksichtigen.⁷⁵² E3 gibt zudem zu Bedenken, dass Deutschland sich mit der Mehrsprachigkeit schwertut.⁷⁵³

Bei der Befragung zur Bedeutung und Relevanz der EU-Maßnahmen ergibt sich erneut ein einheitliches Bild.

E1 schätzt den Einfluss der EU auf die Kommune als gering ein, da kein unmittelbarer Bezug zur EU besteht. Sobald Regelungen der EU auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen, steht ein langwieriger Prozess bevor, ehe die europäischen Regelungen in ein deutsches Gesetz fließen. Insofern ist laut E1 der überwiegende Teil der Themen national geprägt.⁷⁵⁴

„Die EU kommt ja nicht ungefiltert bei den Kommunen an.“⁷⁵⁵

E2 zeichnet ein ähnliches Bild, die EU ist im Arbeitsalltag nur mittelbar spürbar. Digitalisierungsvorgaben werden durch die Kommunen in der Regel nur auf die Bundes- oder Landesebene zurückgeführt, auch wenn es sich dabei um eine EU-Vorgabe handelt. Insofern werden die Vorgaben der EU regelmäßig nur mittelbar erfüllt.⁷⁵⁶ E6 teilt die Ansicht, dass die EU nicht unmittelbar in der Kommune wirkt.⁷⁵⁷ E7 vermutet, dass ggf. hinter den ‚Einer für Alle‘-Leistungen europäische Regelungen oder Förderungen stecken, die Kommunen jedoch letztlich mit der EU nur indirekt in Berührung kommen.⁷⁵⁸

⁷⁵⁰ Transkript 07_20250513-0900, S. 10.

⁷⁵¹ Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁷⁵² Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁷⁵³ Transkript 04_20250415-1200, S. 2.

⁷⁵⁴ Transkript 01_20250207-0900, S. 6.

⁷⁵⁵ Transkript 03_20250407-1600, S. 8.

⁷⁵⁶ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁷⁵⁷ Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁷⁵⁸ Transkript 07_20250513-0900, S. 5.

„Genau, also das [Anmerkung: gemeint sind die EU-Vorgaben] erfüllen wir natürlich schon. Aber auch ganz klar nicht, weil die EU uns das vorgibt, sondern weil es halt eben ein OZG gibt, dass uns das vorgibt oder das E-Government-Gesetz“.⁷⁵⁹

Gleichwohl betrachten die Befragten die EU als Treiber.

E4 betrachtet die Vorgabe rechtlicher Rahmenbedingungen seitens der EU als den richtigen Weg, um Hürden abzubauen, da die Digitalisierung nicht an den deutschen Grenzen endet. Insofern empfindet E4 die EU als Treiber.⁷⁶⁰ E2 sieht die Regelungen der EU ebenfalls als Antrieb und mutmaßt, mit Bezug zur KI-Verordnung, dass es in Deutschland noch keinen Regelungsrahmen gäbe, hätte die EU nicht die KI-Verordnung erlassen. Die Kommunen profitieren insofern vom regulatorischen Ansatz der EU.⁷⁶¹ E7 ist der Ansicht, dass die EU den Ausbau von E-Government durch die Bereitstellung von Leitlinien, Standards und Fördermitteln fördert, diese Förderung jedoch nur indirekt auf die Kommunen einwirkt.⁷⁶²

Der dritte Fragenblock der Expertinnen- und Experteninterviews hat ebenfalls ausschließlich die regulatorischen Vorgaben der EU zum Inhalt, andere Instrumente der EU werden nicht erwähnt. Die Regelungen der EU im Bereich des E-Government werden grundsätzlich als Antrieb betrachtet, allerdings haben diese für die Kommunen keine besondere Relevanz, da überwiegend die nationalen Regelungen eine Rolle bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben spielen.

9.4. Bewertung und Zukunftsperspektiven

Die Bewertung der EU-Maßnahmen erfolgte bereits im vorherigen Fragenblock. Die Expertinnen und Experten wurden schließlich befragt, welche Maßnahmen sie sich von der EU wünschen würden bzw. welche Potentiale durch die EU gehoben werden könnten. Nicht alle der Expertinnen und Experten haben Wünsche geäußert.

⁷⁵⁹ Transkript 02_20250211-1630, S. 2

⁷⁶⁰ Transkript 04_20250415-1200, S. 5.

⁷⁶¹ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁷⁶² Transkript 07_20250513-0900, S. 6.

Nach Auffassung von E4 soll die EU weiterhin die großen Linien vorgeben, begründet wird die Aussage wie folgt:

„Aber, wenn die Regelungen da sind, Sie wissen ja wie Deutschland tickt: Wenn es ein Gesetz gibt, dann wird es auch gemacht. Wenn es kein Gesetz gibt, dann wird es eben nicht gemacht.“⁷⁶³

E1 wünscht sich seitens der EU die Bereitstellung von Umsetzungshilfen, denn immer dann, wenn die Regulatorik der EU nicht eindeutig ist, stehen alle Kommunen vor der Herausforderung ob der korrekten Umsetzung.⁷⁶⁴ Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt, erwartet E1 zudem, dass die EU sich vor dem Inkrafttreten von Rechtsakten Gedanken um deren Auslegung macht und zentrale Anwendungen auf deren Vereinbarkeit mit den Vorgaben prüft und allgemeine Einordnungshilfen zur Verfügung stellt.⁷⁶⁵

E2 ist der Meinung, dass die Kommune weniger von konkreten Projekten der EU profitiert, sondern, dass zum einen der regulatorische Ansatz willkommen ist, und zum anderen technische Produkte oder Plattformen, die die Kommunen nutzen können, nützlich wären.⁷⁶⁶

E1 vermutet ebenfalls, dass die EU bei der Bereitstellung digitaler Lösungen für zentrale Leistungen eine Rolle spielen könnte.⁷⁶⁷ Dem pflichtet E6 bei. Die EU könne Schritte einleiten, die dazu führen, dass zentrale Lösungen für gleichartige Prozesse entwickelt werden, das sei ein Schritt in die richtige Richtung.⁷⁶⁸

E3 stellt sich in diesem Zusammenhang vor, dass die EU Auftragsangelegenheiten, bei denen die Kommunen wenig Spielraum haben und deren Vorgehensweise in allen Mitgliedstaaten ähnlich ist, z. B. bei KFZ-Angelegenheiten, prozessual vereinheitlicht und eine Software zur digitalen Abwicklung zur Verfügung stellt.⁷⁶⁹ E4 vertritt ebenfalls die Ansicht, dass die EU Vorgänge im Bereich des KFZ-Wesens vereinheitlichen sollte.⁷⁷⁰

Vor dem Hintergrund der Neuauflage des städtischen Intranets und der Speicherung der Daten wünscht E2 sich, dass die EU eine Umgebung bzw. Cloud aufbaut, auf der Daten konform zur

⁷⁶³ Transkript 04_20250415-1200, S. 6 f.

⁷⁶⁴ Transkript 01_20250207-0900, S. 6.

⁷⁶⁵ Transkript 01_20250207-0900, S. 5.

⁷⁶⁶ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁷⁶⁷ Transkript 01_20250207-0900, S. 3 f.

⁷⁶⁸ Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁷⁶⁹ Transkript 03_20250407-1600, S. 5 f.

⁷⁷⁰ Transkript 04_20250415-1200, S. 6.

Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) gespeichert werden können. So könne man umgehen, dass die Kommunen sich die Frage des Datenschutzes in jedem Einzelfall stellen müssen.⁷⁷¹

E6 wünscht sich seitens der EU eine Vereinfachung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse.⁷⁷²

E7 erachtet die Förderung von Wissens- und Erfahrungsaustausch in Form von Plattformen oder Chatportalen und das Darstellen von Best-Practice-Beispielen als wünschenswert. Ebenfalls wünschenswert sind laut E7 Modellprojekte, die als Vorbilder dienen, skalierbar sind und von einer Vielzahl an Kommunen tatsächlich genutzt werden können. Zudem ist E7 der Auffassung, dass gezielte Schulungsprogramme, wie EU-Trainings, sinnvoll wären, u. a. zur Förderung der Englischsprachkenntnisse in deutschen Kommunen.⁷⁷³

An den von den Expertinnen und Experten geäußerten Wünschen zeigt sich, dass die Rahmengesetzgebung der EU positiv gesehen und begrüßt wird. Die Expertinnen und Experten wünschen sich allerdings nicht nur einen Rahmen, sondern vielmehr konkretisierende Hilfestellungen von der EU: von Einordnungs- oder Umsetzungshilfen über die Vorgabe einheitlicher Prozesse und den Erlass einheitlicher Vorgaben zum Umgang mit Standardanwendungen und Datenschutzfragen bis hin zur Bereitstellung einer einheitlichen Umgebung zur Speicherung von Daten sowie speziellen Austausch- und Schulungsprogrammen.

9.5. Nationale Aspekte

Im Laufe der Gespräche kamen die Expertinnen und Experten immer wieder auf nationale Aspekte des E-Government zu sprechen. Der Gesprächsanteil konkret zur Europäischen Union und deren Maßnahmen war im Vergleich zu den nationalen Themen geringen Umfangs. Die Expertinnen und Experten lenkten das Gespräch regelmäßig zurück auf innerdeutsche Belange. So wurden neben den zuvor ausgewerteten Inhalten insbesondere der deutsche Staatsaufbau, die ‚Dresdner Forderungen‘ und das ‚Einer für Alle‘-Modell thematisiert.

⁷⁷¹ Transkript 02_20250211-1630, S. 5.

⁷⁷² Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁷⁷³ Transkript 07_20250513-0900, S. 9 f.

Das föderale System Deutschlands wird von den Expertinnen und Experten als komplex beschrieben.⁷⁷⁴ Die Komplexität des deutschen Staatsaufbaus wird als Grund dafür angesehen, weshalb die Maßnahmen bzw. Vorgaben der EU nicht direkt zu den Kommunen durchdringen und deren Umsetzung nicht immer von den Kommunen beeinflusst werden kann. Als Beispiel nennt E1, dass die Kommunen auf die Bereitstellung der zentralen Infrastruktur zur DeutschlandID warten, womit letztlich die Vorgaben der EU zur EUDI-Wallet umgesetzt werden sollen.⁷⁷⁵ E3 bestätigt mit Blick auf den Föderalismus die Auffassung von E2⁷⁷⁶ und E5⁷⁷⁷, dass Kommunen als unterste Ebene im Staatsaufbau davon ausgehen müssen, dass der Bund und die Länder die europäischen Vorgaben mitdenken.⁷⁷⁸

E7 empfindet den Föderalismus in Deutschland im Hinblick auf den Ausbau von E-Government sowohl als förderlich als auch bremsend. Förderlich sei der Föderalismus insofern, als dass er die Anpassung an die spezifischen Bedürfnisse der Kommunen und maßgeschneiderte Lösungen zulasse. Bremsend sei im Umkehrschluss die damit einhergehende Uneinheitlichkeit, denn fehlende Standardisierung verlangsamt die Prozesse. Die durch den Föderalismus bedingte komplexe Struktur führt nach Ansicht von E7 zu einer erheblichen Verlangsamung.⁷⁷⁹

E6 resümiert, dass der Föderalismus ein Hindernis für die Digitalisierung der Verwaltung darstellt.⁷⁸⁰

Einige der Befragten bekräftigen vor dem Hintergrund der Fülle an Digitalisierungsvorhaben die ‚Dresdener Forderungen‘. E1 stellt fest, dass die Kommunen eine Entlastung von der Routinearbeit benötigen und fordert, dass die Strukturen innerhalb Deutschlands überdacht werden und der Bund den Kommunen für die Digitalisierung der Pflichtaufgaben Werkzeuge zur Verfügung stellt.⁷⁸¹ E3 unterstreicht die Forderung und empfindet es als ineffektiv, dass bei der Erfüllung von Auftragsangelegenheiten jede Kommune für sich eine Software entwickeln oder einkaufen, updaten und administrieren muss.⁷⁸² E4 appelliert, dass die

⁷⁷⁴ vgl. Transkripte 01-07.

⁷⁷⁵ Transkript 01_20250207-0900, S. 2.

⁷⁷⁶ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁷⁷⁷ Transkript 05_20250416-1000, S. 3.

⁷⁷⁸ Transkript 03_20250407-1600, S. 1.

⁷⁷⁹ Transkript 07_20250513-0900, S. 2.

⁷⁸⁰ Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁷⁸¹ Transkript 01_20250207-0900, S. 1, S. 6.

⁷⁸² Transkript 03_20250407-1600, S. 2.

Kommunen vor Aufgaben ersticken und keinen Mehrwert daraus schöpfen, dass sie für die Pflichtaufgaben eigene Softwarelösungen haben. E4 erachtet es deshalb als sinnvoll, dass der Regelungsgeber, in der Regel der Bund, eine digitale Anwendung bereitstellt.⁷⁸³

Als bremsenden Faktor beschreibt E6 zudem die Tatsache, dass alle Kommunen sich mit den gleichen Fragestellungen beschäftigen müssen, unabhängig davon, ob es sich um die Erledigung einer Pflichtaufgabe oder generell die Nutzung von Softwareprodukten, z. B. die Frage des Datenschutzes bei Inbetriebnahme von Microsoft Office-Produkten, handelt. Daher sei Zentralisierung von Vorteil.⁷⁸⁴

Vor diesem Hintergrund hat E7 die Vision, dass in Zukunft die Fokusleistungen als Online-Services an einem zentralen Ort angeboten und zentral gesteuert werden, sodass die Kommunen sich künftig nicht mehr mit diesen Standardleistungen beschäftigen müssen.⁷⁸⁵

Das ‚Einer für Alle‘-Modell stößt bei den Expertinnen und Experten grundsätzlich auf Zustimmung, zeigt jedoch auch negative Seiten.

E1 erkennt an, dass die deutsche Verwaltung mit den Lösungen nach dem ‚Einer für Alle‘-Modell auf einem guten Weg ist. Die Kommune hat sich der digitalen Wohnsitzanmeldung, einer von der Stadt Hamburg entwickelten digitalen Lösung, angeschlossen, allerdings funktioniert der Vorgang laut E1 noch nicht ohne Medienbrüche.⁷⁸⁶

E2 empfindet die finanzielle Belastung durch die Nutzung der digitalen Lösungen nach dem ‚Einer für Alle‘-Modell als teuer. Eine Refinanzierung der im Rahmen des Modells angebotenen Lösungen könnte den finanziellen Aufwand mindern.⁷⁸⁷

E3 kritisiert, dass die digitalen Lösungen nach dem ‚Einer für Alle‘-Modell nicht in jedem Fall interoperabel sind und aus den verschiedenen Bundesländern eingekauft werden müssen.⁷⁸⁸ E4 und E5 geben in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass sich die rechtlichen Regelungen in den Bundesländern unterscheiden und die digitalen Lösungen nach dem ‚Einer für Alle‘-Modell nicht immer passgenau sind, da die gesetzlichen Grundlagen

⁷⁸³ Transkript 04_20250415-1200, S. 3.

⁷⁸⁴ Transkript 06_20250423-1500, S. 1.

⁷⁸⁵ Transkript 07_20250513-0900, S. 3.

⁷⁸⁶ Transkript 01_20250207-0900, S. 4.

⁷⁸⁷ Transkript 02_20250211-1630, S. 4.

⁷⁸⁸ Transkript 03_20250407-1600, S. 7.

bundesländerübergreifend voneinander abweichen.⁷⁸⁹ E6 ergänzt, dass die Fachbereiche maßgeschneiderte Lösungen bevorzugen.⁷⁹⁰ E7 betrachtet den Wunsch der Fachbereiche nach maßgeschneiderten Lösungen als kritisch, da die ‚Einer für Alle‘-Leistungen bereits einen gewissen Standard abbilden und dieser für alle Kommunen gleich praktikabel sein sollte.⁷⁹¹

Die Schnittstellenanbindung gestaltet sich zudem laut E4 und E5 als problematisch. Die Erstellung von Schnittstellen ist laut E5 aufwändig und teuer.⁷⁹² Die Kommune von E4 wendet ‚Einer für Alle‘-Leistungen nur an, wenn eine Schnittstelle zum vor Ort genutzten Fachverfahren mitgeliefert wird.⁷⁹³ E4 hinterfragt außerdem, weshalb für Kommunen eine Ausschreibung für die ‚Einer für Alle‘-Leistungen notwendig ist.⁷⁹⁴

Es zeigt sich, dass die nationalen Vorgaben für die Kommunen im Fokus stehen. Die Maßnahmen von Bund und Ländern betreffen die Kommunen direkt. Die direkte Betroffenheit wird durch den Anteil, den die nationalen Aspekte des E-Government am jeweiligen Gespräch ausmachten, sowie den Detailgrad, mit dem die Expertinnen und Experten über nationale Vorgaben und Maßnahmen gesprochen haben, verdeutlicht.

Neben dem bereits Beschriebenen erwähnten die Expertinnen und Experten diverse Treiber, die die Verwaltungsdigitalisierung zu fördern vermögen. Die von den Expertinnen und Experten genannten Treiber werden in Kapitel 10 aufgegriffen.

Das folgende Kapitel 10 widmet sich der abschließenden Bewertung des Einflusses der EU auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen und nimmt die aus den Expertinnen- und Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse mit Bezug zu den Treibern für eine erfolgreiche Digitale Transformation zusammenfassend auf.

⁷⁸⁹ vgl. Transkript 04, S. 3; Transkript 05, S. 4 f.

⁷⁹⁰ Transkript 06_20250423-1500, S. 3.

⁷⁹¹ Transkript 07_20250513-0900, S. 3.

⁷⁹² Transkript 05_20250416-1000, S. 2.

⁷⁹³ Transkript 04_20250415-1200, S. 4.

⁷⁹⁴ Transkript 04_20250415-1200, S. 4.

10. Bewertung des Einflusses der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen

In Kapitel 6 wurde dargestellt, welche rechtlichen Möglichkeiten der Europäischen Union obliegen, um Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten auszuüben. Im Ergebnis stellt insbesondere die Rechtssetzungskompetenz ein Einflussinstrument dar. Die Erkenntnisse aus den Kapiteln 8 und 9 haben dieses Ergebnis bekräftigt. Neben verbindlichen Regelungen hat die EU zudem die Möglichkeit, über Instrumente unverbindlicher Art (Soft-Law) auf die Mitgliedstaaten einzuwirken.

Die nun folgende, abschließende Bewertung des Einflusses, welchen die Europäische Union auf den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen hat, basiert auf einer ausgiebigen Literaturrecherche, Dokumentenanalyse und den Ergebnissen der Fallstudien sowie der Expertinnen- und Experteninterviews.

Bewertet wird der Einfluss auf Grundlage folgender Dimensionen:

- Art: direkt oder indirekt
- Intensität: stark, mittel oder schwach
- Zeit: kurzfristig oder langfristig

Bei der Art des Einflusses stellt sich die Frage, ob der Einfluss zielgerichtet über normative, unmittelbar wirkende Vorgaben und Lösungsbereitstellung (direkt) oder über mittelbar wirkende normative Vorgaben bzw. informelle Normen und Wissensvermittlung (indirekt) erfolgt. Die Intensität des Einflusses wird danach bewertet, ob es zwingende Vorgaben gibt (stark), die Wirkung partiell bzw. situationsabhängig (mittel) oder kaum spürbar (schwach) ist. Die zeitliche Dimension bewertet, ob der Einfluss unmittelbar sichtbar, jedoch nicht dauerhaft ist (kurzfristig) oder sich über einen längeren Zeitraum ausbreitet (langfristig).

10.1. EU-eigene Bewertung

Bevor die abschließende Bewertung des Einflusses, welchen die Europäische Union auf den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen hat, erfolgt, wird der Fokus zunächst erneut auf die EU gerichtet, um zu prüfen, wie sie selbst ihren Einfluss auf den Ausbau von E-Government in Kommunen bewertet.

Nach eingehender Recherche in einschlägigen Datenbanken und insbesondere den Veröffentlichungen und Online-Materialien der EU kann festgestellt werden, dass die EU nur vereinzelt selbst ihren Einfluss auf die Kommunen in Bezug auf den Ausbau von E-Government Angeboten bewertet.

In einem Sonderbericht aus dem Jahr 2022 prüft der Europäische Rechnungshof, inwiefern die E-Government-Maßnahmen der Europäischen Kommission ihre beabsichtigte Wirkung entfaltet haben und bewertet den eGovernment Aktionsplan 2016–2020. In dem Sonderbericht konzentriert sich der Europäische Rechnungshof zwar auf die Maßnahmen für Unternehmen, doch sind die Ergebnisse auf die Maßnahmen für Bürgerinnen und Bürger übertragbar. Der Europäische Rechnungshof kommt zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der Kommission mit Blick auf die Unterstützung der Implementierung von E-Government-Lösungen nur teilweise wirksam waren.⁷⁹⁵ Die Europäische Kommission fördere zwar die Einführung von E-Government-Anwendungen durch die Finanzierung von Projekten, durch den Austausch bewährter Verfahren in Expertise-Gruppen und auf Plattformen und durch technische Unterstützung.⁷⁹⁶ Im Ergebnis konnten jedoch die neuen digitalen öffentlichen Dienste nicht flächendeckend innerhalb der EU bereitgestellt werden.⁷⁹⁷ Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Europäischen Kommission die Entwicklung einer umfassenden Strategie zur wirksamen Förderung von elektronischen Behördendiensten.⁷⁹⁸ Inwiefern die Förderung tatsächlich wirksam ausgestaltet werden kann, wird nicht erläutert.

In Bezug auf die kommunale Ebene wird in dem Sonderbericht erkannt, dass in den Mitgliedstaaten verschiedene öffentliche Verwaltungen, auch regionale und lokale Stellen, z. B. Gemeinden oder Regionalregierungen, für die Implementierung konkreter E-Government-Anwendungen verantwortlich sind.⁷⁹⁹ Eine Schlussfolgerung erfolgt daraus jedoch nicht.

Letztlich wird der Bogen geschlagen zu den mitgliedstaatlichen Regierungen und deren politischem Engagement und Willen, denn der Europäischer Rechnungshof und die Europäische Kommission sind sich einig, dass die Bemühungen der EU ohne nachhaltigen Erfolg bleiben werden, wenn die mitgliedstaatlichen Regierungen das E-Government nicht als

⁷⁹⁵ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 4.

