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

ANDRÁSSY UNIVERSITÄT BUDAPEST

# Thesenblatt

zur Dissertation von

*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*

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*

2025

## Einleitende Gedanken und Vorgehensweise

> „[…] 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]

Der unzureichende Fortschritt bei der Digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden Dissertation. Der Ausbau von Electronic Government (E-Government)[2] stellt insbesondere die Kommunalverwaltungen, die die Durchführung einer Vielzahl staatlicher Leistungen verantworten, vor Herausforderungen. Zahlreiche Publikationen widmen sich der Analyse der Faktoren, die den Fortschritt beim Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen hemmen sowie möglicher Ansätze zu dessen Beschleunigung. Betrachtet man die einschlägige Literatur sowie Studien, die sich mit dem Ausbauprozess digitaler Verwaltungsleistungen beschäftigen, so fällt auf, dass diese regelmäßig auf den innerstaatlichen Kontext beschränkt sind. Die Europäische Union (EU) als übergeordnete Ebene wird dabei vernachlässigt, wobei diese sich bei der Modernisierung digitaler öffentlicher Dienstleistungen als Katalysator versteht.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die Dissertation der Verknüpfung der kommunalen mit der europäischen Ebene und geht der Frage nach, ob die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government die deutschen Kommunalverwaltungen erreichen und dort den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen fördern.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Darstellung der Verwaltungsrealität sowie die Analyse der Beweggründe des Verwaltungshandelns im Bereich des E-Government mit dem Ziel, ein vertieftes Verständnis über das Verhältnis und die Wechselwirkungen zwischen europäischer und kommunaler Ebene zu erlangen. Die Dissertation ist somit dem verwaltungswissenschaftlichen Spektrum zuzuordnen und folgt einem empirischen Erkenntnisinteresse, das mit Hilfe qualitativer Forschungsmethoden erschlossen wird. Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden insbesondere Internetquellen, aktuelle Lehrbücher sowie Beiträge aus Fachzeitschriften und Studienergebnisse ausgewertet, da der Forschungsgegenstand E-Government eine aktuelle Betrachtung erfordert. Im Sinne des

[1] Martini (2021), Rn. 13.

[2] Unter dem Begriff ‚E-Government‘ versteht sich die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwaltung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien (Speyerer Definition, vgl. Kapitel 1.3.2) Der Fokus der Dissertation liegt auf der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.

Methodenpluralismus kommen neben der qualitativen Inhaltsanalyse Fallstudien und leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews zum Einsatz. Als theoretischer Rahmen dient die Organisationstheorie des Neo-Institutionalismus, wonach Organisationen in rechtlich und gesellschaftlich institutionalisierte Regelungssysteme eingebettet sind, welche deren Strukturen und Handlungen beeinflussen. (ausführliche Darstellung der Methodik sowie der theoretischen Grundlage in Kapitel 2)

Zur Präzisierung der Forschungsfrage sowie zur Strukturierung des Analyseprozesses wurden fünf Leitfragen formuliert, welche dem Thesenblatt zur systematischen Darstellung der Dissertation dienen.

**(1) Welche Ziele und Maßnahmen verfolgt die Europäische Union im Bereich des E-Government?**

Die Europäische Union erachtet die Nutzung digitaler Technologien als entscheidend für einen wirtschaftlichen Aufschwung und verfolgt daher das Ziel, den digitalen Wandel zu beschleunigen. Zum Zwecke der Stärkung des Binnenmarktes setzt die EU im Bereich des E-Government auf die Zurverfügungstellung standardmäßig digitaler, grenzüberschreitender und interoperabler Verwaltungsleistungen. (vgl. Kapitel 3.2 und 3.4)

Im Rahmen ihrer aktuellen Digitalisierungsoffensive, der Digitalen Dekade, setzt sich die EU bis zum Jahr 2030 eine hundertprozentige Online-Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Dienste für europäische Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und eine achtzigprozentige Nutzung der eID-Lösung durch die Bürgerinnen und Bürger zum Ziel. (vgl. Kapitel 3.4.1)

Die Verwaltungsdigitalisierung stellt für die EU ein zentrales und zukunftsorientiertes Gestaltungsinstrument dar, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen.

