

Kommunale Verwaltungsdigitalisierung im föderalen Kontext: ein europäischer Ländervergleich

Justine Marienfeldt, Jakob Kühler, Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller

Zusammenfassung: Dieser Beitrag vergleicht die kommunale Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz (DACH-Länder) als Vertreter der kontinentaleuropäisch-föderalen Verwaltungstradition bei zugleich unterschiedlichen Digitalisierungsansätzen und -fortschritten.

Basierend auf Interviews mit 22 Expert*innen und Beobachtungen in je einer Kommune pro Land sowie Dokumenten-, Literatur- und Sekundärdatenanalysen untersucht die Studie, wie Verwaltungsdigitalisierung im Mehrebenensystem organisiert ist und welche Rolle dabei das Verwaltungsprofil spielt sowie welche Innovationsschwerpunkte die Kommunen im Hinblick auf die Leistungserbringung und die internen Prozesse setzen. Die Ergebnisse zeigen, dass der hohe Grad lokaler Autonomie den Kommunen ermöglicht, eigene Akzente in der Verwaltungsdigitalisierung zu setzen. Zugleich wirken die stark verflochtenen komplexen Entscheidungsstrukturen und hohen Koordinationsbedarfe in verwaltungsföderalen Systemen, die in Deutschland am stärksten, in Österreich etwas schwächer und in der Schweiz am geringsten ausgeprägt sind, als Digitalisierungshemmnisse. Ferner weisen die Befunde auf eine unitarisierende Wirkung der Verwaltungsdigitalisierung als Reformbereich hin. Insgesamt trägt die Studie zu einem besseren Verständnis dafür bei, welche Problematik die Verwaltungsdigitalisierung für föderal-dezentrale Verwaltungsmodelle mit sich bringt.

Schlagwörter: Digitalisierung, Verwaltungsreform, Kommunen, DACH-Länder, Vergleich

Local government digitalization in a federal context: A European country comparison

Abstract: This article compares the digitalization of local government in Germany, Austria and Switzerland (DACH countries) as representatives of the continental European federal administrative tradition, but with different approaches to and progress in digitalization.

Based on interviews with 22 experts and observations in one municipality per country as well as document, literature and secondary data analyses, the study examines how administrative digitalization is organized in the multi-level system and what role the administrative profile plays in this, as well as what innovation priorities the municipalities set with regard to service provision and internal processes.

The results show that the high degree of local autonomy enables the municipalities to set their own innovation priorities. Simultaneously, the highly intertwined complex decision-making structures and need for coordination in federal administrative systems, which are most pronounced in Germany, somewhat weaker in Austria and least pronounced in Switzerland, act as barriers to digitalization. Furthermore, the findings point to a unitarizing effect of administrative digitalization as an area of reform. Overall, the study contributes to a better understanding of the problems that administrative digitalization poses for federal-decentralized administrative systems.

Keywords: Digitalization, administrative reform, local government, DACH countries, comparative case study

1 Einleitung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist seit Mitte der 2000er Jahre das zentrale Thema der Verwaltungsmodernisierung (Bogumil & Jann, 2020, S. 45–46; Kuhlmann & Marienfeldt, 2023, S. 322 ff.; Mergel, 2019). Verwaltungsdigitalisierung umfasst dabei eine Vielzahl von Service-, Prozess-, IT- und Managementinnovationen sowohl im Außen- als auch im Innenverhältnis der öffentlichen Verwaltung (Heuermann et al., 2018; De Vries et al., 2016): Einerseits beinhaltet sie somit die Bereitstellung von Informationen, vor allem aber die Kommunikation und Interaktion zwischen Bürger*innen und Verwaltung über Internettechnologien mit dem Ziel der Leistungserbringung (externe Digitalisierung) (Bogumil et al., 2022; Gräfe et al., 2024; Schwab et al., 2019). Andererseits umfasst sie die Nutzung neuer Technologien, die Bereitstellung neuer Services und die Anpassung von Prozessen innerhalb der Verwaltung (interne Digitalisierung) (Mergel et al., 2019). Die Kommunen stellen durch die Nähe zu den Bürger*innen die wichtigste Ebene der Erbringung öffentlicher Leistungen dar (Kuhlmann & Bouckaert, 2016) und spielen somit eine ausschlaggebende Rolle bei der Digitalisierung der angebotenen Leistungen und der diesen zugrundeliegenden internen Prozesse (Kuhlmann & Heuberger, 2023). Im europäischen Vergleich zeigt sich jedoch, dass die kommunale Ebene im Vergleich zu anderen Verwaltungsebenen bei der Digitalisierung in Verzug geraten ist (Europäische Kommission, 2023b). Gerade in Deutschland, Österreich und der Schweiz (DACH-Länder) verfügen Kommunen über eine vergleichsweise hohe Autonomie und Handlungsspielräume im Organisationsbereich. Oftmals stehen sie allerdings vor der Herausforderung, dass es ihnen an finanziellen Mitteln, personellen Ressourcen, (IT-) Kompetenzen und IT-Infrastruktur mangelt, die als wesentliche Grundlage für die strategische und operative Umsetzung der Digitalisierung gelten (Meijer, 2015; De Vries et al., 2016). Hieraus entsteht für die Kommunen häufig ein Dilemma zwischen der Ausübung lokaler Autonomie und dem Wunsch nach mehr Unterstützung durch die übergeordneten Ebenen.

Angesichts ihrer wichtigen Rolle bei der öffentlichen Leistungserbringung finden Kommunen in der international vergleichenden verwaltungswissenschaftlichen Digitalisierungsforschung vergleichsweise wenig Beachtung. Diese Forschungslücke greift der vorliegende Beitrag auf und untersucht die kommunale Verwaltungsdigitalisierung in ländervergleichender Perspektive. Die DACH-Länder wurden als Vertreter einer gemeinsamen kontinentaleuropäisch-föderalen Verwaltungstradition ausgewählt, die zugleich unterschiedliche Digitalisierungsansätze und -fortschritte aufweisen, worin wir das „Puzzle“ der folgenden Analyse sehen. Um diese Unterschiede zu erklären, wird zum einen die Art und Weise, wie Verwaltungsdigitalisierung im Mehrebenensystem organisiert ist, untersucht. Denn um die Dynamiken der kommunalen Reformaktivitäten zu verstehen, ist ihre institutionelle Einbettung im Mehrebenensystem zu berücksichtigen (Cinar et al., 2024; Kuhlmann et al., 2021). Zum anderen wird analysiert, welche Innovationsschwerpunkte die Kommunen in Bezug auf die lokale Leistungserbringung gegenüber den Bürger*innen (externe Digitalisierung) und im Hinblick auf Prozesse innerhalb der Verwaltung (interne Digitalisierung) setzen. Schließlich

werden weitere institutionelle und kulturelle Merkmale der Verwaltungssysteme herangezogen, um die unterschiedliche Responsivität der kommunalen Akteure gegenüber digitalen Innovationen zu erklären.