⁷⁹⁶ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 5.

⁷⁹⁷ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 46.

⁷⁹⁸ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 6.

⁷⁹⁹ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 10.

vorrangiges Anliegen betrachten.⁸⁰⁰ Die fehlende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die europäischen Lösungen für digitale Behördendienste zu nutzen, bedinge letztlich den mangelnden Fortschritt.⁸⁰¹ Insofern empfiehlt der Europäische Rechnungshof, den Rahmen für die Umsetzung zu festigen, um die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung elektronischer Behördendienste zu motivieren.⁸⁰² Die fehlende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Entwicklung bzw. Einführung digitaler öffentlicher Dienste wird als Hauptmangel angesehen, welcher durch den Erlass von Rechtsakten ausgeglichen werden kann.⁸⁰³

Nach dem der eGovernment Aktionsplan 2016–2020 den letzten seiner Art darstellt, folgt durch die Europäische Kommission die Ausrufung der Digitalen Dekade, womit die Einführung eines Benchmark einhergeht, um den Nutzen der Maßnahmen und den Zielerreichungsgrad in Hinblick auf die Digitale Dekade zu überprüfen. Die Ergebnisse werden jährlich in der Mitteilung zum Stand der digitalen Dekade und dem eGovernment Benchmark veröffentlicht.

Die kritische Betrachtung der eigenen Maßnahmen und die Überprüfung des Zielerreichungsgrades ist insofern relevant, als dass ineffiziente Maßnahmen identifiziert und angepasst bzw. Ressourcen gezielter eingesetzt werden können.

Die Mitteilung zum Stand der digitalen Dekade 2024 beschäftigt sich auch mit der lokalen Ebene. Zunächst wird ausgeführt, dass die EU ihr Vorgehen in den letzten Jahren durch regulatorische und nichtregulatorische Maßnahmen verstärkt hat, um einen Governance-Rahmen und eine klare Zielvision vorzugeben, die auch Mittel zur Verwirklichung dessen enthalten. Das Politikprogramm zur Digitalen Dekade als Hauptinstrument beruht auf einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgerinnen und -trägern auf u. a. lokaler Ebene.⁸⁰⁴

Die Europäische Kommission erkennt, dass in den Regionen ungenutztes Potential für die Förderung der Verbreitung digitaler Technologien besteht. Sie betrachtet die Entwicklung des Zusammenwirkens und der Zusammenarbeit zwischen europäischen Akteurinnen und Akteuren auf lokaler Ebene und die Erweiterung der Zusammenarbeit auf Städte dafür als

⁸⁰⁰ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 10.

⁸⁰¹ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 46.

⁸⁰² Europäischer Rechnungshof (2022), S. 6.

⁸⁰³ Europäischer Rechnungshof (2022), S. 46.

⁸⁰⁴ Europäische Kommission (2024b), S. 3.

sinnvoll. Den Erfahrungen und Kapazitäten der Städte wird für eine erfolgreiche Digitale Dekade „allergrößte“ Bedeutung beigemessen, denn durch die praktischen Erfahrungen im täglichen Umgang mit Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können Städte dazu beitragen, Digitales zu fördern.⁸⁰⁵ Die Europäische Kommission erkennt zudem, dass eine erfolgreiche Digitale Dekade nur möglich sein wird, wenn sich der Fokus stärker auf die Inklusivität und die Beteiligung aller Akteurinnen und Akteure, einschließlich Städte, verlagert.⁸⁰⁶ Das Politikprogramm zur Digitalen Dekade biete daher einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren mit neuen Kooperationsmöglichkeiten.⁸⁰⁷

In dem Vorjahres-Report (2023) geht die Europäische Kommission nahezu gar nicht auf die lokale Ebene bzw. Städte ein, analysiert allerdings, dass nur 62 % der lokalen Behördendienste online verfügbar sind und dass gezielte Maßnahmen erforderlich sind, um eine grenzüberschreitende Online-Verfügbarkeit und die Gesamtleistung der öffentlichen Online-Dienste zu verbessern.⁸⁰⁸ Im Länderbericht zu Deutschland wird dargelegt, dass zu den Hauptproblemen die geringe Zahl der digitalisierten öffentlichen Dienste, die fehlende flächendeckende Verfügbarkeit von Diensten und die Herausforderungen im Zusammenhang mit einem Pilotprojekt für eID-Anwendungsfälle gehören.⁸⁰⁹

Die Europäische Union empfiehlt Deutschland hinsichtlich der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in den Länderberichten der Jahre 2023 und 2024,

- die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu beschleunigen⁸¹⁰ und
- Maßnahmen zu ergreifen, um die Zusammenarbeit und Angleichung bzw. Abstimmung der verschiedenen Verwaltungsebenen weiter zu stärken.⁸¹¹

Die Empfehlungen sind jedoch nicht als gehaltvoll anzusehen, sind der langsame Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen und die durch den Föderalismus bedingten regionalen Unterschiede doch bekannte Problematiken.

⁸⁰⁵ Europäische Kommission (2024b), S. 21.

⁸⁰⁶ Europäische Kommission (2024b), S. 17.

⁸⁰⁷ Ebd.

⁸⁰⁸ Europäische Kommission (2023g), S. 27.

⁸⁰⁹ Europäische Kommission (2023g), Annex Germany, S. 4.

⁸¹⁰ Europäische Kommission (2024b), Annex 3, Part 2/4, S. 19.

⁸¹¹ Europäische Kommission (2023g), Annex Germany, S. 4.

Der eGovernment Benchmark wiederum gibt rein Aufschluss über die Digitalisierung öffentlicher Dienste und untersucht die online angebotenen Behördendienste in den Mitgliedstaaten, z. B. kommunale Online-Angebote oder Webportale. Im eGovernment Benchmark 2023 wird aufgezeigt, dass vor allem lokale Verwaltungseinheiten hinter den anderen Verwaltungsebenen zurückliegen und am seltensten zusätzliche Dienste online zur Verfügung stellen. Diese Kluft soll auf dem Weg zu den Zielen für 2030 geschlossen werden.⁸¹²

Der eGovernment Benchmark 2024 veranschaulicht, dass lokale Verwaltungseinheiten die größten Anstrengung unternommen haben, um zusätzliche Verwaltungsleistungen online anzubieten, kommt aber gleichzeitig zu dem Ergebnis, dass der Weg zur vollständigen Verwirklichung der Ziele der Digitalen Dekade noch lang ist.⁸¹³ Es wird resümiert, dass die lokalen Verwaltungseinheiten im Vergleich zur Regierungsebene aufzuholen haben und dass diese der Anpassung ihrer Dienste an die grenzüberschreitende Benutzung weitere Priorität einräumen müssen.⁸¹⁴

Die Ergebnisse der genannten Erhebungen zeigen klar, dass die Fortschritte auf lokaler Ebene, also auf kommunaler Ebene, nicht ausreichend sind und dass auf dieser Ebene Aufholbedarf besteht. Diese Tatsache bestätigen auch die Ergebnisse zum Stand der Digitalen Transformation in Kommunalverwaltungen in Kapitel 4.2. Die Erhebungen aus dem Jahr 2023 stellen bereits fest, dass Maßnahmen erforderlich sind, um die Gesamtleistung der Online-Dienste zu verbessern. Der eGovernment Benchmark 2023 macht transparent, dass die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen auf lokaler Ebene hinter den Fortschritten auf nationaler Ebene bleibt. Obgleich diese Feststellung nicht überraschend ist, betrachtet man andere Erhebungen vergangener Jahre.

In der Mitteilung zum Stand der digitalen Dekade 2024 macht die Europäische Kommission deutlich, dass die Kommunen und ihre praktischen Erfahrungen im Umgang mit der Bevölkerung und den Unternehmen einen wertvollen Faktor bei der Digitalen Transformation darstellen.

⁸¹² Capgemini et al. (2023), S. 38.

⁸¹³ Capgemini et al. (2024), S. 37 ff.

⁸¹⁴ Capgemini et al. (2024), S. 42.

Ob und inwiefern die Kommunen für diese Erhebungen selbst angehört wurden, ist nicht ersichtlich. Daher kann kritisiert werden, dass eine Reflexion der eigenen Maßnahmen substantieller wäre, wenn entscheidende Akteurinnen und Akteure der lokalen Ebene zu Wort kommen würden.

In der Fallstudie I wurde bereits dargelegt, dass die Kommission in ihrem ‚Bericht [...] über die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen‘ ihren durch den Erlass der Richtlinie erreichten Beitrag insbesondere in der europaweiten Vereinheitlichung von Normen sieht. Gleichzeitig erkennt die Kommission, dass die mitgliedstaatlichen Behörden die von ihr entwickelte europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung nur in geringem Ausmaß verwenden.⁸¹⁵

Die EU erkennt also insgesamt, dass auf lokaler Ebene weitere Anstrengungen unternommen werden müssen und identifiziert die Relevanz von Kommunen bei der Bereitstellung und Durchführung öffentlicher Dienstleistungen. Aus den EU-eigenen Erhebungen lässt sich allerdings nicht schließen, wie die EU selbst ihren Einfluss auf die Kommunen wahrnimmt.

Um herauszufinden, wie die EU ihren Einfluss auf die Kommunen im Bereich des E-Government wahrnimmt, wurden die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (DG CONNECT) und die Generaldirektion Information (DIGIT) angeschrieben und um Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

- Welche konkreten Programme und Initiativen der EU zielen darauf ab, Kommunen bei ihrer digitalen Transformation zu unterstützen?
- Gibt es Berichte oder Evaluierungen, in denen die tatsächlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die kommunalen Verwaltungsleistungen in den Mitgliedstaaten, insbesondere in Deutschland, bewertet werden?
- Wie schätzt die EU ihre eigenen Auswirkungen in diesem Bereich ein? Werden die gesetzten Ziele hinsichtlich der Digitalisierung der Kommunalverwaltungen erreicht? Wenn nicht, was sind die größten Herausforderungen?

⁸¹⁵ Europäische Kommission (2024c), S. 6 f., S. 9, S. 18.

Die Rückmeldung erfolgte durch das Europe Direct Kontaktzentrum, welches sich als allgemeiner Informationsdienst, der sachliche Fragen zur EU, ihren Aktivitäten und Institutionen beantwortet, versteht. Das Europe Direct Kontaktzentrum macht in der Rückmeldung deutlich, dass es keine Ansichten äußert, keine Politik diskutiert und keine Gesetze interpretiert. Dem zur Folge erfolgen keine inhaltlichen Aussagen zur Anfrage, sondern lediglich Verweise auf Informationsangebote in Form von EU-Bibliotheken und Archiven sowie EU-Veröffentlichungen und Rechtsdokumente.⁸¹⁶

10.2. Bewertung anhand von Treibern für eine erfolgreiche Digitale Transformation

In Kapitel 5.3 wurden die Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung herausgearbeitet. Dabei handelt es sich um Faktoren, welche entweder durch die Kommunen selbst oder durch übergeordnete Institutionen, wie die Bundesländer, den Bund oder die Europäische Union, positiv beeinflusst werden können, um die Digitale Transformation und damit den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen zu fördern. Die Treiber wurden in Kapitel 5.3 ihrer Nennung nach absteigend dargestellt, bei der folgenden Betrachtung erfolgt allerdings keine Bewertung der Treiber untereinander. Die Bedienung aller Treiber stellt eine Relevanz für den Ausbau des E-Government dar.

Mit Blick auf die einzelnen Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung wird nun abschließend bewertet, ob die Maßnahmen der EU im Bereich des E-Government die deutschen Kommunalverwaltungen erreichen oder dort den Ausbau der digitalen Verwaltungsleistungen fördern.

⁸¹⁶ E-Mail vom 10. Februar 2025, 16:54 Uhr von EuropeDirectContactCentre@edcc.ec.europa.eu an katja.posselt@andrassyuni.hu, abgespeichert in Projektdokumentation.

10.2.1. Digitalisierungskompetenzen aufbauen

Treiber	Maßnahmen
Digitalkompetenzen aufbauen	<ul style="list-style-type: none">• Konzeption und Angebot von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen• Anwerbung von Fachkräften• Aufbau geeigneter Studiengänge/Lehrstühle• Einrichtung von Digitalisierungslotsen• Nutzung von Lernplattformen

Tabelle 3: Treiber - Digitalisierungskompetenzen aufbauen

E7 teilt im Interview die Ansicht, dass die gezielte Weiterbildung der Mitarbeitenden und Menschen, die sich mit Verwaltungsdigitalisierung beschäftigen, eine große Hilfe darstellen würde.⁸¹⁷ E2 betont ebenfalls, dass die Kompetenzbefähigung der Beschäftigten von enormer Bedeutung ist. Die Beschäftigten sollten sowohl über technisches als auch methodisches Wissen verfügen.⁸¹⁸ E4 bekräftigt, dass der Mangel an Fachkräften ein Problem darstellt.⁸¹⁹

Die EU unterstreicht in ihrer Mitteilung ‚Digitaler Kompass 2030‘ die Bedeutung hochqualifizierter digitaler Fachkräfte und den Bedarf an Beschäftigten mit Digitalexpertise. Digitalkompetenzen sollen gefördert werden.⁸²⁰ Die Mitteilung bezieht sich allerdings nicht konkret auf Digitalkompetenzen von Verwaltungsmitarbeitenden.

Im eGovernment Aktionsplan 2016–2020 werden weder digitale Kompetenzen noch Schulungsvorhaben erwähnt, gleiches gilt für die eIDAS-Verordnung und die Single Digital Gateway-Verordnung. Die KI-Verordnung hingegen gibt vor, dass Anbieter und Betreiber von KI-Systemen ihrem Personal KI-Kompetenzen vermitteln müssen.⁸²¹

Instrumente zum Erwerb von Digitalisierungskompetenzen bietet die EU mittels der ‚Interoperable Europe Academy‘ auf der Plattform ‚The Interoperable Europe Portal‘.

⁸¹⁷ Transkript 07_20250513-0900, S. 1.

⁸¹⁸ Transkript 02_20250211-1630, S. 4 f.

⁸¹⁹ Transkript 04_20250415-1200, S. 3.

⁸²⁰ Europäische Kommission (2021c), S. 5.

⁸²¹ Art. 4 Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz [...], ABl. L.

Die Akademie veranstaltet Schulungen und vermittelt Expertise für Fachleute bei der Bewältigung von Interoperabilitätsproblemen.⁸²² Zudem hat die EU ein Zertifizierungsprogramm namens ‚European Information Technologies Certification Academy / E-Government Academy‘ mit dem Ziel etabliert, die Lücke bei der Verbreitung von IT-Kenntnissen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu schließen.⁸²³ Bei der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung (Fallstudie I) hat die EU mittels des Förderprogramms CEF Trainings angeboten, die die Anwenderinnen und Anwender bei der Umsetzung der Vorgaben unterstützen sollten.⁸²⁴

Die Expertinnen und Experten kennen weder die genannte Plattform noch das Zertifizierungsprogramm. Die Literatur- sowie Internetrecherche ergab keinerlei Informationen zur Nutzung dieser beiden Instrumente durch deutsche Kommunen. Bei der Fallstudie I konnte ebenfalls keine Nutzung der Trainingsprogramme erkannt werden. Die Vorgabe zur verpflichtenden KI-Kompetenzbefähigung aus der KI-Verordnung ist den Expertinnen und Experten jedoch hinlänglich bekannt und wird derzeit bearbeitet.

Beim Aufbau von Digitalisierungskompetenzen übt die EU mittels der KI-Verordnung einen direkten Einfluss auf die Kommunen aus. Über die zielgerichtete gesetzliche Vorgabe verpflichtet die EU die Kommunen ihre Mitarbeitenden zum Thema KI zu schulen. Die zwingende Vorgabe hat eine starke Wirkung auf die Kommunen, die langfristig anhält.

Die übrigen Instrumente werden von den Kommunen nicht wahrgenommen und erzielen somit keine Wirkung. Einzig die konkrete Vorgabe aus der KI-Verordnung zur Schulung des Personals dient somit dem Aufbau von Digitalisierungskompetenzen in Kommunen.

⁸²² Europäische Kommission (2025d), o. S.

⁸²³ European Information Technologies Certification Academy (2025), o. S.

⁸²⁴ Europäische Kommission (2018a), o. S.

10.2.2. Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen

Treiber	Maßnahmen
Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen	<ul style="list-style-type: none">• Bereitstellung finanzieller Mittel• Bereitstellung zentraler IT-Verfahren• Einrichtung standardisierter Plattformen

Tabelle 4: Treiber - Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen

10.2.2.1. Finanzielle Mittel bereitstellen

Die Expertinnen und Experten sehen in der Bereitstellung von finanziellen Mitteln keinen Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung. E3 ist der Meinung, dass genügend Geld im System ist, da der Bund in den vergangenen Jahren Gelder in die Digitalisierung gesteckt hat.⁸²⁵ E4 gibt zu bedenken, dass die finanziellen Ressourcen einer Kommune stets limitiert sind, dennoch hat die Kommune im Bereich E-Government derzeit keinen Bedarf an zusätzlichen Finanzmitteln, da über die Stadtpolitik Gelder bereitgestellt wurden.⁸²⁶ Auch die Kommune von E5 hat im Bereich des E-Government auskömmliche finanzielle Ressourcen.⁸²⁷ Der Mangel an finanziellen Mitteln ist laut E2 nicht das Hauptproblem. Gleichwohl empfindet E2 die Kosten für den Ankauf von Leistungen nach dem ‚Einer für Alle‘-Modell als teuer.⁸²⁸ E7 sieht die finanzielle Unterstützung ebenfalls nicht auf dem ersten Platz der Wunschliste.⁸²⁹

Die Aussagen der Expertinnen und Experten stehen im Gegensatz zu den Ergebnissen der Auswertung der Barrieren für eine erfolgreiche Digitale Transformation in Kapitel 5.2.2. Neun der 14 untersuchten Studien und Publikationen haben fehlendes IT-Budget und zu hohe Kosten als Barriere betrachtet. Im Verlauf der letzten Jahre scheint die Bereitstellung finanzieller Mittel an Relevanz verloren zu haben.

Die EU stellt finanzielle Mittel zur Verfügung. In Kapitel 3.8 wurde dargestellt, dass die EU Digitalprogramme implementiert hat, welche Mittel zur Förderung von Digitalisierung zur Verfügung stellen. Über das Programm Digitales Europa sowie die Programme Horizont

⁸²⁵ Transkript 03_20250407-1600, S. 7.

⁸²⁶ Transkript 04_20250415-1200, S. 2.

⁸²⁷ Transkript 05_20250416-1000, S. 1.

⁸²⁸ Transkript 02_20250211-1630, S. 4.

⁸²⁹ Transkript 07_20250513-0900, S. 1.

Europa und Connecting Europe Facility können die Kommunen und andere Akteurinnen und Akteure Fördermittel abrufen.

Die Expertinnen- und Experteninterviews zeigen, dass die Kommunen wissen, dass es europäische Fördermittel gibt und entsprechende Informationen über ihre Europabüros erhalten. In Kapitel 9.2 wurde jedoch bereits dargestellt, dass die Kommunen der befragten Expertinnen und Experten keine Fördergelder von der EU abrufen. Die Expertinnen und Experte sind der Meinung, dass die Fördermöglichkeiten nicht auf den Bereich E-Government passen und dass die Abrufung von Fördermitteln der EU generell herausfordernd ist. Die Fallstudie I hat hingegen gezeigt, dass das Projekt der Freien Hansestadt Bremen zur Unterstützung der elektronischen Rechnungsstellung in der öffentlichen Verwaltung und Förderung der Nutzung der PEPPOL-Infrastruktur durch die Connecting Europe Facility gefördert wurde.

In Bezug auf die Bereitstellung finanzieller Mittel übt die EU einen direkten, jedoch schwachen Einfluss auf die Kommunen aus. Der Einfluss wirkt kurzfristig für bestimmte Projekte, kann jedoch bei positiven Ergebnissen eine langfristige Wirkung entfalten. Die Einflussnahme ist allerdings an die Beantragung der zur Verfügung gestellten Fördermittel durch die Kommunen gebunden.

10.2.2.2. IT-Verfahren bereitstellen

Die Expertinnen und Experten geben deutlich zu erkennen, dass es IT-Lösungen bedarf, um die Digitalisierung voranzutreiben. Die EU könnte laut den Expertinnen und Experten bei der Bereitstellung digitaler Lösungen für zentrale Angelegenheiten eine Rolle spielen.⁸³⁰ Die Bereitstellung von technischen Produkten oder Plattformen wird als nützlich beschrieben.⁸³¹ Die Bereitstellung zentraler Lösungen fördert laut E6 zudem die Gleichartigkeit der Prozesse.⁸³² E3 ist ebenfalls der Auffassung, dass eine prozessuale Vereinheitlichung und die Bereitstellung von Softwarelösungen zur digitalen Abwicklung positiv wären.⁸³³

⁸³⁰ Transkript 01_20250207-0900, S. 3 f.

⁸³¹ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁸³² Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁸³³ Transkript 03_20250407-1600, S. 5 f.

E2 hat zudem die Idee geäußert, dass die EU eine Cloud aufbauen könnte, auf der die Kommunen ihre Daten in Konformität mit den Regelungen der DSGVO speichern können.⁸³⁴

Mit dem Portal ‚Your Europe‘ stellt die EU eine zentrale Anlaufstelle für die europäische Bevölkerung bereit, welche den Zugang zu Verwaltungsverfahren und dazugehörigen Informationen vereinfachen soll. Das Portal ‚Your Europe‘ ist das zentrale Zugangstor, dessen Einrichtung durch die Single Digital Gateway-Verordnung geregelt wird. Über eine gemeinsame Nutzungsschnittstelle müssen die Mitgliedstaaten ihre digitalen Verwaltungsverfahren und Informationen mit dem Portal verbinden.⁸³⁵

Die Umsetzung der Regelungen der Single Digital Gateway-Verordnung erfolgt in Deutschland im Rahmen des OZG. Die Anbindung der vorhandenen Informationen und digitalen Verwaltungsverfahren an das Portal ‚Your Europe‘ erfolgt durch den Bund.⁸³⁶ Mithin sind die Kommunen nicht direkt eingebunden.

Die EU stellt zudem modulare, interoperable digitale Leistungen bzw. Open-Source-Lösungen zur Verfügung, die Kommunen verwenden bzw. in ihre bestehenden IT-Systeme einbinden können.