Die Betrachtung der einzelnen Maßnahmen der Europäischen Union verdeutlicht, dass diese von einem bemerkenswerten Umfang und Vielseitigkeit gekennzeichnet sind. 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. (vgl. Kapitel 3.6 bis 3.11)

Gleichwohl mangelt es der EU an einer Kompetenzgrundlage für eine bereichsübergreifende E-Government-Strategie, sodass sie ihre Rechtsakte auf die Regelungskompetenz für den Binnenmarkt und die Freizügigkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger stützt. (vgl. Kapitel 3.1)

Im Zentrum der Betrachtung stehen ausgewählte Rechtsakte mit besonderer Relevanz für die Verwaltungsdigitalisierung, insbesondere die Verordnung (EU) 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors (Single Digital Gateway-Verordnung), die Verordnung (EU) 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (KI-Verordnung) sowie die überarbeitete Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS-Verordnung). (erläuternde Darstellung in den Kapiteln 3.6.1 ff.)

**(2) Was sind auf kommunaler Ebene Treiber für eine erfolgreiche Digitalisierung?**

Mit Bezug zur kommunalen Ebene werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) betrachtet, die sich in den E-Government-Gesetzen, dem Artikel 91c Abs. 5 Grundgesetz und darauf aufbauend dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wiederfinden. § 3 Abs. 1 OZG legt fest, dass die Nutzerinnen und Nutzer von Verwaltungsleistungen einen barrierefreien sowie medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen von Leistungsträgern in Bund und Ländern erhalten.[3] Das Ideal einer digitalisierten Verwaltungsleistung definiert für die BRD das Reifegradmodell. Eine vollständige digitale Abwicklung einer Verwaltungsleistung ist demnach erreicht, wenn die Bürgerinnen und Bürger die Online-Leistungen einschließlich aller Nachweise vollständig digital abwickeln können und der Bescheid digital zugestellt wird. Bereits hier wird erkennbar, dass eine Überstimmung zwischen den Zielvorstellungen der EU und der BRD besteht. (vgl. Kapitel 4.1)

Eine konkrete Bestimmung des Digitalisierungsstandes deutscher Kommunen erweist sich auf Grund der unübersichtlichen Datenlage als schwierig. Dennoch weisen die ausgewerteten Publikationen und Studien darauf hin, dass die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen noch nicht final erfolgt ist. (vgl. Kapitel 4.2)

Ein Exkurs zur ‚COVID-19-Pandemie als Schubkraft für die Verwaltungsdigitalisierung' zeigt zwar auf, dass die Pandemie zur Beschleunigung des digitalen Wandels der öffentlichen

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

Verwaltung beigetragen hat, es dennoch weiterhin erheblicher Anstrengungen seitens der Behörden bedarf, um die Verwaltungsleistungen entsprechend dem Reifegradmodell zu digitalisieren. (vgl. Kapitel 4.4)

Entscheidend für die Bewertung des Einflusses, den die EU auf die kommunale Verwaltungsdigitalisierung ausübt, ist die Analyse der Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation. Anhand einer Literatur- und Studienauswertung konnten acht Treiber identifiziert werden, denen das Potential zugeschrieben wird, die Verwaltungsdigitalisierung beschleunigen zu können. Die in den ausgewerteten Publikationen formulierten Forderungen weisen deutliche inhaltliche Schnittmengen auf. Daraus kann abgeleitet werden, dass gezielte Veränderungen an den identifizierten Treibern geeignet sind, um den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen zu fördern. (vgl. Kapitel 5.3)

Die identifizierten Treiber, anhand welcher der Einfluss der EU auf den Ausbau von E-Government in deutschen Kommunen gemessen wird, sind Folgende:

- Digitalisierungskompetenzen aufbauen
- Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen
- Benutzenden-Perspektive einbeziehen
- Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten
- Digitalisierung zur Priorität erklären
- Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern
- Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen
- Zusammenarbeit fördern

**(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?**

Zur Messung des Einflusses der EU auf die deutschen Kommunalverwaltungen stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die EU als supranationale Organisation in der Lage ist, auf ihre Mitgliedstaaten einzuwirken, um ihre (Digital-)Ziele zu verwirklichen. Zur Beantwortung der Frage werden das Unionsrecht, der Vollzug des Unionsrechts und die sekundärrechtlichen Handlungsformen sowie Soft-Law-Instrumente der EU als Einflussfaktoren dargestellt. Dabei stellt sich heraus, dass die EU insbesondere mittels ihrer Rechtssetzungskompetenz über ein

beachtliches Machtinstrument verfügt, welches ihr ermöglicht in das Handeln der Mitgliedstaaten einzugreifen und dieses auf eine gewisse Art zu steuern.

