

Beratungsbedarfe zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung

Ad hoc-Vorhaben des Zentrums verantwortungsbewusste Digitalisierung (ZEVEDI)

Darmstadt, Januar 2025

Abstract

Dieser Projektbericht legt eine aktuelle Bestandsaufnahme zum Stand der Digitalisierung in Hessen einschließlich der vorhandenen Institutionen der Koordinierung und Umsetzung, zu wahrgenommenen Herausforderungen und Hemmnissen der Digitalisierung, zu vorhandenen Beratungsangeboten sowie zu Beratungsbedarfen im Bereich der Digitalisierung vor. Er basiert auf einer Interviewstudie, bei der 29 Expertinnen und Experten in der Landes- und Kommunalverwaltung von Hessen im Rahmen von leitfadengestützten Interviews im Juni und Juli 2024 befragt wurden. Die Befunde sowohl hinsichtlich des Standes der Digitalisierung als auch hinsichtlich der Beratungsbedarfe und -angebote variieren zwischen Landesministerien, nachgeordneten Landesbehörden, großen Kommunen und kleinen Kommunen. Insbesondere kleine Kommunen haben aufgrund begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen weniger Möglichkeiten, eigene Strategien und Lösungen zu entwickeln und sind daher auf aufsuchende Beratung sowie auf Unterstützung angewiesen.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Deutschland inklusive seiner Bundesländer und Kommunen ist **im internationalen Vergleich** bei der Digitalisierung tendenziell immer noch **rückständig**. Trotz der unbestreitbaren Fortschritte, die infolge des OZG und der Pandemie erzielt wurden, bestehen noch riesige Digitalisierungslücken. Auch fallen die **Fortschritte zwischen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich groß** aus. Gesamtstaatlich wird als ein wesentliches **Hemmnis** die stark **zersplitterte Kompetenzverteilung** zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im deutschen Föderalismus angesehen, die koordiniertes und einheitliches Handeln deutlich erschwert. Auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften sind administrative Kapazität und Engagement und Interesse für das Thema durch die politische Führung weitere wesentliche Gelingensfaktoren.

Digitale Transformation ist gekennzeichnet durch eine **Entgrenztheit** der Herausforderungen und eine **Ungleichzeitigkeit** der Handlungen. Entgrenztheit meint, dass auf vielen Dimensionen zugleich übergreifend geplant, koordiniert und gehandelt werden muss. Digitalisierung ist die umfassendste Querschnittsaufgabe überhaupt. Sie entgrenzt in nie da gewesenem Ausmaß horizontale und vertikale Zuständigkeiten, planende und operative Aufgaben, juristische, technische und strategisch-manageriale Perspektiven und Problemstellungen und zwingt dazu, Tätigkeiten, Prozesse und strategische Entwicklungen ganzheitlich zu betrachten. Ungleichzeitigkeit meint, dass ein systematisches Spannungsverhältnis zwischen inkrementeller Innovation und umfassender Planung, Spezialisierung und Standardisierung, dem ‚Losgehen‘ und dem ‚Ankommen‘ besteht. Digitale Lösungen sind hochgradig pfadabhängig, lassen sich daher nur mühsam revidieren. Zugleich kann man nicht warten, bis perfekte Lösungen entwickelt wurden.

Zukünftige **Herausforderungen** sehen Verwaltungsmitarbeitende vor allem in der Umsetzung des „**OZG 2.0**“, in der **Registermodernisierung** und Einführung eines **integrierten Dokumentenmanagementsystems**. Alle drei Initiativen zielen auf die **Ende-zu-Ende-Digitalisierung** von Prozessen, die im ursprünglichen OZG noch vernachlässigt wurde. Weiterhin kommt neuen Technologien eine große Bedeutung zu, insbesondere **KI**, aber auch **Cloudinfrastrukturen**.

Hemmnisse des Digitalisierungsfortschritts sind zahlreich. Die **Dezentralisierung von Kompetenzen** auf Länder und Kommunen steht standardisierten Lösungen im Weg. **Rechtliche Inkompatibilitäten**, wie etwa Unterschrifts- oder Anwesenheitserfordernisse, behindern die Ende-zu-Ende-Digitalisierung. **Haushalts- und vergaberechtliche Vorgaben** erschweren die Planung, Budgetierung und Beauftragung von Digitalisierungsvorhaben. Knappheit oder unflexibler Einsatz **finanzieller und personeller Ressourcen, Motivations- und Akzeptanzprobleme** beim Personal sowie Schwierigkeiten bei der Auswahl, dem Einsatz, der nachhaltigen Nutzung und der Sicherung von Schnittstellen bei Soft- und Hardware sind einige der am häufigsten genannten Probleme. Alle diese Hemmnisse sind weitgehend bekannt und bearbeitbar. Strategien im Umgang damit wurden von Führungspersonen in der Verwaltung entwickelt und kommen zum Einsatz.

Für Landesbehörden und Kommunen besteht in Hessen ein breites **Beratungs- und Unterstützungsangebot**. Im Kern des institutionellen Netzwerks befinden sich das **Hessische Digitalministerium (HMD)** und die **eKom21**. Die eKom21 nimmt vermutlich das breiteste Spektrum an Beratungs- und Unterstützungsaufgaben für die Kommunen wahr. Für die Landesverwaltung spielt das Programm „**Digitale Verwaltung Hessen**“ eine zentrale Rolle in der Finanzierung und Unterstützung von Digitalisierung. IT-Unterstützung bietet das **Hessische Zentrum für Datenverarbeitung (HZD)** als zentraler IT-Dienstleister für die Landesverwaltung. Beratungs- und Schulungsangebote macht die **Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS)**. Für die Zukunft dürfte der **Kommuncampus** eine zentrale Rolle spielen. In praktisch allen Landesbehörden gibt es Stabsstellen und Beauftragte für Digitalisierung, die ein behördenübergreifendes Netzwerk bilden. Vom Land wurde für die **Kommunen** das **Förderprogramm „Starke Heimat“** aufgesetzt. Und für die Umsetzung des OZG wurde eine **OZG-Koordinierungsstelle** gegründet, die Ende 2024 in eine allgemeinen Kompetenzstelle für kommunale Verwaltungsdigitalisierung fortentwickelt wurde. Viel horizontale Hilfestellung und Beratung wird zwischen Kommunen im Rahmen von **interkommunalen Zusammenarbeiten (IKZ)** geleistet. IKZ wird aktiv durch die eKom21, die kommunalen Spitzenverbände, die OZG-Koordinierungsstelle sowie die Kommunale Beratungs- und Unterstützungsstelle beim Hessischen Ministerium des Innern unterstützt.

Beratungsbedarfe sehen Mitarbeitende in der Verwaltung ganz allgemein in kleinteiliger Hilfe und Unterstützung bei Alltagsproblemen, in Beratung und Schulung bei Hard- und Softwarefragen. Themenkomplexe, bei denen noch viele Unsicherheiten bestehen, sind einerseits Fragen der **Rechtssicherheit, insbesondere Datenschutz, Vergaberecht und IT-Recht**, andererseits Fragen des Managements, sowohl im Hinblick auf **Projektmanagement, Change Management und Führung** als auch im Hinblick auf **Strategieentwicklung und politische Kommunikation**. Die größeren und strategischen Themen im Bereich von Datensicherheit, Datenmanagement, Clouds und Plattformen, also Themen, die in Richtung **ganzheitliche Planung** und auch die **Sicherheit kritischer Infrastrukturen** gehen, wurden selten explizit angesprochen. Hier könnte der größte Beratungsbedarf darin bestehen, erst einmal Aufmerksamkeit für die Thematik zu schaffen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	2
Inhaltsverzeichnis.....	4
1. Einleitung	6
2. Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland und in Hessen.....	8
2.1. Digitalisierung in Deutschland 2024 – institutionelle Rahmenbedingungen, strukturelle Herausforderungen und die Rolle des OZG	8
2.2. Digitalisierung in Hessen	12
3. Methode.....	16
4. Ergebnisse der Befragung.....	19
4.1. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen	19
4.2. Hemmnisse der Digitalisierung.....	19
4.2.1. Politisch-föderale Hemmnisse.....	20
4.2.2. Rechtliche Hemmnisse.....	21
4.2.3. Materielle Hemmnisse.....	24
4.2.4. Organisatorisch-konzeptionelle Hemmnisse.....	25
4.2.5. Technisch-Infrastrukturelle Hemmnisse.....	27
4.3. Umgang mit Digitalisierungshemmnissen.....	28
4.3.1. Technische Standardisierung als Strategie	29
4.3.2. Personalbezogene Strategien	30
4.3.3. Strategien auf konzeptioneller Ebene	31
4.4. Beratungsangebote	31
4.4.1. Innerhalb der Landesverwaltung.....	32
4.4.2. Vom Land für die Kommunen.....	33
4.4.3. Weitere Beratungsstellen für die Kommunen	35
4.5. Beratungsbedarfe.....	38
5. Fazit und Schluss	41
6. Literaturverzeichnis.....	43

7. Anhänge	45
Anhang 1: Interviewleitfaden in letzter Fassung	45
Anhang 2: Interviewpersonen	49
ZEVEDI.....	51
Mitwirkende	52

1. Einleitung

Die Digitalisierung ist zweifelsfrei der größte Transformationsprozess, den die öffentliche Verwaltung in Deutschland jemals vollzogen hat. 'Vollzogen hat' ist hierbei natürlich unangemessen optimistisch, denn tatsächlich stecken Akteure und Institutionen der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen mitten im Transformationsprozess. Die verbreitete Überzeugung über die prinzipielle Wünschbarkeit und den Nutzen von Digitalisierung steht dabei in auffälligem Kontrast zur ebenso verbreiteten Kritik an Deutschland als digitalem Entwicklungsland. Im wichtigsten ländervergleichenden Ranking in Europa zur Digitalisierung, dem 'Digital Economy and Society Index (DESI)', belegte Deutschland 2022 Platz 13, nur knapp über dem EU-Durchschnitt. Im Bereich der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen lag es sogar nur auf Platz 19. Zwar ist in absoluten Werten ein Aufwärtstrend über die vorangegangenen 5 Jahre seit 2017 zu erkennen; aber obwohl es sich im DESI Gesamtranking von Platz 18 auf Platz 13 vorarbeiten konnte, ist es im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen sogar von Platz 17 auf Platz 19 abgefallen. Das bedeutet, dass andere Länder im selben Zeitraum größere Fortschritte gemacht haben.¹ Studien, die etwas andere Indikatoren verwenden, kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Bei Fura et al. 2024 etwa landet Deutschland immerhin im vorderen Drittel. Aber besonders, wenn man den Stand der Digitalisierung mit dem BIP pro Kopf vergleicht, muss man Deutschland große Ineffizienz attestieren.

An Rezepten und guten Ratschlägen, wie Deutschland die digitale Transformation besser meistern soll, mangelt es nicht (vgl. etwa Mergel 2019). Auch wird auf breiter Front die Einsicht geteilt, dass die digitale Transformation notwendig und vorteilhaft sei. Nicht zuletzt besteht die Hoffnung, durch Effizienzgewinne infolge von Digitalisierung die absehbaren Schrumpfungsprozesse im Personalkörper des öffentlichen Dienstes infolge des demografischen Wandels wenigstens teilweise kompensieren zu können. Zwar ist ein Reformprozess immer mit großen Transitionskosten verbunden, aber angesichts des anstehenden Generationenwechsels scheint der Zeitpunkt nicht schlecht gewählt. Trotz dieser erwartbaren positiven Effekte und trotz unbestrittener Fortschritte bei der Digitalisierung infolge des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG) und der Pandemie bleibt das Projekt aber von einer Größe, Vielgestaltigkeit und Komplexität, die kaum zu bewältigen ist.

Insbesondere ist digitale Transformation eine Aufgabe, die auf mehreren Dimensionen zugleich übergreifend angegangen werden muss, was wir in Abschnitt 2.1 unten als das Phänomen der ‚Entgrenztheit‘ umschreiben. Sie überspannt Problembereiche, politische Ebenen, Akteursgruppen und Kompetenzfelder. Digitalisierung ist zugleich zeitsensitiv und pfadabhängig, erfordert Standardisierung und Zentralisierung, aber auch lokale Anpas-

¹ DESI Ranking: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>, letzter Aufruf 18.06.2025.

sungsfähigkeit; sie muss umfassend strategisch geplant werden und entwickelt sich inkrementell. Sie verändert die lokalen Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden ebenso wie die wechselseitige Abhängigkeit und Vernetztheit von Organisationseinheiten. Sie erfordert vom Führungspersonal eine strategische und integrierte Problemwahrnehmung und eine enorm hohe Koordinationsfähigkeit.

Für diese Anforderungen scheint die deutsche Verwaltung mit ihrer traditionellen, regelgebundenen, hierarchischen und sektoral versäulten Arbeitsweise nicht optimal gewappnet zu sein. Dabei begegnen offensichtlich unterschiedliche Gebietskörperschaften (der Bund, verschiedene Länder oder Kommunen) diesen Herausforderungen mit unterschiedlichem Engagement, Vorgehen und Erfolg. Während einige Kommunen bereits weit fortgeschritten auf dem Weg zu Smart Cities sind, fehlen bei anderen selbst das Problembewusstsein und der daraus resultierende Handlungsdruck nahezu vollständig. Wo politische Führungskräfte ein Interesse an Digitalisierung zeigen, sind Kommunen (insbesondere, aber nicht nur) oder Behörden gut vernetzt, übernehmen erfolgreiche Lösungen und experimentieren selbst mit neuen Möglichkeiten. In den letzten Jahren wurden hierfür von Bund und Ländern umfangreiche Fördermittel zur Verfügung gestellt, so dass ein geringer Digitalisierungsfortschritt weniger auf fehlende Ressourcen als auf fehlendes Interesse oder Problembewusstsein zurückgeführt werden kann. Allerdings haben auch Förderprogramme eher Geld ins Land gespült als einen koordinierten Digitalisierungsfortschritt bewirkt.

“Die Ämter haben sich teilweise mit Hardware ausgestattet. Das war notwendig. Ob das jetzt das Wichtigste gewesen ist, kann man diskutieren. Ein Teil hat sich beraten lassen von verschiedenen externen Einrichtungen. Ein Teil hat neue Software angeschafft, bzw. überhaupt erstmal Software angeschafft, weil bis dahin die Gelder gar nicht vorhanden waren. Ein paar haben so versucht, Digitalisierungskonzepte aufzubauen und diese auch im Rahmen ihrer Möglichkeiten umzusetzen. Das Land hatte hier keine Koordinierungsfunktion, das heißt, die Ämter konnten direkt beim Bund die Anträge stellen, so dass teilweise nicht mal ganz klar war, wer welchen Antrag gestellt hat.“ (IP 5: 9)

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen und Unterschiede stellt sich die Frage, auf welche Weise die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung begünstigt werden kann. Diese Überlegungen inspirierten das Ad-hoc-Vorhaben, das das Zentrum verantwortungsbewusste Digitalisierung (ZEVEDI) im Frühjahr 2024 anstieß. Der Fokus liegt hierbei auf Hessen, was schlicht der geografischen Lage des ZEVEDI geschuldet ist. Bei einem solchen Thema kann man ebenso gut vor der eigenen Haustür mit der Untersuchung anfangen wie anderswo. Das Akteurs- und Institutionengeflecht zu erfassen und systematisierend zu beschreiben, das die Digitalisierung in der Landes- und Kommunalverwaltung in Hessen vorantreibt und steuert, war somit ein erstes Anliegen des Projekts. In diesem Zusammenhang sollte auch ein Verständnis darüber gewonnen werden, wo die öffentliche Verwaltung in der Digitalisierung in Hessen steht. Das zweite Erkenntnisinteresse richtete sich auf die Herausforderungen, mit denen Akteure und Institutionen bei Digitalisierungsprozessen konfrontiert werden. Auch diese sollten systematisiert werden. Schließlich sollte,

hierauf aufbauend, herausgearbeitet werden, welche Beratungsbedarfe von den Menschen in den Verwaltungen selbst gesehen und formuliert werden, wo und wie also in Zukunft die digitale Transformation in unzähligen kleinen und einzelnen Schritten aktiv unterstützt werden kann.

Natürlich ist im Jahr 2025 Digitalisierung schier untrennbar mit dem Thema der künstlichen Intelligenz verbunden. Hierein werden noch viel größere Hoffnungen gesetzt als in die ‚konventionelle‘ Digitalisierung. In der Tat kann generative KI inzwischen schon erstaunlich komplexe Prozesse durchlaufen und damit effektiv Menschen in der Verwaltung viel Arbeit sparen (etwa bei der Zulässigkeitsprüfung von Anträgen vor Gerichten). Da das Hauptanliegen dieses Projekts aber zunächst eine Bestandsaufnahme des Vergangenen und hierauf aufbauend dann die Entwicklung von Beratungsthemen ist, haben wir uns entschlossen, das Thema ‚KI‘ nicht ausdrücklich anzusprechen und zu vertiefen. Ist das Thema der digitalen Transformation bereits entgrenzt und auch thematisch kaum noch zu bündeln, so gilt das in ganz anderem Ausmaß für das Thema ‚KI‘. Dieses zu vertiefen, ist einem potenziell nachfolgenden Projekt vorbehalten.

2. Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland und in Hessen

Die Literatur über die Verwaltungsdigitalisierung ist bezogen auf die Disziplinen (vor allem Rechts-, Wirtschafts-, Politik- und Verwaltungswissenschaften) und die Erkenntnisinteressen sehr divers. Trotz eines breiten Spektrums an Problemdiagnosen und Lösungsvorschlägen wird die Binnensicht der Verwaltung häufig vernachlässigt. Fragen nach der Wahrnehmung der Probleme und Hemmnisse durch die Mitarbeitenden selbst und sich daraus ergebende Beratungsbedarfe für das mittlere und obere Management in Land und Kommunen wurden bisher selten gestellt. Im Folgenden geben wir, bevor wir uns den wahrgenommenen Hemmnissen und den Beratungsbedarfen widmen, einen Überblick über die wichtigsten institutionellen Grundlagen der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland und in Hessen.

2.1. Digitalisierung in Deutschland 2024 – institutionelle Rahmenbedingungen, strukturelle Herausforderungen und die Rolle des OZG

Deutschland ist als föderaler Bundesstaat (Art. 20 GG) mit einer ausgeprägten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) prinzipiell **stark dezentral organisiert**. Die Kompetenzverteilung ist im Wesentlichen so organisiert, dass die Gesetzgebungskompetenz überwiegend beim Bund liegt, wohingegen die Länder den Vollzug der Gesetze eigenständig organisieren. Die Länder wiederum können Aufgaben zum Vollzug an die Kommunen delegieren, die neben der Wahrnehmung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben und freiwilliger Aufgaben für übertragene Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden der Länder agieren. Diese kaskadische Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten (organisiert in den Artikeln 83 bis 85 GG sowie in Art. 104a GG und ergänzt durch die Sondertatbestände der verflochtenen Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten nach Art 91a bis 91e sowie 104b GG) führt traditionell zu einer **fragmentierten Umsetzung von Policies in der Fläche**,

die normativ eingehengt wird durch das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 sowie 106 Abs. 3 GG). Ein tolerables Maß an Unterschiedlichkeit, das durch intensive horizontale sowie vertikale Koordination, durch vereinheitlichende Bundesgesetzgebung sowie durch nivellierende Finanztransfers begrenzt wird, kennzeichnet somit die Landschaft des Verwaltungsvollzugs in Deutschland.