Auf der Plattform ‚The Interoperable Europe Portal‘ listet die Europäische Kommission vorhandene Open-Source-Softwarelösungen auf. Zudem stehen auf der Internetseite der Connecting Europe Facility diverse digitale Bausteine für u. a. interoperable digitale Identitätslösungen (eID), EU-konforme elektronische Rechnungsstellung (eInvoicing) oder elektronische Signaturen (eSignature) zur Verfügung.

Die EU stellt IT-Verfahren bereit, deren Nutzung durch die befragten Kommunen allerdings ausbleibt. Nach erfolgter Recherche konnte ebenfalls keine Nutzung anderer deutscher Kommunen festgestellt werden.

Die Evaluation der Europäischen Kommission zu den Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU zeichnet ein gleiches Bild: Die europäische Norm für die elektronische

⁸³⁴ Transkript 02_20250211-1630, S. 5.

⁸³⁵ Artikel 18 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295.

⁸³⁶ Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2025), o. S.

Rechnungsstellung wird nur in geringem Maß verwendet, stattdessen dominieren nationale Normen.⁸³⁷

Bei der Bereitstellung von IT-Verfahren übt die EU lediglich in Bezug auf das Portal ‚Your Europe‘ indirekten, schwach ausgeprägten Einfluss auf die Kommunen aus, da deren digitale Verwaltungsverfahren über den Bund an das europäische Portal angebunden werden. Der Einfluss wirkt langfristig. Mittels der zur Verfügung gestellten digitalen Lösungen übt die EU auf Grund der Nichtverwendung seitens der Kommunen keinen Einfluss aus.

⁸³⁷ Europäische Kommission (2024c), S. 6 f., 9.

10.2.3. Benutzenden-Perspektive einbeziehen

Treiber	Maßnahmen
Benutzenden-Perspektive einbeziehen	<ul style="list-style-type: none">• Ermöglichung einer einfachen und barrierefreien Nutzung• Bereitstellung von Informationen und standardisierten Beschreibungen• Etablierung einheitlicher Nutzenden-Portale

Tabelle 5: Treiber - Benutzenden-Perspektive einbeziehen

E4 ist der Auffassung, dass es niederschwelliger digitaler Angebote für die Bürgerinnen und Bürger bedarf.⁸³⁸ E3 teilt die Überzeugung, dass der bürgerzentrierte Ansatz der Digitalisierung positiv ist.⁸³⁹

Der EU ist es ein großes Anliegen, den Verwaltungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mittels digitaler Leistungen zu verringern, damit der Binnenmarkt seine Wirksamkeit voll entfalten kann. Die EU will den grenzüberschreitenden Zugang zu Online-Diensten erleichtern, das Vertrauen der Bevölkerung in elektronische Transaktionen stärken⁸⁴⁰ sowie die Nutzung digitaler Identitäten durch Bewerbung der vorhandenen Möglichkeiten und Entwicklung von Schulungsprogrammen zum Zwecke der Stärkung digitaler Kompetenzen der Bevölkerung fördern⁸⁴¹. Der Digitale Kompass 2030 und der eGovernment Aktionsplan 2016–2020 sehen ebenfalls vor, dass die digitalen öffentlichen Dienste nutzungsorientiert gestaltet werden.⁸⁴² Die EU wünscht sich, dass die Bevölkerung einen einfachen Zugang zu Informationen und Vorgängen der Verwaltung erhält und dass die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und Behörden vereinfacht

⁸³⁸ Transkript 04_20250415-1200, S. 4.

⁸³⁹ Transkript 03_20250407-1600, S. 8.

⁸⁴⁰ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. EU L 257/73, ErwG. 2, 17.

⁸⁴¹ Verordnung (EU) 2024/1183 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität, ABl. EU L, ErwG. 35.

⁸⁴² Europäische Kommission (2016), S. 3; Europäische Kommission (2021c), S. 12.

wird.⁸⁴³ In der E-Government-Erklärung von Tallin erkennen die Ministerinnen und Minister ebenfalls die Anforderungen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei der Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung an und verpflichten sich im Anhang, dass die Bereitstellung und Gestaltung der öffentlichen Dienstleistungen anhand der ebenfalls im Anhang aufgestellten Grundsätze der Nutzungsorientierung erfolgt.⁸⁴⁴ Die Plattform UserCentriCities bietet Kommunen die Möglichkeit, sich über die Bereitstellung nutzungszentrierter Dienste auszutauschen und voneinander zu lernen.⁸⁴⁵

Zu Erhöhung der Nutzungsfreundlichkeit hat die EU die Verordnung zur Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors (Single Digital Gateway-Verordnung) erlassen. Das einheitliche Zugangstor soll der Bevölkerung einen direkten Zugang zu Verwaltungsverfahren und dazugehörigen Informationen bieten. Die Single Digital Gateway-Verordnung schreibt zudem das Prinzip der einmaligen Erfassung vor, das den Kontakt der Bevölkerung mit den Behörden ebenfalls vereinfachen soll.⁸⁴⁶

Bei der Einbeziehung der Benutzenden-Perspektive übt die EU insbesondere durch die Single Digital Gateway-Verordnung einen indirekten Einfluss auf die Kommunen aus. Der Einfluss ist indirekt, da die gesetzliche Vorgabe vom Bund übernommen und in das OZG eingearbeitet wurde. Die Vorgabe der EU hat eine schwache, aber langfristige Wirkung auf die Kommunen.

⁸⁴³ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdienstes und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295/1, ErwG. 4, 5.

⁸⁴⁴ Rat der Europäischen Union (2017), S. 9.

⁸⁴⁵ UserCentriCities (2025), o. S.

⁸⁴⁶ Artikel 14 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdienstes und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. EU L 295/1.

10.2.4. Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten

Treiber	Maßnahmen
Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten	<ul style="list-style-type: none"> • Erlass gesetzlicher Digitalisierungsvorgaben • Überprüfung der Gesetze auf Maschinenverarbeitbarkeit • Abbau der Hürden für Digitallösungen • Einbezug der betroffenen Akteurinnen und Akteure im Gesetzgebungsverfahren

Tabelle 6: Treiber - Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten

E4 gibt im Interview deutlich zu erkennen, dass gesetzliche Vorgaben ein Treiber sind.⁸⁴⁷ E2 ist der Meinung, dass es für einen Fortschritt bei der Digitalisierung gesetzgeberischer Verpflichtungen bedarf.⁸⁴⁸ E5 äußert ebenfalls, dass der Wille gesetzestreu zu arbeiten ein Motivator ist.⁸⁴⁹

Gleiches zeigen die Fallstudie I ‚Elektronische Rechnungsstellung‘ und Fallstudie II ‚Elektronische Wohnsitzanmeldung‘. Die Vorgaben aus der Richtlinie 2014/55/EU haben zur Nutzung der elektronischen Rechnung in deutschen Kommunen beigetragen und die Einführung beschleunigt. Dies lässt sich ebenso bei der elektronischen Wohnsitzanmeldung beobachten: Auf Grund der Vorgaben aus der Single Digital Gateway-Verordnung hat die EU dafür gesorgt, dass der Bund die Digitalisierung der Wohnsitzanmeldung priorisiert hat.

Die EU hat insbesondere mittels der Richtlinie 2014/55/EU zur elektronischen Rechnungsstellung, den eIDAS-Verordnungen und der Single Digital Gateway-Verordnung Vorgaben erlassen, die die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zur Pflicht werden lassen.

Eine Digitalisierung per gesetzlicher Verpflichtung wird in der Literatur allerdings nicht durchweg positiv gesehen. Marienfeldt et al. betrachten den gesetzestreu basierten Ansatz für Digitalisierung als kritisch, vor allem wenn Kommunen nicht einbezogen werden.⁸⁵⁰

⁸⁴⁷ Transkript 04_20250415-1200, S. 5, 7.

⁸⁴⁸ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁸⁴⁹ Transkript 05_20250416-1000, S. 3.

⁸⁵⁰ Marienfeldt et al. (2024), S. 43.

Der Einbezug der Kommunen stellt in der Dissertation einen gesonderten Treiber dar und wird in Kapitel 10.2.7 betrachtet.

Gleichzeitig gibt es gesetzliche Vorgaben, die den Fortschritt in der Digitalisierung behindern. In Kapitel 5.2.5 wurden als Barrieren das Datenschutzrecht und das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht, insbesondere Anwesenheits- und Schriftformerfordernisse, benannt. E4 gibt auch zu bedenken, dass Deutschland nicht digital denkt und fordert, dass das Normenscreening, also die Überprüfung verwaltungsrechtlicher Vorschriften auf eine Verzichtbarkeit der Schriftformerfordernisse, zügiger vollzogen wird.⁸⁵¹ E3 ist der Meinung, dass die Kontrolle der Normen bisher keinen Effekt erzielt hat.⁸⁵²

Die EU besitzt nicht die notwendige Kompetenz, um das Verwaltungsverfahrenrecht der Mitgliedstaaten zu verändern. Dennoch kann bspw. die verpflichtende Einführung der eID und der EUDI-Wallet, mithin einer vertrauenswürdigen digitalen Identifikationsmöglichkeit, den Wandel in Deutschland weg vom Schriftformerfordernis beschleunigen.

Bei dem Erlass von Digital-Gesetzen hat die EU einen starken, indirekten Einfluss auf die Kommunen. Der Einfluss ist indirekt, da der Bund die Vorgaben in das OZG aufgenommen hat und die Kommunen bei der Ausführung nationales Recht betrachten bzw. umsetzen. Die Stärke des Einflusses ergibt sich auf Grund der Umsetzungsverpflichtung. Die Wirkung entfaltet sich langfristig.

Bei der Ausweitung der Digitaltauglichkeit der Gesetze hat die EU einen indirekten Einfluss auf die Kommunen. Mittels gesetzlicher Vorgaben wie der eIDAS-Verordnungen, die die Einführung und Anerkennung elektronischer Identitäten und Vertrauensdienste regelt, ebnet die EU mittelbar den Weg für digitaltaugliche Verwaltungsverfahren. Der Einfluss der EU hat eine mittlere Wirkung auf die Kommunen und wirkt langfristig.

⁸⁵¹ Transkript 04_20250415-1200, S. 2.

⁸⁵² Transkript 03_20250407-1600, S. 3.

10.2.5. Digitalisierung zur Priorität erklären

Treiber	Maßnahmen
Digitalisierung zur Priorität erklären	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Digitalisierung durch Priorisierung • Entwicklung einer strategischen Herangehensweise (Digitalisierungsstrategie)

Tabelle 7: Treiber - Digitalisierung zur Priorität erklären

Die Ausrufung der Digitalen Dekade, die eGovernment Aktionspläne und die Rahmengesetzgebung im Bereich E-Government bezeugen, dass die EU der Digitalen Transformation einen hohen Stellenwert beimisst. Dabei spielt die Digitalisierung öffentlicher Dienste eine bedeutende Rolle.

Es ist keineswegs anzuzweifeln, dass die Kommunen die Bedeutung und den Nutzen von Digitalisierung erkannt und Fachbereiche installiert haben, die sich mit der Digitalisierung der Verwaltung auseinandersetzen. Die Messung des Einflusses der EU auf die Priorisierung von Digitalisierung in Kommunen ist jedoch methodisch herausfordernd, da die Gegebenheiten vor Ort (politische Leitung, finanzielle Ausstattung, Aufgabenlast) ausschlaggebend sind.

Die Priorisierung ist von den Gegebenheiten vor Ort und der Aufgabenlast abhängig, das bestätigt E1 im Interview. E1 bekennt, dass die Kommune, zumindest innerhalb des Bereichs E-Government, Themen priorisiert, die für die Stadt und die Bevölkerung nützlich sind.⁸⁵³

Um ergänzende Erkenntnisse über den potentiellen Einfluss der EU auf die kommunale Digitalisierungspriorisierung zu gewinnen, werden die Digitalisierungsstrategien fünf kreisfreier Städte in NRW (Düsseldorf, Duisburg, Essen, Dortmund und Köln) analysiert. Die gewählten Städte sind sowohl nach der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner als auch ihrer Fläche die größten Städte in NRW und damit relevant für die Erbringung von Verwaltungsleistungen für eine Vielzahl an Bürgerinnen und Bürger. Die Anzahl der betrachteten Digitalisierungsstrategien wurde vor dem Hintergrund des zeitlichen Rahmens der Forschungsarbeit begrenzt, um neben dem Führen und Auswerten der Expertinnen- und Experteninterviews eine eingehende Analyse gewährleisten zu können.

⁸⁵³ Transkript 01_20250207-0900, S. 1.

Die Analyse der Digitalisierungsstrategien ermöglicht eine vertiefende Betrachtung auf Basis der digital verfügbaren Dokumente und soll Hinweise auf den Wirkmechanismus der EU-Maßnahmen liefern.

Die Digitalstrategie der Landeshauptstadt Düsseldorf beinhaltet u. a. das Ziel, dass die 75 meist gefragtesten Dienstleistungen digital nutzbar sind und medienbruchfrei angeboten werden.⁸⁵⁴

Das Digitalisierungsprogramm der Stadt Köln sieht ebenfalls vor, in den nächsten Jahren Dienstleistungen zu digitalisieren, diese den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung zu stellen und dabei die Prozesse zu verschlanken. Die Stadt Köln will zudem für Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit schaffen, die Verwaltung zu beauftragen, Nachweise direkt von anderen Behörden anzufordern.⁸⁵⁵

Die Stadt Essen gibt in der Ausgangslage zu bedenken, dass die Menge der Anforderungen, die an die Stadt Essen als Kommune von unterschiedlichen Ebenen bezüglich einer digitalen Verwaltung gestellt werden, schneller wächst, als die Stadt mithalten kann. Denn auf die Verwaltungsprozesse und ihre Digitalisierung haben viele Faktoren Einfluss. Ein Punkt sind laut Digitalstrategie der Stadt Essen europäische und nationale Einflussfaktoren, z. B. Binnenmarkt, Zugänglichkeit, Vernetzung, Sicherheit, Datenschutz und Urbanisierung.⁸⁵⁶ In Bezug auf digitale Verwaltungsservices orientiert sich die Stadt Essen am OZG und will zudem konsequent die Nutzung bundesweit einheitlicher, digitaler Identitäten und elektronischer Unterschriften für eine einfache und medienbruchfreie digitale Kommunikation mit der Stadtverwaltung ermöglichen.⁸⁵⁷ Die Stadt Essen plant zudem, das datenbasierte Verwaltungshandeln zu fördern. Bereits vorhandene Daten sollen datenschutzkonform wiederverwendet werden, um bestimmte Interaktionen zwischen Behörde und Bevölkerung entbehrlich zu machen, denn für eine schnelle öffentliche Leistungserbringung ist laut der Stadt Essen die Vernetzung der bereits an zahlreichen unterschiedlichen Stellen der Verwaltung vorliegenden Daten notwendig.⁸⁵⁸

⁸⁵⁴ Landeshauptstadt Düsseldorf (2024), S. 14.

⁸⁵⁵ Stadt Köln (2025), o. S.

⁸⁵⁶ Stadt Essen (2023), S. 8.

⁸⁵⁷ Stadt Essen (2023), S. 19.

⁸⁵⁸ Stadt Essen (2023), S. 24 f.

Der Masterplan Digitales der Stadt Duisburg gibt als ein Handlungsfeld das E-Government an. Im Fokus stehen zeit- und ortsunabhängige, elektronische Verwaltungsdienste, die effizient und nutzungsorientiert durchgeführt werden können. Genehmigungsanträge, Rechnungen und Anfragen sollen digital und medienbruchfrei bearbeitbar sein.⁸⁵⁹ Mittel- bis langfristig sollen alle städtischen Verfahren online über ein Serviceportal zugänglich gemacht werden.⁸⁶⁰

Die Stadt Dortmund hat eine gemeinsame Smart-City-Strategie mit der kreisangehörigen Stadt Schwerte. Darin bezeichnen die beiden Städte den Bürgerservice, der rund um die Uhr zur Verfügung steht, als Herzstück einer Smart City und streben nach der Erweiterung der Digitalen Verwaltung vor dem Hintergrund der OZG-Umsetzung.⁸⁶¹ Laut der Strategie sind Netzwerke, u. a. auf europäischer Ebene, ein wichtiges Werkzeug.⁸⁶² In der Smart-City-Strategie sind einige Referenzen zur europäischen Ebene zu finden, bspw. hat die Stadt Dortmund im Jahr 2021 den European Capital of Innovation Award der Europäischen Kommission als Innovationshauptstadt Europas erhalten. In diesem Zusammenhang fördert Dortmund die langfristige Entwicklung einer europäischen Kooperation.⁸⁶³ Die Roadmap der Stadt Dortmund namens ‚Memorandum zur Digitalisierung 2020–2025‘ erklärt die Berücksichtigung der von EU, Bund und Land vorgegebenen Rahmenbedingungen als Zielsetzung.⁸⁶⁴

Die Betrachtung der Digitalisierungsstrategien der fünf Städte zeigt, dass die Europäische Union zwar als Einflussfaktor, aber allenfalls als rahmengebend, betrachtet wird. Die Stadt Essen stellt dar, dass es europäische Einflussfaktoren auf die Verwaltungsdigitalisierung gibt, spezifiziert diese jedoch nicht. Die Stadt Dortmund erklärt, dass die Rahmenbedingungen von EU, Bund und Land berücksichtigt werden. In den Digitalisierungsstrategien der Städte Düsseldorf und Köln gibt es keinen konkreten Bezug zur Europäischen Union. Die Ziele und Vorhaben der Städte stehen jedoch in Einklang mit den Zielen der Maßnahmen der EU und dienen der Förderung der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen, der einmaligen Erfassung von Daten (Once-Only-Prinzip) und der Schaffung einer Portallösung.

⁸⁵⁹ Stadt Duisburg (2019), S. 8.

⁸⁶⁰ Stadt Duisburg (2019), S. 17.

⁸⁶¹ Stadt Dortmund und Stadt Schwerte (2023), S. 84.

⁸⁶² Stadt Dortmund und Stadt Schwerte (2023), S. 24.

⁸⁶³ Stadt Dortmund und Stadt Schwerte (2023), S. 95.

⁸⁶⁴ Stadt Dortmund (2021), S. 2.

Bei der Priorisierung von Digitalisierung übt die EU somit einen indirekten Einfluss auf die Kommunen aus, welcher langfristig wirkt, jedoch nur schwach erkennbar ist.

10.2.6. Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern

Treiber	Maßnahmen
Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau neuer, überarbeiteter Prozesse und einer neuen Organisationsstruktur • Stärkung der Veränderungsbereitschaft • Etablierung einer offenen Kommunikation

Tabelle 8: Treiber - Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern

E7 spricht im Interview das Digitale Mindset der Beschäftigten und Führungskräfte in der Verwaltung an und fordert die (Weiter-)Entwicklung eines digitalen und agilen Mindsets. E7 wünscht sich, vor allem von den Führungskräften, generell einen offeneren Blick und Mut, um Strukturen aufzubrechen. Gleichzeitig solle eine Fehlerkultur etabliert werden, denn erst, wenn Fehler zugelassen werden, können Erkenntnisse erzielt und innovatives Handeln vorangetrieben werden.⁸⁶⁵

Die ‚Dresdener Forderungen‘, die ein Großteil der Expertinnen und Experten bekräftigt, entspringen ebenfalls innovativen Gedanken und verlangen letztlich eine innovative Struktur, nämlich den Bruch mit den starren Strukturen des Föderalismus und das Aufweichen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Da die EU nicht die Kompetenz besitzt, die innerstaatliche Ordnung ihrer Mitgliedstaaten zu modifizieren, kann sie keinen Einfluss auf die genannten Forderungen der Kommunen nehmen.

Die EU misst Innovationen eine große Bedeutung bei. Für Kommunen sind laut der EU innovative Lösungen von Nutzen, um auf lokale Gegebenheiten eingehen zu können und die Resilienz zu stärken.⁸⁶⁶ Die EU fördert innovatives Denken mittels Bereitstellung von Austauschplattformen, z. B. The Interoperable Europe Portal, UserCentriCities oder die Initiative GovTech Connect, die Start-Ups, Forschungseinrichtungen und öffentliche Verwaltungen bei der Entwicklung innovativer Regierungstechnologien vernetzt.⁸⁶⁷ Im Rahmen des Finanzierungsprogramm ‚Digitales Europa‘ fördert die EU den digitalen Wandel in öffentlichen Verwaltungen durch ein Netz europäischer digitaler

⁸⁶⁵ Transkript 07_20250513-0900, S. 1.

⁸⁶⁶ Europäische Kommission (2021c), S. 13.

⁸⁶⁷ Europäische Kommission (2025c), o. S.

Innovationszentren, welche die öffentliche Verwaltung bei der Verbesserung von Prozessen und Dienstleistungen mit digitalen Technologien unterstützen.⁸⁶⁸ Zwei Innovationszentren in Deutschland, pro_digital und Digital Innovation Ostbayern, beschäftigten sich u. a. mit der Förderung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Konsortien setzen sich aus Technischen Hochschulen, Technischen Universitäten und Agenturen zusammen und unterstützen Behörden bei der Erarbeitung digitaler Lösungen sowie der Implementierung zukunftsfähiger, digitaler Anwendungen.⁸⁶⁹ Ob Kommunen dieses Angebot nutzen, konnte bei der Recherche nicht festgestellt werden.

Die befragten Kommunen nutzen weder Plattformen, die die EU bereitstellt, noch engagieren sie sich im Rahmen von Initiativen der EU.

Bei der Förderung von Innovation übt die EU keinen erkennbaren Einfluss auf die Kommunen aus.

⁸⁶⁸ Europäische Kommission (2023d), o. S.

⁸⁶⁹ <https://www.th-deg.de/de/dino>; <https://edihprodigital.eu/>.

