

Michèle Jaich, Martin Gross

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen

Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie führt vor Augen, dass die Digitalisierung von Bürgerdiensten in der öffentlichen Verwaltung notwendig ist, um gesellschaftliche Bedarfe an Verwaltungsleistungen auch unter veränderten Rahmenbedingungen abdecken zu können. Hierzu wurde in Deutschland bereits im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) verabschiedet. Die Umsetzung und der gegenwärtige Status des OZG auf kommunaler Ebene sind bisher allerdings nur wenig erforscht. Dieser Beitrag nimmt die OZG-Umsetzung anhand von neun Einzelfallstudien in niederbayerischen Kommunen in den Fokus. Basierend auf qualitativen Interviews mit 14 Experten wird unter Zuhilfenahme des „Ambiguity-Conflict“-Modells von Richard Matland (1995) eine Modellerweiterung für die Digitalisierungsstrategien deutscher Kommunen entwickelt. Die Anwendung des Modells im kommunalen Kontext führt vor Augen, dass sich Kommunalverwaltungen mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sehen und sich bei der OZG-Umsetzung in beachtlichem Maße voneinander unterscheiden.

Schlagwörter: Kommunen; Verwaltung; Konflikt; Mehrdeutigkeit; Digitalisierung

Abstract

Public Sector Digitisation: The implementation of the German Online Access Act in Lower Bavarian municipalities

The COVID-19 pandemic shows that the digitization of public services is necessary to meet social requirements for administrative services under changing conditions. In 2017, Germany passed the Online Access Act (OZG) to digitize public services. Yet, the implementation of the OZG at the municipal level has received little scholarly attention. Based on nine case studies, this article focuses on the OZG implementation in Lower Bavarian municipalities based on 14 expert interviews and extending the Ambiguity-Conflict-Model of Policy Implementation by Richard Matland (1995) to assess the digitisation strategies of German municipalities. The results demonstrate that public administrations face various challenges and that their OZG implementation differs considerably.

Keywords: Municipalities; Administration; Conflict; Ambiguity; Digitisation

1 Einleitung

„Behörden fürchten Digitalisierung mehr als die Flüchtlingskrise“, schreibt die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (Creutzburg, 2016) im Juni 2016 und greift damit eine Kerndebatte auf. Digitalisierung – durch die COVID-19-Pandemie verstärkt – ist nicht nur in aller Munde, sie stellt auch die Politik und die öffentliche Verwaltung als

einen der sieben Bereiche des „Öffentlichen“ (Heuermann, Tomenendal & Bressemer, 2018, S. VII) vor erhebliche Herausforderungen. Deutschland liegt bezüglich der Qualität und Nutzung digitaler öffentlicher Dienstleistungen im EU-weiten Vergleich Mitte des Jahres 2020 auf Platz 21 von 28 und ist damit nicht nur von digitalen Pionieren, sondern auch vom EU-Durchschnitt weit entfernt (Europäische Kommission, 2020). Dies stellt für die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt eine widersprüchliche Situation dar, denn Bestrebungen in Form gesetzlicher Maßnahmen zur Realisierung einer digitalen Verwaltung reichen bereits bis zum Beginn der 2000er Jahre zurück (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 40 f.). Als jüngerer Meilenstein trat im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) in Kraft. Im Zuge dessen sollen bis 2022 sämtliche Verwaltungsleistungen für Bürgerschaft und Unternehmen auch digital angeboten werden (IT-Planungsrat, 2018). Dass sich die Dringlichkeit dieses Vorhabens durch die COVID-19-Situation nochmals verstärkt hat, spiegelt das von der Bundesregierung beschlossene Konjunkturpaket im Sommer 2020 wider, bei dem drei Milliarden Euro für die Umsetzung des OZG vorgesehen sind (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020).

Mittlerweile geben immer mehr Beiträge aus der Privatwirtschaft Einblicke in den Stand der Digitalisierung des öffentlichen Sektors (z. B. Prognos & Behördenspiegel, 2019). Studien, die die digitalen Reformaktivitäten der kommunalen Ebene in den Blick nehmen, sind jedoch weiterhin rar gesät (hierzu Schwab, Kuhlmann, Bogumil & Gerber, 2019) oder nehmen nur Städte mit mehr als 15.000 Einwohnern¹ in den Blick, die sich bezüglich der Bereitstellung von Onlinediensten allerdings deutlich von kleineren Gemeinden unterscheiden (Fromm, Welzel, Nentwig & Weber, 2015). Die Rolle der Kommunen und ihrer Verwaltungen auf dem Weg in Richtung digitale Verwaltung im Rahmen des OZG ist bisher ebenfalls verhältnismäßig wenig erforscht.² Im Fokus der wissenschaftlichen Betrachtung der OZG-Umsetzung stehen bislang hauptsächlich die Art der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit verschiedener staatlicher und privater Akteure (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021), die sich beispielweise in sogenannten Digitalisierungslaboren (Fleischer & Carstens, 2021) manifestiert, die Bereitschaft der Angestellten des öffentlichen Sektors, konkrete Digitalisierungsprozesse zu unterstützen (Lemke, Ehrhardt & Popelyshyn, 2021), sowie die Einschätzung von Digitalisierungsexperten zur Umsetzung des OZG (Mergel, 2019). Dieser geringe Fokus auf die lokale Ebene ist umso erstaunlicher, da das Spannungsfeld zwischen der Salienz des Themas Digitalisierung in der Verwaltung und der fehlenden Effektivität in der Umsetzung hier offensichtlich wird, da es insbesondere die Kommunen sind, die den Großteil öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger erbringen (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021, p. 111). Einzig die beiden Masterarbeiten von Franz Stockmann (2020) und Christian Synold (2020) untersuchen die OZG-Implementation auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz und Thüringen. Während Stockmann (2020) sich auf die drei kreisfreien Städte Frankenthal, Ludwigshafen und Speyer im Rhein-Pfalz-Kreis fokussiert, nimmt Synold (2020) sowohl die Landes- als auch die Kommunalebene (und zusätzlich externe Dienstleister) bei der OZG-Umsetzung in den Blick. Mit Ausnahme der thüringischen Verwaltungsgemeinschaft (VG) Kranichfeld werden hierbei allerdings kleinere Kommunen nicht betrachtet.

Der vorliegende Beitrag untersucht deshalb die Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene am Fallbeispiel der OZG-Umsetzung in niederbayerischen VGs mit dem Ziel, ein theoretisches Rahmenwerk zu entwickeln, das die Digitalisierung in

Kommunalverwaltungen systematisiert. Durch den dezidierten Fokus auf VGs in einem bisher nicht untersuchten Bundesland (Bayern) und anhand eines qualitativen, auf Fallstudien basierenden Forschungsdesigns, adressieren wir eine Forschungslücke mit folgender Fragestellung: *Wie wird das Onlinezugangsgesetz in öffentlichen Verwaltungen in niederbayerischen Kommunen umgesetzt?*

Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen eine große Heterogenität zwischen den untersuchten Kommunen bei der OZG-Umsetzung in den Verwaltungen. Alle untersuchten Fälle sind von einem hohen Konfliktlevel geprägt, während die Mehrdeutigkeit bei der OZG-Umsetzung stark zwischen den analysierten VGs schwankt. Dies unterstreicht die Ergebnisse aus vorherigen Studien zur OZG-Umsetzung, in denen ebenfalls eine mangelnde Führung, ein zu großes Maß an Komplexität sowie unzureichende finanzielle und personelle Ausstattungen als zentrale Merkmale für das Fehlen effizienter und schneller Umsetzungen des OZG auf kommunaler Ebene angeführt werden (Mergel, 2019; Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021; Stockmann, 2020; Synold, 2020).

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Die Rolle der Kommunen bei der Umsetzung des OZG wird im nächsten Kapitel beschrieben. Wir präsentieren unseren theoretischen Rahmen im dritten Kapitel. Bei der Formulierung der theoretischen Erwartung werden zentrale Ansätze aus der Implementierungsforschung herangezogen, deren Ziel meist aus einer Top-Down-Perspektive die Erklärung von Phänomenen auf der Makroebene ist, d. h. auf derjenigen Ebene, auf der ein Gesetz verabschiedet und von Akteursgruppen implementiert wird. Unser Beitrag nimmt hingegen eine Bottom-Up-Perspektive ein und richtet den Fokus auf individuelle Akteure sowie deren Ziele, Strategien und Aktivitäten bei der Implementation des OZG auf der Mikroebene (Matland, 1995, p. 149). Dies spiegelt sich auch im Forschungsdesign wider, das im vierten Kapitel ausführlich erläutert wird. Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden mit Hilfe von Experteninterviews neun Kommunalverwaltungen im bayerischen Bezirk Niederbayern als Fallbeispiele genauer betrachtet. Die Kommunen stellen hierbei insbesondere im Vergleich zu Großstädten ein „least likely case design“ für die OZG-Umsetzung dar, da sie über deutlich geringere finanzielle und personelle Ressourcen verfügen (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021, p. 112). Im fünften Abschnitt wird eine Einordnung der befragten Kommunen in das theoretische Modell vorgenommen, um schlussendlich die OZG-Umsetzung zu systematisieren. Abschließend werden die Ergebnisse unter anderem bezüglich ihrer Extension und den Rahmenbedingungen diskutiert und es werden mögliche Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungen abgeleitet.

2 Das Onlinezugangsgesetz und die Rolle der Kommunen bei seiner Umsetzung

Mit dem Programm „BundOnline 2005“ stellte der Bund im Jahr 2000 zwar die Weichen für erste digitalisierte Verwaltungsverfahren auf Bundesebene und weitete diese Digitalisierungsmaßnahmen im Jahr 2005 mit dem Programm „Deutschland online“ auf Länder und Kommunen aus (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 40-42); allerdings zeigt sich im Bereich der IT-Lösungen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch unkoordinierte Entwicklung und dezentrale Zustän-

digkeiten eine heterogene Landschaft für Daten- und Informationstechnik im Umgang mit organisatorischen Fragen, an der bisherige Standardisierungsbestrebungen scheiterten (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 42). Das Bestreben nach mehr Einheitlichkeit auf und zwischen den verschiedenen politischen Ebenen spiegelt sich auch im OZG wider: Sein Anliegen ist es, digitale Leistungen für alle Bürger gleichermaßen zugänglich zu machen (Deutscher Bundestag Haushaltsausschuss, 2017).