Die hohe Autonomie von Ländern und Gemeinden (sowie innerhalb von Gebietskörperschaften der einzelnen Verwaltungsbehörden, die über weitgehende Organisations- und Personalautonomie verfügen) steht in starkem Widerspruch zu der weitgehend unbestrittenen Notwendigkeit, dass Digitalisierung ein hohes Maß an zentraler Steuerung benötigt (etwa: Berger 2021; Lühr 2021; Seckelmann 2021; Voss 2021).

“Aber föderale Bedingungen, wie wir sie hier haben, führen zu relativ engen Grenzen und erzeugen einen hohen Aufwand, wenn man IT-Projekte durchgängig und großflächig denkt, was man bei IT ja machen sollte, damit skaliert und günstig ist. Dem stehen die föderalen Strukturen ein bisschen entgegen. Und an der Stelle haben wir auch nur punktuell Fortschritte zu verzeichnen im Bereich der Gesetzgebung.” (IP 16: 5)

Denn Digitalisierung als das vermutlich umfassendste und am stärksten von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägte Reformvorhaben der öffentlichen Verwaltung seit der Einführung des allgemeinen preußischen Landrechts von 1794 ist dadurch gekennzeichnet, dass eine für den Einzelnen schier unübersehbare Menge von Teilaspekten gleichzeitig und im wechselseitigen Bezug aufeinander berücksichtigt und dann gemeinsam reformiert werden muss. Dieses Erfordernis steht im Widerspruch nicht nur zu einer stark dezentralisierten Vollzugskompetenz, sondern vor allem zu dem typischen versäulten und horizontal segmentierten Verwaltungsaufbau, der Deutschland von der Makro- bis zur Mikro-Ebene kennzeichnet. Eine hochgradig arbeitsteilige und sachlich spezialisierte Organisation von Aufgaben entsprechend des horizontal segmentierten Verwaltungsaufbaus verspricht zwar Fachkompetenz und Effizienz in einer thematisch eng begrenzten Aufgabenerledigung, bildet aber ein strukturelles Hemmnis für die umfassende Berücksichtigung und Bewältigung von Querschnittsaufgaben. **Querschnittsaufgaben**, in der Policy-Forschung auch als so genannte ‘wicked problems’ apostrophiert (Winkel 2020) nehmen am Policy-Portfolio moderner Staaten einen immer größeren Anteil an, da Aufgaben prinzipiell grenzüberschreitender werden und immer weniger in sachlich klar abgegrenzten Denkschemata bearbeitet werden können. Aber neben allen Querschnittsaufgaben des 21. Jahrhunderts - Umwelt- und Klimaschutz, Energiewende, Nachhaltigkeit, Migration und Integration, innere und Cybersicherheit, globalisierte wirtschaftliche Entwicklung und Innovation, um nur einige zu nennen, ist die Digitalisierung die umfassendste Querschnittsaufgabe überhaupt. Sie entgrenzt in nie da gewesenem Ausmaß horizontale und vertikale Zuständigkeiten, planende und operative Aufgaben, juristische, technische und strategisch-manageriale Perspektiven und Problemstellungen und zwingt dazu, Tätigkeiten, Prozesse und strategische Entwicklungen ganzheitlich zu betrachten (Markus and Meuche 2022:87 ff.).

In diesem Sinne bedingt die der Digitalisierung inhärente **Entgrenzung** von Themen, Zuständigkeiten und Wirkungen einen hohen Koordinationsaufwand innerhalb sowie zwi-

schen Verwaltungsbehörden und Gebietskörperschaften. Besonders groß ist der Koordinationsaufwand, wenn es um die Optimierung von Schnittstellen und die Einigung auf Standards geht. Im Extremen müssen die gesammelten Daten automatisch von der kleinsten Kommune zum größten Bundesamt gelangen. Die dafür benötigten technischen (etwa über Datenformate) sowie organisatorischen (etwa über Verwaltungsprozesse) Absprachen und Abstimmungen zwischen Akteuren aus Bund, Ländern, Kommunen und Wirtschaft (IT-Dienstleister) können beliebig komplex werden.

Überlagert wird die Komplexität der Koordination zwischen der Vielzahl von Akteuren und Perspektiven noch durch ein spezifisches **Problem der (Un-)Gleichzeitigkeit** von Entscheidungen, die getroffen werden müssen: Digitaler Fortschritt lebt von Innovation, Experimentieren und der schrittweisen Anpassung an erkannte Probleme. Zugleich bilden sich aber schnell Pfadabhängigkeiten bei der Nutzung von Soft- oder Hardware, von System- oder Sortierlogiken heraus. Wenn man erst einmal mit einem System angefangen hat, sind die Kosten der Pfadabweichung schnell sehr hoch, und es wird schwierig, auf ein System zu wechseln, das sich in der Zwischenzeit als überlegen erwiesen hat. Wenn man aber warten möchte, bis der Markt sich sortiert und idealerweise schon ein Standard herausgebildet hat, dann dauert das zu lange und in der Zeit davor ist man digital nicht handlungsfähig.

“Allerdings ist der Bund auch der langsamste im ganzen Prozess, so dass die Schnittstellen alle noch unbekannt sind. Das heißt, egal was man macht, man macht es auch bisschen ins Blaue hinein, was neue Software angeht. (IP 5: 9)”

Das Problem der (Un-)Gleichzeitigkeit belastet auch die projektinterne strategische Planung. Schon früh im Projekt müssen zentrale Anforderungen eigentlich feststehen, damit etwa Vergabe- (siehe unten) und Beteiligungsverfahren (sowohl Mitarbeitende, aber auch Datenschützer*innen usw.) durchgeführt werden können. Wenn mehrere Verwaltungseinheiten an einem Projekt beteiligt sind, führt dies entweder dazu, dass Projekte lange Vorlaufzeiten haben, innerhalb derer sich, wie bei IT im Allgemeinen üblich, technische Voraussetzungen oder politische Prioritäten ändern können, oder Projekte zu einem späteren Zeitpunkt ggf. auch noch konzeptionell umfassend nachgesteuert werden müssen (IP 12, 27).

Aufgrund dieser Probleme hat sich in der Praxis ein **ungesteuertes Nebeneinander von unverbundenen Lösungen** entwickelt. Einerseits gibt es dezentral entwickelte Lösungen für Digitalisierungsherausforderungen, die sich - im Idealfall - im Wettbewerb zueinander befinden und zu einem kollektiven Lernen bzw. einer Verbesserung von Lösungen beitragen. Diese Dezentralität, so wichtig sie für den kollektiven Fortschritt ist, führt zu Inkompatibilitäten, Insellösungen, Pfadabhängigkeiten und Lock-in Effekten. Es werden in der Summe sehr viele Ressourcen (Geld, Arbeitszeit) aufgewendet, und dabei entsteht eine hochgradig fragmentierte Landschaft, die den Datenaustausch zwischen Behörden und die Anpassung von Lösungen im Wege des Lernens extrem schwierig macht.

Andererseits gibt es Forderungen nach **Zentralisierung**. Konkret sollen Vorgaben, Regeln, Empfehlungen für Lösungen **zentral entwickelt und für alle verbindlich gemacht werden**, die dann miteinander kompatibel sind. Aber um hier mit einer unübersehbaren Viel-

zahl von Akteuren, die alle auch ihre individuellen Interessen vertreten, letztlich eine Lösung zu entwickeln, die dem besten Standard entspricht, der sich im Wettbewerb entwickeln kann, benötigt man sehr viel Zeit und wiederum viele Ressourcen. Möchte man diesen Standard dann flächendeckend anwenden, erzeugt das bei allen beteiligten Stellen hohe Kosten der Umstellung, flankiert durch hohe Frustration, da die neue Lösung notwendig in der Skalierung auf die Bundesrepublik noch nicht stolperfrei laufen kann.

“Wir wissen, dass es sinnvoll gewesen wäre, erst zentrale Standards einzuführen, bevor man OZG umsetzt. Wir wissen auch, dass es sinnvoll gewesen wäre, die Register Modernisierung zuerst zu machen, bevor man OZG macht. Ich will nicht in Abrede stellen, dass es dafür Gründe gab, warum man bundesweit entschieden hat, so vorzugehen, wie man jetzt vorgegangen ist. Ich glaube aber, dass es uns im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung hemmt. Wir sehen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen einfach noch nicht optimal ist” (IP 19: 15)

Die Kombination aus einem hochgradig dezentralisierten und horizontal segmentierten Verwaltungsaufbau mit den miteinander verbundenen Problemen der Entgrenzung und der (Un-)Gleichzeitigkeit von Entscheidungen und Prozessen der Digitalisierung bildet einen Handlungsrahmen, der die praktische Umsetzung von Digitalisierungsprojekten vor umfassende systematische und strukturelle Probleme stellt. Im Einzelnen werden diese Probleme in Abschnitt 4.2 als materielle, juristische und konzeptionelle Hemmnisse detailliert vorgestellt.

Trotz oder gerade wegen der suboptimalen strukturellen Bedingungen im Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik ist der Bund in den vergangenen Jahrzehnten umfassend gesetzgeberisch tätig geworden. Allen voran sind an dieser Stelle die Einfügung des Art. 91c ins Grundgesetz 2009 sowie dessen Ergänzung um den Abs. 5 inkl. der daraus folgenden einfachgesetzliche Konkretisierung in Form des Onlinezugangsgesetzes (OZG) von 2017 zu nennen. Auf Basis von Art. 91c wurde der IT-Planungsrat als föderales Koordinationsgremium zwischen Bund und Ländern gegründet. Im IT-Planungsrat als Organ der Mehrebenenkoordination und „föderale[r] Interoperabilitätsrahmen“ (Seckelmann 2021:54) sollen in der gleichberechtigten Interessenabstimmung zwischen Bund und Ländern Digitalisierungsprojekte erarbeitet und begleitet werden. Das OZG als “Ordnungsrahmen für ein kooperatives E-Government“ (Seckelmann 2021:56), zielt auf die „verbindlichere, flächendeckendere, und koordinierte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen“ (Kühn 2021:18). Konkret wird im OZG für Bund, Länder und Gemeinden das operative Ziel formuliert, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen im Außenkontakt digitalisiert zu haben. Ursprünglich wurden im OZG-Umsetzungskatalog 6.000 Verwaltungsleistungen gelistet, die in 575 Leistungsbündeln zusammengefasst wurden. Dieser Katalog ist jedoch nicht statisch, sondern entwickelt sich ständig weiter. Sowohl in den Verwaltungen des Bundes und der Länder als auch in der begleitenden Kommentierung durch Medien und Wissenschaft wurde das OZG intensiv kritisiert. Hauptkritikpunkte waren die Konzeption des OZG, das eine Digitalisierung nur ‘bis zur Haustüre’ bzw. zum ‘Briefkasten’ von Behörden verlangt und nicht gleich eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung anstrebt, die aus einer Prozessperspektive wesentlich sinnvoller wäre. Der zweite Kritikpunkt richtet sich auf die mangelnde und in der Fläche höchst

unterschiedlich weit fortgeschrittene Umsetzung des OZG. Das Ziel einer vollständigen Umsetzung bis Ende 2022 wurde weit verfehlt. Die Möglichkeit, sich themenspezifisch aktuelle Umsetzungsstände ausgeben zu lassen, bietet das Dashboard Digitale Verwaltung.² Dennoch muss man anerkennen, dass das OZG der Auslöser für umfangreiche Digitalisierungsbemühungen auf allen Ebenen war. Nicht nur sind die einzelnen Verwaltungen angehalten, bzw. verpflichtet, ihren Bürger- und Unternehmenskontakt zu digitalisieren. Ebenso sorgten die Verfassungsänderung und das OZG für einen Schub bei der Ausbildung von institutionalisierten Koordinationsstrukturen im Bundesstaat über alle Ebenen und Verwaltungsarten hinweg (Engel 2021; Lühr 2021:114 ff. Schulz 2021). Prominente Beispiele dafür sind etwa das EfA-Prinzip³ oder eine aufgewertete Rolle des IT-Planungsrates. Das inzwischen in Kraft getretene OZG-Änderungsgesetz („OZG 2.0“) von 2024 normiert vor dem Hintergrund der Kritik an der Ursprungsfassung das Once-Only-Prinzip, die DeutschlandID sowie einen Rechtsanspruch auf digitale Bundesverwaltung.

2.2. Digitalisierung in Hessen

In Hessen wird die Digitalisierung durch Landtag und Landesregierung vergleichsweise aktiv vorangetrieben. Gemäß dem Dashboard Digitale Verwaltung befindet sich Hessen im Hinblick auf die Anzahl der flächendeckend umgesetzten OZG-Dienstleistungen zum Stand Ende 2024 auf Platz 3 hinter Hamburg und Bayern. 2019 wurde das Hessische Digitalministerium (HMD) zunächst als Einheit der Staatskanzlei mit wenigen Mitarbeitenden und Prof. Dr. Kristina Sinemus als Staatsministerin sowie einem noch begrenzten Aufgabenpaket gegründet. Nach der Neubildung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landesregierung im Januar 2024 wurde das HMD aus der Staatskanzlei ausgegliedert und als eigenständiges Ministerium mit mittlerweile 120 Mitarbeitenden etabliert.⁴ Die Zuständigkeit für Verwaltungsdigitalisierung wurde im gleichen Zug vom Innenministerium ins HMD umressortiert, wo sie inzwischen von einer eigenen Abteilung („III Verwaltungsdigitalisierung“) betreut wird. Im Sommer 2024, als die Interviews geführt wurden, war das Ministerium noch in der Findungsphase, konnte uns aber dennoch mit Interviewpersonen unterstützen. Unter anderem auf Betreiben Hessens wurde 2020 die Digitalministerkonfe-

² <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/>, letzter Aufruf 18.06.2025.

³ EfA steht für ‘Einer für Alle’, also für die Idee, dass ein Bundesland eine Lösung entwickeln soll, die dann von den anderen Bundesländern übernommen werden kann. Die Idee, auf diese Weise eine hierarchisch-zentralisierte Steuerung durch eine freiwillige horizontale Selbstkoordination zu ersetzen, ist im Sinne des Föderalismus attraktiv, stößt aber offensichtlich in der Praxis auf Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme.

⁴ <https://www.egovernment.de/ein-eigenstaendiges-digitalministerium-fuer-hessen-...>, letzter Aufruf 18.06.2025.

renz aus der Taufe gehoben, auf der sich regelmäßig Minister*innen und Staatssekretär*innen der Länder mit Zuständigkeit für Digitalisierung treffen.⁵ Sie dient - ebenso wie die anderen Fachministerkonferenzen in Deutschland - der horizontalen Vernetzung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten der Länder sowie der Abstimmung mit dem Bund. Damit ergänzt die Digitalministerkonferenz als primär horizontales intergouvernementales Gremium weitere föderale Koordinationsgremien im Bereich der Digitalisierung, wobei als vermutlich einflussreichste der IT Planungsrat sowie als Organ des Planungsrates die Fitko (Föderale IT-Koordination) mit Sitz in Frankfurt zu nennen sind. 2021 wurde die aktuelle Digitalstrategie des Landes Hessen verabschiedet (Hessen 2021). Dort sowie im Fortschrittsbericht zur Digitalisierung von 2023 (Hessen 2023) kommt der Digitalisierung der Verwaltung eine entscheidende Rolle zu. Über das Programm 'Digitale Verwaltung Hessen' (DVH) wird die Digitalisierung der Landesverwaltung vorangetrieben. Gegenüber den eigenen Landesbehörden (überwiegend Ministerien, Ober- und Mittelbehörden) kann die Landesregierung im Rahmen der hierarchischen Steuerung verpflichtende Vorgaben machen. Gegenüber den Kommunen ist dies nur begrenzt möglich. Hier wählt das Land weichere Governance-Instrumente über Fördermittel und Beratung. Sehr positiv wird auch aus kommunaler Sicht das Landesprogramm 'Starke Heimat' wahrgenommen. Hiermit unterstützt die Landesregierung die Digitalisierung der Kommunen. Ein Beispiel für den Erfolg von Druck und Unterstützung durch die Landesregierung bietet der digitale Wohngeldantrag:

"In Hessen haben wir im Gegensatz zu anderen Bundesländern gesehen, dass es sinnvoll ist, die Kommunen dabei so weit wie möglich zu unterstützen... Das Wohngeldfachverfahren für Hessen wird seit vielen Jahren von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung betrieben... Die Kommunen müssen das nicht bezahlen. Die Kommunen dürfen das einfach nur nutzen. Sie wirken bei der Weiterentwicklung mit, also zu fachlichen Fragen und beim Testing. Aber [das Wirtschaftsministerium] bezahl[t] das komplette Verfahren. Das EfA-Antragsverfahren aus Schleswig-Holstein haben in Hessen nicht die Kommunen eingeführt, sondern [das] Ministerium [hat] das ins Land geholt und angedockt an das hier bestehende Verfahren. Die Kommunen haben am Ende eine Datenschutzvereinbarung unterschrieben und es ins Verwaltungsportal eingesteckt. Und sogar dabei wurden sie unterstützt. Die Datenschutzvereinbarung hat ein Jurist des [Wirtschaftsministeriums] geprüft und allen zur Verfügung gestellt und allen versichert, dass sie das gerne noch mal durchprüfen dürfen, aber vom Grunde, weil er es schon gewusst hat, auch einfach unterschreiben können, wenn sie möchten. Beim Verwaltungsportal, die Kommunen, die das nicht hinge-

⁵ Aktuell (Dez. 2024) gibt es mit Bayern und Hessen nur zwei Bundesländer, die ein eigenes Digitalministerium haben. In allen anderen Ländern wird das Thema in verschiedenen Ministerien auf Abteilungsebene bearbeitet.

kriegt haben, diese Leistungen in ihr eigenes Verwaltungsportal reinzustellen, hat ein Referent des [Wirtschaftsministeriums] alle durchtelefoniert und ihnen geholfen beim Einstellen." (IP 19: 35)

Generell haben auch in Hessen – wie überall – das Online-Zugangs-Gesetz des Bundes von 2017 sowie die Pandemie der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und einer Offenheit für die Möglichkeiten der Digitalisierung weiteren Vorschub geleistet. Allerdings variieren die Entwicklungsstände zwischen verschiedenen Behörden und Kommunen.