Darüber hinaus sind die Soft-Law-Instrumente, z. B. Empfehlungen, Stellungnahmen oder Mitteilungen (u. a. die eGovernment Aktionspläne) der Europäischen Kommission sowie von der Kommission initiierte Großprojekte oder Benchmarks, nicht zu unterschätzen. Sie ermöglichen der EU mittels unverbindlicher Maßnahmen Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten zu nehmen. (vgl. Kapitel 6.2 bis 6.5)

Die Umsetzung des Unionsrechts sowie der weichen Vorgaben hängt jedoch stark von den Mitgliedstaaten und den vollziehenden Behörden ab. Die Mitgliedstaaten sind zur effektiven Durchführung des Unionsrechts verpflichtet, besitzen jedoch beim Vollzug eine institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie. Die Abhängigkeit von dem politischen Willen und der Handlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Mitgliedstaaten ist bei den Soft-Law-Instrumenten besonders hoch, wohingegen Rechtsakte wie die Verordnung, die die EU im Bereich des E-Government anwendet, eine unmittelbare Anwendung voraussetzen. (vgl. Kapitel 6.6)

Eine Skizzierung des Vollzugs unionaler Maßnahmen im Bereich des E-Government in der BRD verdeutlicht, dass der Bund eine zentrale Rolle bei der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben einnimmt und sich der gebotenen Europakonformität seiner Handlungen bewusst ist. Die Novellierung des OZG, das die zentrale Rechtsgrundlage für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland darstellt, dient vorrangig der Umsetzung der Single Digital Gateway-Verordnung. Der Inhalt des Nationalen Fahrplans Deutschlands zur Digitalen Dekade verdeutlicht zudem die bereits getroffene Feststellung, dass die Maßnahmen der BRD im Einklang mit dem EU-Politikprogramm und den Zielen der Digitalen Dekade stehen. (vgl. Kapitel 7.1)

Auf Landesebene - betrachtet wurde das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) - zeigt sich ebenfalls, dass ein Bewusstsein für die Umsetzungspflicht europäischer Vorgaben sowie der Europakonformität der Handlungen besteht. (vgl. Kapitel 7.2)

Die anschließende Betrachtung der kommunalen Ebene verdeutlicht, dass der Schlüssel zur Verwaltungsdigitalisierung bei den Kommunen liegt, diese allerdings auf Grund des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland verpflichtet sind, nationale und landesspezifische Vorgaben einzuhalten bzw. umzusetzen. (vgl. Kapitel 7.3)

Daraufhin wird die strukturell prägende Rolle des Föderalismus samt förderlicher sowie hemmender Auswirkungen auf die Verwaltungsdigitalisierung in den Blick genommen. Es lässt sich feststellen, dass, bedingt durch den Föderalismus, in Deutschland ein komplexes System an Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten besteht. (vgl. Kapitel 7.4)

Will die EU unmittelbar Einfluss auf die deutschen Kommunen ausüben, um den Ausbau von E-Government zu fördern, erfordert dies ein Durchdringen der föderal bedingten, hierarchisch organisierten Verwaltungsstrukturen. Trotz der grundsätzlich positiven Aspekte des Föderalismus erweist sich dieser für die EU als eine strukturelle Herausforderung, da eine direkte Einwirkung unionaler Maßnahmen auf die kommunale Ebene nur eingeschränkt möglich ist. Vor diesem Hintergrund lässt sich zunächst festhalten, dass die EU primär das politische Handeln von Bund und Ländern sowie deren gesetzgeberische Aktivitäten beeinflusst. Der Einfluss der EU erstreckt sich mittelbar auf die Kommunen, sobald diese die unionsrechtlich geprägten, nationalen oder landesrechtlichen Regelungen umsetzen. (vgl. Kapitel 7.5)