Zur Umsetzung des OZG sind laut Gesetz „Bund und Länder (...) verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ (§1,1 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)). Kommunen werden im Gesetz nicht explizit genannt, die kommunalen Verwaltungen sind jedoch für die Implementation digitaler Leistungen verantwortlich. Zum besseren Verständnis dazu, wie die Kommunen bei der Umsetzung des OZG miteinbezogen werden sollen, hilft ein Blick auf die sich verändernde Rolle der öffentlichen Verwaltung in Deutschland im Laufe der letzten Jahrzehnte.

Die umfassenden Reformen des öffentlichen Sektors in den 1980er Jahren, die als *Reaganomics* (USA) und *Thatcherism* (Großbritannien) den Beginn des *New Public Managements* markierten, fanden mit einer Verzögerung als Neues Steuerungsmodell (NSM) in Deutschland ebenfalls Anwendung (Fleischer, Bertels & Schulze-Gaberchten, 2018, S. 18). Mit dem NSM sollten unter anderem eine umfassende Binnenmodernisierung, eine stärkere Kundenorientierung sowie modifizierte Beteiligungsformen und Privatisierungen erreicht werden (z. B. Bogumil & Jann, 2009, S. 249 ff.). Der damit intendierte Wandel der öffentlichen Verwaltung von einer Behörde zu einem Dienstleistungsunternehmen wird hierbei unterschiedlich bewertet: Zwar haben sich gemäß Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (2006, S. 157) mehr als 80% der befragten Kommunen bei Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung seit den 1990er Jahren am NSM orientiert, allerdings hat keine Kommune das NSM als Ganzes zur Grundlage ihrer Modernisierungsmaßnahmen gemacht, sondern lediglich einzelne Instrumente oder Techniken übernommen (KGSt, 2007, S. 61).³

Nicht zuletzt der Blick auf das OZG zeigt, dass das NSM auch heute noch als Leitbild die Verwaltungsmodernisierung prägt (dazu auch Stocksmeier & Hunnius, 2018, S. 4). Im Rahmen des NSM wurde Verwaltungshandeln in Produkt- und Leistungskatalogen erfasst. Der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung diente nun als Grundlage für den OZG-Umsetzungskatalog (Stocksmeier & Hunnius, 2018). Letzterer gibt Leitlinien vor, welche Leistungen höhere Wichtigkeit besitzen und bei der Umsetzung entsprechend priorisiert werden sollen. Hierbei ist das NSM nicht nur in der Praxis ein Leitliniengeber, auch normativ hat es auf die Ausrichtung des OZG einen Einfluss: Die Nutzerorientierung wird als oberstes Prinzip verfolgt (IT-Planungsrat, 2018). Hinsichtlich seiner Ziele weist das OZG in eine klare Richtung: Das Gesetz ist nicht auf die Etablierung neuer Verwaltungsleistungen ausgerichtet, sondern bündelt bestehende und hinzukommende Einzelleistungen in mehr als 575 OZG-Leistungen, die wiederum in 55 Lebens- und Geschäftslagenpakete aufgeteilt wurden (Rüscher, 2017, S. 1532). Die Umsetzung ist gesetzlich terminiert auf das Jahr 2022.

Die Rolle der Kommunen bei der OZG-Umsetzung blieb zunächst unklar. Weder wurden sie explizit im Gesetzestext angesprochen noch ist im Gesetz von einer Implikation die Rede, wonach die Kommunen über die Länder einbezogen werden sollten.

Auch der damalige Vorschlag des Bundesrates, dem §1 des OZG einen dritten Absatz mit einer Freiwilligkeitsklausel für Kommunen anzufügen, wurde nicht umgesetzt. Die Bundesregierung begründete dies in einer Gegenäußerung damit, dass es um einen *einheitlichen* Portalverbund gehe. Bundestag und Bundesrat stimmten letztlich dem Gesetz ohne die zusätzliche Freiwilligkeitsklausel zu (Rüscher, 2017, S. 1533). Ein Argument, das hingegen *für* eine Einbeziehung der Kommunen sprach, ist das staatsrechtliche Verständnis des deutschen Mehrebenensystems. Verfassungsrechtlich sind Kommunen geschützter Teil der Länder und bilden keine eigene Ebene. Sie erfüllen Aufgaben in den Bereichen innere Verwaltung, Soziales, Gesundheitswesen, Verkehr, Wirtschaftsförderung und öffentliche Einrichtung nicht nur in eigener Verantwortung, sondern führen auch Auftragsangelegenheiten des Bundes und ihres Landes aus (Bogumil, 2009, S. 19). Das Gesetz lässt gemäß Wortlaut demnach zwar Deutungsspielraum, allerdings sind sich wissenschaftliche Beobachter einig darin, dass die Kommunen nicht nur betroffen sind (Rüscher, 2017), sondern aktiv im Zusammenspiel mit Bundes- und Landesbehörden an der OZG-Umsetzung mitarbeiten (Fleischer & Carstens, 2021).

3 Theoretischer Rahmen

Ein zentrales Ziel des Beitrags ist es, die Implementierung von Digitalisierungsvorhaben auf kommunaler Ebene zu systematisieren. Hierfür bilden Theorien aus dem Bereich der Policy-Implementierung ein theoretisches Fundament (u. a. Mayntz, 1980; 1983).

In der Implementierungsforschung stehen sich zunächst zwei Ansätze gegenüber: Top-Down (siehe z. B. Pressman & Wildavsky, 1973) und Bottom-Up (siehe z. B. Barrett & Fudge, 1981; Lipsky, 2010). Top-Down-Ansätze rücken den Gesetzgeber als zentralen Akteur sowie Faktoren in den Fokus, die von diesem bei der Implementierung beeinflusst werden können (Matland, 1995, S. 146). Die Suche nach allgemeingültigen Mustern und generellen Handlungsempfehlungen steht hierbei im Vordergrund. Dazu zählen beispielsweise eine klare und konsistente Gestaltung von Policy-Zielen (Van Meter & Van Horn, 1975), die Minimierung der Akteurszahl und der Umfang an erforderlichen Änderungen (Pressman & Wildavsky, 1973; Van Meter & Van Horn, 1975) sowie ein dem Policy-Ziel wohlgesonnener Akteur bei der Implementierung (Van Meter & Van Horn, 1975). Die Kritik an Top-Down-Ansätzen (Matland, 1995) aufgreifend, ist der Begriff der Policy-Implementierung bei Bottom-Up-Modellen weiter gefasst und geschieht auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Der Makroebene, auf der zentrale Akteure ein Regierungsprogramm ausarbeiten, und der Mikroebene, auf der lokale Akteure auf die Pläne der Makroebene reagieren, individuelle Programme entwickeln und diese implementieren (Berman, 1978).

Mit Hilfe der Unterscheidung von „Conflict“ (Konflikt) und „Ambiguity“ (Mehrdeutigkeit) einer Policy, liefert Richard Matland eine Matrix zur Erklärung von Unterschieden bei der Implementierung von Policies (Hupe & Hill, 2016, p. 108). Er bringt dabei die zwei bis dahin konträren Denkschulen – Top-Down und Bottom-Up – zusammen, um eine umfassendere und kohärentere Basis für das Verständnis von Policy-Implementierung zu liefern (Matland, 1995, p. 155). Eine Policy gilt als konfliktbehaftet, sobald mehr als eine Organisation die Policy als relevant für ihre Interessen erachtet und diese entgegengesetzt zu den Interessen anderer Stakeholder sind. Dies kann entweder das Ergebnis oder das Umsetzungsvorgehen betreffen (Matland, 1995, p.

156). Bei der Mehrdeutigkeit einer Policy werden ebenfalls zwei Kategorien unterschieden: Eine Policy kann unklar bzw. mehrdeutig in ihren Zielen sein oder mehrdeutig in ihren Methoden bzw. Umsetzungsvorgehen (Matland, 1995, p. 158). Das Musterbeispiel einer Top-Down-Implementierung sieht Matland in einer „Administrativen Implementierung“ bei der sowohl das „Ambiguity“- als auch das „Conflict“-Level gering sind. Der Bottom-Up-Ansatz hingegen besitzt bei einem hohen „Conflict“- und „Ambiguity“-Level Erklärungskraft.

Im Zuge dieses Beitrags bildet Matlands Modell das Fundament zur Beschreibung der OZG-Implementierung auf der Kommunalebene. Die theoretische Erwartung bzgl. der Umsetzung in einzelnen Kommunen unterscheidet sich dabei, je nach dem, in welchem Quadranten die Kommune verortet wird. Matlands Modell wird im Zuge dieses Beitrags neu angewendet. Anstatt verschiedene Policies in der Matrix zu verorten, also Policy-bezogen, wird das Modell auf die verschiedenen Vorgehensweisen von Akteuren im Zuge einer Policy, also akteursbezogen, angewendet (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Ambiguity-Conflict-Modell nach Matland



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Matland (1995).

Im Fall von Quadrant 1 ist das Maß an „Ambiguity“ gering und die Ziele sowie das Vorgehen sind in diesem Fall eindeutig. Ein hohes „Conflict“-Level ergibt sich jedoch daraus, dass die klar definierten Ziele inkompatibel sind und wesentliche Stakeholder sich dem Vorhaben widersetzen (zum Folgenden siehe Matland, 1995, pp. 160-169). Für Kommunen in diesem Quadranten ist hinsichtlich der OZG-Umsetzung unsere Erwartung, dass die Umsetzung langsamer und stark nach individueller Priorisierung der Maßnahmen erfolgt. Bei einem niedrigen „Conflict“-Level hingegen (Quadrant 2) besteht dieses Problem nicht. Ziele, Vorgehensweise sowie Rolle und Verantwortlichkeiten einzelner Stakeholder im Implementierungsprozess sind eindeutig. Wir erwarten für Kommunen in diesem Quadranten eine problemlose Umsetzung des OZG, die in einem größeren Digitalisierungskontext berücksichtigt wird. Im dritten Quadranten ist zwar das „Conflict“-Level niedrig, Ziel und Vorgehen sind jedoch vage und damit das

„Ambiguity“-Level hoch. Der Policy-Outcome bei diesem Typ ist stark kontextabhängig, je nach dem, welche Akteure involviert und aktiv sind. Im Falle von Kommunen dieses Typs ist die theoretische Erwartung, dass die OZG-Umsetzung zwar erfolgt, jedoch eher auf das Nötigste beschränkt bleibt und nur das Minimum an gesetzlichen Vorgaben erfüllt wird. Im Falle des vierten Typs ist sowohl das „Conflict“- als auch das „Ambiguity“-Level hoch. Solche sog. symbolischen Policies erhalten in der Phase ihrer Verabschiedung zwar viel Aufmerksamkeit, haben am Ende jedoch häufig nur geringe Auswirkungen. Wir erwarten für Kommunen in diesem Quadranten, dass eine OZG-Umsetzung erheblich verspätet erfolgt.