Auf Landesebene hat die Landesregierung, unter anderem mit Hilfe des Programms DVH, eine weitgehende Digitalisierung durchgesetzt. Einige Fachverwaltungen wie die Justiz sind besonders weit fortgeschritten. Im Prestigeprojekt 'digitale Modellbehörde' wurden in den Regierungspräsidien unter Einsatz signifikanter Ressourcen einige Modellverfahren sehr erfolgreich Ende-zu-Ende digitalisiert. Ziel war dabei nicht allein die Digitalisierung der zentralen und sektorübergreifenden Landesbehörden selbst, sondern auch das Sammeln von Erfahrungen, die in einem zweiten Schritt im Land weitergegeben werden sollten (IP 8: 45f.; IP 21: 5). Der zweite Schritt kam im Zuge der Umressortierung des Digitalministeriums ins Stocken, da anschließend die Zuständigkeit für Verwaltungsdigitalisierung nicht mehr im gleichen Geschäftsbereich wie die Regierungspräsidien (Innenressort) lag (IP 8: 59ff.).

Besonders gut gelingt die Digitalisierung in Behörden und Politikbereichen, in denen Entscheidungen entweder zentralisiert getroffen werden können oder gut funktionierende Koordinationsstrukturen vorhanden sind. Dies spiegelt sich in Aussagen in fast allen Interviews, wo generell viel mehr zentrale Zentralisierung gewünscht wird: zentrale Lösungen, zentrale Vorgaben, zentrale Finanzierung und im Idealfall soll auch die Leistung selbst zentral durch den Bund oder das Land erbracht werden. Die Hauptforderung bezüglich Zentralisierung richtet sich aber an den Bund. Der Bund sollte sich nach Meinung der dezentralen Verwaltungen insgesamt noch deutlich stärker initiativ, regulativ, finanziell und mit der Erbringung von Dienstleistungen engagieren. Als positives Beispiel wurde in diesem Zusammenhang die Digitalisierung des polizeilichen Führungszeugnisses genannt. Bei diesem Prozess müssen die Kommunen nur noch Daten an das Bundesverwaltungsamt weitergeben, wo dieses automatisiert ausgestellt wird. (IP 14: 15). In einigen Politikbereichen werden länderübergreifende Digitalisierungsvorhaben dadurch erleichtert, dass die Rechtsauslegung und -umsetzung deutschlandweit relativ einheitlich ist. Das macht es dann auch im Land Hessen einfacher, Neuerungen umzusetzen.

Innerhalb eines Ressorts oder zwischen Ressorts können durch Koordinationsstrukturen, die die üblichen Zeichnungswege und Hierarchieebenen durchbrechen (etwa Digitalisierungslotsen), Reformen erleichtern. So wird in Hessen beispielsweise die von der eKom21 entwickelte Prozessplattform Civento lobend hervorgehoben, die als ein Instrument zentralistischer Digitalisierung den Behörden und Kommunen ermöglicht, ganze Verwaltungsprozesse über diese Plattform digital zu organisieren, ohne dass sie sich selbst eine Lösung bauen oder einkaufen müssen.

Auf kommunaler Ebene sind tendenziell größere Städte weiter im Digitalisierungsprozess vorangeschritten als die kleineren Kommunen. Sie verfügen über mehr personelle und finanzielle Mittel, um auch eigene Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Die größeren

Städte haben eigene Fachstellen für Digitalisierung und IT-Support. Dabei besteht aber die Gefahr, dass sie sich zu wenig an Standardlösungen orientieren, die etwa durch die eKom21 zur Verfügung gestellt werden, und dann wieder an den Datenschnittstellen Kompatibilitätsprobleme bekommen (IP 23: 25), wobei es zwischen den kleineren Kommunen große Unterschiede gibt.

“Ohne das OZG wären wir noch lange nicht so weit wie jetzt. Das OZG [...] hat dafür gesorgt, dass, ich würde sagen, 90 % der hessischen Kommunen sich mit dem Thema beschäftigt haben. [...] Da gibt es wie immer Kommunen, die sind mit weit über 100 Dienstleistungen dabei. Es gibt aber auch einige Kommunen, die nur die Basics zur Verfügung stellen. Das heißt also, die Kommunen in Hessen haben sich auf den Weg gemacht, sind aber noch lange nicht mit der Digitalisierung fertig ...” (IP 18: 5)

Alle Kommunen kämpfen mit den gleichen Problemen begrenzter Ressourcen, sowohl was Geld als auch was Personal angeht, um größere Reformprojekte in der Digitalisierung umzusetzen. “[U]nd dort, wo wenig investiert wird, dort, glaube ich, kommt die Digitalisierung weniger voran. Gerade wenn wir reinschauen in die Kommunalverwaltungen, da braucht es vielerorts einen Push, damit die Kapazitäten und Kompetenzen ausgebaut werden können” (IP 18: 5)

Wenn aber in Kommunen ein Bewusstsein für die Thematik vorhanden ist, bspw. weil Amtsleitungen oder ein Bürgermeister es zur “Chefsache” machen, dann ist eine solche Kommune auch gut in der Lage, die notwendigen Informationen zu bekommen (IP 14: 15). Das Land Hessen wird überwiegend gelobt, weil es bisher sowohl Fördermittel als auch Informationen für die Kommunen bereitstellte (ebd.). Auch der eKom21 kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu, um gerade kleinere Kommunen bei Digitalisierungsprojekten zu unterstützen.⁶ Für kleine Kommunen bietet neben der Unterstützung durch das Land oder durch die eKom21 die Option der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ein wichtiges Instrument, um unter den Rahmenbedingungen begrenzter Ressourcen voranzukommen und vor allem auch von geteiltem Wissen zu profitieren.

“[W]ir haben wirklich viele OZG-Prozesse in unseren vier Kommunen im Einsatz. Das sind jeweils so um die 50 bis 60 Stück pro Kommune, die wir da im Einsatz haben. Und auch was die allgemeine Verwaltungsdigitalisierung angeht. [...] Wir haben in den letzten Monaten und Jahren E-Akten eingerichtet, digitale Sitzungsdienste eingerichtet, digitale Straßenzustandska-

⁶ Die eKom21 ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und agiert in Form eines Zweckverbandes als IT-Dienstleister für die Kommunen. Gegründet 1970, hat sie sich 2008 mit den kommunalen Gebietsrechenzentren zusammengeschlossen. Die Kommunen sind Mitglieder in der eKom21 und können daher ihre Dienstleistungen unmittelbar in Anspruch nehmen, ohne hierfür gemäß dem Vergaberecht Aufträge ausschreiben zu müssen (IP 23: 11).

taster eingerichtet, digitales Baumkataster eingerichtet. Wir haben wirklich viele, viele Themen auch in Bezug auf die allgemeine Verwaltungsdigitalisierung eingerichtet. Und ja, deswegen würde ich sagen, dass wir da in dem Bereich gut aufgestellt sind.” (IP 22: 6)

Problematisch ist - soweit die begrenzte Stichprobe der Interviews dies zeigt - vor allem die Gruppe der **kleinen Kommunen**. 58 % aller hessischen Kommunen haben weniger als 10.000 Einwohner. Es handelt sich hierbei also um eine große und relevante Gruppe, die am schlechtesten mit Verwaltungskapazitäten ausgestattet ist, um eigenständig die Verwaltung zu digitalisieren.

“Da hat man natürlich erst mal das Problem, dass das Fachpersonal im Rathaus fehlt und die Digitalisierung genau wie der Datenschutz oder auch die Barrierefreiheit mitgemacht werden müssen von einem Mitarbeiter, der nicht schnell genug Nein sagen kann. Und das ist natürlich immer im Grunde das Hauptproblem neben dem allgemeinen Problem der Finanzen ‘wo lege ich dann die Schwerpunkte hin? Was will ich und was kann ich mir leisten?’” (IP 18: 15)

In vielen dieser Kommunen fehlt darüber hinaus das Bewusstsein für die Relevanz des Themas.

“... haben wir natürlich Kommunen, wo ich sage mal Digitalisierung als böse angesehen wird, weil eben da keine richtige Sensibilisierung stattgefunden hat und die Mitarbeitenden Sorge haben, dass sie abgeschafft werden oder dass Sachen passieren, ohne dass sie die nachvollziehen können ...” (IP 23: 45)

Hier kommt den kommunalen Spitzenverbänden, insbesondere dem hessischen Städte- und Gemeindebund sowie dem hessischen Landkreistag, eine wichtige Rolle zu, Informationen zu bündeln und gezielt weiterzugeben. Wichtig ist – bspw. im Wege von aufsuchender und aufklärender Beratung – erst einmal ein Bewusstsein für die Notwendigkeit zu schaffen, über die strikt gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen hinauszugehen und strategische Konzepte zu entwickeln, die ein ganzheitliches Vorgehen ermöglichen. Dann müsste in einem zweiten Schritt hier über die Möglichkeiten der Unterstützung (Starke Heimat, eKom21, Hessisches Kompetenzzentrum IKZ) beraten werden. Die begrenzten Geld- und Personalressourcen bleiben dabei immer eine externe Restriktion.

3. Methode

Das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung besteht, wie in der Einleitung erläutert, darin, ein breites Bild über den Umsetzungsstand, Hemmnisse der Umsetzung sowie Beratungsbedarfe zur Digitalisierung in der hessischen Landes- und Kommunalverwaltung zu zeichnen. Obwohl an Literatur zur Verwaltungsdigitalisierung kein Mangel herrscht, sind diese aktuellen und landesspezifischen Fragen noch weitgehend unerforscht. Daher wurde ein exploratives und deskriptives Vorgehen gewählt. Um möglichst lebensnahe und vielfältige Eindrücke zu gewinnen, wurden Expert*innen-Interviews mit Verwaltungsmit-

arbeitenden in verschiedenen hessischen Landesbehörden und Kommunen durchgeführt. Das Expert*innen-Interview ist als Methode der Datenerhebung besonders geeignet, um Einstellungen, Meinungen und ggf. Handlungsdispositionen betroffener Personen, nicht schriftlich vorliegende Informationen, zeitliche Verläufe und zurückliegende Ereignisse sowie übergreifende Interpretationen und Deutungsmuster über komplexe Sachverhalte zu erfassen (Helfferich 2022; Kaiser 2021).

Die Herausforderung bei nicht standardisierten Befragungen ist es jedoch, eine Repräsentativität der erhobenen Informationen herzustellen. Repräsentativität im statistischen Sinne ist bei einer gezielten Auswahl der Interviewpersonen gar nicht möglich. Vielmehr geht es darum, eine möglichst große Bandbreite an relevanten Lebenssituationen, Perspektiven und Meinungen zu repräsentieren, um so ein möglichst ausgewogenes Bild zu erhalten (Akremi 2022:414). Da man aber bei einer explorativen Untersuchung notgedrungen nicht im Vorfeld weiß, welche Merkmale der Einheiten der Auswahlgesamtheit so relevant sind, dass sie möglichst repräsentativ in der Fallauswahl abgebildet werden sollten, ist man auf Plausibilitätsvermutungen angewiesen. In dieser Situation wird zumeist die Positionsauswahl als Methode der Fallauswahl angewandt. Bei der Positionsmethode wird unterstellt, dass Menschen in bestimmten (beruflichen) Positionen aufgrund dieser Position über bestimmtes Wissen verfügen und möglicherweise auch bestimmte Meinungen vertreten. Indem man also Personen in verschiedenen beruflichen Positionen befragt, hofft man, auch die Vielfalt an Wissen, Meinungen, Einstellungen und Interpretationen zum Forschungsgegenstand möglichst breit abzubilden (Bogner and Menz 2002:46). Die Positionsauswahl ermöglicht es außerdem, die Stichprobe schrittweise zu vergrößern, wenn man in ersten Interviews schon Kenntnisse über das Forschungsfeld erlangt hat. Häufig geben die Interviewpersonen selbst Hinweise, wer weitere geeignete Interviewpersonen sein könnten (Schneeballverfahren; s. Meuser und Nagel 2002: 269).

Als Expert*innen definierten wir alle Mitarbeitenden in der hessischen Kommunal- oder Landesverwaltung, die mit dem Management der Verwaltungsdigitalisierung betraut sind. Wir konzentrierten uns hierbei vor allem auf die allgemeine innere Verwaltung unter Auslassung der Spezialbereiche wie Polizei, Bildungswesen oder Justizvollzug. Wichtig im Sinne der Positionsmethode war es, Personen in verschiedenen Behördentypen sowie auf der Landes- und der Kommunalebene zu befragen.

Tabelle 1: Übersicht der geführten Interviews

Land (17 gesamt)		Kommune (12 gesamt)	
Ministerium	8	Große Kommunalverwaltungen	5
Nachgeordnete Landesbehörden	7	Kleine Kommunalverwaltungen	3
Sonstige Landesstellen	2	Sonstiges	4

Basierend auf dem Dienststellenverzeichnis des Landes Hessen sowie auf dem Gemeindeverzeichnis wurden in einer ersten Runde Personen bzw. Dienststellen per E-Mail kontaktiert und um ein Interview gebeten. Über mehrere Runden hinweg wurden insgesamt 52 Personen oder Dienststellen angefragt. Hieraus ergaben sich letztendlich 29 Interviews über eine große Bandbreite an Behörden- und Kommumentypen hinweg, die im Juni und Juli 2024 geführt wurden. Mit einer Ausschöpfungsquote von über 55% können wir von einer guten Repräsentativität der Antworten ausgehen. Allerdings ist bei der Thematik die Vermutung angebracht, dass Behörden oder Kommunen dann besonders bereit waren, an dem Interview teilzunehmen, wenn sie entweder ein sehr positives oder ein sehr negatives Verhältnis zur Digitalisierung haben. Die Antworten könnten daher insgesamt etwas extremer ausfallen, als dies im Durchschnitt aller Behörden oder Kommunen zu erwarten gewesen wäre. Für den Zweck der Studie ist das aber eher ein Vorteil als ein Nachteil, da hierdurch Hemmnisse und Bedarfe erwartbar besonders deutlich benannt werden. Das Verhältnis zwischen Interviews im Land und in Kommunen beträgt ca. 1,5:1. Kleine Kommunalverwaltungen im Sinne dieser Studie haben (weit) weniger als 100 Mitarbeitende, bei den großen Kommunalverwaltungen handelt es sich um Mittel- bis Großstädte mit weit über 1000 bis über 10.000 Mitarbeitenden in der Stadtverwaltung. Als 'Sonstige' Kommunale Stellen haben wir nicht-staatliche Organisationen klassifiziert, die eng mit den und für die Kommunen arbeiten.

Den angefragten Personen, die sich für ein Interview bereit erklärt hatten, wurde ein DSGVO-konformer Aufklärungs- und Einwilligungsbogen zugeschickt, der uns erlaubte, die personenbezogenen Daten pseudonymisiert auszuwerten. Die Interviews wurden überwiegend mit Hilfe von Videokonferenz-Tools (zoom, Webex) geführt, drei persönlich, und dabei als Tondatei aufgezeichnet. Die Interviews dauerten je ca. eine Stunde. Der Ablauf eines Interviews war am Interview-Leitfaden lose orientiert, der nach der Logik eines „Frage-Antwort-Schema“ und „Erzählaufforderung-Erzählung-Schema“ entwickelt wurde (Helfferich 2022:881). Konkret bedeutet das, dass zum Start in ein neues Thema offene Fragen bzw. Erzählaufforderungen gestellt wurden. Nach einer (längeren) Antwort wurden im Anschluss Rückfragen zu den auf dem Leitfaden vermerkten Punkten gestellt. Anhaltspunkte für diese Rückfragen konnten Vorannahmen aus der Literatur sein oder Themen, auf die die Antworten Hinweise gaben. Dem explorativen Charakter der Studie Rechnung tragend, sollten die Expert*innen weitestgehend selbst die inhaltliche Richtung des Interviews vorgeben können, was dazu führte, dass häufig nicht alle Themen angesprochen werden konnten. Inhaltlich wurde zunächst nach einer allgemeinen Einschätzung des Stands der Digitalisierung gefragt. Der Leitfaden enthielt weitere Themenblöcke zu Hemmnissen der Digitalisierung, zu Beratungsbedarfen und zu Koordinationsstrukturen. Die Reihenfolge der Fragen und Themen wurde jedoch flexibel an den Erzählfluss der Interviewperson angepasst. Im Anschluss wurden die Tonaufzeichnungen (insgesamt ca. 29 Stunden Audiomaterial) mit Hilfe einer Internet-App "Trint" halbautomatisch transkribiert (Kuckartz and Rädiker 2022b). Die von der App angefertigten Transkripte wurden händisch korrigiert. Die Transkripte wurden dann als Dokumente in die qualitative Textanalyse-Software 'MaxQDA' eingelesen. Dort wurden sie codiert und gemäß der Logik einer inhaltlich-strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (Kuckartz and Rädiker 2022a). Die Kuckartz'sche Methode wurde gewählt, weil im explorativen Design der Fokus auf der induktiven Erschließung des Materials lag. Ein detailliertes Kategoriensystem ist induktiv

in den verschiedenen Codierprozessen durch Subsumption entstanden. Da allen Befragten zugesichert wurde, dass die verwendeten Daten keine Rückschlüsse auf individuelle Personen zulassen, ist die Liste der geführten Interviews (im Anhang) auf einem recht hohen Abstraktionsgrad gehalten. Die Interviews wurden durchnummeriert. Wo im Text aus den Interviews zitiert oder auf sie verwiesen wird, wird die folgende Zitierform gewählt: (IP x: yy). IP steht hierbei für 'Interviewperson', x für die Interviewnummer und yy für den nummerierten Absatz des Transkripts. Die Transkripte können auf Nachfrage bei den Studienautoren eingesehen werden.

4. Ergebnisse der Befragung

4.1. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen

In den Interviews wurden wiederholt eine Reihe von übergreifenden Themen benannt, die aus Sicht der Befragten die relevanten aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung prägen werden. Das OZG, bzw. inzwischen die geänderte Fassung („OZG 2.0“) spielt weiterhin eine zentrale Rolle. Daneben wurden vor allem die Registermodernisierung, die (inzwischen) ebenfalls von umfangreichen föderalen Bemühungen zur Harmonisierung begleitet wird⁷, sowie in Hessen die Einführung eines modernen Dokumentenmanagementsystems (DMS 4.0) zur Implementation einer modernen digitalen Aktenführung genannt. Ziel der eher infrastrukturellen Maßnahmen ist die Ermöglichung der Ende-zu-Ende-Digitalisierung. Inwiefern es sinnvoll ist, diese Maßnahmen von der Digitalisierung nach OZG abzugrenzen, wird im folgenden Abschnitt 4.2 diskutiert. Neben den grundsätzlichen Themen kommt auch neuen Technologien eine wichtige Rolle zu. Zu diesen Themen gehören nicht nur die (generative) künstliche Intelligenz, sondern auch Cloudinfrastruktur. Neben technologischen Fragen spielt schließlich in der Verwaltungsdigitalisierung auch immer die Prozessreform eine wichtige Rolle (IPen 16: 5; 23: 7; 27:9).