**(4) Wie nehmen die Kommunen die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich des E-Government wahr?**

Zur Analyse der kommunalen Wahrnehmung unionaler Maßnahmen wurden leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews durchgeführt. Für die Akquise der Expertinnen und Experten wurden die für Digitalisierung zuständigen Fachbereiche aller 23 kreisfreien Kommunen in NRW kontaktiert. Während elf Kommunen auf die Anfrage nicht reagierten, lehnten sechs Kommunen ein Interview ab. Drei begründete Absagen lassen vermuten, dass die EU in der kommunalen Verwaltungspraxis im Bereich des E-Government keine zentrale Rolle einnimmt.[4] Letztlich konnten Interviews mit Vertretenden von sechs Städten geführt werden, eine Kommune wurde durch zwei Beschäftigte vertreten, sodass insgesamt sieben Interviews geführt wurden.

Die Interviews wurden entlang zentraler Themenblöcke strukturiert, welche sich eignen, um zu verstehen,

a) ob die Maßnahmen der EU in den Kommunen bekannt sind und wie sich der Informationsfluss gestaltet,

[4] Absagegrund 1: Keine Berührungspunkte mit der EU im Bereich des E-Government; Absagegrund 2: Fehlende Beschäftigung mit der Rolle der EU; Absagegrund 3: Kein Einfluss bemerkbar.

b) inwieweit die Instrumente der EU von den Kommunen genutzt werden, etwa durch die Ausschöpfung von Fördermitteln oder die Nutzung von IT-Lösungen und Infrastruktur,
c) 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. (vgl. Kapitel 9)

a) Die Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews zeigt, dass der durch Unionsrecht gestaltete Rahmen für den Ausbau von E-Government in den befragten Kommunen grundsätzlich bekannt ist. Über die Single Digital Gateway-Verordnung, die KI-Verordnung und die eIDAS-Verordnung hinaus konnten die Expertinnen und Experten allerdings keine Maßnahmen der EU benennen. Informationen über die europäischen Vorgaben beziehen die befragten Kommunen nicht direkt von den EU-Organen, sondern über Akteure wie den Deutschen Städtetag sowie durch Austauschformate mit anderen Kommunen bzw. externen Dienstleistern. (vgl. Kapitel 9.1)

b) Die befragten Kommunen nutzen weder Instrumente der EU, noch schöpfen sie Fördermittel aus, die die EU zur Verfügung stellt. (vgl. Kapitel 9.2)

Die mangelnden Kenntnisse und die ausbleibende Nutzung europäischer Instrumente sind mit dem föderalen Aufbau Deutschlands 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.

c) Die den befragten Kommunen bekannten EU-Maßnahmen stoßen insofern auf kritische Resonanz, als dass fehlende Umsetzungshilfen und mangelnde Konkretisierung der Regelungsinhalte als problematisch betrachtet werden.[5] Zudem kritisieren die Expertinnen und Experten die zeitliche Dimension der EU-Maßnahmen sowie die Distanz zwischen EU und Kommune. Der Einfluss der EU wird als gering dargestellt, da kein unmittelbarer Bezug zur EU besteht und diese im Arbeitsalltag nur mittelbar spürbar ist. Gleichwohl betrachten die Expertinnen und Experten die EU als Treiber. Die rechtlichen Vorgaben der EU im Bereich des E-Government werden grundsätzlich als Antrieb beschrieben, allerdings haben diese für die Kommunen keine besondere Relevanz, da überwiegend die nationalen Regelungen eine Rolle

[5] Zu der Zeit der Interviews haben sich die Kommunen insbesondere mit der KI-Verordnung, speziell der verpflichtenden Schulungen für Mitarbeitende im Bereich KI-Kompetenzen, beschäftigt und vor diesem Hintergrund mangelnde Konkretisierungen kritisiert.

bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben spielen. Die befragten Kommunen begrüßen die Rahmengesetzgebung der EU und wünschen sich dazu konkretisierende Hilfestellungen, 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. (vgl. Kapitel 9.3 und 9.4)

In den Interviews dominieren erkennbar die nationalen Aspekte des E-Government. Die Expertinnen und Experten lenken die Gespräche wiederholt auf innerstaatliche Themen. Im Mittelpunkt steht dabei der deutsche Staatsaufbau, die ‚Dresdner Forderungen' und das ‚Einer für Alle'-Modell. (Erläuterungen zu den Begriffen in den Kapiteln 5.3 ff.)