4 Forschungsdesign: Fallauswahl und Operationalisierung

Der vorliegende Beitrag greift auf ein exploratives, qualitatives Forschungsdesign zurück, das auf vergleichenden Fallstudien auf kommunaler Ebene basiert. Dieses Vorgehen besitzt mehrere Vorteile. Erstens ermöglichen vergleichende Fallstudien die empirische Überprüfung der theoretisch-konzeptionellen Anwendung des Ambiguity-Conflict-Modells. Zweitens eignen sich Fallstudien besonders zur Aufklärung von bestimmten Funktionsweisen, aber auch zur Evaluation von bestimmten Policies (Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 10, 169), in unserem Falle der OZG-Umsetzung auf kommunaler Ebene. Drittens ist die kommunale Ebene geradezu prädestiniert für eine tiefergehende, empirisch-vergleichende Untersuchung aufgrund des unproblematischen Feldzugangs (Holtkamp, 2008, S. 7 f.).

4.1 Fallauswahl

Die Prinzipien des deutschen Mehrebenensystems haben im Bereich der Digitalisierung zu einer heterogenen IT-Landschaft geführt (dazu auch Kapitel 2). Kommunalpolitik ist Ländersache, wodurch die Rahmenbedingungen für die Gemeinden von den Ländern festgesetzt werden und sich Entscheidungsstrukturen dementsprechend unterscheiden (Bogumil & Holtkamp, 2016, S. 8). Der vorliegende Beitrag ergänzt aktuelle Forschung zur OZG-Umsetzung in Rheinland-Pfalz (Stockmann, 2020) und Thüringen (Synold, 2020) und nimmt hierbei das Bundesland Bayern in den Blick.

Eine wesentliche Rahmenbedingung zur Digitalisierung der Verwaltung ist die bereits vorhandene Infrastruktur. Anhand dieser messbaren Größe wurde im Rahmen des Beitrags nach dem *least likely case design* eine Eingrenzung der zu untersuchenden Region innerhalb Bayerns vorgenommen. Mitte 2017 lag Bayern in Sachen Breitbandausbau im Ländervergleich im hinteren Feld und bei den „alten“ Bundesländern an letzter Stelle (hinsichtlich Verfügbarkeit von schnellem Breitbandinternet; siehe Nier, 2017).⁴ Bayern besitzt neben den Landkreisen und Gemeinden mit seinen sieben Bezirken eine dritte kommunale Ebene (Wehling & Kost, 2010, S. 15 f.), wobei hier insbesondere in Niederbayern die Breitbandverfügbarkeit verhältnismäßig gering ist (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2020). Die Breitbandverfügbarkeit ist hierbei einer der zentralen Bestandteile dafür, dass kommunale Verwaltungen „eine sichere, zuverlässige und effiziente Bereitstellung der Leistungen“ zur Umsetzung des OZG vornehmen können.⁵

Der angestrebte Fokus auf die bisher kaum erforschten kleineren Kommunen führte zwangsläufig zu einer Fokussierung auf Verwaltungsgemeinschaften. VGs sind Zusammenschlüsse benachbarter, kreisangehöriger Gemeinden, die unter Aufrechterhaltung ihrer Eigenexistenz zum Ziel haben, die Leistungs- und Verwaltungskraft der Mitgliedsgemeinden zu stärken (Fuchs, 2010, S. 49). Ein solcher Zusammenschluss ist meist bei kleineren Gemeinden üblich, wurde in der bisherigen Forschung zur OZG-Umsetzung jedoch kaum beachtet (jedoch Synold, 2020). Im Bezirk Niederbayern sind 99 von 255 kreisangehörigen Gemeinden in insgesamt 36 VGs organisiert, die alle per E-Mail kontaktiert wurden. Zehn VGs waren zu einem Experteninterview bereit, wovon neun auch tatsächlich befragt werden konnten.⁶ Aufgrund der COVID-19-Pandemie hatten viele der Verwaltungen in der Phase der Kontaktaufnahme ihren Betrieb größtenteils oder vollständig eingestellt und standen daher nicht zur Verfügung. Hieraus ergab sich zwangsläufig ein erster Selektionsprozess. Eine zweite Selektion ergab sich daraus, dass potenzielle Informationsgeber sich selbst nicht als Experten ansahen, weil das Thema E-Government in ihrer Kommunalverwaltung nur eine untergeordnete Rolle spielen würde. Die neun untersuchten VGs haben das Thema Digitalisierung dagegen höher priorisiert.⁷ Sie zählen daher vermutlich eher zu denjenigen Verwaltungen, die in Sachen Verwaltungsdigitalisierung bzw. OZG-Umsetzung tendenziell weit(er) vorangeschritten sind. Die Interviewten waren vor allem Geschäftsstellenleitende (GSLs) und IT- bzw. EDV-Sachverständige, denn in Bürgerämtern sind es insbesondere Akteure in Leitungspositionen und (in geringerem Maße) die Mitarbeitenden, die Schlüsselrollen bei der Ausgestaltung der Verwaltung innehaben und Rahmenbedingungen, Strategien und konkrete Entscheidungen festlegen (Bogumil, Kuhlmann, Gerber & Schwab, 2019, S. 29 f.).

Unter Berücksichtigung forschungsethischer Aspekte wurden sowohl die informationsgebenden Fachleute als auch die VGs und deren Kreisangehörigkeit vollständig anonymisiert. Um Eigenschaften und Rahmenbedingungen der fortan nummerierten VGs (1-9) in der späteren Interpretation dennoch heranziehen zu können, wurden die verschiedenen Landkreise der VGs mit Buchstaben (A–E) benannt und die VGs in sechs verschiedene Größenklassen eingeteilt (siehe *Tabelle A1* im Anhang).

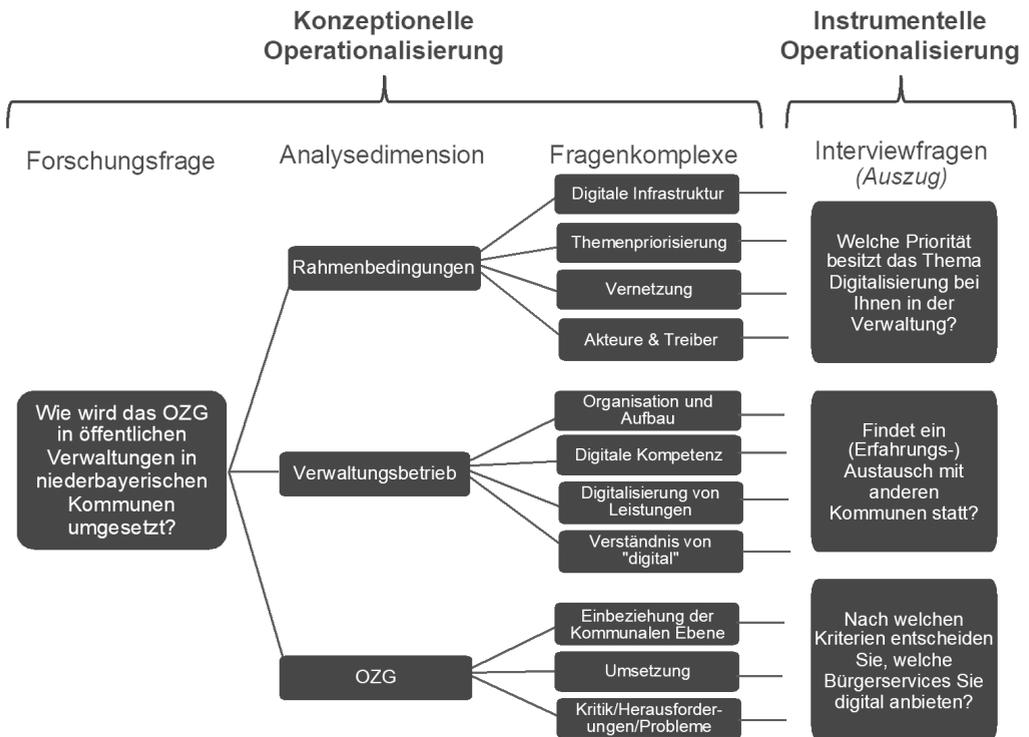
4.2 Operationalisierung

Im Rahmen des Beitrags wurden Experteninterviews mit den GSLs neun verschiedener VGs aus fünf verschiedenen Landkreisen in Niederbayern geführt. In drei Fällen wurden zusätzlich weitere Sachverständige der VG befragt (siehe *Tabelle A2* im Anhang).⁸ Die Befragung von Fachleuten als Methode erwies sich im Falle dieses Forschungsvorhabens als gut geeignet, da alle drei Formen von Wissen – Betriebswissen, Kontextwissen und Deutungswissen – (dazu Kaiser, 2014, S. 44), die zur Beantwortung der Forschungsfrage erforderlich sind, abgerufen werden können. Die Auswahl der Personen erfolgte nach drei Prinzipien: erstens einer Orientierung an der Berufsrolle zur Identifikation von Sachverständigen in diesem Bereich (Meuser & Nagel, 2009, S. 466 ff.). Zweitens verfügen GSLs durch ihre Position über relevantes Wissen bezüglich des Verwaltungsbetriebs und der -organisation, welches in diesem Umfang kaum für andere Verwaltungsmitarbeitende zugänglich ist. Drittens ist die Position auch mit bestimmten Qualifikationen bzw. einer entsprechenden beruflichen Laufbahn verbunden.

GSLs verfügen damit über Expertise zu Ablauf und Organisation der Verwaltung und können auch auf eigene Erfahrungen in den Fachbereichen zurückgreifen.