4.2. Hemmnisse der Digitalisierung

Hemmnisse, die dem Digitalisierungsfortschritt entgegenstehen, sind zahlreich. Teilweise wurden diese schon in Kapitel 2 oben angesprochen. Neben dem föderalen Staatsaufbau wurden von den Interviewpersonen vor allem rechtliche, organisatorische, materielle und auch technisch-infrastrukturelle Probleme thematisiert. Diese Liste dürfte tatsächlich die Landschaft der Hemmnisse angemessen repräsentieren, denn in einer anderen aktuellen Studie zur Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland kommen Gräfe et al. (2024:26 ff.) praktisch zu den gleichen Kategorien. Diese Hemmnisse zu kennen und einordnen zu können, ist der erste Schritt zu ihrer Überwindung. Darüber hinaus deuten die Hemmnisse bereits auf potenzielle Beratungsbedarfe (s. Abschnitt 4.5 unten)

⁷<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/registermodernisierung/regis...>, letzter Aufruf 18.06.2025.

4.2.1. Politisch-föderale Hemmnisse

“Und das [ist] auch nicht mehr zu retten, sondern das ist [...] wie das OZG halt strukturiert ist. Dann beschwört man im Föderalismus diese Konsequenzen auf sich.” (IP 13: 79)

In vielen Interviews wurde der grundsätzliche Befund thematisiert, dass die föderalen Entscheidungsstrukturen in Deutschland im Widerspruch zur Notwendigkeit stehen, Digitalisierung zentralstaatlich zu organisieren (IPen 1: 63; 6: 5; 10: 111; 13: 79; 16: 5, 20: 23). Die fehlende Einheitlichkeit in den Zuständigkeiten übersetzt sich unmittelbar in fehlende Einheitlichkeit beim Vorgehen und den gefundenen Lösungen. Des Weiteren verstärkt der Föderalismus durch seine parallelen Strukturen auf gesamtstaatlicher Ebene das Problem der schier großen Größe der deutschen Verwaltung mitsamt dem daraus folgenden Unwissen über die Digitalisierungsaktivitäten anderer Akteure (IPen 8: 71; 9: 77; 11: 23; 14: 13; 19: 73; 26: 71). Selbst da, wo einheitliche Bundesnormen bestehen, werden diese unterschiedlich umgesetzt. Dies erschwert die Möglichkeiten zur Nachnutzung (IP 8: 77), worunter auch die Umsetzung des EfA-Prinzips leidet.

Das Problem setzt sich strukturgleich innerhalb der Bundesländer fort, wo die Kommunen aufgrund ihrer ausgeprägten Selbstverwaltungskompetenz ebenfalls stark unterschiedlich agieren. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesland und seinen Kommunen ist defizitär. So haben auch die Länder Schwierigkeiten, Digitalisierungsprozesse zentral zu steuern. Diese Hemmnisse beginnen mit Fragen nach den richtigen Ansprechpartnern im Ministerium (IP 1: 15), reichen aber bis hin zu grundsätzlichen Problemen. So kann es unklar sein, wie man als Land die jeweiligen Kommunen mit einzelnen Digitalisierungsprojekten erreichen kann, der kommunalen Selbstverwaltung zum Trotz (IP 19). Generell scheint auf beiden Seiten ein Unbehagen bzgl. konkreten top-down Mechanismen zu bestehen, selbst wenn sie nur freiwillig wären. Folgendes Zitat, von einer Interviewperson der kommunalen Seite (!), verdeutlicht dies:

“Sobald Sachen vorgegeben werden, schreit irgendjemand auf: “Kommunale Selbstverwaltung!” das regeln wir mal schön, so wie wir das gerne hätten.” (IP 24: 11)

Andererseits wurde von allen kommunalen Interviewpersonen, ungeachtet der Größe ihrer Kommune, mehr (zentralisierende) Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen, etwa in Form von Standards oder Rahmenverträgen, gewünscht. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie man mit der Gruppe der klein(st)en Kommunen umgehen soll, die kaum in der Lage sind eine Verwaltungsdigitalisierung durchzuführen, obwohl dies in den Bereich ihrer kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben fällt (IPen 22: 46; 24:13; 29). Es besteht also eine Diskrepanz zwischen dem beidseitigen Unbehagen gegenüber konkreten Zentralisierungsmaßnahmen und dem oft geäußerten abstrakten Wunsch nach mehr Vorgaben und Führung.

Die Dezentralität setzt sich auf der intragouvernementalen Ebene zwischen den Regierungsbehörden im Ressortprinzip fort, das organisationale Eigeninteressen befördert und die Koordination, etwa zwischen Digitalisierungsbeauftragten der Ressorts, erschwert.

Zwar gelingt es häufig, die notwendigen Kompromisse auszuhandeln, jedoch unter der Voraussetzung aufwändiger und zeitraubender Abstimmungsprozesse (IPen 8: 125ff.; 11: 103ff., 13: 59ff., 14: 91ff., 16: 59ff.). "Mir ist kein Fall eingefallen [...], wo eine ministeriumsübergreifende Zusammenarbeit ohne Reibungsverluste gewesen wäre." (IP 5: 27).

Zuletzt wurde der interne Aufbau von Behörden, ihre sektorale Differenzierung in Abteilungen und Dezernate, vielfach kritisiert. Vor allem die unechte Magistratsverfassung der Hessischen Kommunalverfassung scheint (in den großen Städten) ein Hemmnis bzgl. der Verwaltungsdigitalisierung darzustellen (IPen 1; 4; 9; 17). Auch hier spielt die damit einhergehende Dezentralisierung von Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen, selbst für verwaltungsinterne Vorgänge, sowie die daraus folgende unnötig umfangreiche "Übersetzungsarbeit" (IP 17: 15) zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik eine Rolle.

Gerade angesichts der vielfältigen Koordinationsprobleme ist schließlich mit Blick auf institutionelle Strukturen unklar, wo, an welcher Stelle einer Behörde, die Digitalisierung organisatorisch angesiedelt sein sollte. Ein praktiziertes Modell sieht eine Zuordnung zur Zentralabteilung vor, teilweise in Kombination bzw. Personalunion mit dem allgemeinen IT-Betrieb. Das einfache Argument hierfür ist, dass der IT-Betrieb am besten weiß, was machbar ist (IP 10: 23). Das zweite Modell trennt zwischen (technischem) IT-Betrieb und der Digitalisierungsverantwortlichkeit. Hiermit soll weitergehenden Definitionen von und Ansprüchen an Digitalisierung Rechnung getragen werden, wonach in der Digitalisierung nicht nur technische Fragen zu beantworten sind, sondern etwa auch Prozesskritik geübt werden soll.

4.2.2. Rechtliche Hemmnisse

Digitalisierungsnormen und Kollisionen

Den Digitalisierungsbemühungen der vergangenen Jahre liegen rechtliche Normierungen zugrunde, die Digitalisierung einfordern, ermöglichen oder beschränken. Wesentlich ist hier natürlich das OZG, das die wichtigste Triebfeder für die Digitalisierung kommunaler Dienstleistungen im Kontakt mit dem Bürger war. Hierbei wurden von den Befragten eine Reihe von Problemen benannt. Das am häufigsten benannte Problem wurde als "digitaler Briefkasten" (IP 17: 3) apostrophiert, was umschreibt, dass das ursprüngliche OZG die kommunalen Verwaltungen nur dazu verpflichtete, den Außenkontakt zwischen Verwaltungsbehörde und Bürger zu digitalisieren, aber nicht die behördeninternen Weiterverarbeitungsprozesse (IPen 1: 7; 2: 15; 3: 9; 4: 5; 9: 29; 15: 5; 17:23; 19: 15; 20: 25ff.; 24: 17; 29: 7). Hierdurch kam es regelmäßig zu einem Medienbruch, gewissermaßen an der Eingangstüre der Verwaltung. Anstatt sich auf eine Volldigitalisierung ("Ende-zu-Ende-Digitalisierung") zu konzentrieren, die mittelfristig reale Effizienzgewinne verspricht, wurde aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung vor allem die Antragstellung digitalisiert. Teilweise wurden die Anträge dann aber vor der internen Weiterverarbeitung einfach wieder ausgedruckt (IPen 1:7; 4: 5). Oder, wie es in einem Interview formuliert wurde: "das Onlinezugangsgesetz hat aus Verwaltungsperspektive das Pferd von hinten aufgezäumt" (IP 8: 13). In einem untersuchten Fall wurde sogar aufgrund des OZG nachträglich vom vorherigen Plan der Volldigitalisierung einer Behörde wieder abgerückt, um die OZG-Kennzahlen zu erreichen (IP 2:15).

Mit dieser aus Sicht der Verwaltungsmitarbeitenden weder effizienten noch effektiven Prioritätensetzung, die im Zweifel erhebliche Mehrarbeit bedeutet, dürfte die Akzeptanz der Maßnahmen bei den Ausführenden eher sinken (IP 2: 13ff.).

Neben der konkreten Kritik am OZG wurde die Planlosigkeit der Normsetzung kritisiert. Beispiel dafür ist etwa, dass erst nach dem OZG Stichtag (31. Dezember 2022) digitale Basisdienste wie die BundID zur Verfügung gestellt wurden oder große zugrundeliegende Themen wie die Registermodernisierung angegangen wurden (IP 4: 11). Ebenso wurde kritisch angemerkt, dass keine regelhafte finanzielle Unterstützung für die OZG-Umsetzung vorgesehen war (IP 17: 23).

Das letzte große Thema in Bezug auf die Digitalisierungsnormen ist die Kollision mit Fachgesetzen, etwa dem Grundsatz der Schriftformerfordernis oder der Pflicht zur persönlichen Anwesenheit, die im Personenstandsgesetz normiert ist (IP 8: 33ff.; 9: 7). Diese Kollisionen müssen auf der Ebene der Rechtsetzung erst grundsätzlich behoben werden, bevor Vorgänge vollständig digitalisiert werden können.

“Aber zum Beispiel sagt das OZG, die Anmeldung der Eheschließung ist digital anzubieten. [...] und wenn man sich dann das Personenstandsgesetz anguckt, steht da drin, dass die Anmeldung also für das Aufgebot persönlich zu erfolgen hat. Nur bei einem wichtigen Grund ist davon abzusehen. [...] OZG sagt, bietet das digital an, das Fachgesetz, hier Personenstandsgesetz, sagt nein. Und dann gibt es weitere Beispiele [...] Beurkundungswesen, in der Namensänderung, Vaterschaftsanerkennung, Sorgeerklärung, [...] oder auch die Ausweisbestellung.” (IP 9: 25, ähnlich bei IP 25:17ff.)

In Kombination damit, dass in der Verwaltung in der Regel die Rechtssicherheit als höheres Gut im Vergleich zum Pragmatismus gesehen wird (IP 16:11), folgt aus solchen Normkollisionen oft vor allem, dass wenig bis gar nichts passiert, solange nicht von der Verwaltungsspitze eine dezidierte Marschrichtung vorgegeben wird.

Neben den Normenkollisionen im Bürgerkontakt gibt es auch solche, die nur die Verwaltung intern betreffen. So sind an manchen Stellen aufgrund der materiellen und juristischen Grundlagen IT-Sicherheitsprüfungen nach BSI-Grundschrift kaum zu erfüllen, weil die dafür notwendigen Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden (IP 10: 51).

Haushalts- & Vergaberecht

Die zweite große juristische Baustelle ist das Haushaltsrecht und, damit eng verknüpft, das Vergaberecht. Grundsätzlich wird für alle öffentlichen Anschaffungen ab einer bestimmten Größe ein Vergabeverfahren, ggf. europaweit, nötig. Die damit einhergehenden Verzögerungen beim Warten auf Angebote bzw. auch schon vor der Ausschreibung - in wenigen Verwaltungen gibt es dezidierte Vergaberechtsexpert*innen für IT-Projekte (IP 13: 23), so dass oft eine spezialisierte Anwaltskanzlei beauftragt werden muss - sind zwar in der Digitalisierung nicht einzigartig, aber hier besonders einschlägig. Dies liegt zum einen daran, dass man die Schwelle der Vergabepflichtigkeit bei Softwarelizenzen relativ schnell er-

reicht (IP 1: 24) und viel wichtiger, dass einige Charakteristika der Verwaltungsdigitalisierung sich grundsätzlich schlecht mit dem Vergaberecht vertragen. So sind etwa die schon aufgezählten massiven Pfadabhängigkeiten in der Infrastruktur (Soft- und Hardware) inhärent problematisch, weil man schon zu Beginn der Ausschreibung genau wissen muss, was man braucht und will (IP 2:7; 13: 23). Ein weiteres grundsätzliches Problem von Ausschreibungen, welches bei IT-Projekten besonders einschlägig ist, die fehlende Flexibilität, wird in Folgendem Zitat auf den Punkt gebracht:

"Ausschreibungen, [...] die sind sicherlich gut geeignet, wenn ich weiß, was ich will [...]. Wenn ich aber eine [...] digitale Lösung haben will, wissen wir [...] dass man eigentlich seine Prozesse auf die Philosophie der Software anpassen sollte und nicht die Software auf seine eigenen vorhandenen Prozesse [...] Wenn ich eine Ausschreibung mache, dann soll ich ganz genau beschreiben, was ich haben will, was ich brauche und was ich umsetzen will, letztendlich also streng nach Wasserfallmodell. [...] Aber ich kann gar keine Agilität mehr haben, wenn ich das Ding ausschreibe, weil ich ja alles vorher festgelegt habe und dann bekomme ich ein Software Angebot oder irgendeiner gewinnt diese Ausschreibung und der hat eine Software, die passt nicht zu mir, also die hat eine andere Philosophie. Und ich wäre jetzt schon in der Lage, die Umsetzung so zu machen, aber ich muss mich an die Ausschreibung halten." (IP 15:23, ähnliches in 20:29)

Die Probleme mit Ausschreibungen potenzieren sich, wenn mehrere Länder zusammenarbeiten (IP 16: 9). Ebenso kommt es mitunter durch lange Ausschreibungsphasen, aber auch z.B. durch überforderte Dienstleister, zu Problemen mit dem Haushalt, weil man die Mittel nicht im ursprünglich veranschlagten Jahr verausgaben kann (IP 13: 17ff.). Auch hier ließe sich wieder einwenden, dass das Haushaltsrecht für alle gleich ist. Warum es in der Digitalisierung besonders hemmend wirken kann, wird in folgendem Zitat beschrieben:

"Weil hier erstens die ganzen Abläufe schneller sind und zweitens dementsprechend auch weniger gut planbar sind. Ich meine, man kann doch zum Beispiel im Bereich Personal [...] relativ gut absehen, dass da Bedarf besteht [...] Während das bei uns [den Digitalisierenden] [...] schnelllebig ist und jetzt auch neue Entwicklungen vielleicht auch dazukommen. Nicht überall, aber im Grundsatz würde ich sagen, in der Digitalisierung ist das Thema Haushalt ja vielleicht noch ein bisschen problematischer als anderswo." (IP 13: 20, ähnliches in 15: 21)

Ein Beispiel für ein schnell aufkommendes Thema im IT-Bereich kann z.B. generative KI sein, die seit Ende 2022 in alle Lebensbereiche eingedrungen ist.

Neben den bisher beschriebenen juristischen Hemmnissen treten vor allem noch welche beim Datenschutz auf. Dieser wird in der Regel als hemmend, im Sinne von verzögernd, dargestellt. Vor allem vor dem Hintergrund von "schrumpfenden Personalkörpern" (IP 1:24; 26), aber auch als überbordend wahrgenommenen Kontrollen (IP 2; 14: 13) wirkt der Datenschutz verzögernd. Seine gleichzeitige Wichtigkeit, vor allem in der Verwaltung, wurde von den Interviewpersonen betont.

4.2.3. Materielle Hemmnisse

Finanzen

Finanzielle Fragen spielen auch in der Verwaltungsdigitalisierung, wie bei jedem staatlichen Handeln, eine wichtige Rolle. Finanzielle Fragen sind dabei über die Haushaltsaufstellung eng mit allen folgenden Problemen verbunden. Es braucht Mittel für Personal, Soft- und Hardware sowie Beratung und Schulungen (siehe jeweils unten). In diesem spezifischen Fall der Verwaltungsdigitalisierung ist zu beachten, dass bisher (!) dabei weniger die Größe der Digitalisierungshaushalte das Problem war (IPen 6: 21; 12: 31; 18: 9; 22: 26; 23: 49; 25: 25; 28:17), denn "an Geld sind [...] Projekte auch nie unbedingt gescheitert" (IP 9: 23), sondern vor allem die Modalitäten, wie man das Geld ausgeben kann. Dies ist eng mit juristischen Hemmnissen in Form des Haushalts- sowie des Vergaberechts verknüpft. Ebenso wurde mit Sorge auf die kommende Haushaltslage mit potenziell massiven Kürzungen bei der Verwaltungsdigitalisierung geblickt, die sich auch im Sommer 2024 schon andeuteten (IPen 1: 24; 3: 29; 5: 59; 8: 21; 11: 23; 19: 23). Aus kommunaler Perspektive kommt dabei noch die Unsicherheit bei der Finanzierung von EfA-Leistungen, die bisher von Förderungen durch Land und Bund übernommen werden konnte, hinzu (IPen 18; 23: 15ff.; 24: 11; 26: 73). In Zukunft könnte sich also der Flaschenhals, der bisher noch eher beim Personal, den Dienstleistern oder der Infrastruktur lag, in der Verwaltungsdigitalisierung zurück zu den finanziellen Mitteln verlagern.

Konkrete angemerkte Hemmnisse in den staatlichen Finanzen beinhalten das Problem, dass oft nur die Anschaffung von IT bzw. die Umsetzung eines konkreten Projektes von den Haushältern bedacht wird, dabei aber die anschließenden Dauerkosten des Betriebs vernachlässigt werden (IPen 1: 75; 3: 23; 10: 33; 11: 101; 23: 13ff.). Ebenso besteht vor allem für kleine Kommunen ein kaum abzufederndes haushälterisches Risiko in der Anschaffung (selbst über EfA) von digitalen Prozessen, weil nicht sichergestellt werden kann, wie lang der Anbieter der digitalen Lösung aus der Wirtschaft noch existiert (IPen 25; 26:73).