In den letzten Jahren haben sich verschiedene Forschungsstränge herausgebildet, die sich mit der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung auseinandersetzen. Diese umfassen Fragen nach der Art des Wandels sowie nach Treibern, Erklärungsfaktoren und Auswirkungen von Digitalisierung (vgl. Fischer et al., 2021; Haug et al., 2023), teils mit Blick auf die kommunale Ebene (Budding et al., 2018; Kuhlmann & Heuberger, 2023). Auch die vergleichende Verwaltungsforschung hat sich ansatzweise dem Thema zugewandt (Breugh et al., 2023; Marienfeldt, 2021; Rackwitz & Palaric, 2023). Wie bereits beschrieben, spielt die kommunale Ebene bei diesen internationalen Vergleichen in der Regel jedoch eine nachrangige Rolle (für eine Ausnahme siehe Ingrams et al., 2020), sodass hier ein besonderer Forschungsbedarf besteht. Insbesondere institutionelle Ansätze, die nach den organisatorischen, politischen und administrativen Kontextbedingungen der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor, speziell auf kommunaler Ebene, fragen, kommen bislang deutlich zu kurz.

Trotz vergleichbarer Verwaltungssysteme zeigen sich Unterschiede im kommunalen Digitalisierungsfortschritt und seinen Ausprägungen zwischen den Ländern. Ähnlich wie andere Verwaltungsreformen, etwa das New Public Management (NPM), ist auch die Verwaltungsdigitalisierung in die jeweiligen Verwaltungssysteme und -kulturen eingebettet und wird von diesen beeinflusst (Breugh et al., 2023; Kuhlmann & Wollmann, 2019). Der vorliegende Beitrag setzt hier an und konzentriert sich auf die folgenden zwei Leitfragen, die mittels einer vergleichenden Fallstudie der DACH-Länder beantwortet werden sollen:

- (1) *Wie ist die Verwaltungsdigitalisierung im Mehrebenensystem der DACH-Länder organisiert und welche Rolle spielt dabei das kontinentaleuropäisch-föderale Verwaltungsprofil mit den Kommunen als Schlüsselakteuren?*
- (2) *Inwieweit unterscheiden sich die Digitalisierungsansätze in den DACH-Ländern, insbesondere im Hinblick auf die kommunalen Innovationsschwerpunkte?*

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst erfolgen eine konzeptionelle Einordnung des Untersuchungsgegenstandes und die Herleitung des vergleichenden Forschungsdesigns (Kapitel 2). Anschließend werden die Methoden und die Datenbasis erläutert (Kapitel 3). In Kapitel 4 werden die empirischen Befunde in einer „country-by-country“-Logik dargestellt. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse verglichen und diskutiert (Kapitel 5) und Schlussfolgerungen für die Verwaltungspraxis und die Verwaltungsforschung gezogen (Kapitel 6).

2 Digitalisierung der kommunalen Verwaltung als Verwaltungsreform

2.1 Externe und interne Digitalisierung

Digitalisierung, verstanden als die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Organisationen des öffentlichen Sektors, hat breiten Eingang in die Innovationsforschung gefunden (Cinar et al., 2024). Zum einen betrifft die externe Dimension der

Digitalisierung – auch als E-Government, E-Services oder digitale Verwaltungsleistungen bezeichnet – die Veränderung der Leistungserbringung gegenüber Bürger*innen oder Unternehmen. Diese umfasst die Bereitstellung von Informationen, vor allem aber die Kommunikation und Interaktion zwischen Bürger*innen und Verwaltung über Internettechnologien (Bogumil et al., 2022; Gräfe et al., 2024; Schwab et al., 2019). Ziel ist hier (soweit die Leistung dies zulässt) eine medienbruchfreie, Ende-zu-Ende-Digitalisierung von der Antragstellung über die Bearbeitung bis hin zur Übermittlung des Ergebnisses an den Antragstellenden durchzuführen. Zum anderen bezieht sich die interne Dimension von Digitalisierung auf die Anpassungen von Prozessen innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltungseinheiten durch die Nutzung neuer Technologien (Mergel et al., 2019). Digitalisierung umfasst somit sowohl Service- und Prozessinnovationen in Bezug auf Verwaltungsprozesse, als auch IT- und Managementinnovationen, wie neue Software, Strategien oder Rollen (Heuermann et al., 2018, S. 16; De Vries et al., 2016, S. 153). Abhängig vom Umfang der Veränderung können diese Innovationen im Sinne des von Mergel, Edelmann und Haug (2019) vorgeschlagenen Kontinuums als digitale Bereitstellung (*digitization*) (1:1-Umwandlung von analog zu digital), Digitalisierung (*digitalization*) (Anpassung von Dienstleistungen und Prozessen) und digitaler Transformation (*digital transformation*) (kulturelle, organisatorische und relationale Veränderungen) verstanden werden.

2.2 Verwaltungsprofile und ihre Offenheit für Verwaltungsreformen

Anknüpfend an einschlägige Typologien der vergleichenden Verwaltungswissenschaft (siehe Kuhlmann, 2019; Kuhlmann & Wollmann, 2019), gehen wir von der Annahme aus, dass Verwaltungsreformen (hier: die kommunale Verwaltungsdigitalisierung) entscheidend durch die jeweiligen Ausgangs- und Kontextbedingungen in den Ländern beeinflusst werden. Dabei kommt der institutionellen Dimension (Verwaltungsaufbau und Funktionalprofil der Kommunen) sowie der kulturellen Dimension (Verwaltungskultur) besondere Bedeutung zu (ebd.). Die hier untersuchten Länder der DACH-Gruppe zeichnen sich zwar durch ein gemeinsames kontinentaleuropäisch-föderales Verwaltungsprofil aus, jedoch weisen sie im Hinblick auf ihre intergouvernementalen Systeme und der Rolle der Kommunen auch eine Reihe von Unterschieden auf, von denen wir annehmen, dass sie lokale Digitalisierungsdynamiken (mit-)erklären können (siehe Tabelle 2 im Anhang).

Bezogen auf die institutionelle Dimension sind der Verwaltungsaufbau (Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung) (Pollitt & Bouckaert, 2017) sowie das Funktionalprofil der Kommunen (Umfang und Wichtigkeit kommunaler Aufgaben sowie kommunale Autonomie in der Aufgabenerledigung) entscheidend (Kuhlmann & Wollmann, 2019; Ladner et al., 2019). Der *Verwaltungsaufbau* und die *funktionale Aufgabenverteilung* im föderalen Mehrebenensystem bestimmen, welche Ebenen überhaupt für die Digitalisierung bestimmter Verwaltungsleistungen und Prozesse zuständig sind. Daraus folgt, inwieweit die lokale Ebene autonom über Vorgehen und Schwerpunktsetzung bei der Digitalisierung entscheiden kann. Für die DACH-Länder institutionell bedeutsam sind das Subsidiaritätsprinzip und die starke Stellung der kommunalen Selbstverwaltung. Die Aufgabenerledigung sowohl von übertragenen Staatsaufgaben als auch kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben obliegt maßgeblich den subnational-dezentralen Institutionen. Die stark dezentralisierte Struktur lässt sich mit unterschiedlichen Vermutungen hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung verknüpfen. Ei-

nerseits wäre anzunehmen, dass in diesem Kontext nur eine gering ausgeprägte zentrale Einführung digitaler Verwaltungsleistungen und -prozesse in den Kommunen stattfindet. Dies stellt in der Folge eine eher hinderliche strukturelle Ausgangsbedingung dar, da zur Koordinierung von Innovations-/Digitalisierungsaktivitäten eher spezialisierte zentrale Institutionen als vorteilhaft erachtet werden (Cinar et al., 2024).