Zur Informationsgewinnung von aktuellen, bisher nur wenig erforschten Fragestellungen sind „explorative Forschungsinterviews“ am ehesten geeignet. Es geht weniger um das Testen von Hypothesen als um das Sammeln von Informationen und Erkunden von Sachverhalten, „die überhaupt erst die Formulierung von Hypothesen erlauben“ (Kaiser, 2014, S. 29). Solche Forschungsinterviews können kaum mit einem umfassend strukturierten Leitfaden durchgeführt werden, weshalb bei der Operationalisierung zunächst die Analysedimensionen und Fragenkomplexe (konzeptionelle Operationalisierung) gegenüber den Interviewfragen (instrumentelle Operationalisierung) in den Vordergrund rücken (Kaiser, 2014, S. 56 f.). Bei den Interviews wurde ein iteratives Vorgehen gewählt. Die Interviews wurden im Vorhinein nach ihrer zeitlichen Abfolge in drei Gruppen eingeteilt, wobei nach Abschluss einer Gruppe der Interviewleitfaden überarbeitet wurde. Dies betraf nur einzelne Interviewfragen, es wurden jedoch keine Änderungen an Analysedimension oder den Fragenkomplexen selbst vorgenommen, sodass eine Vergleichbarkeit der untersuchten VGs sichergestellt ist.

Abbildung 2: Konzeptionelle und instrumentelle Operationalisierung



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Kaiser (2014, Kapitel 3.1).

Für alle, im Mai 2020 durchgeführten, Interviews galt daher auch das gleiche konzeptionelle Operationalisierungsschema (Abbildung 2). Aus der Fragestellung wurden drei Analysedimensionen für die Befragungen abgeleitet. Während es bei den Rahmenbe-

dingungen vorwiegend um Kontextwissen (z. B. ökonomische und soziale Bedingungen, Handlungsweisen) der Sachverständigen geht, richtet sich bei den Analysedimensionen „Verwaltungsbetrieb“ und „OZG“ das Interesse auf Betriebswissen (u. a. Meuser & Nagel, 2009, S. 471) und auf die Analyse des Prozesses (Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 15). Die Interviews wurden im Anschluss transkribiert sowie manuell kodiert (ein Auszug aus den Interviewfragen sowie eine Übersicht der Ergebnisse nach VG ist im Anhang in den *Tabellen A3 und A4* dargestellt).

5 Ergebnisse: Systematisierung der OZG-Umsetzung auf kommunaler Ebene anhand des „Ambiguity-Conflict“-Modells

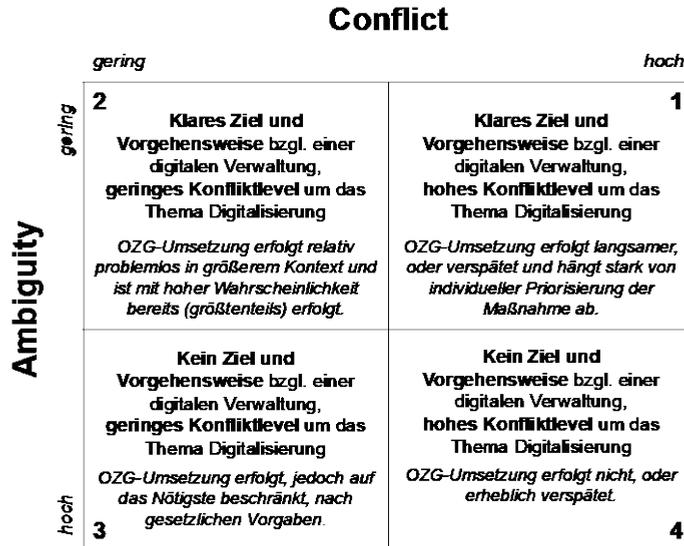
In der Praxis wird die Einbeziehung von Kommunalverwaltungen bei der OZG-Umsetzung zunächst recht deutlich: Aus Sicht aller Befragten haben sich aus dem OZG neue Aufgaben ergeben, die Kommunen umzusetzen haben, denn die Kommunen sind für die allgemeine Öffentlichkeit die zentrale Anlaufstelle, unabhängig davon, wer die Projekte koordiniert oder publik macht (exemplarisch GSL VG 6).

Der Grundgedanke des „Ambiguity-Conflict“-Modells eignet sich unserer Ansicht nach auch zur Beschreibung unterschiedlicher Vorgehensweisen von Kommunen bei der OZG-Implementierung. Da das Modell von Matland (1995) ursprünglich zur Erklärung von Policy-Implementierung auf Nationalstaatsebene entwickelt wurde, gehen wir im Folgenden zunächst auf die Anpassung des Modells im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene ein, bevor die Einordnung der untersuchten VGs in der Matrix vorgenommen wird.

5.1 Das „Ambiguity-Conflict“-Modell im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene

Öffentliche Verwaltungen sind in der Regel von eher traditionell hierarchisch geprägten Strukturen durchzogen. Dass in erster Linie GSLs – gefolgt von Mitarbeitenden – eine herausragende Rolle in der Ausgestaltung der Verwaltung besitzen, haben bereits Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Sascha Gerber und Christian Schwab (2019) gezeigt. Auch die Äußerungen verschiedener GSLs (z. B. in VG 1, VG 7) in den Experteninterviews bestätigen, dass sie sich selbst für einen funktionierenden Verwaltungsbetrieb und dessen Ausgestaltung in der maßgeblichen Rolle sehen. Darüber hinaus wurde bereits in der Frühphase der OZG-Umsetzung von Sachverständigen bemängelt, dass „es einen mangelnden Top-Down-Informationsfluss“ geben würde (Mergel, 2019, S. 164). Die Experteninterviews sind die Basis für die induktive Erarbeitung des „Ambiguity-Conflict“-Modells im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene. Auf ihrer Grundlage wurden Faktoren identifiziert, die durch ihre unterschiedlichen Ausprägungen das Level an „Conflict“ und „Ambiguity“ erhöhen und die OZG-Umsetzung tendenziell erschweren (*Abbildung 3*).

Abbildung 3: Das „Ambiguity-Conflict“-Modell im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Matland (1995).

Die Dimension „Conflict“ greift die teils typischen Eigenschaften und Probleme eines „Street-Level-Bureaucrats“ (SLB) – also des implementierenden Akteurs – auf, wie es Michael Lipsky (2010) in seinem Werk herausgearbeitet hat. Dazu zählt die Ausrichtung auf politische Ziele, also ein grundsätzliches Bestreben, gesetzliche Vorhaben bestmöglich umzusetzen. Darin sehen alle befragten VGs aufgrund begrenzter Ressourcen eine große Herausforderung. Begrenzte finanzielle Mittel, aber gleichermaßen konkurrierende Themen (wie z. B. Wasserversorgung⁹) oder limitierte Verwaltungskapazitäten im Zusammenhang mit weiteren parallelen Aufgabenpaketen (GSL VG 6) erhöhen das „Conflict“-Level (auch Mergel, 2019). In sieben der neun untersuchten VGs übernimmt die EDV-Systembetreuung ein Mitarbeitender zusätzlich zur Haupttätigkeit. Darüber hinaus sind es auch divergierende Interessen bei den Mitarbeitenden, die Konfliktpotenzial bergen. Sieben VGs erklären im Interview, dass die Digitalisierung in ihrer Verwaltung auch im Hinblick auf ihre Mitarbeitenden eine Herausforderung ist (Stichworte: Skepsis, Verweigerung, Überforderung). „Conflict“ ist somit eng verknüpft mit dem Thema Ressourcenallokation.

„Ambiguity“ ist im Hinblick auf die Umsetzung des OZG als (Ziel-)Vorstellung bezüglich einer digitalen Verwaltung zu verstehen. Die Zielvorstellung kann im Sinne von „Ambiguity“ entweder vage oder eindeutig sein. Hier rücken GSLs als zentrale, richtungweisende Akteure in den Vordergrund. Denn wichtige Grundlagen für eine konkrete E-Government-Vision sind das Interesse am Thema und eine entsprechende Priorisierung in der Verwaltung. Hier findet ebenfalls Matlands Unterscheidung in „Ambiguity of Goals“ (Ziel) und „Ambiguity of Means“ (Vorgehensweise) Anwendung. Die Digitalisierung von Bürgerservices ist auf der kommunalen Ebene nicht erst seit Inkrafttreten des OZG ein wichtiges Thema. Die Priorisierung des Themas in der Kommune wird jedoch maßgeblich durch ihre Verwaltung geprägt. Damit einher gehen

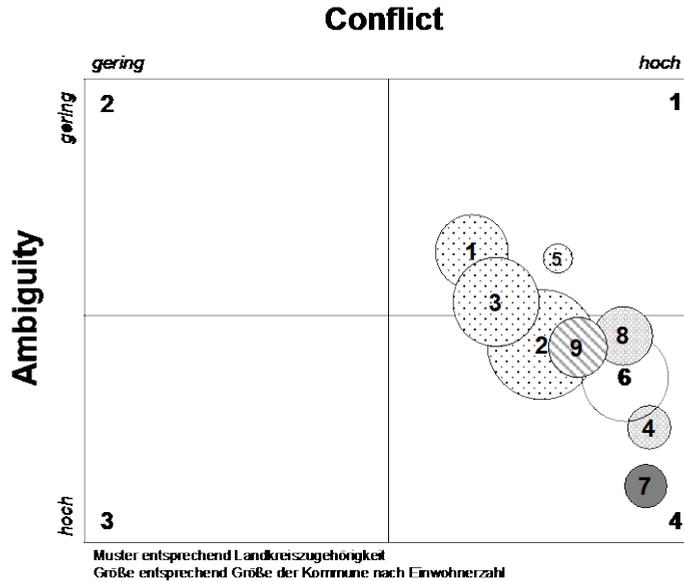
auch Interesse und Wissensstand bzgl. digitaler Themen und die bereits geschaffenen „digitalen“ Grundlagen. Ist die „Ambiguity of Goals“ gering, so hat die Verwaltung ein klares Zielbild. Unter dem Begriff „Means“ ist das Vorgehen bei der Verwaltungsdigitalisierung zu verstehen, dem bei einem geringen Ambiguity-Level klare Maßnahmen zugrunde liegen. Sowohl ein klar definiertes Vorgehen als auch ein eindeutiges Zielbild erfordern jedoch unter anderem Wissen zur Förderlandschaft hinsichtlich der Ausschöpfung finanzieller Möglichkeiten, aber auch technische Expertise, die je nach Größe der Verwaltung fehlen bzw. ausgelagert sein kann, wie sich in den untersuchten Verwaltungen zeigt. Im Falle der VGs werden entsprechende Bürgerservice-Programme von – in Niederbayern vornehmlich zwei – IT-Dienstleistern angeboten. Kommunale Verwaltungen können sich dann bei den externen Dienstleistern individuell zugeschnittene Leistungspakete zusammenstellen. Die befragten Verwaltungen gaben an, dass in ihrer Situation dies der übliche Umsetzungsweg mit wenig Spielraum sei (Leiter Einwohnermeldeamt VG 3). Obwohl laut befragten Kommunen aktuell bereits ca. 60 bis 70 % der im OZG geforderten Bürgerservice-Leistungen von den IT-Dienstleistern angeboten werden und das Portfolio kontinuierlich erweitert wird (GSL VG 6), unterscheiden sich die Angebote in den Gemeinden und damit – wie theoretisch erwartet – der Umsetzungsstand des OZG.