10.2.7. Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen

Treiber	Maßnahmen
Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung von Checklisten, Leitfäden, Ausführungsbestimmungen o. ä. • Einrichtung einer zentralen Wissensplattform • Einbindung der Kommunen in Maßnahmen und Entscheidungen

Tabelle 9: Treiber - Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen

Einige der Expertinnen und Experten haben in den Gesprächen den Wunsch nach mehr Informationen seitens der EU geäußert. E1 äußert zum einen den Bedarf an Umsetzungshilfen für unpräzise formulierte Regelungen in Rechtsakten.⁸⁷⁰ Zum anderen bedarf es E1 und E6 zur Folge zentraler Vorgaben zu zentralen Fragestellungen, bspw. ob die Nutzung von ChatGPT mit Blick auf die KI-Verordnung oder die Nutzung von Microsoft Office-Produkten mit Blick auf die DSGVO erlaubt ist.⁸⁷¹

Die EU bedient sich im Bereich des E-Government bereits einer Vielzahl an Durchführungsinstrumenten, in Form von Durchführungsrechtsakten oder (technischen) Implementierungsvorgaben.⁸⁷² Im Kontext der elektronischen Rechnungsstellung (Fallstudie I) hat die EU eine Checkliste samt Unterstützungsmechanismen für eine erfolgreiche Einführung der E-Rechnung zur Verfügung gestellt. Es konnte allerdings keine Nutzung dieser Checkliste seitens der Kommunen festgestellt werden. Die Durchführungsrechtsakte und technischen Implementierungsvorgaben scheinen die kommunale Ebene entweder nicht zu betreffen oder erreichen die kommunale Ebene nicht, denn die Expertinnen und Experten kennen bzw. nutzen die Durchführungsinstrumente der EU nicht.

⁸⁷⁰ Transkript 01_20250207-0900, S. 6.

⁸⁷¹ Transkript 01_20250207-0900, S. 5; Transkript 06_20250423-1500, S. 2.

⁸⁷² Beispielhaft können die Durchführungsverordnung 2015/1502 der Europäischen Kommission vom 8. September 2015 zur Festlegung von Mindestanforderungen an technische Spezifikationen und Verfahren für Sicherheitsniveaus elektronischer Identifizierungsmittel, die Durchführungsverordnung (EU) 2022/1463 der Kommission vom 5. August 2022 zur Festlegung technischer und operativer Spezifikationen des technischen Systems für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen und zur Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung oder der Europäische Interoperabilitätsrahmen (EIF), der eine Anleitung zur Einrichtung interoperabler digitaler öffentlicher Dienstleistungen darstellt, und die Plattform ‚The Interoperable Europa Portal‘ genannt werden.

Die Bereitstellung von Informationen betrifft nicht nur ergänzende Ausführungen zu Rechtsakten, sondern auch die Darstellung von Regelungen und Instrumenten, die von der EU initiiert werden. Wie bereits dargestellt, mangelt es bei der Darstellung der vielfältigen Regelungen und Instrumenten der EU im Bereich des E-Government an Übersichtlichkeit. Die Unübersichtlichkeit kann dazu führen, dass Kommunen sich auf den Internetseiten der EU nicht zurechtfinden und so auf Grund dessen die angebotenen Maßnahmen und Instrumente nicht nutzen. Die Vermutung lässt sich allerdings durch die Interviews mit den Expertinnen und Experten nicht bestätigen, da diese gar nicht selbst nach Regelungen und Maßnahmen recherchieren, sondern ihre Informationen vor allem durch den Deutschen Städtetag generieren.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat im Rahmen des Vorhabens ‚Smart Cities befähigen - Handlungsansätze zur europäischen Vernetzung‘ zwei Publikationen veröffentlicht, die Informationen zur Einbringung deutscher Kommunen in europäische Netzwerke, Projekte und Maßnahmen zur Digitalen Transformation bündeln. Die Autorinnen und Autoren erkennen, dass auf Seiten der Kommunen ein großer Bedarf an Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch besteht, u. a. zu den Themen technologische Entwicklung und geeignete Finanzierungsmodelle, und die Vielfalt an Vernetzungsangeboten und -formen dennoch selbst für Fachleute schwer überschaubar ist.⁸⁷³ Daher behebt das Bundesinstitut den Mangel an einem systematischen Überblick über existierende Netzwerke durch eine ausführliche Darstellung. In der zweiten Publikation gehen die Autorinnen und Autoren den Fragen nach, welche Digitalthemen auf Ebene der EU in aktuellen Regelwerken und Strategien diskutiert werden und wie diese Regelwerke und Strategien die Konzeption und Umsetzung von Smart-City-Aktivitäten in Kommunen prägen.⁸⁷⁴ Sie erläutern den übergreifenden strategischen Rahmen, stellen die Digitale Dekade dar, nennen die Ziele der Europäischen Kommission und gehen anschließend auf Schwerpunktthemen und deren Auswirkungen auf Kommunen ein. Die Schwerpunktthemen stimmen zwar nicht mit dem Forschungsgegenstand überein, trotz dessen sind die genannten Publikationen ein gelungenes Handbuch, welches sich die Kommunen zu Nutzen machen können, um einen Überblick zu bekommen. Es verdeutlicht gleichzeitig die Notwendigkeit einer übersichtlichen Darstellung.

⁸⁷³ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023a), S. 7.

⁸⁷⁴ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023b), S. 7.

Die Europäische Union fördert im Rahmen des TSI ein Mehrländerprojekt mit dem Titel ‚Verbesserung des regionalen Zugangs zu und der Leistung bei EU-Initiativen und -Fonds‘, welches darauf abzielt, die Herausforderungen beim Zugang zu EU-Fördermitteln und Initiativen zu reduzieren und den Zugang zu EU-Förderungen zu vereinfachen. An dem Mehrländerprojekt nimmt für Deutschland die Region Thüringen teil.⁸⁷⁵ Ob Kommunen in das Projekt involviert sind, ist nicht zu erkennen, allerdings würden die Erkenntnisse den Kommunen zugutekommen.

Neben der Informationsbereitstellung ist die Beteiligung der Kommunen eine bekannte Forderung. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages fordert, dass die Kommunen stärker eingebunden werden und an politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene teilhaben müssen, denn die Städte setzen die Regelungen der EU vor Ort um. Die Städte haben die Expertise und müssen Lösungen finden, die für die Gegebenheiten vor Ort passend sind, deswegen sollten die Städte, so Dedy, im europäischen Kontext mitreden dürfen.⁸⁷⁶ E3 untermauert dies und fordert, dass Kommunen an der Entwicklung einheitlicher Lösungen, z. B. Portalen, teilhaben dürfen.⁸⁷⁷ E7 ist der Meinung, dass die übergeordneten Ebenen gemeinsam mit der Basis, den Kommunen, an der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen arbeiten müssen, denn die Kommunen haben tagtäglich Berührungspunkte mit den Bürgerinnen und Bürgern und erkennen schnell, ob digitalisierte Prozesse funktionieren oder angepasst werden müssen. Je schneller die Anliegen der Kommunen berücksichtigt werden, desto eher können einheitliche, digitale Leistungen angeboten werden.⁸⁷⁸

Kommunen werden bei der Formulierung von Gesetzestexten auf EU-Ebene nicht direkt beteiligt, haben aber die Möglichkeit, über den Ausschuss der Regionen oder bei öffentlichen Konsultationen Stellungnahme zu Gesetzesinitiativen abzugeben. Die Europäische Kommission bezieht vor Erstellung des schriftlichen Gesetzesentwurfs externe Akteurinnen und Akteure wie Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen oder die öffentliche Verwaltung ein, um die Auswirkungen des Gesetzes besser abschätzen zu können.⁸⁷⁹

Zudem können Kommunen über die Vereinigung Eurocities im Rahmen von Lobbyarbeit auf die europäische Agenda einwirken. Ein Vollzug im Rahmen einer Verwaltungskooperation,

⁸⁷⁵ Europäische Kommission (2024d), o. S.

⁸⁷⁶ Dedy (2024), S. 3.

⁸⁷⁷ Transkript 03_20250407-1600, S. 7.

⁸⁷⁸ Transkript 07_20250513-0900, S. 3 f.

⁸⁷⁹ Prognos AG/Behörden Spiegel (2019), S. 18 f.

wie in Kapitel 6.3.3 dargestellt, ist im Bereich des E-Government mit Bezug zu den Kommunen nicht erkennbar.

Durch die Einbindung der Kommunen und der Bereitstellung von Informationen könnte die EU langfristig einen Einfluss auf diese ausüben. Mittels öffentlichkeitswirksamer Beteiligungsformate könnte die EU die Aufmerksamkeit der Kommunen auf sich ziehen und Nähe zu den Kommunen herstellen. Die gezielte Informationsbereitstellung ebenso wie der Erlass ergänzender Ausführungen zu Rechtsakten bergen für die EU das Potential, die Arbeitsweise der Kommunen anzugleichen und somit einen einheitlichen Standard zu generieren.

Abseits potentieller Szenarien kann in Bezug auf die Einbindung der Kommunen und die Bereitstellung von Informationen kein Einfluss seitens der EU auf die Kommunen festgestellt werden.

10.2.8. Zusammenarbeit fördern

Treiber	Maßnahmen
Zusammenarbeit fördern	<ul style="list-style-type: none">• Förderung von Kooperationen• Intensivierung und Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit• Angebot eines Rahmens zur gemeinsamen Entwicklung und Erprobung

Tabelle 10: Treiber - Zusammenarbeit fördern

E3 erachtet den Wettbewerb zwischen Kommunen als überflüssig und plädiert dafür, dass Kommunen Themen gemeinsam angehen, da alle vor den gleichen Herausforderungen stehen.⁸⁸⁰ E1 hält eine Zusammenarbeit ebenfalls für sinnvoll und erkennt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen intensiviert und die Interaktionen mit anderen Akteurinnen und Akteuren sich häufen.⁸⁸¹ E7 betrachtet Netzwerken als das A und O in der täglichen Beschäftigung mit der Verwaltungsdigitalisierung.⁸⁸²

Die EU bietet den Kommunen zahlreiche Möglichkeiten zum Austausch und zur Zusammenarbeit. Die Vernetzung soll über Plattformen und Förderprojekte stattfinden. Die Plattformen, die dem Wissenstransfer, dem Austausch und der Zusammenarbeit dienen, wurden bereits erwähnt: The Interoperable Europe Portal und UserCentriCities. Zudem fördert die EU mittels der Initiative GovTech Connect Austausch und Zusammenarbeit. Auch zielen die Projekte im Rahmen des TSI darauf ab, den Austausch bewährter Verfahren im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung zu fördern.

Die Bundesrepublik Deutschland nahm im Jahr 2023 an dreizehn verschiedenen Mehrländerprojekten teil. Im Jahr 2024 unterstützte die Europäische Kommission Deutschland bei der Umsetzung von 24 Reform- bzw. Mehrländerprojekten, die z. B. den Austausch von Best-Practice im Bereich E-Government zum Gegenstand haben. Die Projektförderung geht auch im Jahr 2025 weiter: Deutschland wird von der Kommission bei 35 verschiedenen Projekten, die u. a. darauf abzielen, die Qualität der öffentlichen

⁸⁸⁰ Transkript 03_20250407-1600, S. 9 f.

⁸⁸¹ Transkript 01_20250207-0900, S. 6.

⁸⁸² Transkript 07_20250513-0900, S. 6.

Verwaltung zu verbessern, unterstützt.⁸⁸³ Über die vergangenen drei Jahre hat sich also die Beteiligung Deutschlands an den Projekten des TSI deutlich erhöht. Anhand der Titulierung der Projekte lässt sich jedoch keines der Projekte konkret der kommunalen Ebene zuordnen. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Projekten und Beteiligten sind nicht auffindbar, sodass aktuell keine Beteiligung der kommunalen Ebene bzw. Nutzen für die Kommunen erkannt werden kann.

Wie bereits zuvor dargestellt, nutzen die befragten Städte keine der genannten Maßnahmen der EU. Die Recherche ergab ebenfalls keine Ergebnisse hinsichtlich der Nutzung deutscher Kommunen.

E3 erwähnt im Interview, dass die Kommune im Rahmen von Eurocities aktiv ist.⁸⁸⁴ Eurocities ist eine Vereinigung europäischer Großstädte, mit dem Ziel, den Einfluss der Kommunen bei Entscheidungen der EU zu stärken und die EU-Agenda aktiv mitzugestalten. 23 deutsche Kommunen gehören der Vereinigung an, z. B. Köln, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Bonn und Münster.⁸⁸⁵

Bei der Förderung der Zusammenarbeit übt die EU keinen erkennbaren Einfluss auf die Kommunen aus.

⁸⁸³ Europäische Kommission (2025e), o. S.

⁸⁸⁴ Transkript 03_20250407-1600, S. 1.

⁸⁸⁵ Eurocities (2025), o. S.

10.3. Zwischenfazit: Bewertung des Einflusses der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen

Ogleich die EU mit ihren Maßnahmen sämtliche Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation bedient, übt sie bei drei der acht Treiber keinen erkennbaren Einfluss auf die Kommunen aus (innovative Strukturen und innovatives Denken fördern, Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen und Zusammenarbeit fördern).

Bei den übrigen Treibern für eine erfolgreiche Digitale Transformation übt die EU überwiegend einen indirekten Einfluss aus, da die europäischen Vorgaben in der Regel auf Bundesebene umgesetzt werden und in die nationalen E-Government-Umsetzungsvorgaben einfließen. Der Einfluss wirkt im Umkehrschluss direkt, sofern auf Bundesebene die europäischen Vorgaben noch nicht umgesetzt wurden. So beschäftigen sich die Kommunen zur Zeit der Interviews direkt mit der KI-Verordnung und den daraus resultierenden Umsetzungsverpflichtungen, insbesondere den verpflichtenden Schulungen für Mitarbeitende.

Der Einfluss der EU hat in den meisten Fällen eine schwache bis mittlere Wirkung auf die Kommunen. Die rechtlichen Vorgaben zur Förderung von E-Government-Angeboten haben eine starke Wirkung auf die Kommunen und fördern den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen. Ogleich die rechtlichen Vorgaben der EU zwingend umzusetzen sind, spüren die Kommunen den Einfluss der EU in der Regel nur in einem geringen Ausmaß, da die rechtlichen Vorgaben, wie bereits erwähnt, in die nationalen Umsetzungsvorhaben einfließen. Die Expertinnen- und Experteninterviews haben gezeigt, dass die Kommunen die Herkunft der Regelungsinhalte des nationalen Rechts nicht hinterfragen und in der Hauptsache den nationalen Umsetzungsverpflichtungen nachgehen.

Der Einfluss der EU wirkt überwiegend langfristig, da die Maßnahmen im Bereich des E-Government vorwiegend strategische Impulse im Rahmen mehrjähriger Programme sowie verpflichtende normative Vorgaben sind, die künftig eine Wirkung entfalten sollen und deren Umsetzung Zeit benötigt.

Nach der erfolgten abschließenden Bewertung des Einflusses der EU auf die herausgearbeiteten Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation wird in Kapitel 11 ein Fazit gezogen, welches die wesentlichen Erkenntnisse der Forschungsarbeit zusammenführt.

11. Fazit

Mit der Dissertation wurde das Ziel verfolgt, den Einfluss der EU auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunalverwaltungen zu untersuchen und mittels der Darstellung der Verwaltungsrealität und der Analyse der Hintergründe des Verwaltungshandelns ein tiefergehendes Verständnis über das Verhältnis bzw. die Wechselwirkungen zwischen der EU und den deutschen Kommunen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung zu erlangen.

Im Folgenden werden die Erkenntnisse dieser Forschungsarbeit diskutiert und resümiert. Die Diskussion und das Resümee erfolgen anhand der fünf Leitfragen sowie am Ende des Kapitels anhand der Forschungsfrage.

„Ich glaube tatsächlich, dass das [Anmerkung: die Maßnahmen der EU] nicht stringent mitgedacht wird, dass das, glaube ich, tatsächlich zu weit weg ist.“⁸⁸⁶

Ein prägnantes Zitat, das die Meinung der befragten Expertinnen und Experten gegenüber der Europäischen Union widerspiegelt. Die EU ist aus kommunaler Sicht „zu weit weg“, nicht greifbar. Kann sie trotzdem Einfluss auf den Ausbau von E-Government in den deutschen Kommunalverwaltungen nehmen?

(1) Welche Ziele und Maßnahmen verfolgt die Europäische Union im Bereich des E-Government?

Die EU verfolgt das Ziel, die Wirksamkeit des Binnenmarktes zu verbessern und Hindernisse bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten abzubauen. Nach Ansicht der EU kann der Binnenmarkt seine Wirksamkeit erst dann voll entfalten, wenn Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Verwaltungsleistungen grenzüberschreitend digital wahrnehmen können. Daher ist der EU der Ausbau von E-Government ein großes Anliegen. Um den Ausbau von E-Government-Angeboten zu fördern, hat die EU eine Reihe von Maßnahmen in Form von politischen Initiativen, Rechtsvorschriften, Finanzierungsprogrammen und sonstigen Unterstützungsangeboten initiiert. Die Maßnahmen reichen über Rahmenwerke, wie die eGovernment Aktionspläne oder das Politikprogramm zur Digitalen Dekade, unionsrechtliche Vorgaben, wie der Single Digital Gateway-Verordnung, der eIDAS-Verordnung oder der

⁸⁸⁶ Transkript 07_20250513-0900, S. 5.

KI-Verordnung, und Finanzierungsprogramme, wie Horizont Europa oder Connecting Europe Facility, bis hin zu technischer Unterstützung durch die Bereitstellung technologischer Infrastruktur und digitaler Standardanwendungen in Form von Open-Source-Software. Der Wunsch nach dem Abbau von Hindernissen beim grenzüberschreitenden Verkehr führt dazu, dass für die EU zudem Interoperabilität ein großes Thema ist. Die unterschiedlichen IT-Systeme und Organisationen der Mitgliedstaaten sollen problemlos miteinander kommunizieren und zusammenarbeiten können, um die Ausübung der Binnenmarktfreiheiten für Unionsbürgerinnen und -bürger gewährleisten zu können.

Die EU erlässt mit Bezug zum E-Government rechtliche Vorschriften, stellt monetäre Mittel zur Finanzierung von Digitalisierungsvorhaben bereit und flankiert diese Maßnahmen mittels Soft-Law-Instrumenten, um die Harmonisierung von Regeln und Verfahren in den Mitgliedstaaten voranzutreiben.

Hinter der Förderung des Ausbaus von E-Government steckt für die EU das Ansinnen, wie bereits erwähnt, den Binnenmarkt zu verwirklichen und den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen das grenzüberschreitende Agieren zu vereinfachen. Dieses Ziel macht die EU in jedem dem E-Government zuzuordnenden Dokument deutlich. Mit ihren Maßnahmen bezweckt die EU wiederum nicht, den Arbeitsalltag für die Kommunalverwaltungen, die letztlich die digitalen Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erbringen, zu erleichtern. Zumindest äußert sie dies nicht konkret. Die Vereinheitlichung von Regeln und Verfahren birgt für die Kommunen sicherlich das Potential einer Vereinfachung von Standardverfahren, dennoch scheinen die Kommunen als Dienstleistungserbringerinnen nicht im Fokus der EU zu stehen. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass die EU die Kommunen als Erfüllungsgehilfinnen für ihre Ziele ansieht. Bei ihren Maßnahmen richtet die EU ihren Fokus auf die Mitgliedstaaten. Die lokale Ebene wurde in den Veröffentlichungen der EU in der Vergangenheit nur selten direkt angesprochen. Die Rolle der Kommunen wird nicht detailliert behandelt, die Kommunen vielmehr als verpflichtete Akteurinnen betrachtet. In der Mitteilung zum Stand der Digitalen Dekade aus dem Jahr 2024 allerdings erkennt die EU die Bedeutung der Städte für eine erfolgreiche Digitale Dekade an, da sie praktische Erfahrungen mit den Bürgerinnen und Bürger und der Dienstleistungserbringung haben.

Die EU wiederholt ihre Vision – eine moderne öffentliche Verwaltung mit voll digitalisierten öffentlichen Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen – seit den frühen 2000er-Jahren. Dass knapp 25 Jahre später eine Wiederholung notwendig ist,

verdeutlicht, dass das Ziel noch immer nicht erreicht wurde. Gleiches zeigt die Darstellung des Digitalisierungsstandes in den deutschen Kommunen. Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen schreitet zwar voran, ist allerdings noch nicht final erfolgt, sodass weiterhin seitens der öffentlichen Verwaltungen Anstrengungen unternommen werden müssen.

(2) Was sind auf kommunaler Ebene Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung?

Es werden zwar immer mehr Verwaltungsleistungen online angeboten, allerdings erreichen diese oftmals nicht den finalen Reifegrad, sodass Dienstleistung noch nicht vollumfänglich digital in Anspruch genommen werden können. Einschlägige Publikationen und Studien zum Stand der Digitalisierung in Deutschland filtern die vorhandenen Herausforderungen heraus und heben Erfolgsfaktoren hervor.

Mittels Dokumentenanalyse konnten somit acht Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation herausgearbeitet werden. Die Herausarbeitung der Treiber ist insofern relevant, als dass sie konkret die Praxis in den Kommunen in den Fokus nimmt und Bedingungen identifiziert, die eine erfolgreiche Digitalisierung ermöglichen. Bei den Treibern handelt es sich um Stellschrauben, die die Kommunen selbst oder übergeordnete Ebenen drehen können, um einen Fortschritt bei der Digitalisierung zu erzielen. Bei der Analyse einschlägiger Studien und Publikationen aus den Jahren 2019–2022 wurde die Bereitstellung finanzieller Mittel als ein sehr relevanter Treiber herausgefiltert. Die Erkenntnisse aus den Expertinnen- und Experteninterviews lassen jedoch darauf schließen, dass die Kosten für Digitalisierungsvorhaben im Jahr 2025 kein erhebliches Problem darstellen. Die Expertinnen und Experten äußern im Gegenteil, dass monetäre Mittel bereitstehen und die Finanzierung digitaler Vorhaben weitestgehend unproblematisch ist. Diese Entwicklung kann auf die COVID-19-Pandemie zurückgeführt werden. Die Pandemie hat die Defizite der analogen Arbeitsweise von Kommunen verdeutlicht und damit die Bedeutung, die Dringlichkeit und den Nutzen einer umfassenden Digitalisierung herausgestellt. Dementsprechend wurden seitens Bund, Ländern und den Verwaltungsvorständen bzw. Stadträten Gelder für die Beschleunigung der Digitalisierung bereitgestellt.