Auch die unterschiedliche Ausgestaltung des Föderalismus und der Kommunalssysteme in den drei Ländern lässt verschiedene Annahmen hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung zu. Während Deutschland und Österreich dem Prinzip des kooperativen Föderalismus folgen, ist die Schweiz durch einen Wettbewerbsföderalismus gekennzeichnet (Krumm, 2015). Während die Gliedstaaten in Deutschland und Österreich maßgeblich an der Gestaltung zentralstaatlicher Politiken beteiligt sind (Politikverflechtung) und diese überwiegend in eigener Verantwortung umsetzen (Verwaltungsföderalismus), stehen Dezentralität, sub-staatliche Autonomie und eigene Politikgestaltung der Gliedstaaten im Schweizer Föderalismus deutlich stärker im Vordergrund. Verwaltungsföderale und unitarisierende Elemente sind in der Schweiz weniger ausgeprägt, wenngleich sie durchaus zunehmen. Hiermit im Einklang steht auch der unterschiedliche Grad an lokaler Autonomie, der gemäß des „Lokalen Autonomie Index“ (Ladner & Keuffer, 2021) in der Schweiz (79,1 von max. 100 Punkten) größer ist als in Deutschland (73,1) oder Österreich (63,3). Lokale Autonomie bezieht sich hier u. a. auf die Entscheidungskompetenzen, die funktionalen Zuständigkeiten und den Umfang der Leistungserbringung sowie die Organisationshoheit, die personellen und finanziellen Ressourcen der Kommunen. Während die funktionale Zuständigkeit (*policy scope*) und die Unabhängigkeit des lokalen Einflusses auf die Leistungserbringung (*effective political discretion*) in Deutschland wesentlich ausgeprägter sind als in Österreich oder der Schweiz (Ladner et al., 2019, S. 91–93), zeichnet sich die Schweiz durch eine höhere Organisationshoheit (*organizational autonomy*) sowie eine geringere staatliche Aufsicht (*administrative supervision*) aus (ebd., S. 163–165, S. 184–185). Hervorstechend ist zudem die ausgeprägte fiskalische Autonomie der Schweizer Gemeinden (Anteil der Steuereinnahmen, über die die Gemeinden selbst entscheiden, am kommunalen Gesamtbudget: ca. 60%). Dies kontrastiert sowohl mit Deutschland (ca. 23%) als auch Österreich (ca. 35%) (Kuhlmann et al., 2021, S. 57–58). Darüber hinaus spielen in der Schweiz direktdemokratische Verfahren und die stärkere Wettbewerbsorientierung auf der subnationalen Ebene (z. B. Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen) eine wichtige Rolle (Kuhlmann, 2019).

Insofern kann für die Schweiz davon ausgegangen werden, dass die ausgeprägte Kommunalautonomie eine staatlich gelenkte Verwaltungsdigitalisierung im lokalen Raum eher erschwert und die Orientierung an lokalen Gegebenheiten, z. B. hinsichtlich der Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen, möglicherweise stärker ausgeprägt ist. Im Vergleich dürfte die unitarisierenden, verwaltungsverflochtenen Strukturen in Deutschland und – noch ausgeprägter – in Österreich die vertikale Koordination der Verwaltungsdigitalisierung eher erleichtern und bei den Kommunen eine stärkere Orientierung an der Landes- oder Bundesebene vorzufinden sein. Andererseits könnte es aber auch naheliegen, dass der starke Verwaltungsföderalismus und die Politikverflechtung in Deutschland und Österreich als Blockade für Innovationen und als Hemmnisse für lokale Modernisierungsaktivitäten wirken, während die größere sub-nationale Autonomie und stärker ausgeprägte Entkoppelung der Ebenen in der Schweiz digitalisierungsbezogene Entscheidungen und Umsetzungsprozesse erleichtern.

Verwaltungskulturell sind alle drei Länder stark legalistisch geprägt. Die dominierende Rechtsstaatskultur zeigt sich unter anderem in der Ausrichtung des Verwaltungshandelns an legaler Korrektheit, Regelorientierung und an der zentralen Rolle des kodifizierten Rechts im Verwaltungsvollzug, der als Regelumsetzung im Wege der Rechtskonkretisierung verstanden wird. Zudem dominiert im öffentlichen Dienst juristisch geschultes Personal (Kuhlmann & Wollmann, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Für die kontinentaleuropäischen Verwaltungsprofile ist ferner eine klare Trennung von öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft charakteristisch, die dazu führt, dass Reformansätze aus dem Privatsektor, wie NPM, stärker mit Widerständen zu kämpfen haben als etwa im angelsächsischen und skandinavischen Raum (vgl. Bach et al., 2017; Kuhlmann & Bouckaert, 2016; Kuhlmann & Wollmann, 2019). Diese Merkmale können zu einer gewissen Zurückhaltung gegenüber (aus der Privatwirtschaft importierten) digitalen Werkzeugen führen, wofür es empirische Anhaltspunkte gibt (Mergel, 2021). Vor diesem Hintergrund kann in den DACH-Ländern zum einen vermutet werden, dass die Responsivität gegenüber Digitalisierungsreformen eher gering ist und dass sie sich bei der Verwaltungsdigitalisierung insgesamt weniger offen verhalten als angelsächsische oder skandinavische Länder. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die digitalisierungshemmende Wirkung in Deutschland und Österreich stärker zur Geltung kommt als in der Schweiz, da dort der Legalismus und die Vorstellung von einer hierarchischen Unterordnung zwischen Staat und Gesellschaft weniger ausgeprägt sind.

Für die DACH-Länder kann angenommen werden, dass dezentrale Digitalisierungsansätze und Formen der freiwilligen Zusammenarbeit eine größere Rolle spielen. In diesen Konstellationen rücken die Charakteristika der Kommunen in den Vordergrund. Der lokale Entscheidungsspielraum, finanzielle und personelle Ressourcen sowie die fachliche Expertise vor Ort könnten folglich zentrale Determinanten der kommunalen Digitalisierung darstellen und zu entsprechend heterogenen Dynamiken und Outcomes hinsichtlich ihrer Ausgestaltung führen.

3 Methode und Daten

Zur Beantwortung der beiden oben skizzierten Forschungsfragen wurde das Forschungsdesign einer qualitativen vergleichenden Fallstudie gewählt (Blatter et al., 2007). Die Untersuchung stützt sich zum einen auf Dokumenten-, Literatur- und Sekundärdatenanalysen, zum anderen auf Expert*inneninterviews und teilnehmende Beobachtungen in ausgewählten Fallkommunen.

Im ersten Schritt wurden relevante Literatur und Dokumente identifiziert, wozu neben Forschungsartikeln in Fachzeitschriften und Buchpublikationen auch Länderberichte, Indices und Vergleichsstudien von Regierungsorganisationen, internationalen Organisationen oder Denkfabriken gehören. Zentrale Auswahlkriterien waren inhaltliche Relevanz und methodische Vielfalt, um ein möglichst umfassendes Bild der kommunalen Verwaltungsdigitalisierung in den DACH-Ländern zu gewinnen. Die Auswahl der drei Länder mit ähnlichem Verwaltungsprofil wurde getroffen, um zu untersuchen, inwiefern unter ähnlichen Ausgangsbedingungen (*Most Similar System Design*) gleichartige oder unterschiedliche Digita-

lisierungsansätze entstehen und welche Ursachen es für diese Verschiedenheiten geben mag (*Methods of Difference*) (Blatter et al., 2007, S. 142–143).