Dies verdeutlicht, dass die nationalen Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Kommunen im Fokus stehen. Die Maßnahmen von Bund und Ländern betreffen die Kommunen direkt. Die direkte Betroffenheit wird durch die Gesprächspräferenz sowie den Detailgrad, mit dem die Expertinnen und Experten über die nationalen Vorgaben und Maßnahmen sprechen, unterstrichen. (vgl. Kapitel 9.5)

**(5) Inwiefern tragen die Maßnahmen der Europäischen Union zum Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in Kommunen bei?**

Zur Beantwortung der Leitfrage, inwiefern die Maßnahmen der EU zum Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen in den deutschen Kommunen beitragen, liefern die Fallstudien erste empirisch fundierte Anhaltspunkte. Bei der Durchführung der drei Fallstudien zur elektronischen Rechnungsstellung, elektronischen Wohnsitzanmeldung und elektronischen Zulassung von Kraftfahrzeugen wurden die europäischen Vorgaben, die Umsetzung in der BRD sowie die Auswirkung der EU-Maßnahmen auf die Kommunen analysiert. (vgl. Kapitel 8)

Die Ergebnisse der Fallstudien ‚Elektronische Rechnungsstellung' und ‚Elektronische Wohnsitzanmeldung' stützen die Annahme, dass die EU mittels der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen sowie der Single Digital Gateway-Verordnung zur beschleunigten Einführung entsprechender digitaler Verwaltungsleistungen beigetragen hat. Die Single Digital Gateway-Verordnung definiert 21 prioritär zu digitalisierende Verwaltungsleistungen, darunter auch die elektronische Wohnsitzanmeldung, welche als Grundlage für den Umsetzungskatalog des OZG dienten.

Im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung stellt die EU zudem eine europäische Norm in Form eines Datenmodells für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung zur Verfügung. Es konnte allerdings nicht festgestellt werden, dass diese Norm von deutschen Behörden genutzt wird. Die EU erkennt und kritisiert die spärliche Nutzung ihrer Norm. (vgl. Kapitel 8.1.3 und 8.2.3)

Die Fallstudie ‚Elektronische Zulassung von Kraftfahrzeugen' zeigt wiederum, dass diesem Themenbereich auf nationaler Ebene bereits im Vorfeld eine hohe Priorität eingeräumt wurde und die Umsetzung unabhängig vom europäischen Einfluss erfolgte. (vgl. Kapitel 8.3.3)

Trotz erkennbarer Fortschritte bei der Umsetzung der drei im Rahmen der Fallstudien analysierten Digitalisierungsvorhaben, lässt sich eine flächendeckende Online-Bereitstellung der Dienstleistungen nicht feststellen. Zwar beinhalten sowohl die Richtlinie 2014/55/EU als auch die Single Digitale Gateway-Verordnung klare Umsetzungsfristen, diese wurden jedoch in keinem der Fallbeispiele eingehalten. Dennoch erlaubt die Rechtssetzungskompetenz der EU, im Vergleich zu den Soft-Law-Instrumenten, ihre Ziele im Bereich des E-Government mittels rechtlicher Steuerung zu verfolgen. Die Fallstudien stützen somit die Annahme, dass die Rechtssetzungskompetenz der EU ein wirksames Steuerungsinstrument darstellt. (vgl. Kapitel 8.4)

Diese Erkenntnis deckt sich mit den Ergebnissen der Expertinnen- und Experteninterviews, wonach die Rechtsakte der EU als Antrieb gesehen werden. Darüberhinausgehende Maßnahmen, z. B. die europäische Norm für elektronische Rechnungen, bleiben gleichwohl ungenutzt.