Im Gegensatz dazu hat sich im Laufe der Dissertation herausgestellt, dass die Bereitstellung von IT-Verfahren ein maßgeblicher Treiber ist, der von den Kommunen gefordert wird. Im Rahmen der ‚Dresdener Forderungen‘ appellieren die Kommunen, dass es verbindlicher

IT-Standards bedarf, um Schnittstellenprobleme und Medienbrüche zu vermeiden. Zudem fordern die Kommunen in dem Positionspapier, dass einheitliche, wiederverwendbare Software-Lösungen entwickelt und ihnen zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Expertinnen und Experten schließen sich den ‚Dresdener Forderungen‘ an und machen deutlich, dass sie es als unnötig erachten, dass alle Kommunen sich mit den gleichen Herausforderungen beschäftigen. Insbesondere bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, die Pflichtaufgaben darstellen, ist es laut den Expertinnen und Experten ineffektiv, dass jede Kommunen für sich Software-Lösungen entwickeln oder beschaffen und administrieren muss. Als Hilfestellung fordern sie vom Bund die Bereitstellung zentraler Software-Lösungen. Die Untersuchung von Marienfeldt et al. zeigt ebenfalls, dass die Kommunen erwarten, dass übergeordnete Ebenen Verantwortung übernehmen und die Kommunen dadurch zeitlich und finanziell entlasten.⁸⁸⁷

Als ein weiterer ausschlaggebender Treiber hat sich der Erlass von Digital-Gesetzen, mithin einer gesetzlich normierten Digitalisierungspflicht, herausgestellt. Die Schaffung von Verbindlichkeit fördert Fortschritt und Einheitlichkeit. Eine der befragten Personen stimmt dem zu: „Wenn es ein Gesetz gibt, dann wird es auch gemacht.“⁸⁸⁸ Eine gesetzliche Digitalisierungspflicht gilt auch nach Martini als wirksamstes Werkzeug.⁸⁸⁹

Ob Verwaltungsleistungen in einem voll digitalisierten Format angeboten werden, hängt von personellen, strategischen und politischen Faktoren und letztlich von dem Handlungsvermögen der Kommunalverwaltungen ab. Mit Hilfe der Treiber kann die Digitalisierung beschleunigt werden. Obgleich die Treiber in den Expertinnen- und Experteninterviews nicht konkret abgefragt wurden, sind alle Expertinnen und Experten auf die Bedarfe ihrer Kommunen eingegangen. Die große Überschneidung mit den herausgearbeiteten Treibern verdeutlicht deren Relevanz. Um den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen zu beschleunigen, müssen die Treiber bedient werden. Der Bedarf der Kommunen an Unterstützungsleistungen wird dadurch ebenfalls sichtbar.

⁸⁸⁷ Marienfeldt et al. (2024), S. 44.

⁸⁸⁸ Transkript 04_20250415-1200, S. 6 f.

⁸⁸⁹ Martini (2021), Rn. 26.

(3) Wie kann die Europäische Union Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten nehmen und welche Faktoren beeinträchtigen die Einflussnahme der Europäischen Union auf die kommunale Ebene im Bereich des E-Government?

Die Europäische Union hat zahlreiche Möglichkeiten, Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten zu nehmen. Die Art des Einflusses hängt von der Zuständigkeit ab, die die EU im jeweiligen Politikbereich innehat. In Bezug auf das E-Government liegt die Zuständigkeit grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Die EU stützt ihre Maßnahmen mangels konkreter Zuständigkeit auf ihre Regelungskompetenz für den Binnenmarkt und die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger. Der Artikel 114 AEUV als Grundlage für die einschlägigen Verordnungen und Richtlinien hat das Funktionieren des Binnenmarktes durch die Angleichung von Vorschriften zum Ziel. Die Schaffung einheitlicher Regelungen und die Erzielung eines einheitlichen Vollzuges ist der EU im Bereich des E-Government ein großes Anliegen.

Im Bereich des E-Government erlässt die EU Sekundärrechtsakte, insbesondere in Form von unmittelbar geltenden Verordnungen, und initiiert darüber hinaus verschiedenste Soft-Law-Maßnahmen, die den Ausbau von E-Government-Angeboten zu fördern bezwecken. Die EU strebt danach mittels Rechtssetzung, finanziellen Anreizen, politischen Erklärungen, Programmen, Netzwerk-Angeboten und Benchmarking Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten zu nehmen und die Handlungen der mitgliedstaatlichen Behörden bei der Verwaltungsdigitalisierung somit normativ sowie instrumentell zu steuern. Die normative Steuerung, also der Erlass rechtlich verpflichtender Vorgaben, spielt eine bedeutende Rolle, da die EU mittels ihrer Rechtssetzungskompetenz über ein erhebliches Machtinstrument verfügt mit dem sie das Handeln der Mitgliedstaaten und ausführenden Behörden beeinflusst.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, das Unionsrecht durchzuführen. Der Vollzug der unionsrechtlichen Regelungen obliegt den mitgliedstaatlichen Behörden und führt dazu, dass die Umsetzung letztlich von deren Willen und Handlungsfähigkeit abhängig ist. Wobei die Tatsache, dass die EU im Bereich des E-Government verstärkt Verordnungen erlässt und damit von ihrem Machtinstrument Gebrauch macht, dazu führt, dass die Mitgliedstaaten der Anwendung der Regelungsinhalte sofort verpflichtet sind. Den Soft-Law-Instrumenten hingegen fehlt es an Verbindlichkeit. An der fehlenden Verbindlichkeit übt der Europäische Rechnungshof Kritik und schlussfolgert, dass diese den mangelnden Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung bedinge. Die EU will einerseits ihre Zielvorstellung durchsetzen und andererseits die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten nicht übermäßig einschränken.

Martini macht das Vorgehen der EU am Beispiel des Portals ‚Your Europe‘ fest: Mit dem Portal will die EU im Sinne eines einheitlichen Zugangstors eine gemeinschaftliche Informationsplattform mit einheitlichem Format für die Unionsbürgerinnen und -bürger zur Verfügung stellen, gleichzeitig ist das Portal für die Mitgliedstaaten so wenig invasiv wie möglich gestaltet, da keine Verknüpfung zwischen den mitgliedstaatlichen Portal und dem Portal ‚Your Europe‘ vorgesehen ist, sondern lediglich eine Weiterleitung auf die nationalen Portale erfolgt.⁸⁹⁰

Dass die EU einen Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausübt, ist unstrittig: Die Handlungen der EU führen dazu, dass die Mitgliedstaaten auf eine von der EU bestimmte Art agieren bzw. ihre Regelungen und Vorgehensweisen anpassen. Die Bundesrepublik Deutschland sowie die Bundesländer berücksichtigen bei ihren Maßnahmen die europäischen Vorgaben und Impulse.

Die Durchschlagkraft des Einflusses der EU auf die kommunale Ebene ist in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund des Föderalismus beeinträchtigt. Durch den Föderalismus bedingt ist in Deutschland eine komplexe Umsetzungsstruktur mit etlichen Verantwortlichen und Akteurinnen und Akteuren entstanden, was dazu führt, dass die Umsetzung europäischer Vorgaben im Bereich des E-Government durch Bund und Länder gesteuert wird und von nationalen Strukturen und Vorgaben geprägt ist. Die nationalen bzw. landesrechtlichen Vorgaben sind für die Kommunen zentraler Bezugspunkt.

Gleichzeitig zeigt das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates zur Bündelung im Föderalstaat, dass es trotz des föderalen Staatsaufbaus Möglichkeiten gibt, Aufgaben räumlich, fachlich und funktional zu bündeln, um eine effizientere Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Auf mögliche Anpassungen der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des Staatsaufbaus hat die Europäische Union allerdings keinen Einfluss.

Im White Paper des Kompetenzzentrums Öffentliche IT aus Oktober 2024 zur Umsetzung der Single Digital Gateway-Verordnung kommen Voigt et al. ebenfalls zu dem Schluss, dass die organisatorischen Strukturen und die zahlreichen Akteurinnen und Akteure im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung eine Herausforderung für die erfolgreiche Umsetzung europäischer Vorgaben darstellen.⁸⁹¹

⁸⁹⁰ Martini (2021), Rn. 34.

⁸⁹¹ Voigt et al. (2024), S. 29.

Das Wimmelbild des NKR (Abbildung 8) hat die Unübersichtlichkeit der Umsetzungsstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland ebenfalls veranschaulicht.

Der Einfluss, den die EU auf die Mitgliedstaaten und die Kommunen als vollziehende Behörden im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung hat, hängt von der Art Maßnahme (normativ oder instrumentell) ab und wird mit Blick auf die Durchschlagkraft zur kommunalen Ebene durch den föderalen Aufbau und die verflochtenen organisatorischen Strukturen geprägt.

(4) Wie nehmen die Kommunen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government wahr?

Die Maßnahmen der EU erreichen die Kommunen nur bedingt direkt. Die EU muss die föderalen Strukturen durchdringen, um unmittelbaren Einfluss auf die Kommunen auszuüben. Der Föderalismus spielt eine große Rolle bei der Wahrnehmung der EU-Maßnahmen durch die Kommunen, das haben die Expertinnen- und Experteninterviews verdeutlicht.

„Aber da die ganze Konstruktion innerhalb Deutschlands eine andere ist, [...], müssen wir davon ausgehen, dass der Bund und das Land das [Anmerkung: die Maßnahmen der EU] mitdenkt.“⁸⁹²

Die Kommunen nehmen die Maßnahmen der EU nicht konkret wahr, da ein Großteil der Vorgaben in nationales Recht bzw. Landesrecht umgesetzt wird. Den Aussagen der Expertinnen und Experten nach zu urteilen, hinterfragen die Kommunen nicht, ob die Vorgaben zur Verwaltungsdigitalisierung ursprünglich von der europäischen Ebene stammen. Im OZG Änderungsgesetz hat der Bund unionsrechtliche Regelungen umgesetzt und u. a. das Prinzip der einmaligen Erfassung und die Vorgaben zur eID aufgenommen. Betrachten die Kommunen das OZG, können sie nicht direkt erkennen, auf wessen Initiative die Gesetzesinhalte zurückgehen. Bei der Erfüllung der daraus resultierenden Umsetzungsverpflichtungen setzen sie also Bundesrecht um, ohne die unionsrechtlichen Vorgaben dahinter zu erkennen. Die Kommunen haben das Gefühl, dass sie sich im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung mit nationalen Themen beschäftigen.

⁸⁹² Transkript 03_20250407-1600, S. 1.

„Also was die EU macht, wird, muss ja in der Regel in nationales Recht umgesetzt werden, wenige Sachen wirken sofort und die Umsetzung dauert halt und für die Umsetzung gibt es dann wieder Abstimmungsprozesse. Was Digitales angeht, hast du dann die Diskussionen im IT-Planungsrat und dann fließt das in ein Gesetz. Also das ist ein langwieriges Verfahren. [...] Und ich glaube die meisten Themen, die wir haben, das sind Nationale.“⁸⁹³

Für die Kommunen ist die EU ohnehin, wie auch das Zitat zu Beginn des Fazits zeigt, zu weit entfernt. Die Entfernung führt dazu, dass die Kommunen nicht das Gefühl haben, dass die EU auf ihre individuellen Bedürfnisse und Probleme vor Ort eingehen kann.

„Nur EU, glaube ich, ist aber dann viel zu wenig individualisiert für die Probleme und Herausforderung, die wir haben. Also das alleine kann es auch nicht sein, da braucht es schon dann wieder diese eher föderale Einflussnahme.“⁸⁹⁴

Bei der Umsetzung der Digitalisierungsvorgaben durch die Kommunen handelt es sich in der Regel um einen indirekten, mittelbaren Vollzug. Der Bund setzt die unionsrechtlichen Vorgaben in nationales Recht um, auch wenn die EU einen Großteil der Regelungen zum E-Government in Form von Verordnungen erlässt, die eigentlich keiner Umsetzung in mitgliedstaatliches Recht bedürfen. Die Umsetzung in nationales Recht führt dazu, dass die Kommunen keinen direkten Einfluss der EU spüren. Die Sekundärrechtsakte der EU, die in nationales Recht umgesetzt wurden, ergo die eIDAS-Verordnung und die Single Digital Gateway-Verordnung, sind einigen der befragten Personen ein Begriff, Detailwissen lassen die Expertinnen und Experten hingegen nicht erkennen. Voigt et al. gelangen in ihrem White Paper ebenfalls zu der Erkenntnis, dass die Single Digital Gateway-Verordnung auf Gemeindeebene teilweise gar nicht bekannt ist.⁸⁹⁵ Die KI-Verordnung hingegen kennen alle befragten Expertinnen und Experten. In diesem Fall haben bislang weder Bund noch Länder die europäischen Regelung in nationales bzw. Landesrecht umgesetzt.

Die Bekanntheit der EU-Maßnahmen in den Kommunen beschränkt sich, wenn überhaupt Kenntnisse über die Vorgänge der europäischen Ebene vorherrschen, auf die unionsrechtlichen Vorgaben.

⁸⁹³ Transkript 01_20250207-0900, S. 6.

⁸⁹⁴ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁸⁹⁵ Voigt et al. (2024), S. 17.

„Also wir scouten schon immer mit, kennen wir gerade Gesetzesbestrebungen, kennen wir irgendwelche Rahmenbedingungen, die wir auf dem Schirm haben, die wir mitdenken müssen. Aber wir recherchieren nicht noch explizit, ob es darüber hinaus etwas gibt, was wir jetzt noch nicht kennen.“⁸⁹⁶

Eine bemerkenswerte Lehre aus den Expertinnen- und Experteninterviews ist, dass die befragten Kommunen die Soft-Law-Instrumente der EU nicht kennen und dementsprechend weder finanzielle Förderung noch Austauschplattformen oder Open-Source-Lösungen in Anspruch nehmen. Bei der Inanspruchnahme finanzieller Förderung ist nicht die fehlende Kenntnis das Problem, sondern die komplexe Antragstellung und die fehlende konkrete Zuordnung zur Thematik Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Weitere große Hürden bei der Nutzung europäischer Instrumente durch deutsche Kommunen im Bereich des E-Government stellen die Komplexität des europäischen Mehrebenensystems, die Sprachbarriere und, wie zuvor dargestellt, die fehlende Nähe zwischen EU und Kommunen dar. Die Recherche nach europäischen Instrumenten und Maßnahmen zur Förderung des E-Government gestaltet sich schwierig, da diese häufig unübersichtlich und nicht klar gebündelt präsentiert werden.

Neben den Informationsseiten der EU bieten die den Kommunen übergeordneten deutschen Behörden Übersichten zu europäischen Maßnahmen. Konkrete Best-Practice-Beispiele oder Fallbeispiele von Kommunen, die etwa europäische Soft-Law-Instrumente nutzen, sind jedoch in den gängigen Suchportalen nicht auffindbar. Die fehlende Nähe und die mangelnde Beschäftigung der Kommunen mit der EU im Bereich des E-Government führen den Erkenntnissen der Interviews zur Folge dazu, dass die Kommunen gar keine eigene Recherche betreiben, sondern vielmehr durch Institutionen wie den Deutschen Städtetag Informationen zu den Vorgängen auf europäischer Ebene erhalten.

Die Ergebnisse der Fallstudien II und III haben ebenfalls keine direkte Verbindung zwischen europäischer und kommunaler Ebene erkennen lassen. Das lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die Digitalisierung der Wohnsitzanmeldung und der Kraftfahrzeugangelegenheiten Teil der OZG-Umsetzung sind.

⁸⁹⁶ Transkript 02_20250211-1630, S. 1.

Auch wenn die Kommunen die europäischen Vorgaben kennen, können sie deren Umsetzung auf Grund der föderalen Struktur nicht alleine steuern. So warten die Kommunen laut einer befragten Person darauf, dass die Kommunal- und Landesportale an das Bundesportal angebunden werden und dieses wiederum mit dem europäischen Portal verlinkt wird. Gleiches gilt bei der Umsetzung der Vorgaben zur eID, bei der die Kommunen auf die Einführung der DeutschlandID warten. Im Gegensatz dazu ist die KI-Verordnung bei den Kommunen sehr präsent. Das liegt daran, dass der Bundesgesetzgeber die Inhalte der KI-Verordnung noch nicht in nationales Recht umgesetzt hat und die Kommunen auf Grund der unmittelbaren Anwendbarkeit dazu gezwungen sind, die Vorgaben aus der KI-Verordnung umzusetzen.

Im Verlauf der Ausarbeitung wurde zudem deutlich, dass der EU Interoperabilität ein großes Anliegen ist. In der Verordnung (EU) 2024/903 werden die Kommunen sogar direkt angesprochen und verpflichtet, eine proaktive Rolle zur Förderung der Interoperabilität einzunehmen. Die Verordnung für ein interoperables Europa nehmen die befragten Kommunen allerdings gar nicht wahr. Das Wort Interoperabilität fiel zwar in zwei der sieben Interviews, wurde aber nur als Schlagwort verwendet und weder weiter ausgeführt noch die Verordnung und die damit verbundenen Pflichten erwähnt.⁸⁹⁷ Im Übrigen konnte nicht festgestellt werden, dass die EU mit der Verordnung für ein interoperables Europa einen der Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung bedient.

Die kommunale Wahrnehmung europäischer E-Government-Maßnahmen ist bislang stark eingeschränkt. Die Kommunen kennen mitunter die einschlägigen rechtlichen Vorgaben, diese haben jedoch für ihren Arbeitsalltag keine besondere Relevanz, da die Kommunen sich auf die nationalen Digitalisierungsvorgaben konzentrieren. Die Maßnahmen der EU werden indirekt über die nationalen und landesrechtlichen Vorgaben durch die Kommunen umgesetzt, aber in der Regel nicht konkret der europäischen Ebene zugeordnet und sind insofern für die Kommunen nicht relevant. Die mangelnden Kenntnisse und die Nutzung europäischer Instrumente sind mit dem föderalen Aufbau erklärbar, da die europäischen Vorgaben in nationales Recht einfließen und die Kommunen nach Aussagen der Expertinnen und Experten ihren Fokus auf die nationalen und landesrechtlichen Vorgaben legen. Das Denken und Handeln der Kommunen im Bereich des E-Government ist innerdeutsch geprägt.

⁸⁹⁷ Transkript 07_20250513-0900, S. 9; Transkript 03_20250407-1600, S. 2 f.

(5) Inwiefern tragen die Maßnahmen der Europäischen Union zum Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in Kommunen bei?

Beim Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen nehmen die Kommunen eine Schlüsselrolle ein. Den Kommunen obliegt die Erbringung grundlegender Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger. Sie sind damit unverzichtbarer Bestandteil im Bereich des E-Government und ausschlaggebend für die Erreichung des Ziels der EU, Verwaltungsleistungen grenzüberschreitend digital anzubieten, um den Binnenmarkt zu fördern.

Die EU gibt ihren Mitgliedstaaten mittels politischer Initiativen Leitlinien vor und schafft durch den Erlass verbindlicher Regelungen einen gesetzlichen Rahmen im Bereich des E-Government, der mit bestimmten Umsetzungsverpflichtungen einhergeht. Insofern ist die EU umgekehrt auch für die Kommunen von Bedeutung, da die Unionsvorgaben Auswirkung auf die Arbeit vor Ort haben.⁸⁹⁸

Es zeigt sich allerdings, dass die EU im Bereich des E-Government in der Regel keinen direkten Einfluss auf die Kommunen ausübt. Unter den befragten Expertinnen und Experten herrscht Einigkeit darüber, dass sich die EU vorwiegend mittelbar auf ihre Kommune auswirkt. Eine unmittelbare Auswirkung erzeugt die EU bei den betrachteten Maßnahmen nur mit der KI-Verordnung. Zwar erzeugen alle Verordnungen der EU unmittelbare Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten, ohne das eine nationale Umsetzungsgesetzgebung erforderlich ist, dennoch hat der Bund in den Fällen der Single Digital Gateway-Verordnung und der eIDAS-Verordnung die Regelungen in nationales Recht umgesetzt. In Bezug auf die KI-Verordnung gibt es noch keine Umsetzungsgesetzgebung seitens des Bundes, sodass die Kommunen verpflichtet sind, die Regelungen der KI-Verordnung direkt anzuwenden.

Effektiv sind die Maßnahmen der EU also insofern, als dass sie einen Handlungsrahmen vorgeben und verbindliche Fortschritte definieren, die der Umsetzung bzw. Anwendung bedürfen. Die EU gibt den Mitgliedstaaten und ihren Behörden eine Veranlassung, ihre Digitalisierungsbestrebungen zu beschleunigen, und wirkt somit als Treiber.

⁸⁹⁸ Dedy (2024), S. 3

„Ja, ich glaube schon, dass es häufig ein gewisser Antrieb ist. Also ich glaube zum Beispiel im AI Act wäre die Bundesrepublik nicht so schnell gewesen, so ein Regelwerk aufzusetzen glaube ich, also bin ich fest von überzeugt, wäre die EU nicht Treiber gewesen von so etwas hätten wir so ein Regelungsrahmen nicht schon in Deutschland.“⁸⁹⁹

Gleichzeitig zeigt insbesondere die Fallstudie III, dass die Bundesrepublik Deutschland eigene Impulse und Anstrengungen für den Fortschritt im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung unternimmt.

Die EU schafft Grundlagen für die Digitale Transformation der Verwaltungen. Laut Büchner hängt es jedoch an den Verwaltungen, den Wandel auszugestalten.⁹⁰⁰ Wewer ist ebenfalls der Auffassung, dass die EU Anstöße gibt und Akzente setzt, letztlich aber auf das Engagement der Mitgliedstaaten angewiesen ist, um ihre Ziele zu erreichen.⁹⁰¹ Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten und die Kommunen, wenn auch mittelbar, an der Umsetzung der europäischen Vorgaben arbeiten, und dennoch die von der EU vorgegebenen Fristen nicht eingehalten wurden. Wenngleich die Vorgaben der EU bzgl. des Umsetzungszeitpunktes nicht konsequent eingehalten werden, erzeugen diese Druck. Die Fallstudien haben auch gezeigt, dass die EU erkannt hat, dass der Fortschritt im Bereich des E-Government eine gesetzliche Verpflichtung benötigt.