Im zweiten Schritt erfolgte eine eigene Datenerhebung in drei Fallkommunen, um die Verwaltungsdigitalisierung im alltäglichen, realen Umfeld zu untersuchen (van Thiel, 2022, S. 87). Die Ergebnisse der Fallstudien dienen somit der Kontrastierung und Vertiefung der Dokumentenanalyse. Die Auswahl der Fallstudienkommunen erfolgte auf der Grundlage theoretischer Überlegungen: Die Kommunen sollten in Bezug auf Rahmenbedingungen wie Bevölkerungszahl und finanzielle Lage der Kommunen möglichst typisch für das jeweilige Land sein. Die Städte sollten mittelgroß, d. h. weder Hauptstädte, Metropolen oder sehr kleine Gemeinden, und weder außergewöhnlich wohlhabend noch arm sein. Darüber hinaus wurde darauf geachtet, dass die Kommune sich proaktiv dem Thema Digitalisierung widmet und dies nach außen hin transparent kommuniziert, z. B. durch eine formale Digitalisierungsstrategie oder der organisationalen Verankerung einer/eines Digitalisierungsbeauftragten, Chief Digital Officers (CDO) oder einer ähnlichen Stelle bzw. Einheit im Organigramm. Nach einer Vorauswahl und initialen Kontaktaufnahme mit geeigneten Kommunen folgten Vorgesprächen mit den CDOs und anschließend die Datenerhebung. Diese umfasste mehrere Methoden: Expert*inneninterviews, Beobachtungen und Dokumentenanalyse von bspw. Strategiedokumenten oder Ratsbeschlüssen.

Zunächst fanden leitfadengestützte Expert*inneninterviews mit 22 Interviewpartner*innen aus Politik und Verwaltung statt (siehe Tabelle 3 im Anhang). Die Gespräche dauerten 30 bis 90 Minuten und fanden online oder vor Ort im Zeitraum von Dezember 2022 bis April 2023 statt. Der Leitfaden umfasste dabei folgende Themen: Rolle der Befragten und ihr Verständnis von digitaler Transformation, Strategie und Umsetzungsstand, Digitalisierungsprozess und Akteure, Steuerung und Koordination und (erwartete) Effekte. Der Leitfaden wurde an die Befragten angepasst und konzentrierte sich auf die für ihre beruflichen Rollen relevanten Themen. Die Auswahl der Gesprächspartner*innen erfolgte nach ihrer Relevanz für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung aus der Außenperspektive (z. B. Bürgermeister*innen, Verwaltungsleitung, CDO, Abteilungsleitung, Personalrat, Beschäftigte) (*purposive sampling*) sowie der Binnenperspektive, indem die Befragten stets um Empfehlungen nach weiteren Gesprächspartner*innen gefragt wurden (z. B. Leitung Pilotprojekte) (*Schneeballsystem*) (Seyfried & Veit, 2016). Bei den Vor-Ort-Besuchen fanden ferner teilnehmende Beobachtungen von Sitzungen und informelle Gespräche statt, deren Eindrücke in Feldnotizen festgehalten wurden. Zusätzlich wurden öffentlich zugängliche Dokumente wie die Website der Kommunalverwaltung, Strategiedokumente und Umsetzungsberichte sowie lokale Zeitungsartikel untersucht. Durch die Triangulation verschiedener Datenerhebungsmethoden, einer Vielzahl von Datenquellen sowie mehrerer Untersuchenden konnte ein umfassender Überblick über die kommunalen Digitalisierungsansätze gewonnen werden (van Thiel 2022, S. 92).

Die Analyse erfolgte anhand der Betrachtung sowohl fallinterner als auch fallübergreifende Musteranalysen (Eisenhardt, 1989). Die Analyse gliedert sich entlang der beiden Untersuchungsebenen. In einem ersten Schritt wurde die oben beschriebene Literatur, Dokumente und Sekundärdaten gesichtet. Informationen zum Steuerungsansatz der kommunalen Digitalisierung wurden gesammelt und zusammengefasst. Diese Informationen wurden schließlich mit denen in den Fallkommunen gewonnenen Aussagen zu ihrer Einbindung im Mehrebenen-system kontrastiert und verglichen. Die daraus entstandenen Ergebnisse auf Länderebene wurden jeweils von Forschenden aus den jeweiligen Ländern geprüft. Im zweiten Schritt

wurden die Fallstudien ausgewertet. Mithilfe der Transkripte und interner Dokumente wurden Fallstudienberichte erstellt, auf denen basierend die individuellen Muster der Fälle und überraschende Erkenntnisse identifiziert wurden. Dabei wurden die empirischen Beobachtungen bezüglich der Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Hinblick auf die Literatur aufgeführt. Die Interpretationen wurden innerhalb des Forschungsteams diskutiert, um Unklarheiten und abweichende Interpretationen zu beseitigen. Dieses strukturierte Vorgehen trug dazu bei, zuverlässige und nachvollziehbare Ergebnisse zu erzielen.

4 Ergebnisse

4.1 Deutschland

Nationaler Digitalisierungsansatz und Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem

Die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland ist von einer Vielzahl an Digitalisierungsverantwortlichen und komplexen Umsetzungsstrukturen (Nationaler Normenkontrollrat, 2021; Richter, 2022) gekennzeichnet. Grundlegend ist das E-Government-Gesetz (EGovG) von 2013 und vor allem das Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017. Während das EGovG mit dem Ersetzen der Schriftform, u. a. durch die eID-Funktion des neuen Personalausweises, die Voraussetzung für zeit- und ortsunabhängige Verwaltungsdienste schuf, verpflichtete das OZG den Bund, die Länder und die Kommunen 575 Verwaltungsleistungen bis 2022 zu digitalisieren und im Portalverbund des Bundes, einer Bündelung dezentraler Verwaltungsportale, anzubieten.

Das OZG wurde – gemessen an seinen eigenen Zielen – inzwischen von der Fachcommunity recht einhellig als gescheitert beurteilt (siehe Nationaler Normenkontrollrat, 2023). Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass, wie der Bundesrechnungshof (2023) bemängelte, das Bundesministerium des Innern den Fortschritt bereits beschönige, indem eine OZG-Leistung auch dann als digitalisiert dargestellt wird, wenn nur eine Leistung aus einem gesamten Leistungsbündel von einer Kommune in Deutschland digital angeboten wird (Reifegrad 2). Am Beispiel sächsischer Kommunen zeigen Röber et al. (2023) auf, dass die postulierten Ziele des OZG auf der kommunalen Ebene bislang nicht erreicht worden sind: Lediglich eine Minderheit der befragten Kommunen bietet überhaupt Informationen zu angebotenen Leistungen online an (OGZ-Reifegrad 1), sehr wenige Kommunen ermöglichen eine Online-Beantragung (OGZ-Reifegrad 2) und lediglich eine einzige sächsische Kommune kann Leistungen vollständig digital abwickeln (OGZ-Reifegrad 3). Die geringe Umsetzung wird unter anderem damit begründet, dass das OZG trotz Frist keinen Rechtsanspruch seitens der Bürger*innen und keine Konsequenzen oder gar Sanktionen für die Verwaltung bei Nichterreichung vorsah (Nationaler Normenkontrollrat, 2021). Inzwischen wurde ein OZG 2.0 (vom Deutschen Bundestag beschlossener Gesetzesentwurf von Februar 2024) auf den Weg gebracht, das eine Umsetzungsfrist von fünf Jahren – allerdings nur für Unternehmensleistungen – vorsieht, jedoch für Bürger*innen einen Rechtsanspruch zumindest auf digitale Bundesleistungen formuliert und insgesamt Verwaltungsdigitalisierung „als Daueraufgabe“ konzipiert.