Personalressourcen

Neben den finanziellen Ressourcen spielen auch die Personalressourcen eine zentrale Rolle in der Verwaltungsdigitalisierung. Grundsätzlich ist bisher fehlendes Personal eher der materielle Flaschenhals in der Digitalisierung als die aktuell bereitstehenden finanziellen Mittel (IPen 1: 24ff.; 4: 13; 10; 11; 12: 21ff.; 19; 28: 17). In einem Interview wurde von "60 verschiedenen Vorhaben und Projekten, bei zwei [Personen in der] Projektleitung" (IP 1: 30) gesprochen. In den großen Kommunen und der Landesverwaltung dürfte dies vor allem auf den Fachkräftemangel, also unbesetzte Stellen ohne Bewerber*innen zurückzuführen sein (IPen 4:13, 10: 33). In den kleinen Kommunen tauchen die nötigen Stellen aus finanziellen Gründen nicht einmal im Stellenplan auf, der Fachkräftemangel kommt dann noch dazu (IPen 18: 15; 19: 33ff.; 23: 21; 23: 11; 24: 9ff.; 28: 25; 29: 9). Das strukturelle Problem des Fachkräftemangels wird im öffentlichen Dienst davon flankiert, dass die staatliche Bezahlung gerade für Ingenieur*innen und Informatiker*innen nach TVH nicht konkurrenzfähig mit der Wirtschaft ist, was zu noch längeren Verzögerungen oder gänzlichem Scheitern der Stellenbesetzungen führt (IPen 1: 24; 3: 33ff.; 5: 61; 10: 27ff.; 13: 19; 14: 15; 26: 17; 27: 64).

Neben dem zahlenmäßigen Personalmangel wurden auch Defizite bei der Qualifizierung angesprochen. Von vielen Digitalisierungsmanager*innen wurde geäußert, dass das bestehende Personal nicht alle notwendigen Fähigkeiten für eine effektive und effiziente Digitalisierung der Verwaltungsprozesse mitbringe. Dies fängt bei Spezialthemen in der Digitalisierung, wie dem Datenschutz (IP 27), dem Vergaberecht (IP 13), oder IT-Sicherheitsnormen (IP 10: 17ff.) an, beinhaltet allgemeine Projektmanagementmethoden (IP 13:19), oder aber auch das Know-How, die eigenen Prozesse im Angesicht der neuen, digitalen, Umstände systematisch zu hinterfragen und ggf. ändern zu können (IP 4: 13; 5: 81).

4.2.4. Organisatorisch-konzeptionelle Hemmnisse

Motivation und Einstellung des Personals und Verwaltungskultur

Die dargestellten Hemmnisse auf Ebene der (bestehenden) Mitarbeitenden wurden in der Regel als typische Beispiele für potenziell weitgehende Veränderungen im eigenen Arbeitsumfeld und bei den eigenen Abläufen beschrieben. Dazu gehört die Angst vor Veränderung (IP 1: 26; 3: 25; 23: 45; 27: 64), inkl. der Angst, dass die eigene Stelle *wegrationalisiert* wird. Ebenso wird beschrieben, wie einige Mitarbeitenden intrinsisch kein Interesse an der Digitalisierung zeigen (IP 6:21; 8: 41; 9: 37; 10: 41; 15: 27; 22: 30; 28: 22f.; 29: 25), was den Fortschritt auf Mikro-Ebene mindestens verlangsamt, weil es die Zusammenarbeit zwischen der verwaltungsfachlichen Arbeitsebene und dem spezialisierten Digitalisierungspersonal (häufig IT-Fachleute) belastet, wenn eine Seite kaum mitarbeitet. Als Gründe für das fehlende Interesse wurden auch Zuständigkeitsfragen genannt. Anstatt Digitalisierung als Team-Sport zu begreifen, wird an manchen Stellen jegliche Verantwortung für ihr Gelingen auf die dezidiert laut Organisationsplan zuständige Digitalisierungsstelle abgewälzt (IP 8: 41ff.; 11: 33; 17: 25; 21: 9; 27: 29). Bei den Akzeptanzfragen spielt laut Angaben der Interviewpersonen das Alter der Angestellten zwar im Mittel eine Rolle, weswegen sich die kleinen Kommunen mit einer älteren Mitarbeiterstruktur tendenziell dahingehend besonders betroffen sehen (IP 22: 30), es handelt sich aber natürlich um eine individuelle Einstellung, bei der es in allen Kohorten Positiv- wie Negativbeispiele gibt.

Ein weiteres großes Problem bei der Einstellung der Mitarbeitenden sind Motivationsprobleme. Diese rühren daher, dass den Mitarbeitenden die in diesem Bericht aufgezählten Hemmnisse natürlich ebenfalls bekannt sind, sie unter Umständen sogar täglich darunter leiden. Fragen von schlechter Technik / Infrastruktur bezogen auf die Funktionalität, die Usability oder die User Experience spielen eine Rolle (IPen 1: 17; 10: 43; 13: 29ff.; 14: 21; 22: 24ff.). Genauso werden sich Fragen nach dem Mehrwert der Digitalisierung, wie sie aktuell vorangetrieben wird, gestellt (IPen 2: 15; 4: 15; 8: 139; 11: 35; 22; 23: 47; 25: 29; 27: 41). Statt zu Entlastung zu führen, führt sie im schlechtesten Fall dazu, dass man die eingespielten Prozesse zwar umstellen muss, im Anschluss aber zwei Verfahren betreut, das kaum genutzte Onlineverfahren (welches selten Ende-zu-Ende digitalisiert ist) sowie das alte analoge Verfahren, welches weiterhin vor allem nachgefragt wird. Ebenso können unabgestimmte strategische Fragen auch bei den Mitarbeitenden zu Motivationsverlust führen, wenn die Politik als ziellos wahrgenommen wird, indem sie etwa die Ziele mitten im Prozess ändert (IP 2: 15). Die letzte Motivationsfrage bezieht sich auf die Prozessveränderungen und Schu-

lungen, die mit einer umfangreichen Digitalisierung von Prozessen einhergehen. Eine interviewte Kommune hat z.B. große Probleme damit, ihre Mitarbeitenden von den langfristigen Vorteilen der Nutzung der E-Akte zu überzeugen, weil einzelne Mitarbeitende die kurzfristigen Verzögerungen in den Arbeitsabläufen in der Einarbeitungsphase mit der Software nicht in Kauf nehmen wollen (IP 22: 22ff.).

In einigen Interviews wurde der Begriff "Verwaltungskultur" zur Beschreibung eines Hemmnisses genutzt. Die Verwaltung, deren ureigenste Aufgabe das rechtssichere Entscheiden ist, sei in dieser Anschauung grundsätzlich mit dem Innovieren überfordert, weil es institutionell nicht angelegt ist (IP 2: 13) und ansonsten von den Mitarbeitenden auch kaum verlangt wird (IP 6: 21). Ebenso findet ständig eine Abgrenzung untereinander in Zuständigkeiten und Verantwortungen statt, damit alle nur das tun, was sie dürfen (IP 8: 63). Dies hemmt offensichtlich in einem immanent bezüglich der Zuständigkeiten entgrenzten Feld, wie der Digitalisierung. Aus all dem folgt (k)eine Fehlerkultur, die im Rahmen der Bescheidausstellung oder anderer Kernaufgaben von Verwaltungen zwar sinnvoll sein kann, gleichzeitig spätestens bei Digitalisierungsprojekten aber kaum durchhaltbar ist und dementsprechend stark demotivierend bei den Verantwortlichen wirkt (IPen 16: 19; 29: 13).

Konzeptionelle und strategische Fragen

Die konzeptionellen und strategischen Hemmnisse lassen sich entsprechend ihrer Reichweite auf Mikro- (Projektmanagement, Arbeitsprozesse), Meso- (Organisation) und Makro- (Gesamtstaatliche Strategie) Ebene unterscheiden.

Auf Mikroebene wurde berichtet, dass gerade nach der Einführung von neuen Dokumentenmanagementsystemen (DMS) oder E-Akten oft Probleme bei der Anpassung der Arbeitsabläufe (der Fachlichkeit) an die neuen Gegebenheiten zu beobachten sind (IPen 20; 23: 47). Aus Sicht der Digitalisierenden finden sich ebenfalls oft Hemmnisse im aktuellen (IT-)Projektmanagement von Behörden. Dabei hemmen zum einen die allgemein zu geringen Personalressourcen (siehe oben) (IPen 1: 26; 12: 29), aber auch Fragen von Projektmanagement-Kompetenz in der Verwaltung (IP 17). Wie später noch genau beschrieben wird, führt dies dazu, dass Verwaltungen sich neben der Spezialkompetenz auch die Projektmanagementkompetenz in Digitalisierungsprojekten einkaufen müssen.

Etwas allgemeiner sind die konzeptionellen und strategischen Hemmnisse auf der Ebene der Organisation. Den einzelnen Behörden wird zum einen das Fehlen oder die unzureichende Durchsetzung einer übergeordneten (internen) Digitalisierungsstrategie vorgeworfen (IP 5: 77ff.). Zum anderen scheint es Probleme dabei zu geben, "Aufgabenkritik" (IP 9: 23) zu üben, was mit der auferlegten Dringlichkeit der Digitalisierung *bis zur Haustür* aus dem OZG zusammenhängen dürfte. Aufgabenkritik heißt, "Kritik von Prozessen [...], Optimierung von Abläufen, Organisationsstruktur, Entwicklungsmaßnahmen" (ebd.), die die aktuellen Abläufe an die Gegebenheiten und Möglichkeiten der Digitalisierung anpasst (IPen 9: 23, 29; 13: 33; 15: 17; 17: 23). Dass solch umfangreiche, aber zur Hebung aller Effizienzen der Digitalisierung notwendige, Änderungen ein sehr langfristiges Unterfangen sein dürften, verdeutlicht sich auch mit Blick auf die schon genannten Hemmnisse (*Problem*

der Gleichzeitigkeit) von selbst. Dennoch erscheint es mit Blick auf die ansonsten nochmals verstärkt auftretenden Pfadabhängigkeiten in der Zukunft sinnvoll, frühzeitig mit der Aufgabenkritik zu beginnen. Später wird es jedenfalls auch nicht leichter.

Zuletzt gibt es konzeptionelle und strategische Hemmnisse auf der Makroebene, worunter wir Fragen in Hessen bzw. der gesamten Bundesrepublik verstehen. Auf dieser Ebene besteht natürlich eine enge Verbindung zu Hemmnissen juristischer Natur oder bezogen auf Ressourcen. Darüber hinaus werden aber auch oft föderale Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Bundesländern auf Ebene der nachnutzbaren Leistungen beschrieben (IPen 3: 53; 4:9), weil entweder die Prozesse nicht zueinander passen (Heterogenität in Infrastruktur und Prozessen) (IPen 5: 17; 14:29), oder die entsprechenden vorgesehenen strategischen Koordinationsmechanismen (etwa: FIM) nicht ausreichend gut funktionieren (IPen 4:9; 13: 79). Bei den strategischen Hemmnissen auf Makroebene in Hessen wurde oft ein Auseinanderfallen der politischen Zielsetzung und der dafür bereitgestellten Möglichkeiten beschrieben. So wurden die großen infrastrukturellen Standardisierungsmaßnahmen des Landes zwar geschaffen, aber mussten aus den bestehenden Haushalten der Behörden angeschafft werden (IP 10: 73). Ebenso werden EfA-Leistungen natürlich befürwortet, gleichzeitig ist die Finanzierung dieser für die Kommunen unsicher (IP 24: 11). Ebenso erläuterte eine Interviewperson, dass es strategisch nicht sinnvoll zu sein scheint, erst jetzt die Registermodernisierung landesrechtlich zu normieren. So befinden sich aktuelle Digitalisierungsprojekte in einer Limbo-Phase (IP 15: 9).

4.2.5. Technisch-Infrastrukturelle Hemmnisse

In technisch-infrastruktureller Hinsicht spielen vor allem Pfadabhängigkeiten, die sich aus einer (einschränkenden) bestehenden Software- und Hardwareinfrastruktur ergeben können, eine Rolle. So sind oft die Vorgaben des jeweiligen IT-Dienstleisters dahingehend hemmnisbehaftet, dass "nicht einfach mal eine Anwendung von der Stange genommen werden" (IP 2 :7) kann, sondern "eben [...] sehr viel nachgesteuert [...] oder im Vorfeld dann eben schon abgestimmt werden" (ebd.) muss, "damit das überhaupt funktionstüchtig" (ebd.) wird (auch IP 3: 23; 16: 57; 26: 69). Hier besteht eine Verbindung zu den bereits beschriebenen Hemmnissen in den Digitalisierungsprojekten. In der Infrastruktur und den Schnittstellenproblematiken, also dem Problem, dass die Datenformate und Prozesse in den (digitalen) Fachverfahren aufeinander abgestimmt sein müssen (Gräfe et al. 2024:30), drückt sich also das oben angesprochene strukturelle *Problem der Gleichzeitigkeit* und der *immanent entgrenzten Zuständigkeiten* materiell aus (IP 1: 24; 3: 53; 6: 7ff.; 11: 23ff.; 15; 24: 17). Diese (Kompatibilitäts-)Hemmnisse wird jedoch auf dem Weg der Standardisierung in der Landes-IT mit Plattformen wie dem HessenPC⁸ von der HZD (IP 3: 23), oder auf kommunaler Ebene mit Civento von der eKom21 (IP 5:13) versucht anzugehen.

⁸ „Bei dem HessenPC handelt es sich um ein Produktpaket der HZD, das neben einer standardisierten Hardware in der Ausprägung Desktop-PC oder Notebook nebst Bildschirmen auch die Basissoftware

Häufig wird zwischen Standardisierung und Spezialisierung der technischen Infrastruktur ein Zielkonflikt gesehen. Auf der einen Seite wird kritisiert, dass jedes Bundesland eigene Vorstellungen in Soft- und Hardware Anforderungen hat (von den zugrundeliegenden rechtlichen Anforderungen einmal abgesehen), dass es aber wichtig gewesen wäre, diese Anforderungen bereits vor der Verabschiedung des OZG zu standardisieren, um die Umsetzung für Länder und Kommunen zu erleichtern (IPen 1:24; 3; 10; 19), Auf der anderen Seite wird teilweise eine fehlende Spezialisierung der Technik kritisiert, die nicht optimal auf die Bedarfe zugeschnitten sei (IP 10). Wie real dieser Zielkonflikt ist, oder ob er vor allem in der subjektiven Wahrnehmung besteht, konnte im Rahmen der Interviews nicht abschließend geklärt werden. Festzuhalten bleibt, dass es jedenfalls sinnvoll ist, einerseits standardisierte Lösungen zu entwickeln und auszurollen, andererseits diese Lösungen aber immer noch flexibel auf die lokalen Bedarfe anzupassen.

Ebenso wird an vereinzelt kritisiert, dass die bestehende Software nicht funktional oder veraltet sei, sodass die Arbeitsplätze suboptimal ausgestattet sind (IP 1), digitale Signaturen noch nicht einwandfrei laufen (IP 28) oder einzelne Infrastrukturen (aus ganz verschiedenen Bereichen) wie etwa E-Akten-Lösungen unnötig kompliziert oder noch nicht völlig ausgereift seien (IPen 13; 14; 20; 22).

Das letzte, im Vergleich zu den vorigen aber wesentlich seltener angesprochene materielle Hemmnis wurde bei den IT-Dienstleistern identifiziert. Hier wurden, bei gleichzeitigem Lob für ihre Arbeit, eine stellenweise Überlastung aus Sicht der auftraggebenden Verwaltung (IPen 8: 21; 13: 23) und hohe Kosten (IPen 5:13; 8:21; 10: 17; 15: 21; 22: 40; 27: 64) genannt. Gerade die Überlastung ist aufgrund des Prinzips der Jährlichkeit in öffentlichen Haushalten aus Sicht der Verwaltung unangenehm, weil es leicht passieren kann, dass bewilligte Gelder, wenn sie nicht rechtzeitig verausgabt werden können, verfallen.

4.3. Umgang mit Digitalisierungshemmnissen

In der hessischen kommunalen und Landesverwaltung werden im Lichte der diversen beschriebenen Hemmnisse unterschiedliche Strategien angewandt. Darunter fällt natürlich auch der ganze Themenkomplex Beratung, der im nächsten Abschnitt dieses Berichts detailliert ausgebreitet wird. Im Folgenden seien davor Strategien auf technologischer / infrastruktureller Ebene, auf Ebene des Personals, sowie auf konzeptioneller Ebene dargestellt. Auch wenn diese in den Interviews nicht notwendigerweise in den Kontext von (externer) Beratung gesetzt wurden, ergeben sich daraus mitunter Beratungsmöglichkeiten oder -bedarfe.

(Lizenzen für Windows, Office, Zugriffslizenzen etc.), zentralen Virenschutz, E-Mail, Internetzugang sowie zentrale Services wie wie LifeCycle-Management der Hardware und Hessen Corporate Network (HCN)-Dienste umfasst.“ (Hessisches Ministerium der Justiz 2024: 5)

4.3.1. Technische Standardisierung als Strategie

Beim Umgang mit Hemmnissen auf technologischer und infrastruktureller Ebene handelt es sich vor allem um Standardisierungsbemühungen in Bezug auf Hardware- und Software, um die Interkompatibilität sektoren- und ebenenübergreifend zu verbessern. Es kann sich dabei um konkrete Systeme handeln, wie etwa den HessenPC, oder um Datenstandards, wie etwa bei den föderalen IT-Standards⁹. Standards werden im Bundesstaat auf Ebene des IT-Planungsrates und in Hessen laut Hessischem E-Government-Gesetz von der Landesregierung festgelegt. Des Weiteren findet auf kommunaler Ebene Standardisierung im Kleinen durch die jeweiligen Digitalisierungsverantwortlichen statt, indem etwa bei zentralen Anschaffungen eine Software- bzw. Hardwarelösung ausgesucht wird. Diese Art der Standardisierung kann bis hin zur Anschaffung von einer innerhalb der Verwaltungseinheit einheitlichen Infrastruktur für Onlineanträge reichen (IPen 4: 13; 6: 25; 25: 21). Auch die eKom21 übernimmt standardisierende Aufgaben durch die Bereitstellung von Civento, oder auch indem sie mit der Landesregierung zusammenarbeitet, um einzelne Verfahren für die Kommunen zur Verfügung zu stellen (IP 19: 37; 23: 22ff.).

Gerade von Seiten der Kommunen wird eine unzureichende Standardisierung bemängelt, die dazu führt, dass mehr oder weniger die gleiche Software diverse Male ausgeschrieben werden muss, wie folgendes Zitat sehr bildlich beschreibt:

„Sie müssen sich vorstellen, dass ich völlig losgelöst von meinen Kollegen [in benachbarten vergleichbaren Gebietskörperschaften] arbeite. Wir arbeiten alle an denselben Themen. Und wir schließen uns auf Eigeninitiative kurz und unterhalten uns. ‚Wie machst du das? Machst du das?‘ Aber das ist vergleichbar wie in einer [...] Lebensmittelkette, wo jede Filiale ihr eigenes Kassensystem hat.“ (IP 6:5)

Dies beinhaltet auch, dass die vorhandenen Datenstandards immer wieder aufs Neue umgesetzt werden müssen (IP 1: 38). Außerdem stellt sich die Frage, wie sich eine umfangreiche und detaillierte (nachgelagerte) top-down Standardisierung, die erst noch beginnen müsste, zu den inzwischen eingeschlagenen sehr unterschiedlichen Pfaden verhalten würde (IP 25: 37). Detaillierte Standardisierungsbemühungen müssen Pfadabhängigkeiten immer berücksichtigen, wie das folgende Zitat aus der kommunalen Verwaltung illustriert.