Daraus ergeben sich vier Idealtypen der OZG-Umsetzung kommunaler Verwaltungen, die sich an den Eckpunkten der vier Felder verorten lassen und im folgenden Abschnitt präsentiert werden. Die Charakterisierung und Zuschreibung von Merkmalen basiert auf den Daten aller Experteninterviews. In der Praxis findet man jedoch eher Mischformen vor, wie die Einordnung der Kommunalverwaltungen in das Modell und die Diskussion der Quadranten zeigt. Daher besitzt auch die Position der neun untersuchten Fälle innerhalb eines Feldes Aussagekraft und ist gleichzeitig relativ zu sehen. *Tabelle A4* im Anhang liefert eine Übersicht, welche einzelnen Faktoren das „Conflict“- und „Ambiguity“-Level der einzelnen VGs tendenziell erhöhen (+) oder verringern (-).

5.2 Die OZG-Umsetzung in niederbayerischen Verwaltungsgemeinschaften

Alle neun VGs sind grundsätzlich Mischformen des ersten und des vierten Verwaltungstyps (*Abbildung 4*). Diese Einordnung wird vor allem durch ein vergleichsweise hohes Maß an „Conflict“ bestimmt. Im Folgenden werden die vier Idealtypen gemeinsam mit denjenigen Kommunalverwaltungen diskutiert, die diesen Idealtypen am nächsten kommen.

Abbildung 4: Einordnung der analysierten Kommunalverwaltungen



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Matland (1995), auf Basis eigener Daten.

Idealtyp Nr. 1: geringe Mehrdeutigkeit – hohes Konfliktlevel

Der erste Idealtyp besitzt eine eindeutige Zielvorstellung einer digitalen Verwaltung und ist mit einem hohen Maß an Konflikt konfrontiert. Letzteres hat zur Folge, dass Vorhaben aufgrund von Ressourcenallokationsproblemen nicht vollumfänglich realisiert werden können. Sowohl fehlende finanzielle als auch personelle Mittel erschweren den Weg hin zu einer vollumfänglich digitalen Verwaltung (Mergel, 2019). Auch wenn das Interesse am Thema Digitalisierung groß sein mag, besitzt es nicht zwangsläufig eine sehr hohe Priorität bei der Umsetzung, da andere, konkurrierende Themen häufig als dringlicher bewertet werden. Mitarbeitende sind hierbei nicht nur mit ihren bestehenden Aufgaben ausgelastet, die digitale Transformation der Verwaltung wird von einigen auch als nicht im Interesse aller Beschäftigten angesehen (hierzu auch Lemke, Ehrhardt & Popelyshyn, 2021). Dies hat zur Folge, dass Vorhaben nur einzeln, schrittweise und priorisiert verwirklicht werden können. Zudem treten die typischen Eigenschaften von SLBs zu Tage, wonach eigens entwickelte Routinen und Verfahrensweisen in einem veränderten (digitalen) Umfeld nicht mehr angewendet werden können (Lipsky, 2010, pp. xii ff.). Dies hindert jedoch nicht daran, dass einzelne Sachgebiete weitgehend digital ablaufen können oder man partiell erste Erfahrungen mit digitalen Bürgerservices sammelt. Hierfür wird vorwiegend mit externen Partnern zusammengearbeitet, die die Maßnahmen kostengünstig umsetzen können. Für die OZG-Umsetzung kann dies zweierlei bedeuten: Entweder wurde das Anbieten digitaler Bürgerservices bereits in der Vergangenheit (z. T. sogar vor Inkrafttreten des OZG im Jahr 2017) hoch priorisiert, sodass eine umfassende und weitgehend fristgerechte Realisierung möglich erscheint, oder aber interne Verwaltungsprozesse wurden oder sind höher priorisiert. In letzterem Fall ist eine fristgerechte Umsetzung des OZG allerdings eher unwahrscheinlich.

Dem Idealtyp Nr. 1 steht Verwaltung 5 am nächsten. Letztere weist im Vergleich allerdings ein höheres „Ambiguity“-Level und geringeres „Conflict“-Level auf. Seit ca. fünf Jahren, beginnend mit Serverlösungen und einer eigenen Homepage, geht man schrittweise auch mit einer Verlagerung der Prioritäten in der Verwaltung in Bezug auf die Digitalisierung voran. Hierbei gelten vier Prinzipien: Erstens geht es um die Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen und zweitens um den interkommunalen Austausch, denn „in Zukunft geht es nur gemeinsam besser, schneller, wirtschaftlicher“ (GSL VG 5). Dem getreu hat die VG gemeinsam mit zwei anderen Gemeinden zwei IT-Fachleute angestellt, die bei der Digitalisierung unterstützen und die Umsetzung durch externe IT-Dienstleister begleiten. Drittens wird sich am Willen der Bürgerschaft orientiert, während die finanzielle Komponente an vierter Stelle steht. Das Vorgehen wird in gemeinsamen Besprechungen erarbeitet und auch Bürgerumfragen wurden durchgeführt, um, abweichend vom Idealtyp, Betroffene bei der Digitalisierung einzubeziehen.

Im Unterschied zum Idealtyp ist der Fokus auf die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen stärker ausgeprägt. Dies impliziert eine Abhängigkeit, denn die Verwaltung ist höchstens so weit in der Digitalisierung vorangeschritten, wie es von Gesetzgeberseite gefordert wird. Das Thema Digitalisierung ist zwar hoch priorisiert, Ressourcenknappheit und hohe Komplexität erschweren allerdings ein vollumfängliches Schritthalten, da in diesem Themenfeld eine kontinuierliche Auseinandersetzung und Weiterbildung erforderlich sind (Mergel, 2019). Dafür erforderliche Stellen sind durch die VG allerdings nicht finanzierbar. An anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass es darüber hinaus auch an gutem Personal fehle: „[Natürlich] ist es (...) immer sehr viel Aufwand, bis ich diese Infrastruktur geschaffen habe, aber damit ist es nicht getan. (...) ich muss diese Infrastruktur erhalten, anpassen, updaten, verbessern (...)“ (GSL VG 5). Obwohl die Verwaltungsdigitalisierung nicht mit anderen Themen konkurriert, erfordern Umfang und Komplexität eine Priorisierung der Einzelthemen. So sieht der GSL seine VG an einigen Stellen „gut dabei“, an anderen Stellen wiederum Nachholbedarf (GSL VG 5). Dies unterstreicht die Ergebnisse von Maïke Rackwitz, Thuriid Hustedt und Gerhard Hammerschmid (2021, pp. 109 f.), die ebenfalls anhand von teilstrukturierten Experteninterviews zeigen können, dass insbesondere die hohe Komplexität und eine unzureichende Personalausstattung als große Herausforderungen bei der OZG-Umsetzung angesehen werden.

Idealtyp Nr. 2: geringe Mehrdeutigkeit – geringes Konfliktlevel

Im Falle des Idealtyps Nr. 2 ist sowohl das „Conflict“- als auch das „Ambiguity“-Level gering. Letzteres bedeutet, dass die Verwaltung ein klares Vorgehen und eine eindeutige Zielvorstellung in Bezug auf eine digitale Verwaltung besitzt. Dafür benötigt eine Verwaltung Befürwortende (z. B. Geschäftsstellenleitende, Mitarbeitende oder Bürger), die das Thema nicht nur hoch priorisieren, sondern auch aktiv vorantreiben. Zur Umsetzung des OZG muss eine Verwaltung zudem in der Vergangenheit gewisse Voraussetzungen geschaffen haben, bspw. eine digitale Infrastruktur. Die hohe Priorisierung des Themas Digitalisierung ist mit Interesse und Wissen zu dem Thema verbunden. Dies äußert sich auch in einer aktiven Suche nach digitalen Lösungen sowie der personellen Ausrichtung, denn Strukturen in der Verwaltung signalisieren die Bedeutung und Relevanz von Themen und verkörpern die Expertise in der Organisation

(Fleischer, Bertels & Schulze-Gabrechten, 2018, S. 14). Essenziell für die eigene Vision einer digitalen Verwaltung sind zudem Austausch und Kooperation: Interaktion und Vernetzung mit anderen (benachbarten) Verwaltungen, aber auch mit externen Fachleuten aus dem technischen Bereich, die letztlich dazu beitragen, eine zielgerichtete, ganzheitliche Digitalstrategie zu entwickeln und zu realisieren. Das geringe „Conflict“-Level bringt zum Ausdruck, dass Betroffene (Bürgerschaft, Mitarbeitende) dem Thema positiv gegenüberstehen, man über ausreichend finanzielle Ressourcen und Verwaltungskapazitäten verfügt und keine anderen Themen mit der Verwaltungsdigitalisierung konkurrieren. Die Verwaltung ist in diesem Fall auch weniger mit den klassischen Problemen eines SLB konfrontiert. Die OZG-Implementierung spielt in diesen Verwaltungen nur eine untergeordnete Rolle, da digitale Bürgerservices einerseits ein Selbstverständnis im Zuge eines ganzheitlichen Zielbildes, andererseits Teil eines partizipativen Ansatzes sind, der sämtliche Nutzergruppen digitaler Services bei der Digitalisierung einbindet und zur aktiven Mitgestaltung animiert. Die Umsetzung erfolgt weitgehend problemlos.