Zwar ist die Entwicklung in Deutschland, wie beispielsweise im Zeitverlauf des Digital Economy and Society Index (DESI) der Europäischen Kommission (2023a) zu sehen, stetig und in der Geschwindigkeit dem EU-Durchschnitt entsprechend. Allerdings erzielt Deutschland im Vergleich weiterhin unterdurchschnittliche Werte, da die anderen Länder ihre Angebote ebenfalls ausbauen. Auch im E-Government Benchmark (Europäische Kommission, 2023b) erzielt Deutschland mit 65 von 100 möglichen Punkten im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 70 Punkten leicht unterdurchschnittliche Ergebnisse.

Auch in der Wissenschaft wird der deutsche Ansatz, Digitalisierung durch ein starres Gesetz und nicht durch eine anpassungsfähige, ebenenübergreifende Strategie zu steuern, kritisch gesehen (Proeller et al., 2023). Mit Blick auf die lokale Ebene ist festzustellen, dass der gesetzesebasierte Ansatz vielfach an der kommunalen Realität vorbeigeht, da die Kommunen nicht ausreichend in die regulative Ausgestaltung eingebunden sind. Zudem geraten sie aufgrund des komplizierten Förder- und Finanzierungsregimes in eine starke Abhängigkeit von Landes- und Bundesebene (Mergel, 2021). Ferner werden die Governance-Strukturen der Digitalisierungspolitik generell kritisiert. Diese sind durch eine Vielzahl von Akteuren wie dem IT-Planungsrat oder der von Bund und Ländern getragene Förderale IT-Kooperation (FITKO) geprägt. In der Literatur werden die Governance-Strukturen als eine Ursache für das Hinterherhinken Deutschlands in internationalen Rankings angesehen (vgl. Heuberger, 2022; Kuhlmann & Bogumil, 2021).

Trotz der (bislang eher mäßig erfolgreichen) Versuche höherer Ebenen, die kommunale Verwaltungsdigitalisierung bundes- und landesgesetzlich zu steuern, ist diese faktisch durch eine hohe Eigenständigkeit der Kommunen gekennzeichnet, wobei sich die Kommunen auf ihre Organisationshoheit stützen. Zudem haben die Länder darauf verzichtet, Verwaltungsdigitalisierung zur kommunalen Pflichtaufgaben zu machen, da dies das Konnexitätsprinzip und eine Finanzierungsverantwortung auslösen würde. Daraus lässt sich ableiten, dass die kommunale Digitalisierung in Deutschland stark lokal und situativ ausgestaltet wird.

Kommunale Innovationsschwerpunkte

In der untersuchten deutschen Fallkommune wird, neben dem OZG, der Reformdiskurs auf nationaler Ebene als wichtigste Referenz für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung verstanden. Gegenwärtig würde Digitalisierung als „Allheilmittel“ (D04) auf Bundes- und Landesebene verstanden und müsse dementsprechend auch in den Kommunen umgesetzt werden. Das OZG sei zwar auch „Push-Faktor“, der jedoch zahnlos wahrgenommen wird, da er nicht an Sektionen oder wirksame Anreize geknüpft ist (D01).

Die Einrichtung der Stelle eines CDOs im Jahr 2019 markierte in der Fallkommune den Start zur Verwaltungsdigitalisierung, an die sich die Erstellung eines formalen Strategiedokuments anschloss. Hierfür wurden finanziert durch Fördermittel des Landes externe Beratungsdienstleistungen in Anspruch genommen. Die Ziele der Etablierung eines kommunalen Serviceportals mit integrierten digitalen Leistungen für Bürger*innen und Unternehmen sowie die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) bilden hier die wesentlichen Innovationsschwerpunkte. Ziel ist es insbesondere, Fehler zu minimieren und die Revisionssicherheit zu gewährleisten (D02). Der Gewinn von Effizienz oder die Verbesserung der Leistungsqualität wurden vordergründig kaum genannt. Hierin spiegeln sich das spezifisch deutsche legalistische Verwaltungsverständnis und das auf Gerichtsfestigkeit ausgegerichtete Verwaltungshandeln wider.

Ausweislich unserer empirischen Befunde kann die Autonomie der deutschen Fallkommune bei der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung als hoch angesehen werden. Diese Autonomie wird von den Befragten aber nicht nur als Vorteil verstanden. Stattdessen würden diese eine stärkere Steuerung durch das Land durchaus begrüßen: So könnte beispielsweise das Land die Verantwortung für bestimmte Projekte (z. B. ein Länderportal) übernehmen und die Kommunen zwar in den Umsetzungsprozess einbeziehen, jedoch ohne dass die Kommunen die Belastungen allein zu tragen hätten (D01, D07). Die für die Befragten schwer kalkulierbare Dynamik der Digitalisierungspolitik auf Länder- wie auf Bundesebene führt dazu, dass vor Ort eine Doppelstrategie angewendet wird. Einerseits konzentriert man sich auf für die Stadt relevante und in Eigenregie umsetzbare Digitalisierungsprojekte (z. B. internes DMS). Andererseits werden solche Projekte zurückgestellt, bei denen potenziell eine Zentralisierung auf Landes- oder Bundesebene denkbar sowie wünschenswert und gegebenenfalls zu erwarten wäre (z. B. neues Onlineportal für digitale Verwaltungsleistungen).

4.2 Österreich

Nationaler Digitalisierungsansatz und Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem

Laut DESI-Index zählt Österreich europaweit zum vorderen Mittelfeld der Verwaltungsdigitalisierung (Platz 9 im Jahr 2022). Im Bereich digitaler Leistungserbringung gegenüber Bürger*innen und Unternehmen, Nutzungsgrad der Leistungen und dem Grad der vorausgefüllten Formulare bewegt sich das Land um den europäischen Durchschnitt. Auch im E-Government Benchmark (Europäische Kommission, 2023b) zeigt das Land überdurchschnittliche Ergebnisse (78 Punkte, EU-Durchschnitt: 70). Im Vergleich liegt Österreich mit Ausnahme der Bereitstellung digitaler Dienstleistungen durchgehend vor Deutschland.

Wie Polzer und Meyer (2023) konstatieren, existiert in Österreich keine sektoral übergreifende Digitalisierungsstrategie zur Bündelung der Bemühungen des Bundes. Vielmehr verteilen sich die Maßnahmen auf verschiedene Strategien und Maßnahmenpakete. Kernstück der zentralen Digitalisierung ist die App „Digitales Amt“, die das Pendant zur Online-Plattform *oesterreich.gv.at* bildet. Diese Online-Plattform ist die moderne Weiterentwicklung des bereits 1997 geschaffenen Portals *HELP.gv.at*, das Informationen über die Leistungsbeschaffung für Bürger*innen digital zur Verfügung stellte (Höchtel & Lampholtshammer, 2018). Auch heute werden dort die digital zur Verfügung stehenden Leistungen aller Ebenen des Staates gelistet und verlinkt. Mit dem „Digitalen Amt“ gehört Österreich bei der Nutzer*innenfreundlichkeit der digitalen Services über Mobiltelefone zur europäischen Spitzengruppe (Europäische Kommission, 2023a). Die 2023 neu geschaffene „ID Austria“ als Weiterentwicklung der Handy-Signatur ermöglicht darüber hinaus die digitale Identifikation bei der Leistungserbringung auf den entsprechenden Plattformen oder Apps.