“Also strategisch langfristig macht es sicherlich Sinn, Prozesse zu standardisieren, nur sozusagen mit Hinblick auf die bereits geleistete Arbeit steht das im diametralen Konflikt dazu, was schon passiert ist. Also dieser Prozess der Standardisierung, der hätte früher passieren müssen.“ (IP 25: 37)

⁹ <https://www.it-planungsrat.de/produkte-standards/standards>, letzter Aufruf 18.06.2025

Ein weiteres Problem in Bezug auf zu detaillierte technologische Standards sind die (leicht) unterschiedlichen Regelungen, die jede Kommune für sich getroffen hat (IP 29: 17). Aber auch hier ist nicht in Stein gemeißelt, dass man die zugrundeliegenden Prozesse nicht ebenfalls standardisieren könnte. **An dieser Intersektion zwischen Recht, Verwaltungsprozessen und IT könnte Beratung in Bezug auf Standardisierung ansetzen, vor allem auf kommunaler Ebene, wo es aufgrund der schieren Menge an parallelen Strukturen und der beschriebenen Ressourcenprobleme besonders relevant wäre.**

4.3.2. Personalbezogene Strategien

Der zweite Aspekt, der im Umgang mit Hemmnissen eine große Rolle spielt, ist der Umgang mit den personalbezogenen Hemmnissen. Insbesondere wurde problematisiert, wie man die Menschen, die fachlich in der Verwaltung arbeiten, aber nicht primär mit Digitalisierungsaufgaben befasst sind, dennoch qualifiziert und motiviert, Digitalisierung umzusetzen und sich den daran gekoppelten Herausforderungen zu stellen. Eine wichtige Funktion zur Steigerung von Motivation und Akzeptanz erfüllen Schulungen und Fortbildungen. Diese können von Schulungen an einzelnen Software-Tools bis hin zu Weiterqualifikationen reichen. Da wir in dieser Untersuchung Schulungen und Fortbildungen als Teil von Beratung auffassen, werden diese Instrumente in Abschnitt 4.4 unten noch einmal aufgegriffen.

Das Einbeziehen und Mitnehmen der Mitarbeitenden in den Digitalisierungsbemühungen wird über verschiedene Wege erreicht. Interne Kommunikationskanäle in die Breite über Newsletter (IPen 12: 45, 57) bis hin zu Versammlungen, in denen die Neuerungen vorgestellt werden (IPen 5: 71; 13: 31), konnten beobachtet werden. Eine weitere wichtige Rolle spielt die gezielte Kommunikation mit denen, die ganz akut von einer Veränderung betroffen sind.

“Sie [also die fachlichen, nicht primär mit Digitalisierung befassten, Mitarbeitenden] sind jetzt bei einem Terrain unterwegs, wo sie sich nicht sicher fühlen und sie kennen sich in diesem ganzen Umfeld nicht aus. Aber sie reichen denen einfach die Hand [...] Also man darf die Leute nicht alleine lassen. Was tödlich ist, ist in diesem [...] Thema, Menschen irgendwas vor den Zaun zu werfen und zu sagen: Du bist jetzt zuständig, mache das, ich zieh mich jetzt zurück, ich hab's dir gesagt. Sondern [...] man [muss] die Leute begleiten und so begleiten also eigentlich so montessorimäßig. Hilf mir, es selber zu tun.” (IP 8: 39)

Da die meisten Akzeptanzprobleme in den konkreten (persönlichen) Fällen auftreten - von der Digitalisierung im Allgemeinen sind die meisten überzeugt - scheint diese Art der direkten Ansprache und des, nicht immer erfolgreichen, Überzeugens ein großer Aspekt der Digitalisierungsabteilungen zu sein (IPen 10: 43; 11: 35; 13: 31; 14: 21; 17: 27; 22: 34; 24: 23). An dieser Stelle können Projektmanagement-Methoden, die sich mit KAM (Kommunikation und Akzeptanz-Management) auseinandersetzen, von Vorteil sein (IP 15: 27). Auch hierin könnten im Rahmen von Beratung und Schulung von Führungskräften Potenziale liegen.

4.3.3. Strategien auf konzeptioneller Ebene

In diesem Themenbereich wurden verschiedene Aspekte häufiger genannt. Priorisierung ist ein wichtiges Thema. Gerade angesichts materieller Hemmnisse müssen Ziele, Projekte, Themen priorisiert werden (IPen 9: 35, 115; 11: 37; 12: 35; 15: 29; 19: 15, 29; 29: 11, 25). Hierfür muss es Kriterien geben, die die Entscheidungen auch gegenüber nachgeordneten Stellen begründen. Mitunter werden hierfür detaillierte Koordinationsstrukturen zur Abstimmung der nächsten Schritte konzipiert (IP 6: 25). Interne Abstimmungsstrukturen können darüber hinaus auch für die Einbindung von speziellen Stakeholdern, wie etwa der Personalvertretung, des Datenschutzbeauftragten oder der Schwerbehindertenvertretung genutzt (IP 2: 15). Ebenso können mithilfe von **Digitalisierungslotsen** die sektoralen Interessen der verschiedenen Abteilungen bzw. Dezernate eingebunden werden (IPen 8:45; 12: 57; 17: 19). Vor allem im Bereich der nachgeordneten Behörden muss sich darüber hinaus mit der Frage auseinandergesetzt werden, wie man mit dem Ministerium zusammenarbeitet (IPen 3; 15). Auch dies muss in den geschaffenen Koordinationsstrukturen einer Behörde abgebildet sein. Hier kann Beratung, vor allem auch Beratung durch Verwaltungseinheiten, die schon ausgefeilte und erprobte Strukturen haben, eine wichtige Rolle spielen. So können auch Kosten gespart werden.

Eine Ebene tiefer, auf Ebene der Einzelpersonen, setzt die letzte Form der Strategien im Umgang mit Hemmnissen an. Vor allem die aktuell laufende oder noch bevorstehende Einführung von modernen Projektmanagement-Methoden durch Schulungen der Manager in der Verwaltungsdigitalisierung wurde hier genannt. Hier spielt Agilität natürlich eine wichtige Rolle, genauso aber das schon erwähnte Change-Management.

4.4. Beratungsangebote

Wir befragten die Interviewpersonen, welche Beratungsangebote sie bereits jetzt in Anspruch nehmen. Intensiv wurde Beratung im Rahmen der Umsetzung des OZG nachgefragt und angeboten. Dabei fassen wir das Konzept der Beratung relativ breit. Darunter fallen Schulungen, schriftliche oder mündliche beratende Kommunikation sowie technisch-informatische Unterstützung beim Aufbau digitaler Prozesse. Auch die Mitarbeit von Externen in Projekten und Outsourcing wird in diesem Bericht unter Beratung subsumiert. Dies lässt sich zum einen am Gegenstand damit begründen, weil dadurch auch Wissenstransfer stattfinden. Des Weiteren wurden wir erst im Laufe der Studie darauf aufmerksam gemacht, wie groß die Rolle von externen Mitarbeitenden aus Unternehmensberatungen u.ä. ist. Zentrales Zitat dafür ist:

„Also wirklich überall sehr stark zum Einsatz gekommen ist dieses Instrument. [Dass] externe Berater, das verschleiert das Wort schon ein bisschen, sicherlich auch immer mal Beratungsaufträge haben, oft aber auch einfach als Personalressource dazugekauft werden und dann in Projekten mitarbeiten.“ (IP 16: 21)

Auch im Hinblick auf die Möglichkeiten, Beratung anzubieten und zu nutzen, zeigt sich die Unterscheidung zwischen der Landesverwaltung, den großen Städten und den kleinen

Kommunen. Die Landesverwaltung verfügt über viele Organisationseinheiten, die in Teilaspekten der Digitalisierung spezialisiert sind, hier über Kompetenzen verfügen und sowohl operativ als auch beratend im eigenen Haus sowie teilweise für andere Landesbehörden tätig sind. Daneben bietet die Landesverwaltung Beratung für die Kommunen an, teils über eigene Behörden, teils über die Finanzierung von Dienstleistungen der eKom21. Die Kommunen schließlich verfügen teilweise über eigene Fachkompetenz, die dann auch in-house beraten und schulen kann. Dies trifft vor allem für die größeren Städte zu. Für die kleinen Kommunen sind die eKom21, die kommunalen Spitzenverbände und die Interkommunalen Zusammenarbeiten die wichtigsten Beratungsressourcen.

4.4.1. Innerhalb der Landesverwaltung

In der Landesverwaltung zeichnen die Interviews ein überwiegend positives Bild. Alle befragten Behörden verfügen über eigene Abteilungen oder Stabsstellen zur Digitalisierung. Diese stoßen Digitalisierungsprojekte an, setzen sie um und beraten die Kolleginnen und Kollegen im eigenen Haus. Aussagen darüber, wieviel Beratung in-house geleistet werden kann, sind unterschiedlich (IPen 1: 36; 10: 59; 11: 45; 14: 25). In den meisten Fällen scheint die Beratung eher eine Nebenbeschäftigung zu sein, wohingegen die Hauptaufgaben darin bestehen, die Digitalisierung umzusetzen. Beratung und Schulung werden dann geleistet, wenn bspw. eine konkrete Software für ein Haus neu beschafft wird oder bestimmte Neuerungen bekannt gemacht werden sollen. Insgesamt hängt das Ausmaß der hausinternen Beratung stark von den personellen Ressourcen ab. Externe Beratung wird fallweise eingekauft. Oft wurde auch deutlich gemacht, dass zwar formal externe Beratungsaufträge vergeben werden, aber letztlich hierüber Leistungen erbracht werden, die eigentlich in-house geleistet werden müssten. Dies geht aber nicht, weil entweder das Personal hierfür fehlt oder nicht qualifiziert ist.

“... wenn man jetzt auch sowas wie eine Projektleitung darunter subsumiert und sagt, also dass es zwar keine genuine Beratungsleistung ist ..., sondern da wird dann einfach eine Tätigkeit, die sonst intern wäre, halt durch jemand extern geleistet. Dann wird da glaube ich relativ umfangreich von Gebrauch gemacht. (IP 13: 35)

Einige Behörden leisten darüber hinaus explizit Dienstleistungen für die übrige Landesverwaltung. Dies ist in erster Linie das **HMD** (s. Abschnitt 2.2 oben). Aufgrund der Umstrukturierung des Ministeriums zu Beginn des Jahres 2024 war es schwierig in Erfahrung zu bringen, welche Leistungen das HMD aktuell [anbietet](#). Neben dem HMD kommt dem **Hessischen Zentrum für Datenverarbeitung (HZD)** als dem zentralen IT-Dienstleister für die Landesverwaltung eine herausgehobene Bedeutung zu. Es bietet ein breites Portfolio an Dienstleistungen, etwa Beratung, Unterstützung im Projektmanagement, Software-Entwicklung, eigene IT-Produkte sowie Unterstützung bei der Beschaffung von Hard- und

Software, Infrastrukturen, Clouds und Unterstützung in der IT-Sicherheit, daneben Support und Schulungen.¹⁰

Das Büro des hessischen **Datenschutzbeauftragten**, der **Landesrechnungshof** und das **Landesarchiv** erbringen ebenfalls themenfeldspezifische Dienst- und Beratungsleistungen für die Landesverwaltung. Der Datenschutzbeauftragte ist hierbei in einer Doppelrolle, weil er einerseits zu rechtlichen Fragen des Datenschutzes berät, andererseits ja auch als Beschwerdestelle und Kontrollinstanz agiert. Der Beratungsaspekt wurde im Interview stark betont:

“... wir haben in den letzten zwei, drei Jahren unglaublich viele Gespräche in Bezug auf einzelne OZG-Leistungen geführt über die Frage: Wer ist verantwortlich? Braucht es einen Auftragverarbeitungsvertrag? Was ist die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung? So, und diese Gespräche führen wir einmal mit unserem Digitalministerium, mit unserem IT-Dienstleister, also in Hessen wäre das die HZD und die eKom21, plus sozusagen das Ministerium, das ein bestimmtes Verfahren umsetzt. Dann führen wir diese Gespräche mit demjenigen, der die Lösung nachnutzen möchte.” (IP 27: 35)

Das Landesarchiv hat insofern eine Sonderstellung, als die digitale Aktenführung zugeschnitten auf die hessischen Verwaltungstraditionen so speziell ist, dass es hier für Schulung und Beratung keinen anderen Anbieter gibt.

“Wir beraten die Landesbehörden, haben damit halt dann auch so um die 800 Behörden halten auch schon recht viel damit zu tun... Es gibt mal hier und da gibt es mal halt an Beratungsfirmen, die sich da auch vielleicht tummeln, aber recht wenige. Also die Aktenführung ist schon speziell... Das liegt daran, dass wir dann eine föderale Verwaltungshoheit haben und entsprechend hat jedes Bundesland halt seine eigenen Aktenführungsnormen und entsprechend ist Aktenführung schon was speziell Landestypisches. Und da fällt auch die eKom raus und wir sind da auch nicht zum Beispiel bei den Kommunen aktiv.” (IP 20: 35)

Generell ist im Hinblick auf Schulung und Beratung auch noch die **Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS)** zu nennen. Diese bietet nun im Portfolio der Weiterbildung auch Schulungen im Bereich der Digitalisierung an (IP 21: 15).

4.4.2. Vom Land für die Kommunen

Sowohl von kommunaler als auch von Landesseite wurde die Unterstützung der Kommunen durch das Land überwiegend positiv betont. So kann es durchaus vorkommen, dass

¹⁰ Leider ist es uns nicht gelungen, im HDZ ein Interview zu führen, so dass die hier angebotenen Informationen wesentlich auf der Selbstdarstellung auf der Internetseite basieren. Vgl. <https://hzd.hessen.de/portfolio>, letzter Aufruf 18.06.2025..

Mitarbeitende im HMD direkt beratend für die Kommunen tätig werden. Im Wesentlichen werden aber die Beratungsleistungen über drei Institutionen gebündelt.

Dies ist zum einen die **Kommunale Beratungs- und Unterstützungsstelle**. Sie ist am Hessischen Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz angesiedelt und berät Kommunen in drei Schwerpunktbereichen: IKZ, Finanzwirtschaft und Förderprogramme. Insofern bietet die Kommunale Beratungs- und Unterstützungsstelle zwar relevante Hilfe bei Themen, die mit OZG-Umsetzung zu tun haben; IT- oder Digitalisierungsberatung im engeren Sinne wird aber scheinbar von dort nicht geleistet. Diese Aufgabe wird von der – im Folgenden beschriebenen – OZG-Koordinierungsstelle übernommen.

Zweitens kommt dem **Förderprogramm “Starke Heimat”** des Landes Hessen große Bedeutung zu (vgl. bspw. IP 9: 65). Über dieses Förderprogramm unterstützt das Land die Kommunen bei der Umsetzung des OZG finanziell und beratend. Eines der am häufigsten erwähnten Förderinstrumente ist eine Schulung, bestehend aus vier Modulen, die von der eKom21 entwickelt wurden und deren Nutzung durch die Kommunen überwiegend vom Land finanziert wurde (IP 10: 57; IP 4: 19).

*“Das Land Hessen hat ja die vier Beratungsmodule angeboten. Modul eins, Allgemeine Info über OZG. Modul zwei, Das Kernmodul. Man verschafft sich einen Überblick, Wie weit ist man mit der Verwaltungsdigitalisierung in der Kommune? Modul drei, Einführung einer elektronischen Akte und Modul vier, Wie entwickelt sich die Kommune in Richtung Smart City? Intelligente Straßenbeleuchtung als ein Beispiel. Dadurch, dass diese vier Module kostenlos zur Verfügung gestellt wurden bzw. für Modul drei und vier auch noch in diesem Jahr zur Verfügung gestellt werden, ist eine sehr gute Durchdringung der Digitalisierungsberatung der Kommunen erfolgt.”
(IP 18: 27)*

Schließlich ist noch die **OZG-Koordinierungsstelle** zu nennen, bei der es sich um eine organisatorisch ans Innenministerium angeschlossene Stelle handelt, die von den kommunalen Spitzenverbänden sowie von Mitarbeitenden aus dem Innenministerium besetzt wurde. Mit dem Jahreswechsel 2023/2024 sind die ministerialen Mitarbeitenden aus der Koordinierungsstelle ausgeschieden. Im Dezember 2024 wurde die Koordinierungsstelle in einer Kooperationsvereinbarung mit dem HMD erneuert. In Zukunft soll die OZG-Koordinierungsstelle zu einer allgemeinen Kompetenzstelle für kommunale Verwaltungsdigitalisierung fortentwickelt werden..

Ziel der lange Zeit in Deutschland einzigartigen OZG-Koordinierungsstelle ist, als „Bindeglied zwischen den Spitzenverbänden, den Kommunen, den IT-Dienstleistern, der eKom21 und der ministeriellen Ebene“ (IP 24: 5) zu dienen (IPen 7: 14; 11: 75; 18: 24). In Richtung der Landesregierung wird für allgemeine und strategischere Fragen der enge Kontakt zum HMD gesucht, in Fragen von Projekten und Fachverfahren aber auch zu den einzelnen Fachministerien und zu zentralen nachgeordneten Behörden wie den Regierungspräsidien (IP 24: 64ff.). Das Ziel der Koordination ist hierbei, dafür zu sorgen, dass von Landesbehörden nichts vorgeschrieben wird, das am Ende von den Kommunen nicht umsetzbar wäre (IPen 11: 75; 16: 47). Dabei wirkt die OZG-Koordinierungsstelle mit ihrer Bündelungs-

funktion als Sprachrohr in beide Richtungen. Bottom-up sammelt sie mit Hilfe von diversen Kontaktpunkten zu Einzelkommunen und Gremienmitgliedschaften Informationen, bereitet diese auf und trägt sie an eKom21, KSVe und Landesregierung weiter (IPen 23: 67; 73: 24). Top-Down tut sie das Gleiche durch ihre Kontakte zum Land (informelle und formelle) und verteilt diese an die kommunale Ebene (IP 24). Des Weiteren übernahm die OZG-Koordinierungsstelle auch die engmaschige Betreuung der Kommunen im Landesprojekt „OZG-Modellkommune“ (IPen 18:7; 25: 35, 63) und bietet generell den Kommunen eine niedrighschwellige Möglichkeit, Einzelfragen zu stellen oder an Sprechstunden teilzunehmen (IP 24: 57).