Mit Blick auf den theoretischen Rahmen dieser Dissertation, den Neo-Institutionalismus, zeigt sich, dass Institutionen in Form von rechtlichen Normen Organisationen, in dem Fall die Kommunalverwaltungen, und deren Handlungen beeinflussen. Die Kommunen orientieren sich in ihrem Handeln an dem Rahmen, den die EU mittelbar durch die nationalen Vorgaben vorgibt. Durch Zwang mittels gesetzlicher Vorgaben entsteht insofern eine strukturelle Ähnlichkeit, als dass alle Kommunen als leistungserbringende Verwaltungseinheiten ihre Dienstleistungen digitalisieren. Der makroinstitutionalistische Ansatz, der die Umwelt von Organisationen betrachtet und davon ausgeht, dass das Handeln der Organisationen die institutionalisierten Erwartungen widerspiegeln, kann jedoch eher auf Bundes- und Landesebene, als auf kommunaler Ebene, erkannt werden. Da die Kommunen sich nicht direkt mit den Geschehnissen auf europäischer Ebene beschäftigen, sondern vielmehr die nationalen Vorgänge beachten, sind sie von den Erwartungen, die die EU an sie heranträgt,

⁸⁹⁹ Transkript 02_20250211-1630, S. 2.

⁹⁰⁰ Büchner (2022), o. S.

⁹⁰¹ Wewer (2020), S. 375.

nicht geprägt. Der Bund und die Länder wiederum orientieren ihre Digitalisierungsvorhaben an den Vorgaben der EU.

Die EU fördert mittels Rechtssetzung den Ausbau digitaler Verwaltungsverfahren, erreicht jedoch nur mittelbar die kommunale Ebene. Die Kommunen führen ihre Digitalisierungsbestrebungen auf die nationalen bzw. landesrechtlichen Vorgaben und den damit einhergehenden Umsetzungsdruck zurück. Diese Vorgaben wiederum sind durch die europäischen Initiativen und das Unionsrecht geprägt.

Die EU nutzt aber nicht nur ihre Rechtssetzungskompetenz, um Einfluss auf den Ausbau von E-Government zu nehmen, sondern initiiert darüber hinaus eine Vielzahl von Soft-Law-Instrumenten und stellt monetäre Mittel zu Verfügung. Im Ergebnis übt die EU damit allerdings keinen Einfluss auf die Kommunen aus, da diese die Instrumente entweder nicht kennen oder nicht nutzen. In Bezug auf die finanziellen Förderprogramme ist deutlich geworden, dass die Kommunen Schwierigkeiten haben, die Gelder von der EU abzurufen. Die Bereitstellung finanzieller Mittel ist nicht erfolgsversprechend, wenn die Mittel nicht abgerufen werden.⁹⁰² Die Europäische Kommission hat die Notwendigkeit der Vereinfachung der Fördermittelabrufung erkannt und darauf hingewiesen, dass sie ihre Bemühungen, dass die Fördermittel vollständig abgerufen werden, intensivieren will.⁹⁰³ In Bezug auf die Bereitstellung von Open-Source-Software hat die Europäische Kommission mit Blick auf die E-Rechnung ebenfalls erkannt, dass die europäische Norm von den mitgliedstaatlichen Behörden nicht genutzt wird. Betrachtet man das Angebot der EU zur Erweiterung digitaler Kompetenzen (The Interoperable Europe Academy oder European Information Technologies Certification Academy) oder die von der EU eingerichteten Plattformen (The Interoperable Europe Portal oder UserCentriCities), die grenzüberschreitenden Austausch und Netzwerke fördern sollen, so lässt sich erkennen, dass die EU damit grundsätzlich die Bedarfe der Kommunen nach dem Ausbau digitaler Kompetenzen oder der Förderung von Zusammenarbeit erfasst und somit die Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation bedient, allerdings kommen diese Angebote nicht bei den Kommunen an. Die Aussagen der Expertinnen und Experten machen deutlich, dass deren Kommunen die Soft-Law-Instrumente der EU weder kennen noch nutzen.

⁹⁰² Mehde (2024), Rn. 19.

⁹⁰³ Ebd.

Die EU hat zudem erkannt, dass die Benutzungsfreundlichkeit ein wichtiger Bestandteil des E-Government ist und fördert diese dadurch, dass sie die Einführung nutzungsfreundlicher Identifizierungsmöglichkeiten vorschreibt und ein einheitliches Zugangstor zur Verfügung stellt. Die Umsetzung der eID und der EUDI-Wallet und die Einrichtung des Portals ‚Your Europe‘ kann letztlich die Benutzungsfreundlichkeit stärken, aber auch in diesem Punkt spüren die Kommunen keinen direkten Einfluss der EU, da der Bund die unionsrechtlichen Vorgaben umsetzt. Diese Beispiele zeigen, dass auf Seiten der EU Potential da ist, dass die Bedarfe der Kommunen erfüllen bzw. die Treiber bedienen könnte, das Potential von den Kommunen jedoch nicht erkannt wird.

Nach der Theorie der Neo-Institutionalismus führen neben rechtlichen Vorgaben auch unverbindliche Standards oder gesellschaftlich-verbindliche Handlungsgrundsätze für Organisationen zu einem Anpassungsdruck. So kann durch Orientierung an Best-Practice-Beispielen ein Wille zur Nachahmung entstehen oder durch Erfahrungsaustausche im Rahmen von Netzwerken der Anpassungsdruck steigen. Die EU macht durch politische Initiativen, Förderprogramme, zahlreiche sonstige Maßnahmen und öffentlichkeitswirksame Benchmarkings im Bereich des E-Government ihre Erwartungshaltung deutlich. Es lässt sich allerdings nicht erkennen, dass die Kommunen sich an die Anforderungen dieser unverbindlichen Institutionen anpassen. Das liegt vermutlich an der mangelnden Kenntnis und daran, dass die Kommunen die EU nicht als Orientierungspunkt sehen.

Dass der Europäische Rechnungshof die fehlende Verpflichtung der unverbindlichen europäischen Initiativen kritisch sieht und für verbindliche Regelungen plädiert, zeigt wiederum die Bedeutung und Wirksamkeit der Rechtssetzungskompetenz der EU.

Die Maßnahmen der EU im Bereich des E-Government wirken Top-down auf die Kommunen. Die Richtung der Wirkweise ergibt sich aus der hierarchischen Stellung der EU im Mehrebenensystem. Seitens der Kommunen besteht allerdings der Wunsch, in entscheidende Prozesse eingebunden zu werden. Die Einbindung der Kommunen in Entscheidungsprozesse kann gleichzeitig dazu führen, dass die Maßnahmen besser auf deren Bedürfnisse abgestimmt werden und somit die kommunale Ebene erreichen. Es gibt allerdings andersherum auch EU-Maßnahmen, die von der Initiative der Kommunen abhängen. Kommunen müssten von sich aus Fördermittel beantragen, europäische Plattformen besuchen oder Open-Source-Lösungen nutzen.

Sobald die Kommunen die Maßnahmen der EU selbstständig, also Bottom-up, in Anspruch nehmen müssen, kann keine Nutzung festgestellt werden.

Die EU wirkt im Bereich des E-Government als Impulsgeberin und mit Blick auf die unionsrechtlichen Vorgaben als steuernde Kraft. Mittels ihrer Rechtssetzungskompetenz trägt die EU zum Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in Kommunen bei. Der Beitrag erfolgt in der Regel mittelbar durch die nationale bzw. landesrechtliche Umsetzungsgesetzgebung und hat nur vereinzelt eine direkte Auswirkung auf die kommunale Ebene.

Forschungsfrage: Erreichen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government die deutschen Kommunalverwaltungen und fördern dort den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen?

Zur finalen Beantwortung der Forschungsfrage müssen die Maßnahmen der EU gesondert betrachtet werden. Einerseits erlässt die EU Rechtsvorschriften zur Förderung des Ausbaus digitaler Verwaltungsleistungen, andererseits verkündet sie politische Initiativen, ruft Finanzierungsprogramme hervor und bietet sonstige Unterstützungsangebote.

Die gesetzgeberischen Maßnahmen, ergo die unionsrechtlichen Sekundärrechtsakte im Bereich des E-Government erreichen die deutschen Kommunalverwaltungen mittelbar und fördern dort mittels gesetzlicher Umsetzungspflicht den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen. Der Einfluss der EU ist jedoch stark geprägt durch den föderalen Staatsaufbau und die nationalen Steuerungsmechanismen und insofern für die deutschen Kommunen nicht unmittelbar spürbar. Die gesetzgeberischen Maßnahmen der EU sind effektiv, da sie dazu beitragen, dass öffentliche Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen vollständig digital bereitgestellt werden.

Die übrigen Maßnahmen der EU erreichen die deutschen Kommunalverwaltungen nicht und haben somit keinen Einfluss auf den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen.

Die EU fungiert für die Kommunen weniger als unterstützende Instanz bei der Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, sondern stellt die Kommunen vielmehr vor die Herausforderung, mittelbar fristgerecht unionsrechtliche Vorgaben im Bereich des E-Government umzusetzen. Dass die europäischen Maßnahmen einen Mehrwert für die Kommunen darstellen, kann insofern nicht festgestellt werden.

12. Ausblick

Das abschließende Kapitel 12 erörtert vor dem Hintergrund der Kritik am Mehrwert der Maßnahmen der EU zunächst potentielle Handlungsoptionen. Im Anschluss daran erfolgt eine kritische Selbstreflexion des methodischen Vorgehens dieser Dissertation und ein Ausblick auf weitere Forschungspotentiale.

Der Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung und die hundertprozentige Online-Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ist für die EU genauso wie für die Kommunen ein erstrebenswertes Ziel. Die EU will dadurch den Binnenmarkt stärken; für die Kommunen bietet die digitale Bereitstellung ihrer Dienstleistungen ebenfalls viele Potentiale.

Dieses Vorhaben stellt die Kommunen allerdings auch in den 2020er-Jahren noch vor große Herausforderungen. Daher wurde im Rahmen dieser Ausarbeitung hinterfragt, ob die EU den Ausbau von E-Government in Kommunen fördern kann. Die EU fördert den Ausbau von E-Government vor allem durch die Festlegung gesetzlicher Vorgaben. Deren Umsetzung hängt jedoch maßgeblich von den Handlungskapazitäten auf kommunaler Ebene ab. Die Soft-Law-Instrumente der EU, die die Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation bedienen, erreichen die kommunale Ebene allerdings nicht.

So stellt sich zum Schluss die Frage, was die EU machen kann, um die Kommunen zu unterstützen bzw. ihre bereits vorhandenen Unterstützungsangebote zugänglich zu machen. Kann die EU den Kommunen nicht nur Digitalisierungspflichten auferlegen, sondern sie bei der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen entlasten?

Die Kommunen fordern eine Entlastung seitens übergeordneter Ebenen. Die Forderung richten sie zwar nicht an die EU, sondern an Bund und Länder, dennoch wird der Bedarf der Kommunen nach Unterstützung und Hilfsangeboten deutlich. Dass die Kommunen ihre Forderung nicht an die europäische Ebene richten, erklärt sich dadurch, dass sie die EU nur bedingt wahrnehmen und sich den Aussagen der Expertinnen und Experten zur Folge vorrangig mit den nationalen Digitalisierungsvorgaben beschäftigen.

Eine klare Empfehlung ist daher, dass die Europäische Union eine Kommunikationsoffensive startet und direkt mit den Kommunen in Kontakt tritt. Die EU sollte deutlich machen, dass sie

die Kommunen nicht als verlängerten Arm der Mitgliedstaaten wahrnimmt, sondern als relevante Akteurinnen.

Dabei muss die EU die föderalen Strukturen und die damit einhergehenden Bedingungen achten und darf grundsätzlich nicht über Bund und Länder hinweg agieren, dennoch kann ein direkter Kontakt zu den Kommunen einen Mehrwert generieren. Ein direkter Kontakt kann zu mehr Aufmerksamkeit gegenüber der europäischen Ebene und zu gegenseitigem Verständnis führen. Er kann außerdem zur Folge haben, dass die Kommunen die Förderprogramme der EU nutzen, an Netzwerken teilnehmen oder die Erkenntnisse von Best-Practice-Beispielen in ihre Arbeit einfließen lassen. Ein direkter Kontakt zwischen EU und Kommunen kann also bewirken, dass die Kommunen die Soft-Law-Instrumente der EU kennenlernen, nutzen und daraus ein Mehrwert für den Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung entsteht.

Die EU sollte im Bereich des E-Government die Aufmerksamkeit der Kommunen erregen, sich bemerkbar machen und gezielt über Maßnahmen informieren. Die Expertinnen und Experten haben den Wunsch nach konkreten Informationen, Leitlinien und fallbezogenen Vorgaben, z. B. bei der Frage, ob die Nutzung von ChatGPT unter die Regelungen der KI-Verordnung fällt, geäußert. Frühzeitig Informationen bereitstellen und diese den Kommunen zugänglich zu machen ist relevant, um sie zu unterstützen. Gleiches empfehlen Voigt et al. in ihrem White Paper der Bundes- und Landesebene und raten zudem dazu, Kontakt- und Beratungsstellen für die Kommunen zu etablieren.⁹⁰⁴ In welcher Form der Informationsfluss erfolgt, ist zunächst unerheblich, wichtig ist, dass die Informationsangebote niederschwellig ausgestaltet sind, sodass Kommunen einen einfachen und direkten Zugang dazu haben. Insbesondere in Bezug auf die KI-Verordnung bringen im Jahr 2025 zahlreiche Unternehmen Beratungsdienstleistungen auf den Markt⁹⁰⁵, um den Kommunen die europäischen Vorgaben zu erklären. Dem sollte die EU entschieden entgegengetreten, indem sie ihre Regelungen für die umsetzenden Stellen nachvollziehbar aufbereitet und für ein besseres Verständnis konkretisiert.

Die Bereitstellung von IT-Verfahren ist den Kommunen ein großes Anliegen. Hier könnte die EU dafür Sorge tragen, dass die vorhandenen Open-Source-Lösungen, ggf. über Bund und

⁹⁰⁴ Voigt et al. (2024), S. 20 f.

⁹⁰⁵ Fortbildungsangebote gibt es z. B. vom Kommunalen Bildungswerk e.V., der Haufe Akademie, der Bitkom Akademie oder der Verwaltungsschule Baden-Württemberg. Darüber hinaus bietet das Unternehmen lawpilots KI-Schulungsmodul zum Kauf an.

Länder, ihren Weg zu den Kommunen finden, um zu vermeiden, dass die Kommunen für jede Dienstleistung eigenständig IT-Verfahren entwickeln müssen. Büchner ist der Auffassung, dass der digitale Wandel funktioniert, wenn sich die in den Mitgliedstaaten zuständigen Akteurinnen und Akteure für Digitalisierung aktiv an den Pilotprojekten der EU beteiligen und die in den Projekten geschaffenen Digitallösungen verwenden.⁹⁰⁶ Eine Beteiligung der Kommunen bei der Entwicklung der IT-Verfahren ist wünschenswert, um deren Erfahrungen und Bedürfnisse in den Entwicklungsprozess zu integrieren. Das setzt aber wiederum voraus, dass die EU ihre Projekte bewirbt und die Kommunen auf die Teilnahmemöglichkeiten aufmerksam macht und dass die Teilnahme für die Kommunen letztlich einen Mehrwert generiert.

Ein direkter Kontakt zwischen EU und Kommunen kann zudem bewirken, dass die EU die Verwaltungspraxis kennenlernt und die Bedürfnisse der Kommunen in künftigen EU-Maßnahmen Niederschlag finden, sodass sichergestellt werden kann, dass die Kommunen tatsächlich in relevante Entscheidungen eingebunden werden. Durch die Einbindung der ausführenden Behörden kann die EU ihr eigenes Handeln noch gezielter reflektieren. Die EU hat also Möglichkeiten, die Kommunen bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu unterstützen und sollte diese gezielt bewerben und nutzen, um die Zielerreichung zu fördern. Denn im Ergebnis erfordert eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung eine stärkere Verzahnung zwischen europäischer Steuerung und kommunaler Umsetzungspraxis.

Sollte sich allerdings die von einer der befragten Personen formulierte Vision realisieren, wonach eine zentrale, vom Bund betriebene Anlaufstelle für pflichtige Verwaltungsleistungen eingerichtet wird, würde sich, zumindest in Hinblick auf die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, die Notwendigkeit eines unmittelbaren Zugriffs der EU auf die kommunale Ebene relativieren.

12.1. Methodenkritik, Gütekriterien und weitergehende Forschungspotentiale

Die Untersuchung des Einflusses der Europäischen Union auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunalverwaltungen hat mittels der Fallstudien und den Expertinnen- und Experteninterviews zu klaren Erkenntnissen geführt. Die Darstellung der Verwaltungsrealität und die Analyse der Hintergründe des gezeigten Verwaltungshandelns haben zu einem

⁹⁰⁶ Büchner (2022), o. S.

besseren Verständnis des Verhältnisses zwischen EU und Kommunen beigetragen, wobei weniger von Wechselwirkung in Form eines wechselseitigen Prozesses gesprochen werden kann, als vielmehr von einer einseitigen Einwirkung (EU → Kommune).

Die gewählte Forschungsmethode hat sich als geeignet herausgestellt, um den Einfluss der EU auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen differenziert zu erfassen. Die Ergebnisse bieten einen fundierten Einblick in die Materie, obgleich der Fokus auf der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland und den nordrhein-westfälischen Kommunen liegt. Auf Grund der geringen Anzahl an Interviews handelt es sich um eine explorative Forschung, die weniger die Repräsentativität als vielmehr ein vertieftes Verständnis der Materie zum Ziel hat. Eine Generalisierbarkeit der Ergebnisse ist zudem auf Grund der Tatsache, dass ausschließlich kreisfreie Städte interviewt wurden, nicht möglich. Die Tatsache, dass die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse mit denen der Expertinnen- und Experteninterviews übereinstimmen und die Aussagen der Expertinnen und Experten eine hohe Homogenität aufweisen, lässt den Schluss zu, dass die Ergebnisse trotz der fehlenden Repräsentativität geeignet sind, die Forschungsfrage qualifiziert zu beantworten.

Nach Lamnek ist die Methodik daraufhin zu überprüfen, ob sich bei deren Anwendung ein stimmiges Gesamtbild der Forschungsergebnisse ergibt.⁹⁰⁷ Vor diesem Hintergrund wäre ein Mixed-Methods-Ansatz in Form einer Triangulation von qualitativen und quantitativen Forschungsmethoden⁹⁰⁸ die geeignete Vorgehensweise gewesen, um die Generalisierbarkeit der Forschungsergebnisse zu gewährleisten.

Dennoch erfüllt die Dissertation die von Mayring aufgestellten Gütekriterien der qualitativen Forschung⁹⁰⁹: Die Vorgehensweise erfolgte systematisch, wurde umfassend dokumentiert und ist somit nachvollziehbar. Die Interpretationen sind in sich schlüssig und lassen keine Alternativdeutungen zu. Die Nähe zum Untersuchungsgegenstand ist durch die Heranziehung des Expertinnen- und Expertenwissens gegeben. Zudem wurden verschiedenste Datenquellen herangezogen, zwei Methoden genutzt und die Perspektiven der Europäischen Union sowie der Kommunen, also den beiden Forschungsobjekten, dargestellt. Eine kommunikative Validierung im Sinne der Rückkopplung der Interviewauswertung mit den Befragten hat nicht

⁹⁰⁷ Lamnek (2002), S. 191.

⁹⁰⁸ Pickel (2009), S. 517.

⁹⁰⁹ Mayring (2016), S. 144 ff.

stattgefunden, stattdessen wurden die Ergebnisse in einem mündlichen Austausch mit Fachkolleginnen und -kollegen kritisch reflektiert.

Meine berufliche Laufbahn im öffentlichen Dienst und meine Wahrnehmung, dass die EU in der alltäglichen Praxis einer Kommunalverwaltung eine marginale Rolle spielt, haben mein Forschungsinteresse maßgeblich geprägt. Im Rahmen der Dissertation habe ich diese Voreinstellung bewusst reflektiert und die Forschungsfrage mit Offenheit und Neutralität bearbeitet.

Die Darstellung der Digitalen Transformation bzw. Digitalisierung erfolgt in dieser Dissertation jedoch nicht neutral. Digitalisierungsbestrebungen werden als zukunftsorientiert und problemlösend dargestellt, es erfolgt keine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema. Daher ist zumindest zum Schluss anzumerken, dass der digitale Wandel auch negative Aspekte mit sich bringt, z. B. Sicherheitsbedenken in Form von Datenschutzrisiken und das Entstehen einer digitalen Kluft zwischen verschiedenen Generationen.

Obwohl die Dissertation über einen Zeitraum von fünf Jahren entstanden ist, hat sie inhaltlich nicht an Aktualität verloren. In diesem Zeitraum konnte die Verwaltungsdigitalisierung zwar Fortschritte verzeichnen und die Bedürfnisse der Kommunen haben sich in Teilen verschoben, dennoch bleibt der Ausbau von E-Government weiterhin ein zentrales, unvollendetes Handlungsfeld.

Da die Aktualität unstrittig ist, könnten die Ergebnisse der Dissertation im Nachgang mittels einer bundesländerübergreifenden Forschungsarbeit überprüft werden. Die Forschungsarbeit könnte vor dem Hintergrund der Methodentriangulation im Rahmen einer quantitativen Vorgehensweise folgende Hypothesen in einer repräsentativen Art und Weise überprüfen:

- Kommunen nehmen den Einfluss der EU oft indirekt über nationale und landespolitische Maßnahmen wahr, anstatt direkt über EU-Maßnahmen.
- Die Verwaltungsdigitalisierung wird stärker durch nationale und landesspezifische Maßnahmen als durch EU-Maßnahmen beeinflusst.
- Expertinnen und Experten betrachten die EU im Bereich des E-Government eher als eine Impulsgeberin als eine direkt steuernde Kraft.
- Die Unterstützung der EU durch Soft-Law-Instrumente wird auf kommunaler Ebene nicht bzw. als abstrakt wahrgenommen.

- Kommunen sehen in den EU-Maßnahmen eher eine zusätzliche bürokratische Hürde als eine effektive Unterstützung für den Ausbau von E-Government-Angeboten.
- Die gesetzgeberischen Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government haben einen positiven Einfluss auf den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in deutschen Kommunen.

Darüber hinaus könnte die Frage untersucht werden, ob und wie der Föderalismus und die Vorgaben seitens Bund und Länder den Zugriff der Kommunen auf EU-Maßnahmen und Ressourcen beeinflussen. Ebenso wäre eine Untersuchung interessant, auf welcher staatlichen Ebene die Soft-Law-Instrumente der EU idealerweise ansetzen sollten, um Wirksamkeit zu entfalten.