Die abschließende Bewertung des Einflusses, welchen die EU auf den Ausbau von digitalen Verwaltungsleistungen in deutschen Kommunen nimmt, basiert auf einer ausgiebigen Literaturrecherche, Dokumentenanalyse und den Ergebnissen der Fallstudien sowie der Expertinnen- und Experteninterviews. Der Einfluss wird anhand der folgenden Dimensionen bewertet: Art (direkt oder indirekt), Intensität (stark, mittel oder schwach) und Zeit (kurzfristig oder langfristig). Bezogen auf die acht Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation, werden zunächst die jeweiligen Maßnahmen der EU zusammenfassend skizziert, bevor deren Einfluss auf die deutschen Kommunen bewertet wird. (vgl. Kapitel 10)

Eine EU-eigene Bewertung des Einflusses auf die Kommunen wurde bei den zuständigen Generaldirektionen angefragt, blieb jedoch ohne Rückmeldung. (vgl. Kapitel 10.1)

Im Ergebnis zeigt sich, dass die EU – obgleich sie mit ihren Maßnahmen sämtliche Treiber für eine erfolgreiche Digitale Transformation bedient – bei drei der acht identifizierten Treiber[6] keinen erkennbaren Einfluss auf die deutschen Kommunen ausübt. Bei den verbleibenden fünf Treibern[7] lässt sich überwiegend ein indirekter Einfluss feststellen, da die europäischen Vorgaben in der Regel auf Bundesebene umgesetzt und in die nationalen E-Government-Vorgaben integriert werden. Ein direkter Einfluss liegt nur in den Fällen vor, in denen die Umsetzung europäischer Vorgaben auf Bundesebene aussteht, wie das Beispiel der KI-Verordnung veranschaulicht. Der Einfluss der EU auf die deutschen Kommunen hat in den meisten Fällen eine schwache bis mittlere Wirkung. Eine Ausnahme bilden die Rechtsakte der EU, die zwar eine starke Wirkung haben und den Ausbau von E-Government fördern, allerdings von den Kommunen nicht unmittelbar wahrgenommen werden, da diese im Regelfall in die nationale Gesetzgebung einfließen und von den Kommunen als solche ausgeführt werden. Der Einfluss der EU wirkt überwiegend langfristig, da es sich bei den Maßnahmen der EU im Bereich des E-Government vorrangig um strategische Impulse im Rahmen mehrjähriger Programme und verpflichtende normative Vorgaben handelt, die künftig eine Wirkung entfalten sollen und deren Umsetzung Zeit benötigt. (vgl. Kapitel 10.3)

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

Für die Beantwortung der Forschungsfrage werden die Maßnahmen der EU gesondert betrachtet; zum einen die Rechtsvorschriften zur Förderung des Ausbaus von E-Government und zum anderen die Soft-Law-Instrumente (Verkündung politischer Initiativen, Einrichtung von Finanzierungsprogrammen und Angebot sonstiger Unterstützung). 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

[6] Innovative Strukturen und innovatives Denken fördern; Kommunen einbinden und Informationen bereitstellen; Zusammenarbeit fördern.

[7] Digitalisierungskompetenzen aufbauen; Finanzielle Mittel oder IT-Verfahren bereitstellen; Benutzenden-Perspektive einbeziehen; Digital-Gesetze und Digitaltauglichkeit der Gesetze ausweiten; Digitalisierung zur Priorität erklären.

und wird mit Blick auf die Durchschlagkraft zur kommunalen Ebene durch den föderalen Aufbau und die verflochtenen organisatorischen Strukturen geprägt.

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 Soft-Law-Instrumente der EU erreichen die deutschen Kommunalverwaltungen hingegen nicht und haben somit keinen Einfluss auf den Ausbau digitaler Verwaltungsleistungen.

Letztlich zeigt sich, dass die EU für die Kommunen weniger als unterstützende Instanz bei der Bewältigung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen fungiert, sondern diese vielmehr vor die Herausforderung stellt, 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. Anstatt von einer Wechselwirkung in Form eines wechselseitigen Prozesses kann hier vielmehr von einer einseitigen Einwirkung (EU → Kommune) gesprochen werden. (ausführliche Diskussion und Resümee der Ergebnisse in Kapitel 11)