Die erste bundesgesetzliche Grundlage wurde in Österreich 1998 mit einer gemeinsamen Vereinbarung zur IT-Kooperation zwischen Bund und Ländern geschaffen. 2004 folgte das auf Bundesebene geschaffene und damit als eines der ersten Digitalisierungsgesetze in der EU implementierte E-Government-Gesetz (Höchtel & Lampholtshammer, 2018). 2017 erfolgten grundlegende Anpassungen. Wichtig ist, dass das e-Government-Gesetz im Regelungsinteresse nicht vergleichbar ist mit dem deutschen OZG. Es regelt vielmehr die Grundlagen der externen sowie internen Digitalisierung mit dem Ziel die elektronische Interaktion von Bür-

ger*innen und Unternehmen mit dem Staat zu erleichtern. Behörden *müssen* auf Wunsch online kommunizieren. Zudem sind Behörden verpflichtet, auf Online-Register zuzugreifen. Dokumente müssen durch Bürger*innen oder Unternehmen, gemäß dem Once-Only-Prinzip, nicht mehr mehrfach vorgelegt werden. Während in Österreich mit diesem Gesetz und weiterer ergänzender Gesetzgebung die als notwendig erachteten Grundlagen für die Nutzung digitaler Leistungen gelegt worden sind, ist ihre Bereitstellung im europäischen Vergleich durchschnittlich (Europäische Kommission, 2023a). Hier liegt das Land auch hinter Deutschland zurück. Insgesamt scheint es in Österreich daher weniger an den Bedingungen für die erhöhte Nutzung von digitalen Leistungen zu hapern, sondern vielmehr an der Entwicklung des digitalen Angebots (Europäische Kommission, 2023c). Hier muss jedoch beachtet werden, dass die österreichische Gemeindeflandschaft von großer Heterogenität hinsichtlich der Gemeindegößen und der jeweiligen Anzahl der Einwohner*innen geprägt ist. Insbesondere für Klein- und Kleinstgemeinden bleibt fraglich, ob sie über ausreichende Ressourcen verfügen, um die Bereitstellung digitaler Dienste eigenständig umsetzen zu können.

Kommunale Innovationsschwerpunkte

In der untersuchten österreichischen Fallkommune wird deutlich, dass die Verwaltung Digitalisierung vor allem als IT- und Serviceinnovation und weniger als Managementinnovation versteht. Zu den Schwerpunkten der Digitalisierung zählen die Erneuerung von bestehenden Fachanwendungen, die Verbesserung von Prozessen in den einzelnen Fachbereichen und die für alle Fachbereiche zur Verfügung gestellte IT-Infrastruktur, wie ein digitales Aktensystem, ein Videokonferenzsystem oder eine Personalsoftware.

In den Interviews zeigt sich, dass die Kompetenzverteilung und die jeweilige Landesgesetzgebung als entscheidend für die Planung und Umsetzung der Digitalisierung betrachtet werden. Insgesamt werden ca. „25–30 Prozent“ (A02) der kommunalen Software vom Land zur Verfügung gestellt. Zugleich wird die langjährige ebenenübergreifende Zusammenarbeit, wie beispielsweise im Gewerbebereich mit dem Wirtschaftsministerium und den zuständigen Ländern bei der Entwicklung eines digitalen Registers, sehr positiv bewertet. Hier sei gezielt anwender*innenzentriert programmiert worden, sodass es den Ansprüchen und Bedürfnissen der Verwaltung entspreche (A05). Verschiedene Interviewpartner*innen beschrieben auch den Städtebund, die kommunale Interessenvertretung von 258 Städten und größeren Gemeinden, als Austauschplattform für die Zusammenarbeit bei der Digitalisierung als zentral. So koordiniert der Städtebund die Vertretung der Kommunen mit Hilfe von Arbeitsgruppen zur Digitalisierung auf Bundesebene (A05). Er dient als Vernetzungsplattform für die Digitalisierungsbeauftragten (A02). Darüber hinaus wird in den Interviews beschrieben, dass durch den Erfahrungsaustausch vereinzelt Synergieeffekte bei der komplexen IT-Beschaffung entstehen, sei es durch die Empfehlung bestimmter IT-Lösungen (A02) oder durch die Kooperation mit anderen Städten.

Gleichzeitig stößt die Kooperation an föderalismusbedingte rechtliche Grenzen. So beschreibt ein*e Interviewpartner*in, dass im speziellen Fachbereich die Übernahme erfolgreicher digitaler Fachprozesse von Kommunen aus anderen Bundesländern nicht möglich sei, da sich die Landesgesetzgebung unterscheidet (A01). Als Reaktion müssten dann entweder externe Leistungen eingekauft oder digitale Lösungen selbst entwickelt werden (A01).

Während die Fallkommune in den einzelnen Leistungsbereichen ein hohes Maß an Engagement in der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit für die Digitalisierung zeigt, erscheint die verwaltungsinterne Digitalisierung eher als inkrementelles Vorgehen mit Problemlösungen ohne übergeordnete Strategie. Die Befragten nennen dafür zwei zentrale Gründe: Erstens fehle trotz Interesse durch den Bürgermeister die politisch-strategische Führung und Steuerung (A04). Auch die neu geschaffene Position eines CDO schaffe bisher keine Abhilfe, da die Verwaltungsleitung in diesem Bereich tätig werden müsse. Zweitens gebe es zu viele parallele Aufgaben in der Digitalisierung für die zuständigen Stellen, wie zum Beispiel die über Jahre aufgebauten oder eingekauften Eigenlösungen, abzubauen bzw. weiterzuentwickeln (A02). Hier werde jeweils situativ entschieden.

4.3 Schweiz

Nationaler Digitalisierungsansatz und Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem

Im E-Government Benchmark (Europäische Kommission, 2023b) schneidet die Schweiz (57 von 100 Punkten) im Vergleich zu Deutschland (65 Punkte), dem EU-Durchschnitt (70 Punkte) und insbesondere Österreich (78 Punkte) schwächer ab. Im Hinblick auf die Digitalisierung der Kommunen arbeiten Bund, Kantone und Kommunen zusammen, wobei die Kantone maßgeblich für die Strategie und die Gemeinden für die Umsetzung verantwortlich sind. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit in Form einer Strategie oder gemeinsamen Organisation unterscheidet sich zwischen den Kantonen (Kaiser & Machljankin, 2022). Gleichzeitig wird deutlich, dass auch die Bundesebene bei der Digitalisierung der Gemeinden aktiv ist. Im Vergleich zu Deutschland und Österreich allerdings nicht in Form eines Gesetzes. Den Entwurf eines Gesetzes lehnten die Kantone 2021 ab und forderten ein stärkeres Modell der gleichwertigen Zusammenarbeit (Perler, 2021).