Künftige Forschung könnte also verstärkt die Schnittstellen zwischen europäischer Steuerung und innerstaatlicher Umsetzung analysieren, um die Bedingungen der erfolgreichen Digitalen Transformation von Verwaltungen in föderalen Staaten besser zu verstehen.

V. Literaturverzeichnis

- Ahrend, N., Auth, G., Krins, T., Mauch, M., Pidun, T., Räckers, M., Schenk, B., Siebenlist, T. & von Lucke, J. (2024). 20 Thesen zur digitalen Zeitwende in Deutschland (Dresdener Forderungen 2.0). <https://fb-rvi.gi.de/mitteilung/dresdner-forderungen-20> (12.04.2025).
- Augsberg, S. (2011). Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen, in: Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 201-273.
- Bastians, U. (2020a). Der „Wumms“ für die digitale Verwaltung kann kommen. <https://www.vdz.org/digitale-verwaltung/medienbruchfreie-digitalisierung> (05.04.2025).
- Bastians, U. (2020b). Digitalisierung ist kein Luxus, sondern unabdingbar. <https://www.vdz.org/politik-strategie-governance/digitalisierung-ist-kein-luxus-sondern-unabdingbar> (05.04.2025).
- Beck, W. (2020). Aktuelle E-Government-Regelungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: Stember, J., Eixelsberger, W., Spichiger, A., Neuroni, A., Habel, F. & Wundara, M. (Hrsg.), *Handbuch E-Government*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bergmann, J. (2015). Europäisches Verwaltungsrecht, in: Bergmann, J. (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union* (5. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 1006-1007.
- Bieber, N. & Knierim, M. (2021). Das Once-Only-Prinzip. Vieles ist heute schon möglich. *Behörden Spiegel*, Nr. II, 37. Jahrgang, 7. Woche, S. 26.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Heuberger, M. & Marienfeldt, J. (2022). *Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bohne, E. (2018). *Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Brandhorst, J. (2021a). Das Engagement der EU für den digitalen Staat. *dbb europathemen*, 16. Jahrgang, Nr. 1/2021.

<https://www.dbb.de/mediathek/magazine/europathemen/artikel/das-engagement-der-eu-fuer-den-digitalen-staat.html> (05.04.2025).

Brandhorst, J. (2021b). Europas Digitale Dekade. dbb europathemen, 16. Jahrgang, Nr. 2/2021, S. 3-4.

Brunzel, M. (2021). OZG-Umsetzung: Anspruch und Wirklichkeit. Kommune 21, Heft 01/2021, S. 14-15.

Büchner, A. (2022). Die digitale Dekade als Treiber des digitalen Wandels.

<https://www.msg.group/public-magazin-beitrag/die-digitale-dekade-als-treiber-des-digitalen-wandels> (05.04.2025).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2023a). Smart Cities befähigen (#vernetzteinEuropa). Analyse kommunaler Vernetzungsansätze im Handlungsfeld digitale Transformation. Bonn: BBSR-Online-Publikationen, Ausgabe 36/2023.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2023b). Smart Cities befähigen (#vernetzteinEuropa). Auf dem Weg zur digitalen Souveränität für Kommunen: Europäische Strategien und Regelungen. Bonn: BBSR-Online-Publikationen, Ausgabe 36/2023.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021). Wegweiser „Einer für Alle / Viele“ (Version 2.0). <https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/wegweiser-efa.html> (06.04.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2012). Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/e-government-gesetz/e-government-gesetz-node.html> (11.04.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2020). OZG-Leitfaden. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/wissen-aus-dem-digitalisierungsprogramm-foederal/ozg-leitfaden/ozg-leitfaden-node.html> (09.06.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023a). Servicestandards - Prinzip 16: Interoperabilität. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/servicestandard/prinzip-16/prinzip-16-node.html> (06.04.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023b). Die Single Digital Gateway-Verordnung (SDG). <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/info-sdg/info-sdg-node.html> (06.04.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024a). Auf einen Blick. Verwaltung weiter digitalisieren – Update für das Onlinezugangsgesetz. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/ozg-aenderungsgesetz-node.html> (29.01.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024b). Sachstand zur Umsetzung der Anforderungen aus der SDG-VO. <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-36> (07.06.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025a). Die eIDAS-Verordnung - EUDI-Wallets und ihre Bedeutung für europäische digitale Identitäten. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/digitale-identitaeten/eidas-2-0/eidas-2-0.html#doc20340230bodyText1> (05.02.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025b). Neuer Schwung – 16 Verwaltungsleistungen im Fokus der Digitalisierung. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/fokusleistungen/fokusleistungen-node.html> (22.02.2025).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025c). Nationale Kontaktstelle für ein interoperables Europa. <https://erarbeiten.digitalcheck.bund.de/interoperabel/nationale-kontaktstelle> (14.06.2025).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2023). Politischer Kontext und Neuerung in Horizont Europa. <https://www.horizont-europa.de/de/Politischer-Kontext-und-Neuerungen-in-Horizont-Europa-1716.html> (06.04.2025).

- Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2025). Der Portalverbund. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-foederal/portalverbund/portalverbund.html> (17.05.2025).
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2021). EU-Digitalstrategie „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/eu-digitalstrategie.html?nn=214278> (06.04.2025).
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024a). Nationaler Fahrplan zur Digitalen Dekade. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/digitale-dekade.html> (05.02.2025).
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2024b). Internetbasierte Fahrzeugzulassung: So funktioniert „i-KFZ“. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/internetbasierte-fahrzeugzulassung.html> (23.02.2025).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023). Erfolgreicher reformieren mit europäischer Förderung. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2023/05/07-erfolgreicher-reformieren-mit-europaeischer-foerderung.html> (06.05.2025).
- Bundesregierung (2021a). Verbesserung digitaler Verwaltungsleistungen. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/registermodernisierungsgesetz-1790176> (06.04.2025).
- Bundesregierung (2021b). Digitaler Kompass weist den Weg. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/digitaler-kompass-der-eu-1880194> (06.04.2025).
- Capgemini, IDC, Politecnico di Milano & Sogeti (2023). eGovernment Benchmark 2023: Connecting Digital Governments - Insight Report. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023> (06.02.2025).
- Capgemini, IDC, Politecnico di Milano & Sogeti (2024). eGovernment Benchmark 2024: Advancing pillars in digital public service delivery - Insight Report. <https://digital->

strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-egovernment-benchmark (06.02.2025).

Classen, C. D. (2006). § 3 Rechtsschutz, in: Schulze, R. & Zuleeg, M. (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (2. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 211-250.

Claassen, A. (2019). Die fünf Hürden der Digitalen Verwaltung und wie diese überwunden werden. <https://andreclaassen.de/post/fuenf-gruende-gegen-die-digitalisierung/> (25.08.2022).

Dedy, H. (2024). Editorial. Städtetag aktuell, Ausgabe 2/2024, S. 2-3.

Denkhaus, W. & Falkhofen, B. (2024). Vom E-Government zur Digitalisierung, in: Seckelmann, M (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government (3. Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 49-106.

Del Llano, C. H. (2016). Der Einfluss als Form der Machtausübung in der Europäischen Union. Law Review, Vol. VI, Issue 2, 2016. <https://internationallawreview.ro/article/der-einfluss-als-form-der-machtausubung-in-der-europaischen-union> (06.04.2025).

Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2019). Blaupause PEPPOL für öffentliche Auftraggeber in Deutschland. <https://www.e-rechnung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Blauspause%20PEPPOL%20%C3%B6ffentl.%20Auftraggeber.pdf> (06.04.2025).

Deutscher Landkreistag (2018). Handreichung zur Vorbereitung der elektronischen Rechnungsverarbeitung in der Kommunalverwaltung - Teil 2: Einführungsstrategie, Umsetzungsschritte, Praxisbeispiele. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/Bd.%2520134.pdf&ved=2ahUKEwilju_whcOMAxVygv0HHeS9LWMQFnoECBQQAQ&usq=AOvVaw15AatZJrkFQexjUgGdD68W (06.04.2025).

Dreyer, M. interviewt von Schaeff, A. (2020). Resiliente Verwaltung. Kommune 21, Heft 11/2020, S. 22.

Ebel, O. (2020). Nur ein frommer Wunsch? New Work im öffentlichen Sektor. Behörden Spiegel, Nr. IV, 36. Jahrgang, 15. Woche, S. 32.

Egyedy, S. (2020). Thesen zur Digitalisierung der Verwaltung.

<https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/thesen-zur-digitalisierung-der-verwaltung> (06.04.2025).

Eurocities (2025). About Us. <https://eurocities.eu/about-us/> (25.04.2025).

Europäische Kommission (2001). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. eEurope 2002: Auswirkungen und Prioritäten. Eine Mitteilung an die Frühjahrstagung des Europäischen Rates in Stockholm am 23.-24. März 2001. KOM (2001) 140 endg vom 13.03.2001.

Europäische Kommission (2002). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle. KOM (2002) 263 endg vom 28.05.2002.

Europäische Kommission (2006). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller. KOM (2006) 173 endg vom 25.04.2006.

Europäische Kommission (2010a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011–2015. Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden. KOM (2010) 743 endg vom 15.12.2010.

Europäische Kommission (2010b). European Commission wants broad-scale adoption of e-invoicing by 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1645 (06.04.2025).

Europäische Kommission (2010c). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine Digitale Agenda für Europa. KOM (2010) 245 endg vom 19.05.2010.

Europäische Kommission (2015). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa. KOM (2015) 192 endg vom 06.05.2015.

Europäische Kommission (2016). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020. Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. KOM (2016) 179 endg vom 19.04.2016.

Europäische Kommission (2017). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäischer Interoperabilitätsrahmen – Umsetzungsstrategie. KOM (2017) 134 endg vom 23.03.2017.

Europäische Kommission (2018a). CEF eInvoicing Training Version 2.1 Component Offering Description.
https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/download/attachments/82773402/CEF%20eInvoicing%20Training%20SOD%20V2_1.pdf?version=1&modificationDate=1538396915596&api=v2 (20.01.2020).

Europäische Kommission (2018b). CEF eInvoicing Implementation Checklist.
<https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/DIGITAL/eInvoicing+Implementation+Checklist> (06.04.2025).

Europäische Kommission (2021a). Digital economy and society index report 2021.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (06.04.2025).

Europäische Kommission (2021b). Germany in the Digital Economy and Society Index.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-germany> (06.04.2025).

Europäische Kommission (2021c). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der

Regionen. Digitaler Kompass 2030: Der europäische Weg in die digitale Dekade. KOM (2021) 118 endg vom 09.03.2021.

Europäische Kommission (2022a). Commission welcomes political agreement on the Digital Decade policy programme driving a successful digital transformation in Europe. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4503 (06.04.2025).

Europäische Kommission (2022b). Germany in the Digital Economy and Society Index. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-germany> (06.04.2025).

Europäische Kommission (2023a). Kommission unterstützt 151 Reformprojekte in den Mitgliedstaaten zur Stärkung der Resilienz und der Wettbewerbsfähigkeit. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_1625 (06.04.2025).

Europäische Kommission (2023b). Flagship Technical Support Project - Technical Support Instrument. https://reform-support.ec.europa.eu/pace-public-administration-cooperation-exchange_en#how-to-apply (06.04.2025).

Europäische Kommission (2023c). GERMANY Technical Support Instrument - Country Factsheet. https://reform-support.ec.europa.eu/our-projects/country-factsheets/germany_en (06.04.2025).

Europäische Kommission (2023d). Das Programm "Digitales Europa". <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/activities/digital-programme> (06.04.2025).

Europäische Kommission (2023e). Annex to the Commission Implementing Decision on the financing of the Digital Europe Programme and the adoption of the work programme for 2023 - 2024 and amending the Commission Implementing Decision C (2021) 7914 on the adoption of the multiannual work programme for 2021-2022. C (2023) 1862 final vom 24.03.2023.

Europäische Kommission (2023f). eIDAS-Verordnung. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/eidas-regulation> (06.04.2025).

Europäische Kommission (2023g). Report in the state of the digitale decade 2023. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade> (06.02.2025).

- Europäische Kommission (2023h). Mitteilung der Kommission. Leitfaden für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ausarbeitung der nationalen strategischen Fahrpläne für die digitale Dekade. C (2023) 4025 final vom 28.06.2023.
- Europäische Kommission (2024a). The Portal. <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/portal> (06.04.2025).
- Europäische Kommission (2024b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Stand der digitalen Dekade 2024. C (2024) 260 final vom 02.07.2024.
- Europäische Kommission (2024c). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Auswirkungen der Richtlinie 2014/55/EU auf den Binnenmarkt und die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen. SWD (2024) 39 final - SWD (2024) 40 final.
- Europäische Kommission (2024d). Enhancing regional access to and performance in EU initiatives and funds. https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance/enhancing-regional-access-and-performance-eu-initiatives-and-funds_en?prefLang=de (25.05.2025).
- Europäische Kommission (2025a). Digital Decade DESI visualisation tool. <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/> (28.01.2025).
- Europäische Kommission (2025b). Digital Building Blocks for Europe. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/DIGITAL/Digital+Building+Blocks+for+Europe> (17.05.2025).
- Europäische Kommission (2025c). GovTech Connect. <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/govtechconnect/catalogue-govtech-initiatives> (18.05.2025).
- Europäische Kommission (2025d). Interoperable Europa Academy. <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/interoperable-europe-academy> (18.05.2025).

Europäische Kommission (2025e). EU-Instrument für technische Unterstützung: 135 neue Projekte helfen bei Verwaltungs- und Strukturreformen.

https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-instrument-fur-technische-unterstutzung-135-neue-projekte-helfen-bei-verwaltungs-und-2025-03-31_de (25.05.2025).

Europäische Kommission (2025f). Germany Technical Support Instrument – Country Factsheet. https://reform-support.ec.europa.eu/our-projects/country-factsheets/germany_en?prefLang=de (25.05.2025).

Europäische Kommission (2025g). CEF Telecom.

https://hadea.ec.europa.eu/programmes/cef-old/cef-telecom_en (29.05.2025).

Europäisches Parlament (2015). e-Government: Anwendung von Technologien zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen und demokratischer Partizipation.

http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_IDA%282015%29565890 (11.04.2025).

Europäischer Rechnungshof (2022). Sonderbericht: Elektronische Behördendienste für Unternehmen. Nr. 24/2022.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_24/SR_e-Government_DE.pdf (11.04.2025).

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2014).

Europäisches Wörterbuch der Arbeitsbeziehungen: Soft law.

<https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/soft-law> (11.04.2025).

European Information Technologies Certification Academy (2025). EITCA/EG E-Government Academy. <https://eitca.org/eitca-eg-egovernment-academy/> (18.05.2025).

Fellrath, G. & Schulze, A. (2024). Grundlagen des E-Government in Deutschland. Wiesbaden: Springer Vieweg.

Findeisen, K. (2022). #ExplainIT: Europas Digitale Dekade erklärt.

<https://muenchen.digital/blog/explainit-europas-digitale-dekade/> (08.03.2023).

Föderales Informationsmanagement (2012). E-Government mit Zukunft.

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/foederales-informationsmanagement.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2&ved=2ahUK Ewi_v9z3uc-MAxV7BdsEHekcJJkQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw2zw6N2vmBWMTWbN2lCO8th (11.04.2025).

Freie und Hansestadt Hamburg (2025). Elektronische Wohnsitzanmeldung.

<https://digital.hamburg.de/digitale-stadt/urbanes-leben/elektronische-wohnsitzanmeldung-644096> (19.02.2025).

Frenz, W. (2010). Handbuch Europarecht. Wirkungen und Rechtsschutz (Band 5). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Gläser, J. & Laudel, G. (2010). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse (4. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien.

Gräfe, P., Wehmeier, L., Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2024). Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland: Effekte auf die Vollzugsebene und Lehren für die Praxis. Working Paper Forschungsförderung, No. 346. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Gundel, J. (2006). § 3 Verwaltung, in: Schulze, R. & Zuleeg, M. (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (2. Auflage). Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, S. 122-183.

Herdegen, M. (2016). Europarecht (18. Auflage). München: Verlag C.H. Beck.

Heuermann, R., Engel, A. & von Locke, J. (2018a). Digitalisierung: Begriff, Ziele und Steuerung, in: Heuermann, R., Tomenendal, M. & Bressemer, C. (Hrsg.), Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin: Springer Gabler, S. 9-50.

Heuermann, R., Carsten, J., Adelskamp, P. & Krins, T. (2018b). Digitalisierung auf kommunaler Ebene, in: Heuermann, R., Tomenendal, M. & Bressemer, C. (Hrsg.), Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin: Springer Gabler, S. 51-98.

- Höhn, T. (2021). Digital unterstütztes Home-Office der Kommunalverwaltung. <https://www.verwaltung-der-zukunft.org/digitale-verwaltung/digital-unterstuetztes-home-office-der-kommunalverwaltung> (11.04.2025).
- Hölscher, I., Opiela, N., Tiemann, J., Gumz, J., Goldacker, G., Thapa, B. & Weber, M. (2021). Deutschland-Index der Digitalisierung 2021. <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Deutschland-Index+der+Digitalisierung+2021> (11.04.2025).
- Hornbostel, L., Tillack, D., Nerger, M., Wittpahl, V., Handschuh, A. & Salden, J. (2022). Zukunftsradar Digitale Kommune. Ergebnisbericht zur Umfrage 2022. <https://www.iit-berlin.de/publikation/zukunftsradar-digitale-kommune-3/> (11.04.2025).
- Hornauer, E. (2022). Was sie sind die Dresdener Forderungen? <https://www.egovernment-computing.de/was-sind-die-dresdner-forderungen-a-1091062/> (11.04.2025).
- Hunnius, S. & Schuppan, T. (2015). Top 100 Verwaltungsleistungen. Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger (Langfassung). Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V.
- Ibi Research an der Universität Regensburg GmbH (2018). E-Government im kommunalen Bereich - Ergebnisse einer Umfrage zu Payment- und Rechnungsprozessen in der kommunalen Verwaltung. <https://ibi.de/veroeffentlichungen/e-government-im-kommunalen-bereich> (06.09.2023).
- Initiative D21 e.V. & Technische Universität München (Fakultät für Informatik) (2021). eGovernment Monitor 2021. Staatliche Digitalangebote - Nutzung und Akzeptanz in Deutschland, Österreich und der Schweiz. <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2021> (28.03.2025).
- Initiative D21 e.V. & Technische Universität München (Fakultät für Informatik) (2024). eGovernment Monitor 2024. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen. Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2024> (28.01.2025).

- Initiative Stadt.Land.Digital (2020). Wie smart sind Deutschlands Kommunen?
https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-update-digitalisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (11.04.2025).
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2021). Verwaltung digital – doch wer macht’s?
https://publicgovernance.de/media/Verwaltung_digital_Personalbedarf_IT-Fachkraefte.pdf (11.04.2025).
- IT-Planungsrat (2010). Nationale E-Government Strategie – Anlage 1.
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2010/Beschluss2010-17_Malmo_Erklaerung_2009.pdf&ved=2ahUKEwj8q_C-uLyNAXR-gIHHQ9dOUAQFnoECBUQAQ&usg=AOvVaw2TsHXitYKD5skuvoHzO0OR
(24.05.2025).
- IT-Planungsrat (2018a). Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU (elektronische Rechnungsstellung - E-Rechnung) - Beschluss 2018/46. <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-46> (11.04.2025).
- IT-Planungsrat (2018b). Digitalisierung von Verwaltungsleistungen - Beschluss 2018/22.
<https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-22> (11.04.2025).
- Jakob, M.G. (2021). Strategischer Handlungsleitfaden zur Bewältigung aktueller und zukünftiger Herausforderungen: Ein effektives Werkzeug zur Digitalisierung für kleine und mittlere Kommunen. <https://mediatum.ub.tum.de/1625145> (11.04.2025).
- Karp, T. (2020). Bloß keine Rückkehr zur alten Normalität. Der Öffentliche Dienst nach der Corona-Krise. Behörden Spiegel, Nr. IV, 36. Jahrgang, 36. Woche, S. 5.
- Kessel, S. (2021). Die digitale Dekade: Kommission präsentiert Zielsetzung für den digitalen Wandel bis 2030. Ambitionierte Ziele für die Digitalisierung Europas.
<https://www.vku.de/themen/europa/die-digitale-dekade-kommission-praesentiert-zielsetzung-fuer-den-digitalen-wandel-bis-2030/> (08.03.2023).
- Kesselmann, M. (2024). Was ist die eIDAS-Verordnung? <https://www.develop.de/blog/prozesse-gestalten/eidas-verordnung/#welche-vorteile-bietet-die-eidas-verordnung> (22.03.2025).

- Kirchner, A. (2020). Mit Prozessmanagement fit für die Digitalisierung.
<https://www.vdz.org/transformation/mit-prozessmanagement-fit-fuer-die-digitalisierung>
(11.04.2025).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2020). Die E-Rechnung
einführen und umsetzen, Bericht Nr. 10/2020 (2. Auflage).
https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/3260698/10-B-2020_E-Rechnung.pdf/74bbaf0-7524-f81a-dd95-783af0bd748d?t=1630580761000
(12.02.2025).
- Kraimer, K. (2002). Einzelfallstudien, in: König, E. & Zedler, P. (Hrsg.), Qualitative
Forschung (2. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag, S. 213-232.
- Lämmermeier, H. (2021). Optimierung der Digitalisierung trotz föderaler Strukturen.
<https://www.msg.group/public-magazin-beitrag/optimierung-der-digitalisierung-trotz-foederaler-strukturen> (27.01.2025).
- Lamnek, S. (2002). Qualitative Interviews, in: König, E. & Zedler, P. (Hrsg.), Qualitative
Forschung (2. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag, S. 157-193.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2024). Digitalstrategie.
<https://www.duesseldorf.de/aktuelles/news/detailansicht/newsdetail/landeshauptstadt-duesseldorf-richtet-ihre-digitalstrategie-neu-aus-1> (08.02.2025).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2023). Ministerin Scharrenbach: Weniger digitales
Klein-Klein, mehr Service für Bürgerinnen und Bürger: Nordrhein-Westfalen setzt
zukünftig auf Nutzerkonto des Bundes.
<https://www.land.nrw/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-weniger-digitales-klein-klein-mehr-service-fuer> (04.02.2025).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2024). Roll-Out der „elektronischen
Wohnsitzanmeldung“ startet in der Landeshauptstadt Düsseldorf.
<https://www.land.nrw/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-smartphone-statt-buergeramt-roll-out-der-elektronischen> (19.02.2025).
- Lemmer, K. & Niehaves, B. (2020). Digital vorgehen. Eine Studie zum Stand der
Digitalisierung deutscher Kommunen.

https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Digital-vorangehen_FOKUS-Studie_%C3%96FIT_KGSt.pdf/99f03353-0d23-4516-0d1d-e91551e7382b
(11.04.2025).