Keine der untersuchten Verwaltungen kann in diesem Quadranten verortet werden. Von den untersuchten VGs kommt VG 1 diesem Typus am nächsten, auch wenn sie im ersten Quadranten verortet ist. Im Hinblick auf die Dimension „Conflict“ unterscheidet sich die VG 1 vom Idealtyp durch ihr pragmatisches Vorgehen, wenn es um die Ausrichtung nach gesetzlichen Vorgaben geht. Man versucht, gesetzliche Bestimmungen einzuhalten, entscheidet jedoch auch pragmatisch danach, was in der Verwaltung realisierbar ist (GSL VG 1). Auch die Interessen und Partizipation von Betroffenen entsprechen nicht diesem Idealtyp: Die Interessen sind divergierend, da die Bürgerschaft beispielsweise den analogen dem digitalen Weg vorzieht und bereits bestehende Online-Services kaum in Anspruch nimmt. Mitarbeitende müssen mit viel Aufwand überzeugt und in die Neuerungen eingeführt werden. Finanzielle und personelle Ressourcen sind beschränkt. Zum anderen basiert die Ausgestaltung des Vorgehens stark auf den alleinigen Entscheidungen des GSL und erscheint weniger partizipativ. Der GSL sieht das OZG eher kritisch, da es in seinen Augen nicht weit genug geht und dem eigentlichen Ziel nicht gerecht werden würde (GSL VG 1). Beim „Ambiguity“-Level unterscheidet sich die VG 1 sowohl hinsichtlich „Ambiguity of goals“ als auch bezüglich „Ambiguity of means“ vom Idealtypen Nr. 2. Mit dem voranschreitenden Breitbandausbau ist die Verwaltung aktuell – wenn auch in einem fortgeschritteneren Stadium als VGs 2-9 – noch mit der Schaffung von Rahmenbedingungen beschäftigt. Sie sieht sich als Pionier des Landkreises: ca. 90% der internen Vorgänge sind laut GSL digital abbildbar. Die VG besitzt ein digitales Bürgerserviceportal, worüber ca. 20 Leistungen für die Bürgerschaft auch online durchführbar sind. Im Experteninterview selbst sticht eher die Begeisterung des GSL für zukünftige Möglichkeiten der Digitalisierung hervor als der Fokus auf ein eigenes, auf die Verwaltung zugeschnittenes Zielbild. Trotzdem liegen dem Vorgehen klare Motive zugrunde. Die Verwaltung sucht aktiv nach digitalen Lösungen, ist hierbei aber aufgrund fehlender Fachexpertise und ausgebildetem IT-Personal stark von externen Firmen und der Meinung von Fachexperten abhängig. Der Austausch mit anderen Kommunen wird als wichtig erachtet. Hier bestehen zudem Abhängigkeiten zu umliegenden Gemeinden aufgrund eines gemeinsamen Datenschutzbeauftragten.

Idealtyp Nr. 3: hohe Mehrdeutigkeit – geringes Konfliktlevel

Für Idealtyp 3 – eine öffentliche Verwaltung mit einem hohen „Ambiguity“- und geringem „Conflict“-Level – ist die Digitalisierung bisher nicht aufgrund begrenzter Ressourcen nur wenig vorangeschritten, sondern wegen fehlender oder vager Zielbilder und Vorgehensweisen. Dem Thema E-Government wird in diesem Verwaltungstyp nur geringe Priorität eingeräumt, jedoch wird gemäß der typischen Ausrichtung an politischen Zielen durch die SLBs (Lipsky, 2010, pp. xii ff.) versucht, die gesetzliche Mindestanforderung an Digitalem in der Verwaltung zu erfüllen. Da man sich in der Verwaltung selbst nur wenig mit dem Thema auseinandersetzt, bestehen in diesen Fällen Abhängigkeiten zu IT-Firmen mit den erforderlichen Kenntnissen. Dies gilt auch für die Umsetzung des OZG. Der Idealtyp Nr. 3 könnte bis 2022 zwar einen größeren Fortschritt erzielen als Idealtyp Nr. 1; da aber die Einhaltung gesetzlicher Forderungen im Vordergrund steht und Maßnahmen auf das Nötigste beschränkt werden, ist die Digitalisierung unter Umständen weder nachhaltig noch führt sie zwangsläufig zu einem Nutzenzuwachs innerhalb der Verwaltung. Denn das OZG regelt zunächst lediglich die Digitalisierung im Frontend (IT-Mitarbeitender VG 3, Experteninterview, 2020), aber die Bearbeitung der Anliegen in der Verwaltung kann auch nach der OZG-Umsetzung, wie gewohnt, analog erfolgen. Dies geschieht nach der Digitalisierung der Leistungen im Frontend allerdings mit Medienbrüchen, wenn die digitalen Informationen zur Weiterverarbeitung erneut auf ein analoges Informationsmedium übertragen werden müssen. Keine der untersuchten Verwaltungen kann diesem Verwaltungstyp zugeordnet werden, da alle ein hohes „Conflict“-Level aufweisen.

Idealtyp Nr. 4: hohe Mehrdeutigkeit – hohes Konfliktlevel

Im vierten idealtypischen OZG-Umsetzungsszenario ist die Verwaltung mit einem hohen „Ambiguity“-Level konfrontiert: Es besteht wenig Fachwissen und die Digitalisierung besitzt geringe Priorität. Zudem sieht sich die Verwaltung mit einem hohen „Conflict“-Level konfrontiert, bedingt durch knappe Ressourcen, begrenzte Kapazitäten, konkurrierende Themen und divergierende Interessen. In der Konsequenz ist man bei der OZG-Umsetzung stark auf externe Expertise und zweckgebundene Mittel angewiesen, damit in das wenig beachtete Thema investiert wird. Verwaltungen gehen nur ungern von bestehenden Lösungen weg (EDV-Systemadministrator VG 6; vgl. auch Stockmann 2020, S. 97 für die OZG-Umsetzung in rheinland-pfälzischen Kommunen). In Kombination mit dem hohen „Conflict“-Level ist eine weit reichende Umsetzung des OZG bis 2022 nicht realisierbar. Die Verwaltungen können von vornherein nicht Schritt halten, da es bereits an den digitalen Grundstrukturen mangelt (z. B. digitale Infrastruktur, Besitz einer eigenen Homepage). Diese müssen erst sukzessive geschaffen werden, um digitale Bürgerservices anbieten zu können (hierzu auch Synold, 2020 für die OZG-Umsetzung in thüringischen Kommunen).

Von den befragten VGs weist VG 7 die größten Parallelen zu diesem Typ auf. In dieser Verwaltung wird zum Interviewzeitpunkt (Mai 2020) die Digitalisierung durch den neuen GSL seit einem Jahr vorangetrieben. Mit diesem verfügt die VG im Unterschied zum Idealtyp über einen Befürworter und Treiber. Zuvor wurde diesem Thema in der Verwaltung keine Bedeutung beigemessen. Inzwischen wurden grundlegende Rahmenbedingungen zur Digitalisierung geschaffen und die VG befand sich zum Interviewzeitpunkt im Aufbau einer eigenen Homepage. Ein Mitarbeitender widmet sich

neben seiner Haupttätigkeit zu einem Drittel der EDV und bildet die Schnittstelle zu einem externen Dienstleister, der die Programme liefert. Hinsichtlich des „Conflict“-Levels sieht man sich analog zum Idealtyp beschränkten Ressourcen gegenüber, was der GSL auch auf die ländlich geprägte Gegend zurückführt. Nicht nur aus finanzieller Sicht muss die Digitalisierung der Verwaltung stückweise in Angriff genommen werden, sondern auch aus personeller Sicht, denn Mitarbeitende müssen aus- und weitergebildet werden, damit Änderungen bei ihnen auch das nötige Maß an Akzeptanz erfahren (GSL VG 7).

Insgesamt zeigt sich, dass die Anwendung von Matlands Modell auf der Mikroebene mit einer damit einhergehenden Fokussierung auf das Verhalten sowie die Ziele und Strategien individueller Akteure eine Systematisierung von kommunalen Verwaltungsgemeinschaften bei der OZG-Umsetzung ermöglicht. Es zeichnet sich jedoch auch ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zu Matlands ursprünglichem Modell ab: Während bei Matland ein geringes „Conflict“- und „Ambiguity“-Level auf der Makroebene mit Fokus auf einzelne Policies eine klassische Top-Down-Implementierung bedeuten, ist es in unserem Modell auf der Mikroebene und einer Bottom-Up-Perspektive umgekehrt: Die Abwesenheit von Konflikten sowie eine klare Vision und Vorgehensweise eröffnen Handlungsspielräume, die eine Bottom-Up getriebene Verwaltungsdigitalisierung ermöglichen. Im Falle eines hohen „Conflict“- und „Ambiguity“-Levels ist man jedoch zum einen auf die Leitlinien Vorgesetzter sowie auf deren Macht bzw. Durchsetzungsvermögen angewiesen, um erste Schritte in Richtung einer erfolgreichen OZG-Umsetzung zu gehen.

6 Diskussion und Fazit

Die Forschungsfrage, wie das OZG in öffentlichen Verwaltungen in niederbayerischen Kommunen umgesetzt wird, kann im Rahmen des vorliegenden Beitrags für neun Verwaltungsgemeinschaften folgendermaßen beantwortet werden: Die Gestaltungsspielräume aller untersuchten Verwaltungen sind begrenzt und von externen Akteuren – insbesondere IT-Dienstleistern, die entsprechende Programme zur Verfügung stellen, – beeinflusst. Zudem ist eine starke Orientierung an den lokalen Erfordernissen und Bedürfnissen der Bürger erkennbar. Durch die Einordnung in das für den Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene angepasste „Ambiguity-Conflict“-Modell von Matland (1995) wird sichtbar, dass ein eher hohes „Conflict“-Level, beispielsweise aufgrund von Ressourcenknappheit, die Umsetzung des OZG zwar tendenziell erschwert, Verwaltungen dem Thema Digitalisierung allerdings trotzdem Bedeutung beimessen. Geringe Level an „Conflict“ und „Ambiguity“ erleichtern die OZG-Umsetzung und ermöglichen es Kommunen, den eigentlichen Zielen des OZG näher zu kommen: die Vereinfachung des Zugangs zur Verwaltung und das Erzielen von Fortschritten, um die digitale Verwaltung in Deutschland voranzubringen (Vorwort von Klaus Vitt in: Stocksmeier & Hunnius, 2018).