Diese Zusammenarbeit des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden wurde Anfang 2022 in Form der Organisation „Digitale Verwaltung Schweiz“ institutionalisiert. Getragen wird die Organisation durch den Bund und die Kantone in gleichwertiger Trägerschaft. Der Schweizerische Gemeindeverband und Schweizerische Städteverband fungieren hier als Partner. Der Leistungsauftrag umfasst neben der Koordination von Standards und Identifikation von Basisdiensten auch den Ausbau digitaler Kompetenzen, den Kulturwandel sowie die Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei IT-Beschaffungen. Inhaltlicher Orientierungspunkt bildet die e-Government Strategie Schweiz 2020–2023, die als zeitlich befristete Rahmenvereinbarung im vierjährigen Zyklus seit 2012 gemeinsam durch die drei Staatsebenen verabschiedet wird und die Ziele wie die Abrufbarkeit von Dienstleistungen auf elektronischem Wege mit Wahrung der Prinzipien der föderalen Kompetenzordnung und Organisationsautonomie beinhaltet. 2023 beschreibt die „Digitale Verwaltung Schweiz“ ihre Handlungsschwerpunkte mit dem Ausbau der IT-Infrastruktur, der Umsetzung der Strategie und Weiterführung eines Programmes zur Koordination zur IKT-Implementierung in der Verwaltung. Damit übernimmt die Organisation ehemalige Aufgaben der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK). Diese gründete auch den IT-Dienstleister eOperations Schweiz AG, der im öffentlichen Auftrag digitale Behördenleistungen, wie beispielsweise den eUmzug, (weiter-)entwickelt und betreibt. Der eUmzug wurde durch den Kanton Zürich entwickelt

und wird inzwischen als etablierte Standardlösung für die Gesamtschweiz angeboten (Kaiser & Machljankin, 2022).

Mit knapp 2.200 Gebietskörperschaften und einer großen Heterogenität in Hinblick auf Größe und Sprache zeichnet sich ein diverses Bild hinsichtlich des Umsetzungsstandes vor Ort (Brugger & Faoro, 2019). Der Umsetzungsstand ist zum einen maßgeblich von der Gemeindegröße abhängig – je größer, desto eher ist ein Online-Angebot ihrer Leistungen verfügbar – und zum anderen von den verschiedenen Verwaltungskulturen geprägt: So stellten die deutschsprachigen Gemeinden im Durchschnitt deutlich mehr Gemeindeleistungen elektronisch zur Verfügung (62%), als die italienischsprachigen (35,9%) oder französischsprachigen (12,4%) Gemeinden (Kaiser & Machljankin, 2022, S. 73–74).

Kommunale Innovationsschwerpunkte

In der schweizerischen Fallkommune ist eine starke Orientierung am Kanton zu beobachten. Der Kanton Zürich hat neben einer eigenen Digitalisierungsstrategie auch die Digitalisierung einzelner Dienstleistungen für die Gemeinden vorangetrieben, zu denen beispielsweise die Dienstleistung „eUmzug“ oder der „eBauantrag“ gehören. Letztere werden von den Interviewpartner*innen als positive Projekte dargestellt, die als Vorbild für weitere Maßnahmen dienen sollen. Daneben wurde berichtet, dass die Kommune sich bei ihrer Strategieentwicklung stark an der Strategie des Kantons orientiert habe (CH01). Die Befragten befürworteten, dass der Kanton die Digitalisierung von Kerndienstleistungen, die von allen Gemeinden genutzt werden, verstärkt angehen soll. Institutionalisiert ist diese Zusammenarbeit in Organisationen wie egov-Partner, ein Netzwerk von Gemeinden, Städten und dem Kanton Zürich, das insbesondere für kleinere Kommunen Unterstützung bei der Digitalisierung durch Beratung, Finanzierung und Koordination leistet (CH06). Gemeinsame Organisationen und Netzwerke prägen das Bild, in denen für einzelne Projekte Finanzierung, Wissen und Orientierung geboten wird, die schließlich auch von den Gemeinden angenommen wird.

Zentral für die Steuerung der Digitalisierung in der Fallkommune ist eine Steuerungsgruppe, die sich als „strategisches Gremium“ aus der Verwaltungsleitung inklusive Stadtpräsidentin (entspricht der politischen Leitung, vgl. Bürgermeisterin) und Stadtrat zusammensetzt. Die Steuerungsgruppe ist das interne Entscheidungsgremium in Bezug auf die strategische Weiterentwicklung der Digitalisierung. Die Interviewpartner*innen berichten, dass die Steuerungsgruppe sich in ihren Entscheidungen vor allem an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert. So wurden beispielsweise im Vorfeld der Neuaufsetzung der lokalen Webseite Bürger*innen zu Konsultationsveranstaltung eingeladen (CH02, CH06).

Als die entscheidende Treibkraft, die die „Analyseleistung“ vollbringt (CH06) und das Gesicht der Digitalisierung (CH01, CH07) bildet, wird der CDO beschrieben. Im Jahr 2018 wurde diese Stelle vergleichsweise früh geschaffen und damit die Verantwortung für das Thema personell zugeordnet. Neben der internen Koordination und der Vernetzung nach außen, beschreibt der CDO insbesondere die Planung und Durchführung der weiteren Organisationsentwicklungsschritte im Schatten der offiziellen Strategie als zentral (CH06). So zielt er beispielsweise darauf ab, in der Fallkommune langfristig *Robotic Process Automation* (RPA) einzusetzen. Hierfür benötige es jedoch die mittel- und langfristige Erfassung und Verbesserung von Kernprozessen, für welche bisher die notwendigen internen Ressourcen gefehlt hätten.

Als zweiter personeller Meilenstein für die Digitalisierung der Kommune wurde die aktuelle Besetzung des Stadtschreibers (entspricht der Verwaltungsleitung) genannt (CH05). Dieser hätte vor allem die Besetzung von neuem Personal, veränderten Aufgabenprofilen und der Zuteilung von Personalressourcen für den CDO unterstützt, sodass das Thema Digitalisierung als ganzheitliches Querschnittsthema in der Verwaltungsleitung angegangen werden könne (CH05, CH06). Gleichzeitig merken die verantwortlichen Personen an, dass in den Fachabteilungen die Digitalisierungsstrategie eine der fachlichen Optimierung untergeordnete Rolle einnehme und keine Handlungsgrundlage darstelle, außer wenn die Beantragung zusätzlicher Mittel legitimiert werden soll. Ein*e Interviewpartner*in kritisiert in diesem Sinne, dass die Veränderungsaktivitäten des CDOs von Zeit zu Zeit auch als zu viel empfunden würden (CH07). Auch aus finanzieller Sicht können die Ressourcen nur priorisiert eingesetzt werden, da nicht für alle Pläne ausreichend Geld da sei (CH03).

Insgesamt fällt in der Schweizer Fallkommune auf, dass personelle Besetzung als zentrales Mittel betrachtet wird, um Digitalisierung als wichtiges Querschnittsthema strategisch anzugehen und dass externe Entwicklungen für die lokalen Digitalisierungsentwicklungen gezielt kanalisiert und genutzt werden. Diese hohe Bedeutung des Personals für Digitalisierung kann als eine Konsequenz lokaler Autonomie gesehen werden. Die Möglichkeiten organisationaler Weiterentwicklungen müssen erkannt, geplant und strategisch gesteuert werden.

5 Vergleich und Diskussion

Bei der vergleichenden Betrachtung wird deutlich, dass die drei DACH-Länder unterschiedliche Digitalisierungsansätze wählen, sowohl was die Steuerungsmechanismen im politisch-administrativen Mehrebenensystem als auch die kommunalen Innovationsschwerpunkte betrifft (siehe Tabelle 1).

5.1 Digitalisierungsansätze im Mehrebenensystem

Zu den zentralen Herausforderungen ebenenübergreifender Reformen zählt in föderalen Systemen die Koordination und Entscheidungsfindung zwischen den Akteuren gleicher und anderer Ebenen. In den drei Ländern haben sich über die Jahre hinweg insbesondere zwei unterschiedliche Steuerungsmechanismen im Mehrebenensystem herausgebildet: Steuerung via Gesetzgebung vs. freiwillige Selbstverpflichtung.