Lohmann, B. & Werres, S. (2014). Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, in: Rogall-Grote, C. (Hrsg.), Leitfaden Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung.

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_rechnung_leitfaden_online.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D3&ved=2ahUKEwiXgbjhy8-MAxWMnf0HHT3oBDwQFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw3rF6E02IwbtbmsKIByuHYK
(11.04.2025).

Marienfeldt, J., Kühler, J., Kuhlmann, S. & Proeller, I. (2024). Kommunale Verwaltungsdigitalisierung im föderalen Kontext: ein europäischer Ländervergleich. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 17(1-2024), 35-59.

Martini, M. (2021). Digitalisierung der Verwaltung, in: Kahl, W. & Ludwigs, M. (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1: Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts (1. Auflage 2021). Heidelberg: C.F. Müller, S. 1105-1150.

Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (6. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Mehde, V. (2024). Der unionale Rahmen von E-Government, in: Seckelmann, M. (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government* (3. Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 305-325.

Mehlich, H. (2002). *Electronic Government: Die elektronische Verwaltungsreform - Grundlagen, Entwicklungsstand, Zukunftsperspektiven* (1. Auflage). Wiesbaden: Verlag Gabler.

Merschmann, H. (2020). Die Herkulesaufgabe - Serie OZG. *Kommune* 21, Heft 08/2020, S. 8-9.

- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview: Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, S., Pickel, G., Lauth, H.-J. & Jahn, D. (Hrsg.), Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 465-479.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW (2025). Onlinezugangsgesetz und Registermodernisierung. <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/onlinezugangsgesetz-und-registermodernisierung> (04.02.2025).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2022). Neues Gesetz ebnet den Weg für die digitale Verwaltung der Zukunft. <https://www.wirtschaft.nrw/pressemitteilung/neues-gesetz-ebnet-den-weg-fuer-die-digitale-verwaltung-der-zukunft-digital-check> (11.04.2025).
- Möwes, S. & Bastians, U. (2024). Die Dresdener Forderungen: Der Weg in die Verwaltung von morgen. Städtetag aktuell, Ausgabe 2/2024, S. 4-5.
- Müller, V. (2020). Digitales Rathaus -Wie Kommunen in herausfordernden Zeiten ein verlässlicher Partner sein können. Behörden Spiegel, Nr. IV, 36. Jahrgang, 15. Woche, S. 33.
- Najjar, H. (2022). Verwaltungsdigitalisierung: Hürden abbauen. <https://www.kommune21.de/k21-meldungen/huerden-abbauen/> (11.04.2025).
- Nationaler Normenkontrollrat (2021). Monitor Digitale Verwaltung #6. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/monitor-digitale-verwaltung-6.html> (11.04.2025).
- Nationaler Normenkontrollrat (2023). Wimmelbild: Viele Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen - Funktioniert das? <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/wimmelbild.html> (15.06.2025).
- Nationaler Normenkontrollrat (2025). Bündelung im Föderalstaat. Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung.

https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2025-02-03-nkr-gutachten-gaap.html (01.06.2025).

Next:Public GmbH (2020). Verwaltung in Krisenzeiten. Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst.
<https://nextpublic.de/studie-verwaltung-in-krisenzeiten> (11.04.2025).

Next:Public GmbH. (2021). Verwaltung in Krisenzeiten. Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst.
https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie_Verwaltung_in_Krisenzeiten_2.pdf
(11.04.2025).

Niehaves, B., Lemmer, K., Richter, J. & Dinnessen, F. (2021). Digitalisierungskompetenzen in Kommunen - Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitalen Modellregionen in Nordrhein-Westfalen“.
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/20210416_mwide_digitalisierungskompetenzen_broschuere_final.pdf&ved=2ahUKEwjV2O_Bz8-MAxUVnf0HHedLGtoQFnoECBgQAQ&usq=AOvVaw1yhafSWFAiJSO80S1f7-Jy
(11.04.2025).

Obwexer, W. (2015). Art. 4 Zuständigkeiten der Union, in: von der Groeben, H., Schwarze, J. & Hatje, A. (Hrsg.), Nomos Kommentar. Europäisches Unionsrecht (7. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 72-102.

OpenPeppol AISBL (2025). Peppol is all about fast, efficient, borderless trade.
<https://peppol.org/about/> (29.05.2025).

Petersdorff, T. (2020). Innovation in Zeiten von Corona. Wie COVID-19 dazu beiträgt, digitale Kreativkräfte freizusetzen. Behörden Spiegel, Nr. IV, 36. Jahrgang, 15. Woche, S. 25.

Pickel, S. (2009). Die Triangulation als Methode in der Politikwissenschaft, in: Pickel, S., Pickel, G., Lauth, H.-J. & Jahn, D. (Hrsg.), Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 517-542.

- Posselt, K. (2020). eInvoicing: The Influence of the EU on the Expansion of Electronic Administrative Services, in: Hemker, T., Müller-Török, R., Prosser, A., Scola, D., Szádeczky, T. & Urs, N. (eds.), Central and Eastern European e|Dem and e|GovDays 2020. Conference Proceeding. Facultas Verlags-und Buchhandels AG.
- Posselt, K. (2021). The Transformation in the Public Administration - Status Quo Against the Background of COVID-19, in: Herberger, T. & Dötsch, J. (eds.), Digitalization, Digital Transformation and Sustainability in the Global Economy. Springer Proceedings in Business and Economics.
- Prognos AG & Behörden Spiegel (2019). Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf - Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern, in: Prognos AG & Behörden Spiegel (Hrsg.), Trendreport "Digitaler Staat" (Ausgabe 03/2019).
<https://www.prognos.com/de/projekt/trendreport-digitaler-staat-2019-huerden-digitaler-verwaltungsprojekte> (06.04.2025).
- Punz, M. (2020). Verwaltung unter Druck. Wie die Coronakrise das Land digitalisiert.
<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/verwaltung-unter-druck-wie-die-coronakrise-dasland-digitalisiert/25667160.html> (11.04.2025).
- Rat der Europäischen Union (2017). Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017.
https://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559 (05.04.2025).
- Rat der Europäischen Union (2020). Berliner Erklärung zur Digitalen Gesellschaft und wertebasierten digitalen Verwaltung angenommen auf der Ministertagung am 8. Dezember 2020 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft.
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklarungen/berliner-erklarung-digitale-gesellschaft.html>
 (11.04.2025).
- Reding, V. (2010). E-Government - Eine europäische Perspektive, in: Wirtz, B. (Hrsg.), E-Government - Grundlagen, Instrumente, Strategien. Wiesbaden: Gabler Springer, S. 431-450.

- Redmann, J. & Rückel, D. (2021). Die digitale Transformation kommunaler Einrichtungen - Herausforderungen und Erfolgsfaktoren. HMD (Praxis der Wirtschaftsinformatik) 58, S. 978-990.
- Richter, M. (2020). Warum der Föderalismus bei der Digitalisierung des Staates ein Vorteil ist. <https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/interviews/Webs/DV/DE/2020/richter-keynote.html> (27.01.2025).
- Röhl, K. (2023). Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023. <https://www.iwkoeln.de/studien/klaus-heiner-roehl-der-stand-zum-zielzeitpunkt-des-onlinezugangsgesetzes-anfang-2023.html> (11.04.2025).
- Ruhose, F. (2024). Der Schlüssel zur Verwaltungsdigitalisierung liegt bei den Kommunen - Unterstützung und enge Zusammenarbeit sind Erfolgsfaktoren. Städtetag aktuell, Ausgabe 2/2024, S. 6-7.
- Scharfen, V. (2021). Kommunalgremium. Alle Ebenen beteiligen. Kommune 21, Heft 01/2021, S. 20-21.
- Schleyer, R. (2020). Krise als Chance. Kommune 21, Heft 11/2020, S. 18.
- Schmidt-Aßmann, E. (1999). Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Einleitende Problemskizze, in: Schmidt-Aßmann, E. & Hoffmann-Riem, W. (Hrsg.). Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schmidt-Aßmann, E. (2006). Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung (2. Auflage). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Schneider, J. (2009): Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbundes. Einleitende Bemerkungen, in: Schneider, J.-P. & Caballero, F. (Hrsg.), Die Verwaltung. Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbundes (Beiheft 8). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schöppe, D. (2020). Blitzumfrage „Auswirkungen der Corona-Pandemie in der Verwaltung“, in: Verwaltung der Zukunft. <https://www.vdz.org/politik-strategie->

governance/blitzumfrage-auswirkungen-der-corona-pandemie-der-verwaltung
(11.04.2025).

Scholta, H., Niemann, M., Halsbenning, S., Räkens, M. & Becker, J. (2019). Fast and Federal - Policies for Next-Generation Federalism in Germany, in: Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences, S. 3273-3282.

Schrader, D. (2020). Düsseldorf Ämter nehmen ihren Betrieb wieder auf. https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorf-buergerbueros-und-strassenverkehrsamt-nehmen-wiederbetrieb-auf_aid-51480917 (11.04.2025).

Schüür-Langkau, A. (2020). Digitale Prozesse sind nicht nur ‚nice to have‘. Innovative Verwaltung, Ausgabe 9/2020, 42(9), S. 14-17.

Schwab, C., Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Gerber, S. (2019). Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland. Study Nr. 427. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Schwarze, J. (2005). Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (2. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Siebenlist, T. & Mainka, A. (2019). Digitale Transformation in der Verwaltung: An Open Data geht kein Weg vorbei, in: Büttner, S. (Hrsg.), Die digitale Transformation in Institutionen des kulturellen Gedächtnisses. Berlin: Simon Verlag für Bibliothekswissen, S. 111-134.

Sonder, N. interviewt von Erb, A. (2024). Was bedeutet der AI-Act für Kommunen? <https://www.stadtvonmorgen.de/news/smart-city/was-bedeutet-der-ai-act-fuer-kommunen-141738/> (18.04.2025).

Stadt Dortmund (2021). Roadmap Memorandum zur Digitalisierung 2020-2025. Drucksache Nr. 21874-21.
<https://rathaus.dortmund.de/dosys/dorat.nsf/DrucksacheXP.xsp?drucksache=21874-21>
(09.02.2025).

Stadt Dortmund und Stadt Schwerte (2023). Smart Cities Dortmund Schwerte. Die gemeinsame Strategie. <https://smartcity.dortmund.de/strategie/> (08.02.2025).

- Stadt Duisburg (2019). Masterplan Digitales Duisburg.
https://www.duisburg.de/microsites/smartyduisburg/digitales_duisburg/smart-city-duisburg.php (08.02.2025).
- Stadt Essen (2023). Digitalstrategie der Stadt Essen.
<https://www.essen.de/essenaktuell/digitalstrategie.de.html> (08.02.2025).
- Stadt Köln (2025). Digitalstrategie. <https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/digitalisierung-koeln/digitalstrategie> (08.02.2025).
- Städler, M. (2012). Elektronische Verwaltung in der EU - der europäische Rahmen, in: Schünemann, W. & Weiler, S. (Hrsg.), E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Stocksmeier, D. & Hunnius, S. (2018). OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetz.
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-22_TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf&ved=2ahUKEwi47pb7zr6LAXWRg_0HHckKHfYQFnoECBwQAQ&usg=AOvVaw2GWPBS38Ssj4qQVIHLH9AA
 (12.02.2025).
- Streicher, H. (2020). Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung. Berlin Heidelberg: Springer Gabler.
- Strejcek, G. & Theil, M. (2003). Technology push, legislation pull? E-government in the European Union. Decision Support Systems, Volume 34, Issue 3, S. 305-313.
- Suder, T. (2023). Theoretische Grundlagen des Neo-Institutionalismus, in: Suder, T. (Hrsg.), Bundeswehr in Zeiten der Digitalisierung Wiesbaden: Springer VS, S. 45-80.
- Sydow, G. (2014). Verwaltungsvollzugsordnung der Europäischen Union, in: Hatje, A. & Müller-Graff, P.-C. (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht. Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 709-742.

- Szczekalla, P. (2011). Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht, in: Terhechte, J.P. (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 171-199.
- UserCentriCities (2025). About the project. <https://www.usercentricities.eu/index.php/about> (18.05.2025).
- Voigt, S., Rother, A. & Sage, L. (2024). Die Single Digital Gateway-Verordnung: Lehren aus der Umsetzung in fünf EU-Staaten. <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/die-single-digital-gateway-verordnung/> (07.06.2025).
- Von Danwitz, T. (2008): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Von Lucke, J. & Reineremann, H. (2000). Speyerer Definition von Electronic Government. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.joernvonlucke.de/ruvii/Sp-EGov.pdf&ved=2ahUKEwiYk4qs1K-MAXVe8wIHHR9kF6sQFnoECBoQAQ&usg=AOvVaw2c07gFaaN5QAplm0hcjudo> (30.03.2025).
- Weilmann, D., Bohling, J.E. & Kornblum, T. (2021). Besser in Kooperation. *Kommune 21*, Heft 01/2021, S. 23.
- 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*. https://www.researchgate.net/publication/349211404_Stand_Treiber_und_Erfolgsfaktoren_der_Digitalisierung_in_den_Kommunalverwaltungen_-_Auswirkungen_der_Corona_Pandemie_Erste_Ergebnisse_einer_bundesweiten_Befragung_im_Herbst_2020 (11.04.2025).
- Wewer, G. (2020). Digitale Agenda der Europäischen Kommission, in: Klenk, T., Nullmeier, F. & Wewer, G. (eds.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 373-381.
- Wirtz, B. & Kubin, P. (2021). E-Government in Deutschland: Entwicklung, Barrieren und Verbesserungsansätze. *Verwaltung & Management*, 27. Jahrgang, Heft 6, S. 285-294.

- Wulf, T. (2021). Prozessmanagement als Fundament der Digitalisierung.
<https://blog.liquam.com/prozessmanagement-und-digitalisierung> (11.04.2025).
- Yin, R. K. (2018). Case Study Research and Applications: Design and Methods (6th ed.).
Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zimmermann, C. (2023). Vorgaben und Ziele der digitalen Dekade.
<https://www.riskcompliance.de/news/vorgaben-und-ziele-der-digitalen-dekade/>
(11.04.2025).
- Zscheile, F. & Ehneß, S. (2013). Medienbruchfreie und papierlose KFZ-Abmeldung.
Pilotprojekt bei der Stadt Ingolstadt. <https://www.egovernment.de/medienbruchfreie-und-papierlose-kfz-abmeldung-a-428492/> (20.06.2025).

VI. Anlagen

a. Anlage 1: Studien- und Literaturlauswertung in Bezug auf die Barrieren einer erfolgreichen Digitalen Transformation

Barriere / Literatur	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	Häufigkeit der Nennung
Fehlende IT-Strategie		1							1		1	1			4
Fehlende Digitalkompetenzen und IT-Experten	1	1	1			1			1	1	1		1	1	9
Fehlendes IT-Budget und hohe Kosten	1	1			1		1			1	1	1	1	1	9
fehlende Digitaltauglichkeit der Gesetze	1						1		1		1				4
fehlende Innovation	1		1			1						1			4
fehlender Einzug der Nutzerperspektive	1			1	1		1				1		1		6
Föderalismus	1			1										1	3
Datenschutz	1														1
Fehlende Priorität in der Politik		1			1						1	1			4
Fehlende Eigeninitiative		1													1
Angst der Mitarbeitenden					1							1			2
Digitalisierung als zusätzliche Aufgabe					1		1								2
Komplexität							1	1					1		3
Fehlende Kooperation								1					1		2

	Literatur
A	Prognos AG/Behördenspiegel (2019).
B	Jakob (2021).
C	Niehaves et al. (2021).
D	Hornauer (2022).
E	Claassen (2019).
F	Najjar (2022).
G	Nationaler Normenkontrollrat (2021).
H	Merschmann (2020).
I	Weiß/Fischer (2021).
J	Hornbostel et al. (2022).
K	Schwab et al. (2019).
L	Redmann/Rückel (2021).
M	Initiative Stadt.Land.Digital (2020).
N	Marienfeldt et al. (2024).

b. Anlage 2: Leitfaden für die Expertinnen- und Experteninterviews

Interviewleitfaden zur Untersuchung der Auswirkung der EU-Maßnahmen im Bereich des E-Government auf deutsche Kommunalverwaltungen

Vorbemerkung zum Interview

Vielen Dank für Ihr Interesse an diesem Interview. Ich darf mich zunächst kurz vorstellen und den Hintergrund erläutern, weshalb ich dieses Interview mit Ihnen führen will. Mein Name ist Katja Posselt, ich bin Doktorandin an der Andrassy Universität Budapest und promoviere im Bereich der Rechts- bzw. Verwaltungswissenschaften. Das Ziel meines Forschungsprojektes ist es, herauszufinden inwieweit die Europäische Union einen Einfluss auf die Digitale Transformation in Kommunalverwaltungen hat. Meine Forschungsfrage lautet daher: Erreichen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government die deutschen Kommunalverwaltungen und fördern dort den Ausbau der digitalen Verwaltungsleistungen?

Ziel dieses Interviews ist somit, den Einfluss der Europäischen Union auf den Fortschritt der Digitalen Transformation von Verwaltungsleistungen in Ihrer Behörde zu reflektieren.

Das Interview wird circa 30 Minuten dauern. Zur Strukturierung des Interviews habe ich einen Leitfaden samt Fragen erstellt, welchen ich situationsangepasst durchgehen werde.

Ich versichere Ihnen, dass sämtliche Inhalte vertraulich behandelt und die Ergebnisse anonymisiert werden. Ich verpflichte mich der Einhaltung des Datenschutzes und der Geheimhaltung Ihrer personenbezogenen Daten.

Um das Gespräch konzentriert führen zu können und sicherzustellen, dass keine Inhalte verloren gehen, würde ich das Interview gerne aufzeichnen. Sind Sie damit einverstanden?

Beginn des Interviews

I. Wahrnehmung und Bekanntheit der EU-Maßnahmen

- Wenn sich Ihre Kommune mit E-Government und der Digitalisierung von

Verwaltungsleistungen auseinandersetzt, wird dabei die Ebene der Europäischen Union mitgedacht?

- Informieren Sie sich regelmäßig über die Maßnahmen oder Vorgaben, die die Europäische Union in Bezug auf die Digitale Transformation von Verwaltungen erlässt?
- *weitergehend*: Woher stammen Ihre Informationen? Gibt es Informationsportale und Informationsschreiben seitens übergeordneter Behörden?
- Sind Ihnen konkrete EU-Maßnahmen im Bereich des E-Government bekannt?
alternativ: Können Sie konkrete Richtlinien oder Programme nennen?

II. Nutzung der EU-Maßnahmen

- Haben die europäischen Regelungen/Maßnahmen Relevanz für Ihre Kommune bzw. Ihre Arbeit?
- Nehmen Sie EU-Fördermittel für den Ausbau des E-Government in Anspruch?
- Nutzen Sie Bausteine oder Open-Source-Lösungen der EU bzw. die Plattform ‚The Interoperable Europe Portal‘?

III. Auswirkungen auf die Kommunalverwaltungen

- Haben die Regelungen/Maßnahmen der EU konkrete Auswirkungen auf den Ausbau der digitalen Verwaltungsleistungen in deutschen Kommunen?
- Inwiefern sind die EU-Maßnahmen Ihrer Meinung nach auf die Bedürfnisse deutscher Kommunen zugeschnitten?
- Inwieweit haben die EU-Maßnahmen zur Verbreitung der digitalen Verwaltungsleistungen in deutschen Kommunen beigetragen?

- Welche Bedeutung messen Sie den Maßnahmen der Europäischen Union für den Ausbau des E-Government in Deutschland bei?
- Welche spezifischen Herausforderungen stehen den deutschen Kommunalverwaltungen bei der Implementierung von EU-Maßnahmen im E-Government gegenüber?
- Gibt es bestimmte Förderprogramme oder Projekte, die besonders effektiv waren?
- Welche Hürden sehen Sie bei der Umsetzung europäischer Regelungen/Maßnahmen auf kommunaler Ebene in Deutschland?

IV. Bewertung und Zukunftsperspektiven

- Wie bewerten Sie den bisherigen Erfolg der EU-Maßnahmen im E-Government auf kommunaler Ebene in Deutschland?
- Welche konkreten Schritte sind seitens der Europäischen Union notwendig, um den Ausbau von E-Government und digitalen Verwaltungsleistungen auf kommunaler Ebene voranzutreiben?
- Was müsste verbessert werden, damit die Regelungen/Maßnahmen der EU effektiver auf kommunaler Ebene wirken?

Ausstieg aus dem Interview

Wir sind am Ende unseres Gespräches angekommen. Gibt es Ihrerseits noch relevante Inhalte, die bisher noch nicht zur Sprache gekommen sind?

Ich darf mich ganz herzlich bei Ihnen für das Interview und Ihre Bereitschaft bedanken.

c. Anlage 3: Projektdokumentation

Die digitale Projektdokumentation erfolgt unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der in den Vertraulichkeits- und Einwilligungserklärungen mit den befragten Personen festgelegten Regelungen. Sie beinhaltet sämtliche relevanten Unterlagen und Arbeitsschritte, um den Erhebungs- und Auswertungsprozess in seiner Gesamtheit nachvollziehbar und transparent zu machen.

Die digitale Projektdokumentation umfasst im Einzelnen:

- Interviewleitfaden,
- Muster der Interviewanfragen,
- Absagen der Vertreterinnen und Vertreter dreier Kommunen,
- Muster der Einwilligungserklärungen,
- Audioaufnahmen der Interviews,
- Interview-Transkripte samt Codierung,
- Auswertungsraster und
- Rückmeldung des Europe Direct Kontaktzentrums.