Die Untersuchung der Fragestellung anhand von Einzelfallstudien zeigt, dass die OZG-Umsetzung in den Verwaltungen zwar Parallelen aufweist, sich aber auch in vielen Punkten voneinander unterscheidet. Der Beitrag offenbart die Heterogenität und das Gefälle innerhalb der kommunalen Ebene. Die Umsetzung erfolgt nicht nur fall-spezifisch in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Schnelligkeit, sie ist

auch eingebettet in ein komplexes Gefüge aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Verwaltungseigenschaften. Diese Erkenntnis hat auch Auswirkungen auf die Übertragbarkeit der vorliegenden Ergebnisse: Da im Rahmen dieser qualitativen Forschung nur ein kleiner Ausschnitt der kommunalen Ebene untersucht wurde, ist ihr Gültigkeitsbereich entsprechend begrenzt. Die Ergebnisse entsprechen jedoch größtenteils den Befunden von Ines Mergel (2019) und Rackwitz, Hustedt und Hammerschmid (2021), die auf unterschiedlicher Datenbasis ebenfalls eine zu große Komplexität, mangelnde Führung und unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung als Hinderungsgründe für eine effiziente und schnelle OZG-Umsetzung anführen (auch die Ergebnisse von Stockmann, 2020 und Synold, 2020).

Die Übertragbarkeit des „Ambiguity-Conflict“-Modells auf den kommunalen Digitalisierungskontext kann als Ausgangspunkt dazu dienen, kommunale Verwaltungen hinsichtlich der OZG-Umsetzung systematisch und vergleichend einzuordnen. Die Erklärung *allein* anhand des „Ambiguity-Conflict“-Modells ist jedoch nicht frei von Schwächen. So ist der Status Quo einer Verwaltung auch durch Entscheidungen geprägt, die in der Vergangenheit getroffen wurden (Pfadabhängigkeit). Dieser Grundgedanke liegt dem historischen Institutionalismus zugrunde, der davon ausgeht, dass Entscheidungsräume aufgrund vorangehender Entscheidungen begrenzt sind, Wandel nur allmählich vonstattengeht und Akteure trotz gleicher externer Herausforderungen auf unterschiedlichen Pfaden verbleiben können (Keating, Loughlin & Deschouwer, 2003, p. 23). Im Allgemeinen geht das Theorem der Pfadabhängigkeit mit dem Leitgedanken einer anhaltenden Stabilisierung von Technologien und Institutionen einher, wobei verschiedene Kontinuitätssichernde Mechanismen wirksam sein können (Beyer, 2005). Insbesondere der Ansatz von Paul David ist im Rahmen dieser Reflexion vielversprechend, der die Pfadabhängigkeit am Beispiel der Qwerty-Tastatur aufzeigt (David, 1985). Ungeachtet der Tatsache, dass der Grund dieser Tastaturanordnung längst weggefallen war und obwohl es aus Effizienz- und Ergonomiesicht längst optimierte Tastenanordnungen gab, war die Qwerty-Tastenanordnung lange Standard. David (1986) führt dies auf eine pfadabhängige Stabilisierung zurück, die drei Ursachen hat: „system scale economies“, „technical interrelatedness“ und „quasi-irreversibility of investment“. Inwiefern vor diesem Hintergrund eine OZG-Umsetzung bis 2022 und damit wesentliche Änderungen im Verwaltungsablauf auf der Kommunalebene auch praktisch realisierbar sind, gilt es zu hinterfragen.¹⁰

Die Berücksichtigung dieses Ansatzes liefert nur einen von mehreren Vorschlägen für weitere Forschungsfragen. Eine Ausweitung der Fallzahlen, bei der die Umsetzung verschiedener kommunaler Verwaltungstypen (z. B. hinsichtlich Größe, Region, ländlich oder urban) in den Fokus gerückt wird, würde weitere, vergleichende Untersuchungen ermöglichen. Eine weitere Anknüpfung könnte ein deduktiv und quantitativ geleitetes Forschungsvorhaben sein, das die Untersuchung einer deutlich größeren Fallzahl ermöglicht. Hierfür könnte das aktuell bestehende Modell dann um eine Skala zur Einordnung der Verwaltungen erweitert werden, die die Merkmale unterschiedlich gewichtet. Eine weitere vergleichende Forschungsmöglichkeit ergibt sich bei Berücksichtigung der zeitlichen Komponente. Die Datenerhebung des vorliegenden Beitrags stammt aus dem ersten Halbjahr 2020, d. h. zu Beginn der COVID-19-Pandemie. Hier hat sich eine neue Forschungslücke mit großer Brisanz aufgetan: Wie hat sich im Zuge dieses externen Schocks die Bedeutung von Onlinezugang und digitaler Verwaltung für das gesamte deutsche Mehrebenensystem im Allgemeinen, aber insbesondere für

die Kommunalebene entwickelt? Digitale Bürgerservices ermöglichen es den Verwaltungen, trotz der pandemiebedingten Umstände die Anliegen ihrer Bürgerschaft weiterhin zu bearbeiten. Wie in mehreren Experteninterviews (VG 1, VG 2, VG 9) explizit erwähnt wurde, fragen Bürger seit Beginn der COVID-19-Pandemie die digitalen Angebote verstärkt nach. Abschließend wurde in mehreren Gesprächen deutlich (z. B. GSL VG 3, GSL VG 5), dass bislang die Folgekosten für Instandhaltung oder Wartung weitgehend außer Acht gelassen werden. Inwieweit diese fehlende Finanzierung die Umsetzung des OZG auf Kommunalebene verlangsamt, gilt es in Zukunft zu erforschen.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.
- 2 Zu einzelnen Modellprojekten siehe u. a. das Modellvorhaben „Smarte.Land.Regionen“ (<https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/smarte-landregionen/mud-smarte-landregionen.html> [05.03.21]).
- 3 Jörg Bogumil, Stephan Grohs und Sabine Kuhlmann (2006, S. 155) führten in der ersten Jahreshälfte 2005 eine schriftliche Befragung „aller deutschen Städte über 20.000 Einwohner, von drei Vierteln der Städte und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner (ohne regionalen Bias) sowie von zwei Dritteln der deutschen Landkreise“ durch.
- 4 Im April 2021 steht der Freistaat mittlerweile im Ländervergleich auf Platz 7 (Tenzer, 2021).
- 5 So die Beschreibung auf der Seite des Bundesministeriums des Innern, Bau und Heimat: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/grundlagen-node.html> [12.08.21].
- 6 Ein Interview wurde kurzfristig abgesagt und konnte nicht binnen des Erhebungszeitraums nachgeholt werden.
- 7 Dies konnte in allen Interviews bestätigt werden auf die Frage, wie das Thema Digitalisierung in der Verwaltung priorisiert ist.
- 8 Die Interviews (Dauer ca. 00:30 bis 1:15 Stunden) wurden COVID-19-bedingt per Telefon durchgeführt.
- 9 Genannter Grund, warum eine Kommunalverwaltung die Digitalisierung nur gering priorisiert, und ein Interview ablehnte: In ländlichen Regionen wurden bis dato viele Anwesen über eigene Brunnen versorgt, was aufgrund gesetzlicher Vorgaben und technischer Gegebenheiten nun nicht mehr möglich ist.
- 10 Darüber hinaus könnte sich aber auch die Positionierung einzelner Kommunen im Modell im Laufe der Zeit ändern. Eine solche zeitlich dynamische Betrachtungsweise über einen längeren Zeitraum hinweg ist jedoch im aktuellen Beitrag nicht möglich und muss weiterer Forschung überlassen werden.

Literatur

- Barrett, Susan & Fudge, Colin (Eds.) (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Methuen.
- Berman, Paul (1978). The study of macro- and micro-implementation. *Public Policy*, 26(2), 157-184.
- Beyer, Jürgen (2005). Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. *Zeitschrift Für Soziologie*, 34(1), 5-21. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2005-0101>.
- Blatter, Joachim K., Langer, Phil. C. & Wagemann, Claudius (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14955-0>.
- Bogumil, Jörg (2009). Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland. In Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive* (S. 17-30). Wiesbaden: VS Verlag.

- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan & Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS – Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37/2006* (S. 151-184). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (Hrsg.) (2016). *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland*. Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11847-1>.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg, Jann, Werner & Nullmeier, Frank (2006). *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 31/2006*.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine, Gerber, Sascha & Schwab, Christian (2019). *Bürgerämter in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748901778>.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020). *Konjunkturpaket: Bundesregierung investiert in digitale Zukunft*. Verfügbar unter: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2020/konjunkturpaket.html> [01.08.2021].
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2020). Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2020). *Erhebung der atene KOM im Auftrag des BMVI*. Berlin: BMVI.
- Creutzburg, Dietrich (2016). Behörden fürchten die Digitalisierung mehr als die Flüchtlingskrise. *FAZ*. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutsche-behoerden-rueckstaendig-bei-digitalisierung-14272761/starke-herausforderung-14273270.html> [25.03.2020].
- David, Paul A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, N, 332-337. <http://www.jstor.com/stable/1805621>.
- David, Paul A. (1986). Understanding the Economics of QWERTY: The Necessity of History. In William N. Parker (Ed.), *Economic History and the Modern Economist* (pp. 30-49). London: Basil Blackwell.
- Deutscher Bundestag Haushaltsausschuss (2017). *Stenografisches Protokoll 18/102*. Deutscher Bundestag – Stenografischer Dienst. Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/501272/f9441e219b614ecd3a031a6%20d2096ba59/102_protokoll-data.pdf [12.05.2020].
- Europäische Kommission (2020). The Digital Economy and Society Index (DESI). Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> [13.07.2020].
- Fleischer, Julia, Bertels, Jana & Schulze-Gabrechten, Lena (2018). *Stabilität und Flexibilität*. Baden-Baden: Nomos.
- Fleischer, Julia & Carstens, Nora (2021). Policy labs as arenas for boundary spanning: inside the digital transformation in Germany. *Public Management Review*. DOI: 10./1080/14719037.2021.1893803.
- Fromm, Jens, Welzel, Christian, Nentwig, Lutz & Weber, Mike (2015). *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Gutachten für den Normenkontrollrat*. Kompetenzzentrum Öffentliche IT & Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Verfügbar unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/E-Government+in+Deutschland> [13.07.2020].
- Fuchs, Georg (2010). Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (S. 40-62). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), (2017). <http://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf> [13.06.2020].
- Heuermann, Roland, Engel, Andreas & Von Lucke, Jörn (2018). Digitalisierung: Begriff, Ziele und Steuerung. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal & Christian Bressemer (Hrsg.), *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden* (S. 9-50). Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