4.4.3. Weitere Beratungsstellen für die Kommunen

Auch auf kommunaler Ebene findet hauseigene Beratung statt. Allerdings bestehen hier wieder die bereits mehrfach erwähnten Unterschiede zwischen großen und kleinen Kommunen. Während größere Städte sich personalintensive Stäbe oder ganze Abteilungen leisten können, sind in kleinen Kommunen häufig nur einzelne Personen als Digitalisierungsbeauftragte für alles zuständig (IPen 4: 23; 17: 3; 22: 40). Wie auch auf Landesebene wird von den Kommunen Beratung von extern eingekauft - von Dienstleistern, Verbänden oder vereinzelt auch aus der Wissenschaft.

“Ja klar kaufen wir uns auch externe Beratung ein. Also für die gesamte Stadt gibt es das. Wir machen das auch. Und es hat unterschiedliche Gründe. Manchmal ist es ein reines Personalressourcen Thema, was wir temporär jetzt nicht haben und da einfach uns zusätzliche Ressource einkaufen. Da geht es gar nicht um das Know how, sondern nur um die Ressourcen.” (IP 17: 29)

An institutioneller Beratung der Kommunen kommt in erster Linie der eKom21 und in zweiter Linie den kommunalen Spitzenverbänden eine zentrale Rolle zu. Wo kleinere Kommunen Projekte eigenständig (oder auch in Zusammenarbeit mit der eKom21) umsetzen, haben sie sich zumeist in Interkommunalen Zusammenarbeiten zusammengeschlossen.

eKom21

Die vermutlich wichtigste Beratungsinstanz ist die eKom21. Als kommunaler IT-Dienstleister (s. Abschnitt 2, FN 6 oben) berät sie niederschwellig auf allen Ebenen. Ihr erklärtes Hauptziel ist eine einheitliche Digitalisierungsstrategie zwischen Land und Kommunen, die es erlaubt, Lösungen und Prozesse weitgehend zu standardisieren, so dass sie unmittelbar von allen genutzt werden können.

“Das machen wir eben durch einen hohen Standardisierungsgrad, dass wir unsere Lösungen in die Fläche bringen können. Das heißt, die Kommune muss die Lösungen nicht selbst erarbeiten, sondern sie können sich aus unserem Portfolio bedienen. Beispielsweise designen wir Prozesse. Nehmen wir jetzt einfach mal ein Klassiker: Bewohnerparken, den Bewohner Parkausweis. Den muss eine Kommune nicht selbstständig kreieren und designen mit Civento und dann zur Verfügung stellen, sondern den können sie aus unserem Portfolio einfach als ‚Software as a Service‘ [(SaaS)] nutzen

und haben somit nicht die Betriebsfragen, die Designfragen, die Pflegefragen. Das isst alles erledigt. Können die einfach beziehen. (IP 23: 23)“

Im Rahmen des Programms Starke Heimat entwickelte die eKom21 vier standardisierte Lernmodule zur Umsetzung des OZG, deren Nutzung durch die Kommunen vom Land finanziert wurde (vgl. Abschnitt 4.4.2 oben). Auch betreiben sie die Plattform Civento und beraten Kommunen darin, wie sie mit Civento arbeiten, bspw. indem sie Prozesse von dort übernehmen und personalisieren. Dieses Angebot richtet sich vor allem an kommunale Digitalisierungsmanager und Prozessdesigner. In Erweiterung dieses Ansatzes und in Ergänzung zu Civento wird ein so genanntes Digital Knowledge Hub nach dem Communityprinzip aufgebaut. Dort sollen kooperativ zwischen den kommunalen Digitalisierungsmanagern unter Unterstützung durch die IT-Experten von eKom21 Lösungen gewissermaßen auf Vorrat erarbeitet werden, die vermutlich für viele brauchbar sind.

Ein weiterer Baustein ihrer Beratung mit Zielgruppe der politischen Entscheidungsträger ist die so genannte Digitalisierungsstrategieberatung. Sie ist als viertes Modul in das Schulungsprogramm im Rahmen des Förderprogramms Starke Heimat integriert und zielt darauf, eine umfassende Digitalisierungsstrategie im Sinne einer Smart City Strategie umzusetzen. Die eKom21 berät und schult außerdem zu den eigenen Softwareprodukten. Aktuell bauen sie hierzu das E-Learning-Angebot aus. Wenn Kommunen sich mit Beratungsbedarfen an sie wenden, die über das Standardangebot hinausgehen, beraten sie selbst oder ggf. unter Hinzuziehung externer Experten fallspezifisch. Fragen der IT Sicherheit, des Datenschutzes sowie der Gesetzeskonformität werden bei allen Beratungen grundsätzlich mit berücksichtigt (IP 23: 31).

Kommunale Spitzenverbände

Auch die kommunalen Spitzenverbände erbringen wichtige Informations- und Beratungsleistungen für die Kommunen (IP 14: 15). Als zentrale Partner in der OZG-Koordinierungsstelle haben sie in der Vergangenheit über vier Säulen an der Beratung der Kommunen mitgewirkt. In Säule 1 befinden sich die vier Schulungsmodule der eKom 21, die bereits oben dargestellt wurden. Säule 2 bestand in der Begleitung von 15 Modellkommunen bei ausgewählten Digitalisierungsprojekten. In Säule 3 wurden so genannte Digitalisierungsfabriken mit kommunalen Fachexperten und Vertretern der Ministerien aufgesetzt, unterstützt durch die eKom 21 und unter Nutzung von civento. Diese dienten der Modellierung typischer Prozesse, die von anderen Kommunen nachgenutzt werden sollten. In Säule 4 wurde außerdem aufsuchende Beratung einzelner Kommunen vorgenommen (IP 18: 7). Im Hinblick auf die Erreichung kleiner Kommunen, in denen noch wenig Bewusstsein für die Notwendigkeiten und Herausforderungen strategischer Digitalisierung jenseits der verpflichtenden OZG-Prozesse besteht, könnte auch eine Fortführung der aufsuchenden Beratung relevant sein.

Darüber hinaus sind die Kommunalen Spitzenverbände für alltägliche Beratungs- und Informationsleistungen für die Kommunen wichtige Ansprechpartner, die - ähnlich wie die OZG-Koordinierungsstelle - eine Bündelungsfunktion übernehmen und Informationen, Bedarfe und Anfragen zwischen den Kommunen und dem Land bzw. dem Bund vermitteln.

“Der Hessische Städte- und Gemeindebund als solcher nimmt Anregungen und Anfragen von allen hessischen Städten und Gemeinden [entgegen], das heißt den Mitgliederkommunen, die werden dort aufgenommen und die werden dann gebündelt. Die landen zum Beispiel bei mir, ganz aktuell heute eine Anfrage von der Gemeinde Rödermark. "Welche konkreten Auswirkungen hat der Beschluss über das OZG 2.0 im Bundestag für die kommunale Welt?" So landen also die Anfragen beim Städte- und Gemeindebund und dann werden die entsprechend wie in den anderen Rechtsgebieten auch beantwortet... Also die Spitzenverbände übernehmen ja immer eine Bündelungsaufgabe. Zum einen kommen die Anfragen gebündelt rein, werden bearbeitet von den Referenten und bei generellen Themen nimmt man sich diesen natürlich auch an, um dann eine Empfehlung für alle Kommunen zu geben. Gleiches gilt zum Beispiel bei der eRechnung. Da kam jetzt die Anfrage von Bad Emstal, kleiner Kommune in Nordhessen. "Was muss ich tun, damit ich eine eRechnung empfangen kann?" Weil das die Kommunen ab dem 01.01.25 machen müssen. Und das ist immer dann die Bündelungsaufgabe der kommunalen Spitzenverbände.” (IP 18: 13)

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Bei der IKZ handelt es sich um ein Werkzeug aus dem Standardrepertoire kommunaler Leistungserbringung, die vor allem, aber nicht nur, für kleine Kommunen in allen möglichen Politikfeldern von zentraler Bedeutung ist (Junkernheinrich and Ziekow 2020:3). Wie

im Verlauf der Datenerhebung deutlich wurde, spielen IKZ auch im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung vor allem dort eine zentrale Rolle, wo die Kommune sonst nicht fähig wäre, ihre Digitalisierung selbst durchzuführen (IPen 18: 57; 23: 21).

Wenn „die Bürgermeister sich untereinander kennen“ (IP 18: 55) und voneinander denken „mit euch kann man doch gut zusammenarbeiten“ (ebd.), dann liege der Gedanke nicht fern, die Zusammenarbeit auf Themen wie die OZG-Umsetzung oder die Digitalisierung interner Prozesse auszuweiten (IP 22:62). Da das Land Hessen die Gründung einer IKZ finanziell stark unterstützte, reichte schon eine Zusammenarbeit weniger Kommunen aus, um einen hauptamtlich mit der Digitalisierung der teilnehmenden Gebietskörperschaften betrauten Mitarbeiter einzustellen.

“Traditionell ist man ja immer mit den Nachbarkommunen im engeren Austausch. Oftmals gab es da ja schon gemeinsame Abwasserverbände usw. und das nutzt man dann natürlich auch bei solchen Bereichen wie Umsetzung OZG. Und dann bilden sich eben auch ganz schnell die IKZs. Da kann man dann eben auch entsprechende Fördergelder abgreifen. 25.000 € pro Kommune und kann diese lockere Zusammenarbeit ... dann auf rechtlich sichere Bahnen bringen.” (IP 18: 53)

In der IKZ werden dann Bedarfe der Digitalisierung koordiniert, Prozesse gemeinsam umgesetzt und letztlich auch die Mitarbeitenden gemeinsam geschult. Die IKZ verbindet damit die Vorteile, gemeinsame Ressourcen zu bündeln, neue Ressourcen einzuwerben, fachgeschultes Personal zur Verfügung zu stellen, enge Absprachen zwischen den beteiligten Kommunen zu gewährleisten und gebündelt mit anderen Stellen zu kommunizieren. Teilweise haben Digitalisierungsbeauftragte von IKZn berichtet, dass sie selbst Schulungen für die Mitarbeiter der beteiligten Kommunen übernommen haben, weil die ‘eingekauften’ Schulungen von externen Anbietern nicht hinreichend konkret waren.

“Für die normale Belegschaft haben die [Schulungen] jetzt nicht wirklich viel gebracht. Und das war auch der Grund, warum ich halt gesagt habe, und zwar in so gut wie allen Bereichen, ob das der digitale Sitzungsdienst war, ob das die E-Akte war, ob das die einzelnen Kataster waren, gerade auch was wirklich die Anwendung betrifft: ‘Wie benutze ich das Ganze jetzt?’ Hab ich halt am Ende den eigenen Plan entwickelt und habe selber ... in den einzelnen Kommunen ... noch mal eine Einzelschulung gemacht.” (IP 22: 40)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Beratungsangebot für Landesbehörden und Kommunen in Hessen gut ausgebaut ist und auch intensiv genutzt wird. Nichtsdestotrotz werden noch Bedarfe und Leerstellen gesehen.

4.5. Beratungsbedarfe

Obwohl in den Interviews explizit danach gefragt wurde, haben die Interviewpersonen wenige konkrete Beratungsbedarfe formuliert. Ein Themencluster, das wiederholt erwähnt wurde, war, dass man sich mehr konkrete Bedienungshinweise, maßgeschneiderte und praxisnahe Schulung und Begleitung bei der Einführung und Anwendung digitaler Lösungen wünschen würde. Dieses Bedürfnis besteht vermutlich grundlegend und lässt sich nicht

als konkreter Beratungsbedarf interpretieren. Denn gerade diese begleitende Beratung wird ja durchaus bereits angeboten – in-house, durch die eKom21, durch Landesbehörden oder auch durch externe Berater. In dieser Hinsicht ist auch der so genannte ‘Kommunal-campus’ von Interesse, in dem unter anderem Schulungsunterlagen, die von einer Kommune entwickelt werden, den anderen zur kollektiven Nutzung überlassen werden (IP 24: 29). Der Kommunalcampus wurde mit Unterstützung des HMD (damals noch HMDI) 2020 gegründet und ist aktuell dabei, seine Dienstleistungen im Hinblick auf eine umfassende Weiterbildung der kommunalen Beschäftigten für die digitale Transformation zu erweitern.¹¹ Daher kann dieser Aspekt der sehr konkreten Schulungen hier im Folgenden vernachlässigt werden.

Ein weiteres Muster, das sich in den Gesprächen auf der kommunalen Ebene zeigt, ist der Wunsch danach, dass einem Entscheidungen abgenommen werden. Dies wird begründet mit der Notwendigkeit der Zentralisierung und der Standardisierung als Voraussetzungen für erfolgreiche Digitalisierung. Das Bedürfnis, Verantwortung abzugeben, ist aber offensichtlich auch getrieben von einer faktischen oder wahrgenommenen Überforderung und letztlich auch Ausdruck einer gewissen Unselbständigkeit, die im Widerspruch zur verfassungsrechtlich geschützten Kommunalautonomie steht. Es steht darüber hinaus im schon oben beschriebenen Widerspruch zum Unbehagen für konkrete Top-Down Vorgaben des Landes an die Kommunen.

“... hatte ich eher auch bei Veranstaltungen festgestellt, dass die Städte eher wünschen: ‘Sag mir doch lieber!’ und ‘Was sollen wir denn verwenden?’ ‘Dürfen wir das verwenden und machen wir das einheitlich?’” (IP 1: 24)

“... das größte Thema ist eigentlich das ganze Thema Wissen. Also man hat nicht viel Wissen und man hat nicht die Leute, die es als Thema treiben können. Das ist auch a) hochgradig ineffizient und b) hochgradig unrealistisch, dass jede Kommune sich Digitalisierungsmanager leistet, die das Thema in der Kommune vorantreiben... Wo aber im Grunde genommen eine Gruppe von Beratern ist, die von Kommune zu Kommune ziehen und die Kommunen dabei unterstützen, das durchzuführen. Ein zweites großes Hemmnis ist das Mindset in der Verwaltung als solches. Nämlich Verwaltung ist ganz stark auf Bewahren und auf Fehlervermeidung ausgelegt. Und das heißt sich halt mit Digitalisierung. Bei Digitalisierung betritt man Neuland, man macht Fehler, man verändert Dinge... Das würde ich gar nicht den Mitarbeitenden ankreiden, sondern das ist einerseits ganz stark eine eingeschliffene Kultur, die es zu verändern gilt ... Ich glaube, das Thema Leadership, Art der Führung in der Verwaltung, ist das zweite große Hemmnis.” (IP 29: 13)

¹¹ Vgl. <https://www.kommunalcampus.net/> mit Hinweisen auf die Schulungsangebote, letzter Aufruf 18.06.2025.

Diese Anforderung der Entlastung von Entscheidungen und Verantwortung wird aber klar an das Land und an den Bund herangetragen. Externe Beratungsangebote können diese Lücke vermutlich nicht schließen.

Eng verbunden mit diesem Themenkomplex drängt sich in der Gesamtschau der Interviews der Eindruck auf, dass es gerade bei vielen kleineren Kommunen erst einmal darum gehen muss, Bewusstsein schaffen für Notwendigkeiten, Herausforderungen und Risiken einer Digitalisierungsstrategie. Dies kann durch Formen aufsuchender und aufklärender Beratung adressiert werden. Denn wenn Entscheider in einer Kommune der Meinung sind, keine Beratung zu benötigen, weil sie schlicht keine Ahnung vom Ausmaß ihres Unwissens haben, dann ist die Bewusstmachung der erste wichtige Schritt der Beratung (IP 22: 46).

Konkrete Wünsche zur Beratung werden formuliert in den Bereichen:

Rechtssicherheit, insbesondere Datenschutz, Vergaberecht und IT-Recht im weiteren Sinne (IP 23: 29): Besonders der Datenschutz wird als besonders komplexe Herausforderung wahrgenommen, was wieder mit dem Wunsch nach standardisierten Lösungen gepaart ist, die man einfach übernehmen kann:

“Es gibt ja aktuell die BundID, die soll dann jetzt über das OZG Änderungsgesetz zu DeutschlandID weiterentwickelt werden. Es soll ein Datenschutzcockpit eingeführt werden ... Und die Zielvorstellung ist nach wie vor, dass man aus der Nutzersicht heraus denkend Antragsverfahren schafft, die möglichst niederschwellig, aber gleichzeitig auch sicher sind, also per Identifikation über die eID, den elektronischen Personalausweis in einem gesicherten Bürgerkonto seine Verfahren abwickeln kann, dort über das Datenschutzcockpit eben jederzeit auch transparent nachvollziehen kann, welche Behörde hat mit welcher Behörde über welche Daten von mir kommuniziert und das Ganze dann auch über den Rückkanal in elektronischer Art abgewickelt werden kann, also man dort die entsprechenden Bescheide oder Antworten erhält und natürlich auch elektronisch bezahlen kann. Also Stichwort E-Payment. Das ist im Prinzip so die Gesamtkomposition, die aus staatlicher Sicht so in Richtung Bürger und Unternehmen umgesetzt werden soll.” (IP 2: 5).

Konkrete Themen wie Schriftformerfordernis oder Barrierefreiheit wurden im Zusammenhang mit rechtlichen Beratungsbedarfen ebenfalls genannt. Insgesamt vermitteln die Interviews aber den Eindruck, dass diese Probleme weitgehend abgeräumt sind.

Neben den rechtlichen Fragen, bei denen ein Schwerpunkt auf dem Datenschutz lag, war ein zweiter größerer Themenblock der Bedarf an Unterstützung im Projektmanagement und bei der strategischen Planung. Dieser lässt sich sinnvoll unterteilen in **Projektmanagement, Change Management und Führung** einerseits und **Strategieentwicklung und politische Kommunikation** andererseits.

“Ich gehe aber davon aus, dass es insgesamt in der Verwaltung, insbesondere was IT Projektmanagement anbelangt, vielleicht auch Projektmanagement im Allgemeinen, noch zusätzlicher Expertise bedarf.” (IP 2: 17)

Auch das Projektmanagement ist - ähnlich wie die oben diskutierten Schulungen - ein Thema, das typischerweise von der eKom oder ggf. von eingekauften Beratern geleistet werden kann. Die Aufgabe der Strategieentwicklung bzw. der Unterstützung bei der Strategieentwicklung hingegen wird als beim Land liegend angesehen und von dort erwartet (IP 3: 41).

“Weil die Art und Weise wie ich so ein Thema angehe, da fehlt mir auch die Erfahrung, wie ich das politisch verkaufe, wie sich das ökonomisch irgendwo rechnet. Da brauch ich auf jeden Fall externe Unterstützung.” (IP 6: 33)

“... es fehlt im Endeffekt eine Gesamtstrategie, die damit einhergeht, dass man auch Produkte standardisiert in der Umsetzung und dann eben auch eine flächendeckende Digitalisierung überhaupt erreichen kann. (IP 23: 49)

Ein weiterer Themenkomplex, der selten ausdrücklich thematisiert wurde, aber in vielen Aussagen mitschwang, ist der von Datensicherheit, Datenmanagement, Clouds und Plattformen, also Themen, die in Richtung **ganzheitliche Planung** und auch die **Sicherheit kritischer Infrastrukturen** gehen; hier ist es wiederum wichtig, eine Aufmerksamkeit für die Thematik zu schaffen (IP 10: 59).

Schließlich wurde wiederholt das Thema **'KI'** erwähnt, das wir jedenfalls für diese Untersuchung ganz bewusst außen vor gelassen hatten. Das ist ein so großes Thema, dass gerade bei größeren Digitalisierungsprojekten hier ein großer Beratungsbedarf besteht (IPen 2: 17; 22: 42; 27: 29).

5. Fazit und Schluss

Im Hinblick auf die Erkenntnisinteressen des Projektes lässt sich festhalten:

1. Das Akteurs- und Institutionengeflecht der Digitalisierung in Hessen sowohl wurde sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Dimension beschrieben. Eine zentrale Position kommt dem HMD zu. Horizontal zwischen dem HMD und den Landesbehörden, vertikal zwischen dem HMD und den Kommunen des Landes und auf kommunaler Ebene horizontal zwischen den Kommunen existieren zahlreiche institutionelle Akteure, die untereinander eng vernetzt sind und Unterstützung-s und Beratungsleistungen anbieten, konkrete Hilfestellung bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten leisten und darauf hinarbeiten, Lösungen zu skalieren und zu standardisieren. Innerhalb der Bundesrepublik ist die Digitalisierung in Hessen vergleichsweise weit fortgeschritten. Die Kommunen liegen bei der Umsetzung des OZG bundesweit auf Platz 3, in der Landesverwaltung wurden eine Reihe von Pilotprojekten erfolgreich umgesetzt. In der föderalen Koordination – etwa über den IT-Planungsrat und die Digitalministerkonferenz – ist Hessen gut vernetzt und ein einflussreicher Akteur. Über Förderprogramme und institutionelle Unterstützung hat die Landesregierung die Kommunen erfolgreich bei der Umsetzung der OZG-Vorgaben ertüchtigt, was weitgehend von den Kommunen aus positiv anerkannt wird.

2. Die Hemmnisse der Digitalisierung, die von den Interviewpersonen in Landesbehörden und Kommunen benannt wurden, sind vielfältig und in unterschiedlichem Ausmaß durch

eigenständige Strategien bewältigbar. Hemmnisse, die durch den Staatsaufbau oder Bundesrecht verursacht werden – etwa die starke Dezentralisierung von Kompetenzen oder rechtliche Inkompatibilitäten – können nicht durch das Land Hessen oder die Kommunen direkt gelöst werden. Die materiellen Probleme scheinen insgesamt beherrschbar zu sein, dasselbe gilt für die technisch-infrastrukturellen Probleme. Eine wichtige Gruppe von Hemmnissen, die durch gezielte Strategien des Landes und der Kommunen angegangen werden können, haben wir als organisatorisch-konzeptionelle Hemmnisse beschrieben. Hier geht es im weitesten Sinne um Führungskompetenzen, um Motivationshemmnisse bei Reformprozessen zu überwinden, strategisch zu planen und kompetent nach innen und außen zu kommunizieren. In diesem Bereich sehen wir ein wichtiges Beratungspotenzial.

3. Folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich potenzieller Beratungsbedarfe können aus den zusammengetragenen Erkenntnissen abgeleitet werden:

1. Konkrete Schulungen und Weiterbildungen sind jedenfalls schon in großer Menge vorhanden. Was möglicherweise hilfreich sein könnte, wäre eine Übersicht über die Angebote, eine Plattform, die diese bündelt, idealerweise angedockt an die bestehenden Informations- und Beratungsstellen – eKom21, OZG Koordinierungsstelle, die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS) oder den Kommunalcampus.
2. Aufsuchende Beratung ist für kleine Kommunen nach wie vor dringlich, um Bewusstsein zu schaffen und aufzuzeigen, wo Möglichkeiten für die finanzielle, organisatorische und technisch-infrastrukturelle Unterstützung von Digitalisierungsvorhaben bestehen.
3. Weniger relevant scheinen die Beratungsbedarfe hinsichtlich aktueller rechtlicher und technischer Probleme – man ist dabei, diese zu lösen. Eventuell könnte es aber sinnvoll sein, gewisse Grundsatzfragen, die auch in strategische Perspektiven hineinwirken, in Handreichungen aufzubereiten.
4. Standardisierung und Skalierung von Lösungen sind zentrale Ansätze zur Effizienzsteigerung – aber auch hier scheinen eKom und HMD bereits recht aktiv zu sein.
5. Rationalisierung des Fördermittel-Managements: Es könnte hilfreich sein, eine Übersicht über bestehende Programme, deren Ziele, Nutzergruppen und Umsetzungserfolge zu bieten, bspw. auch diese auf einer zentralen Plattform des HMD zusammenzuführen. Hierdurch würde eine bessere Koordination für das HMD und eine bessere Information für die Kommunen ermöglicht. Ein Nebeneffekt hiervon könnte die Effizienzsteigerung der Landesförderung durch Zusammenlegung / Auslaufen / Neuausrichtung von Programmen sein.
6. Bewusstseins-schaffung und Strategieberatung von der politischen Führung bis zum mittleren Management mit den Schwerpunkten Kommunikation, Personalmanagement, politische Prioritätensetzung. Die könnte im Rahmen von Netzwerktreffen oder Seminaren unterstützt werden.
7. Zukunftsthemen vorausdenken: Clouds, Plattformen, Kritis, Cybersicherheit, KI – was bedeutet das konkret für Kommunen, wie müssen sie sich vorbereiten, welchen Nutzen haben sie davon. Wichtig in diesem Zusammenhang: Diskussion über die Abwägung zwischen Effizienz und Resilienz durch Redundanz; Bewusstsein für Vulnerabilität von Daten und Systemen schaffen.

6. Literaturverzeichnis

- Akremiti, Leila. 2022. 'Stichprobenziehung in der qualitativen Sozialforschung'. pp. 405–24 in *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, edited by N. Baur and J. Blasius. Wiesbaden: Springer.
- Berger, Ariane. 2021. 'Die Entfesselung von D'Artagnan: Zur arbeitsteiligen Digitalisierung der Verwaltung „einer für alle“'. pp. 75–93 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bogner, Alexander, and Wolfgang Menz. 2002. 'Das theoriegenerierende Experteninterview'. pp. 33–70 in *Das Experteninterview*, edited by A. Bogner, B. Littig, and W. Menz. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Engel, Andreas. 2021. 'Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Nordrhein-Westfalen aus kommunaler Perspektive'. pp. 269–93 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Fura, Barbara, Aneta Karasek, and Beata Hysa. 2024. 'Statistical Assessment of Digital Transformation in European Union Countries under Sustainable Development Goal 9'. *Quality & Quantity*. doi: 10.1007/s11135-024-01972-0.
- Gräfe, Philipp, Liz Wehmeier, Jörg Bogumil, and Sabine Kuhlmann. 2024. *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Helfferrich, Cornelia. 2022. 'Leitfaden- und Experteninterviews'. pp. 875–92 in *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, edited by N. Baur and J. Blasius. Wiesbaden: Springer.
- Hessen. 2021. 'Digitales Hessen Wo Zukunft Zuhause ist'. Online-Publikation: <https://digitales.hessen.de/digitalstrategie>
- Hessen. 2023. 'Wo Zukunft Zuhause ist. Fortschrittsbericht 2023 Zur Strategie Digitales Hessen'. Online-Publikation: <https://digitales.hessen.de/digitalstrategie>
- Junkernheinrich, Martin, and Jan Ziekow, eds. 2020. *Interkommunale Zusammenarbeit: Bestandsaufnahme, Erwartungen und Potenziale: eine Untersuchung am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Kaiser, Robert. 2021. *Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden: Springer.
- Kuckartz, Udo, and Stefan Rädiker. 2022a. *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden*. 5. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Kuckartz, Udo, and Stefan Rädiker. 2022b. 'Transkriptionsregeln, Hinweise zur automatischen Transkription'. Online-Publikation: <https://www.qualitativeinhaltsanalyse.de/#Ressourcen>

- Kühn, Hannes. 2021. 'Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze'. pp. 17–51 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Lühr, Henning. 2021. 'Von der Konferenz „Deutschland online“ zur föderativen IT-Kooperation – Innovation und Digital Leadership im föderalen Mehrebenensystem in Deutschland'. pp. 95–116 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Markus, Heike, and Thomas Meuche. 2022. *Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung: Ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Springer.
- Mergel, Ines. 2019. 'Digitale Transformation Als Reformvorhaben Der Deutschen Öffentlichen Verwaltung'. *Der Moderne Staat – Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management* 12(1–2019):162–71. doi: 10.3224/dms.v12i1.09.
- Meuser, Michael, and Ulrike Nagel. 2002. 'Vom Nutzen der Expertise. ExpertInneninterviews in der Sozialberichterstattung'. pp. 257–272 in *Das Experteninterview*, edited by A. Bogner, B. Littig, and W. Menz. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulz, Sönke E. 2021. 'Organisatorische Gestaltungspotenziale bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes: Das Modell IT-Verbund Schleswig-Holstein'. pp. 295–318 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Seckelmann, Margrit. 2021. 'Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben – Ein Plädoyer für einen neuen kooperativen Föderalismus im Zeichen des Onlinezugangsgesetzes'. pp. 53–73 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Voss, Vivien C. 2021. 'Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – lessons learned im Hinblick auf das Wirksamwerden der Single Digital Gateway-Verordnung und des Onlinezugangsgesetzes'. pp. 199–225 in *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, edited by M. Seckelmann and M. Brunzel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Winkel, Olaf. 2020. 'Wicked Problems Und Digitalisierung Als Herausforderung Für Politisch-Administratives Handeln'. *Verwaltung & Management* 26(2):70–77. doi: 10.5771/0947-9856-2020-2-70.

7. Anhänge

Anhang 1: Interviewleitfaden in letzter Fassung

Protokoll des Experteninterviews:

Durchgeführt im Rahmen einer Studie zur Verwaltungsdigitalisierung in Kooperation mit dem ZEVEDI

Ort:

Datum / Uhrzeit:

Dauer:

Name und Funktion des Interviewten

Kontaktmöglichkeiten: _____

Biographische Daten (Frage 1.1):

Interviewsituation / Sitzordnung:

Gesprächsatmosphäre:

Charakterisierung des Interviewablaufs / Besonderheiten:

Besonderheiten in der Behandlung einzelner Themenkomplexe:

Sonstige Kommentare und Reflexionen:

Interviewleitfaden Hauptinterviews v1.2

Regieanweisungen: *kursiv*

Fragen, die nur manchen gestellt werden sollen: **fett**

0 Einstieg (nicht aufgenommen)

Testaufnahme beginnen

1. Begrüßung
2. Darstellung des Forschungsvorhabens
3. Frage wie viel Zeit da ist
4. Datenschutz / Datenverwendung klären
5. Test der Technik
6. Rückfragen zulassen

Testaufnahme beenden und nachhören, ob sie gut ist

Hauptaufnahme beginnen

1 Fragen zur Einschätzung des Interviewten

1. Beruflicher Hintergrund und Rolle in seiner Behörde
2. Wie lange schon im Bereich tätig

2 Allgemeine Fragen zur Verwaltungsdigitalisierung (eher kurz -> ggf. schnell springen)

1. Eigene kurze Einschätzung des Fortschritts der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland und Hessen allgemein, Welche Fragen werden unter dem Begriff verhandelt?
 - a. Welche Themen sind aktuell relevant?
 - b. Was sind die verfolgten Ziele?
 - c. Wie weit ist die Umsetzung des OZGs fortgeschritten, was sind die aktuellen Diskussionen bzgl. großen Gesetzgebungsvorhaben?
 - d. Gibt es schon abgehackte Themen?
2. Gibt es ein spannendes, öffentlichkeitswirksames Projekt, welches besonders anschaulich die aktuelle Lage illustriert?
3. Wie ist die Governance der Digitalisierung in Hessen organisiert?
 - a. Welche Aufgaben hat ihre Behörde? Vor allem in der Zusammenarbeit mit anderen?

3 Fragen zu Hemmnissen / Beratungsbedarfen

1. Welche konkreten Hemmnisse begegnen einem häufig bei der Arbeit
 - a. Kategorisierung
 - i. Wirkungsbereich (Mikro-, Meso- oder Makro)
 - ii. Unterschiede zwischen Verwaltungsinternen und Schnittstelle Bürger/Verwaltung
 - iii. Anhand der Art von Problemen (Technisch, juristisch, finanziell, konzeptionell, strategisch, politisch)
 - b. Wie wird von der Behörde mit den Hemmnissen jeweils umgegangen?
 - i. Eigene Anstrengung intensivieren (mehr Mittel, mehr Personalressourcen, ...)

- ii. Externe Beratung
 - iii. Zurückstellen für lower-hanging fruits
 - iv. Ignoriere / Leugnen
 - v. Sonstiges?
- 2. Wie wird die Verwaltungsdigitalisierung in ihrer Behörde von den Mitarbeitenden wahrgenommen? Gibt es auch Widerstand in der Verwaltung? Was könnte man dagegen tun?
 - a. Potenzielle Unterschiede:
 - i. Organisationsstrukturen
 - ii. fachlichen Kulturen erkennen?
 - iii. persönlichen Merkmalen der Mitarbeitenden
 - iv. Chance / Mittel, um erstrebenswerte Ziele zu erreichen oder als notwendiges Übel und Selbstzweck, weil es nun mal gesetzlich festgelegt wurde
 - b. **Wenn im Gespräch mit einem Digitaldezernat o.ä.:** Haben Sie Einblicke, wie das in anderen Teilen der Verwaltung angesehen wird, die nicht direkt dafür verantwortlich sind?
- 3. Welche Beratungsangebote werden von der öffentlichen Hand schon genutzt und wie oft? Gibt es konkrete Beispiele?
 - a. Wer sind Beratungsadressaten in den Behörden (ich denke an mittleres Management bei konzeptionellen/ strategischen Fragen, IT-Personal bei Fragen der praktischen Umsetzung und Personal mit Kundenkontakt bei Schulungen ...)
 - b. wer wäre aus Sicht der Interviewperson eine geeignete Stelle, um Beratungen anzubieten?
 - c. Nochmal die obige Kategorisierung anlegen. Wo müsste Beratung ansetzen?

4 Fragen zur Koordination von Akteuren

1. **Stimulus: Das Wimmelbild des NKR wird gezeigt** (Je nachdem wie viel Zeit ist): Eigene Gedanken dazu äußern.
2. Bezug zum Wimmelbild: Mit wem koordinieren Sie sich in ihrer täglichen Arbeit, wenn es um die Verwaltungsdigitalisierung geht? Haben Sie ein Beispiel?
 - a. Eigene Behörde
 - b. Zwischen Behörden auf einer Ebene
 - c. Mehrebenen im Land
 - d. Mehrebenen im Bundesstaat
3. Wie stark sind diese Koordinationsstrukturen formalisiert?
 - a. Bi- oder multilateral
 - b. Wie sind sie entstanden / wie entwickeln sie sich
 - c. Ist eine Tendenz zur Formalisierung erkennbar, oder genügt man sich damit informell zu bleiben?
4. Wie werden Interessens- und Zielkonflikte moderiert?
5. Sind Vorreiter, Akteure mit Führungsrollen erkennbar? Gibt es dahingehend Unterschiede zwischen Politiker*innen, politischer Verwaltung und innerer Verwaltung?

6. In welchen Situationen wird diese Koordination als sinnvoll wahrgenommen?
 - a. Gibt es negative Effekte, wenn ja wie und warum?
7. Was sind Bedingungen für gelingende Koordination und damit für eine gelingende Digitalisierung? Gibt es versuche die Effektivität zu messen?

5 Abschluss

1. Möchten Sie uns noch etwas mit auf den Weg geben, wozu Sie bisher im Rahmen der Fragen nicht die Möglichkeit hatten?
2. Fallen Ihnen weitere Personen, vor allem in den Ämtern und Behörden Hessens und auf kommunaler Ebene ein, mit denen wir sprechen sollten? Können Sie uns dabei behilflich sein, den Kontakt herzustellen?
 - a. Sowohl Kommunale Personen
 - b. Als auch Kontakte in die Landesverwaltung
3. Danksagung

Anhang 2: Interviewpersonen

Die Liste wird hier stark abstrahiert dargestellt, um die Anonymität der Interviewpersonen zu gewährleisten.

Interviewperson 1	Kommune, groß	Interviewperson 2	Landesamt
Interviewperson 3	Landesamt	Interviewperson 4	Kommune, groß
Interviewperson 5	Landesamt	Interviewperson 6	Kommune, sonstige
Interviewperson 7	Ministerium	Interviewperson 8	Ministerium
Interviewperson 9	Kommune, groß	Interviewperson 10	Landesamt
Interviewperson 11	Ministerium	Interviewperson 12	Landesamt
Interviewperson 13	Ministerium	Interviewperson 14	Ministerium
Interviewperson 15	Landesamt	Interviewperson 16	Ministerium
Interviewperson 17	Kommune, groß	Interviewperson 18	Kommune, sonstige
Interviewperson 19	Ministerium	Interviewperson 20	Landesamt
Interviewperson 21	Ministerium	Interviewperson 22	Kommune, klein
Interviewperson 23	Kommune, sonstiges	Interviewperson 24	Kommune, sonstiges
Interviewperson 25	Kommune, klein	Interviewperson 26	Land, sonstiges
Interviewperson 27	Land, sonstiges	Interviewperson 28	Kommune, klein
Interviewperson 29	Kommune, groß		

ZEVEDI

Das *Zentrum verantwortungsbewusste Digitalisierung* (ZEVEDI) ist ein Forschungs- und Kompetenznetz. Es bündelt die wissenschaftliche Expertise der hessischen Hochschulen zur Analyse der normativen Dimensionen des digitalen Wandels und trägt zur Gestaltung dieses Wandels bei.

Das Zentrum konkretisiert Verantwortung als wichtigen Gesichtspunkt von Technologieentwicklung und arbeitet daran, diesen umsetzbar zu machen. Es erbringt Forschungsleistungen, stärkt den Transfer von Wissen in die Wirtschaft und die Gesellschaft hinein und berät die Politik forschungsbasiert zum Thema – für eine demokratische und humane Ausrichtung des digitalen Wandels.

ZEVEDI wird gefördert durch das Hessische Ministerium für Digitalisierung und Innovation.

Mitwirkende

**Prof. Dr. Nathalie Behnke, Moritz Stockmar, M.A. und Till Jürgens, M.A.
TU Darmstadt**

Kontakt

Prof. Dr. Nathalie Behnke

Projektkoordination

Technische Universität Darmstadt

Fachbereich 2, Institut für Politikwissenschaft,
Arbeitsbereich Öffentliche Verwaltung, Public Policy

Residenzschloss 1

D 64283 Darmstadt

Telefon: +49 (0) 6151 16-57352

E-Mail: nathalie.behnke@tu-darmstadt.de