- Heuermann, Roland, Tomenendal, Mattias & Bressemer, Christian (2018) (Hrsg.). *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden*. Berlin/Heidelberg: Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-662-54098-5>.
- Holtkamp, Lars (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-90811-3>.
- Hupe, Peter L. & Hill, Michael J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121. <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>.
- IT-Planungsrat (2018). *Rahmen für die Programmorganisation zur OZG-Umsetzung: Version 0.8*. Verfügbar unter:
https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/27_Sitzung/TOP03_Anlage4_DigiPro.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [15.04.2020].
- Kaiser, Robert (2014). *Qualitative Experteninterviews*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-02479-6>.
- Keating, Michael, Loughlin, John, & Deschouwer, Kris (2003) (Eds.). *Culture, Institutions and Economic Development. A study of eight European Regions*. Cheltenham: Elgar.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2007). *Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung*. Bericht 2/2007.
- Lemke, Florian, Ehrhardt, Konstantin & Popelyshyn, Olha (2021). Support and Resistance of Public Officials Towards Current eGovernment Initiatives – A Case Study on Ukraine and Germany. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 61-80.
- Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- Matland, Richard E. (1995). Reviewed Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174.
- Mayntz, Renate (1980) (Hrsg.). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate (1983) (Hrsg.). *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 162-171.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth, & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465-480). VS Verlag.
- Nier, Hedda (Statista). (2017). *Breitbandausbau: Schnelles Internet nicht überall verfügbar*. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/infografik/5445/verfuegbarkeit-von-schnellem-breitbandinternet-in-deutschland/> [17.04.2020].
- Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals*. University of California Press.
- Prognos & Behördenspiegel (2019). *Der Trendreport Digitaler Staat: Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf. Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern*. Verfügbar unter:
https://www.digitaler-staat.org/wp-content/uploads/2019/04/Trendreport_2019.pdf [01.06.2020].
- Rackwitz, Maike, Hustedt, Thuriid & Hammerschmid, Gerhard (2021). Digital transformation: From hierarchy to network-based collaboration? The case of the German "Online Access Act". *dms – der moderne staat*, 14 (1), 101-120.
- Rüscher, Daniel (2017). Der digitale Zugang der Bürger zum Staat durch das Onlinezugangsgesetz. DVBl. – *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 24, 1530-1535.
- Schwab, Christian, Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg & Gerber, Sascha (2019). *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland* (427. Band). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

- Stockmann, Franz (2020). Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes auf kommunaler Ebene: Untersuchung des Potentials der Digitalisierung anhand ausgewählter Kommunen in Rheinland-Pfalz. *WITI-BERICHT* Nr. 3, Speyerer Arbeitshefte Nr. 240.
- Stocksmeier, Dirk & Hunnius, Sirko (2018). *OZG-Umsetzungskatalog: Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*.]init[AG im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Verfügbar unter:
https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [19.05.2020].
- Synold, Christian (2020). Implementation des Onlinezugangsgesetzes auf kommunaler Ebene im Freistaat Thüringen. *WITI-BERICHT* Nr. 6, Speyerer Arbeitshefte Nr. 247.
- Tenzer, F. (Statista). (2021). *Verfügbarkeit von schnellem Breitbandinternet für Haushalte in Deutschland nach Bundesland*. Verfügbar unter:
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/418427/umfrage/verfuegbarkeit-von-breitbandinternet-50mbits-nach-bundeslaendern/> [20.07.2021].
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>.
- Wehling, Hans-Georg & Kost, Andreas (2010). Kommunalpolitik in der Budnesrepublik Deutschland – eine Einführung. In Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (2., aktualisierte und überarbeitete Auflage) (S. 7-18). Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschrift der Autor*innen:*

Michèle Jaich, Münchner Straße 31, 82024 Taufkirchen,
 E-Mail: michele.jaich@yahoo.com.

Dr. Martin Gross, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80538 München,
 E-Mail: martin.gross@gsi.uni-muenchen.de.

Anhang

Tabelle A1: Liste der untersuchten Verwaltungen

VG	Einwohnerzahl und (Anzahl Mitgliedsgemeinden)	Landkreis
1	6.001-7.000 (4)	A
2	9.001-10.000 (3)	A
3	7.001-8.000 (3)	A
4	4.001-5.000 (2)	B
5	3.000-4.000 (2)	A
6	7.001-8.000 (4)	C
7	4.001-5.000 (2)	D
8	5.001-6.000 (2)	B
9	5.001-6.000 (3)	E

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A2: Übersicht Datenquellen

VG	Befragte Experten	Interviewform	Datum des Interviews
1	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	14.05.2020
2	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	14.05.2020
3	Geschäftsstellenleitende Stellv. Geschäftsleitende IT-Mitarbeitende Leitende Einwohnermeldeamt	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	15.05.2020
4	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	18.05.2020
5	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	15.05.2020
6	Geschäftsstellenleitende EDV-Beauftragter	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	27.05.2020
7	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon ohne Aufzeichnung	27.05.2020
8	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	28.05.2020
9	Geschäftsstellenleitende EDV-Systembetreuende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	29.05.2020

*nach Zustimmung durch Experten

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A3: Auszug Fragen (Sortierung nach Analysedimension)

Analysedimension	Fragenkomplex	Interviewfrage
Rahmenbedingungen	Themenpriorisierung	Wie hoch wird das Thema Digitalisierung bei Ihnen priorisiert?
Rahmenbedingungen	Vernetzung	Findet ein (Erfahrungs-)Austausch mit anderen Kommunen statt?
Rahmenbedingungen	Akteure/Treiber	Welche Rolle spielen die Bürger bei der Verwaltungsdigitalisierung?
Verwaltungsbetrieb	Organisation und Aufbau	Welche Probleme/Herausforderungen sehen Sie bei der Digitalisierung?
Verwaltungsbetrieb	Digitale Kompetenz	Wie viel IT-Expertise liegt bei Ihnen in der Verwaltung und wobei sind Sie auf externe Partner angewiesen
Verwaltungsbetrieb	Digitalisierung von Leistungen	Nach welchen Kriterien werden Leistungen/Prozesse bei Ihnen in der Verwaltung digitalisiert?
OZG	Einbeziehung der kommunalen Ebene	Werden Sie aus Ihrer Sicht durch das Gesetz in die Pflicht genommen und wenn ja, wie?
OZG	Umsetzungsstand	Wie viele Ihrer Bürgerservice-Leistungen müssen Sie durch das OZG nun digital anbieten und wie viele werden bereits digital angeboten?
OZG	Kritik/Herausforderungen/ Probleme	Welche Probleme/Herausforderungen sehen Sie in der Umsetzung des OZG?

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A4: Einordnung der VGs anhand von aus den Interviews abgeleiteten Faktoren

Conflict	Nr. der Verwaltungsgemeinschaft (VG)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Faktoren zur tendenziellen Einordnung									
fehlende Triebkraft von Bund und Ländern bei der Digitalisierung auf der Kommunalebene	+	++	+	++	-	--	+	+	++
Geringe Priorisierung von Digitalisierung	--	-	--	+	--	-	+	-	-
Ablehnung der Stakeholder (Mitarbeitende der Verwaltungen, Bürger/innen) von Digitalisierung	-	+	-	++	-	++	+	+	-
personelle/finanzielle Ressourcenknappheit	+	++	+	++	++	++	++	++	++
Konkurrierende Themen (z.B. Regelung von Wasserversorgung)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unzufriedenheit des/der Befragten in Bezug auf E-Government und OZG in Deutschland	+	++	+	++	+	++	+	+	+
Schwierigkeiten im vollumfänglichen Umfang das Thema Verwaltungsdigitalisierung zu bearbeiten (Digitalisierung von Bestandsdaten, Datenschutz/-sicherheit, Prozesse)	+	++	++	++	++	++	++	++	++
fehlende Harmonisierung bestehender Gesetze mit E-Government-Themen	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Mangelnde Nutzung digitaler Services durch Bürger/innen	++	+	k.A.	++	k.A.	++	k.A.	++	+
Ambiguity	Nr. der Verwaltungsgemeinschaft (VG)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Faktoren zur tendenziellen Einordnung									
fehlende Digitalisierungstreiber und -befürwortende (z.B. Bürger/innen, Geschäftsstellenleitende, Mitarbeitende)	-	-	-	+	-	-	+	-	-
fehlende Grundlagen/Rahmenbedingungen für eine digitalisierte Verwaltung (z.B. Stand Breitbandausbau, digitale Infrastruktur)	-	+	k.A.	+	+	-	++	-	-
geringer Umsetzungsstand bzgl. Digitalisierung (von Bürgerservice-Leistungen)	-	-	-	-	-	-	++	-	-
Ambiguity of goals (Vision/Ziel)									
Mangel an Interesse und Wissen zu dem Thema digitale Verwaltung (insbesondere Bürgerservices)	-	+	-	+	-	+	+	+	+
Fehlender Austausch und Zusammenarbeit (interkommunal; überregional, international)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mangel an Zukunftsvisionen / fehlende Digitalstrategie	-	+	-	+	-	+	+	+	+
Ambiguity of means (Vorgehen)									
Mangelndes Wissen bzgl. Förderlandschaft und Inanspruchnahme von Förderungen	k.A.	--	--	+	--	+	++	-	-
Fehlende "Digital"-Kompetenz und Expertise in der Verwaltung (personelle Ausrichtung hinsichtlich IT)	+	++	-	++	-	++	+	+	+
Abhängigkeit von externen Firmen	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Passiver, reaktiver Umgang und keine Suche nach digitalen, umsetzbaren Lösungen	-	++	++	++	-	+	++	++	++

Die Darstellung bildet keine Skalierung ab, sondern zeigt Tendenzen, die folgendermaßen codiert wurden:

- niedrige Tendenz zu Conflict/Ambiguity
- eher niedrige Tendenz zu Conflict/Ambiguity
- + eher hohe Tendenz zu Conflict/Ambiguity
- ++ hohe Tendenz zu Conflict/Ambiguity

Lesebeispiel zu VG1: „Eine eher hohe (+) Unzufriedenheit des Befragten [...] hat ein eher hohes (+) Level an Conflict zur Folge.“

Quelle: Eigene Darstellung.