Deutschland hat hierzu beispielsweise mit der OZG-Gesetzgebung auf seine hergebrachten Koordinationsmechanismen zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren gesetzt, wie sie im Gesetzgebungsprozess und in den darin geregelten Mitwirkungsrechten institutionalisiert sind. Im Ergebnis sind somit per Gesetz nicht nur bundesweit geltende „Spielregeln“ und Voraussetzungen für Digitalisierung über Regulierung und Gesetzgebung koordiniert, sondern auch konkrete Zielstellungen und „Projekte“ formuliert worden.

In Österreich findet sich ebenfalls die relevante gesetzgebende Tätigkeit und Koordination im Bereich der Digitalisierung. Allerdings fällt im Vergleich zu Deutschland auf, dass konkrete Umsetzungszielstellungen und -projekte nicht auf gesetzlicher Ebene, sondern auch

Tabelle 1: Vergleich der Digitalisierungsansätze in den DACH-Ländern

	Deutschland	Österreich	Schweiz
	<i>Institutionalisierung von Digitalisierung im Mehrebenensystem</i>		
Regulierung/Gesetzgebung/Strategie	E-Government-Gesetz (2013), Onlinezugangsgesetz (2017)	E-Government-Gesetz (2004/2017)	E-Government-Strategie Schweiz 2020 – 2023 (seit 2012)
Relevante Akteure/Gremien	IT-Planungsrat (Bund und Länder, Kommunen beratend), FITKO	Bund-Länder-Städte-Gemeinden-Kooperation	Digitale Verwaltung Schweiz (Bund und Kantone, Kommunen als Partner)
Rolle der Kommunen	Teils konsultative Rolle, Umsetzungsebene	Partielle Einbindung in Servicedigitalisierung via AGs des Städtebunds, Umsetzungsebene	Einbindung in Zusammenarbeitsorganisationen, Umsetzungsebene
	Kommunale Innovationsschwerpunkte (Fallstudien)		
Interne Digitalisierung	CDO-Stelle, Implementierung Dokumentenmanagementsystem	CDO-Stelle, Abbau interner Legacy-IT, Strategieformulierung	CDO-Stelle, Prozessoptimierung, digitale Fachanwendungen
Externe Digitalisierung	Serviceportal, Formulardigitalisierung	Chatbot, Formulardigitalisierung	Serviceportal, Formulardigitalisierung

Quelle: Eigene Darstellung.

über andere Formate, z. B. Verwaltungsvereinbarungen (z. B. Portalverbund, elektronische Aktenführung) koordiniert werden.

Auch in der Schweiz wurden gemeinsame Vereinbarungen verabschiedet (z. B. regelmäßig überarbeitete gemeinsame Strategiedokumente). Ein derart freiwilliger selbstverpflichtender Ansatz mag für ein wettbewerblich-föderal ausgerichtetes System zunächst erstaunen, da man stärker eigennütziges Verhalten der Kantone und Kommunen unterstellen würde als in einem kooperativen System. Umgekehrt wirft dieser empirische Befund die Frage auf, ob in einem wettbewerblichen System eventuell andere Nutzenkalküle bzw. Opportunitätskostenüberlegungen zum Zuge kommen als in kooperativ-föderalen Systemen. So könnten die Opportunitätskosten einer Nicht-Koordination und damit ein Alleingang oder eine anhaltende Entscheidungsunfähigkeit als „teurer“ eingeschätzt werden, weil sie z. B. höhere Kosten oder einen zukünftigen Standortnachteil bedeuten und damit eine höhere Bereitschaft zur Selbstverpflichtung und zum Kompromiss bewirken. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich auch die Schweiz über die letzten Jahrzehnte zunehmend in Richtung eines stärker verwaltungsföderalen und -verflochtenen Systems entwickelt hat, das insoweit verstärkt Ähnlichkeiten mit Deutschland und Österreich aufweist.

Zusammenfassend lässt sich die oben skizzierte Annahme bestätigen, dass die stark verflochtenen komplexen Entscheidungsstrukturen und hohen Koordinationsbedarfe bei allenfalls schwach ausgeprägter zentralstaatlicher Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung in dezentral-föderalen Systemen – die in Deutschland am stärksten, in Österreich (auch aufgrund geringerer Größe und stärkerer Zentralisierung) etwas schwächer und in der Schweiz am geringsten ausgeprägt sind – als Digitalisierungshemmnisse wirken. Sowohl die Vereinbarungspraxis in Österreich und der Schweiz als auch die OZG-Diskussion in Deutschland bestätigen dies. Dabei sticht Deutschland mit seinem (verfehlten) Versuch der bundesgesetzlichen Steuerung subnationaler Verwaltungsdigitalisierung besonders hervor, während Österreich und die Schweiz weitgehend dem Muster kollaborativer Steuerung über Selbstverpflichtung und Vereinbarungen entsprechen.

Die Bedeutung der verschiedenen Koordinationsmechanismen spiegelt sich auch in den Fallkommunen wider. Im deutschen Beispiel zeigte sich die Dominanz des OZG-Diskurses für die kommunalen Überlegungen. Dieser sei entscheidend gewesen, damit die Kommune überhaupt angefangen hätte zu digitalisieren (D07). In der Schweiz wurde darüber hinaus – ähnlich wie in Deutschland – zwischen Digitalisierungsvorhaben unterschieden, welche die Gemeinde alleine steuern kann und muss, sowie anderen, bei denen es eine mit anderen Gemeinden des Kantons oder des Landes abgestimmte und koordinierte Lösung braucht. Letztere Themen werden dann von kantonalen (oder auch vom Bund) lancierten Netzwerken und Projekten adressiert. Ein ähnliches Bild zeigt sich in Österreich.

Zu beachten ist auch die zeitliche Dimension: Österreich startete 1997 mit dem Portal HELP.gv.at und die Schweiz 2012 mit der ersten E-Government-Strategie deutlich früher als Deutschland mit dem OZG 2017. Insofern ist es fast schon verwunderlich, dass im E-Government-Benchmark der Europäischen Kommission (2023b, S. 13) Deutschland mit Platz 21 vor der Schweiz auf Platz 28 (obgleich wie erwartet hinter Österreich auf Platz 13) liegt. Die Platzierung der Schweiz ist maßgeblich dadurch zu erklären, dass elektronische Identifizierungsdienste (eID) gering verbreitet sind. Das entsprechende Bundesgesetz wurde 2021 mit großer Mehrheit des Schweizer Stimmvolks abgelehnt. Streitpunkt war die Aufgabenverteilung zwischen privaten Anbietern und dem Staat. Hier wird zum einen die Relevanz direktdemokratischer Verfahren deutlich, die als Hemmnis für die Etablierung euro-

paweiter technologischer Voraussetzungen für die Erbringung digitaler Verwaltungsleistungen wirken können. Zum anderen ist maßgeblich, dass der Gültigkeitsbereich der europäischen eIDAS-Verordnung sich auch nicht auf die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied erstreckt.

In Bezug auf die Verwaltungskultur ist die Digitalisierungsoffenheit in der Schweiz als am größten zu bewerten, was sich beispielsweise durch die hohe Bereitschaft zur Übernahme etablierter Lösungen aus der Privatwirtschaft zeigt (CH03). Dagegen ist vor allem in Deutschland die eher digitalisierungshemmende Wirkung des Legalismus hervorzuheben. Deutlich relevanter scheinen die verwaltungskulturellen Unterschiede jedoch im Vergleich zu den angelsächsischen und skandinavischen Ländern mit ihrer Public Interest bzw. Transparenz- und Kontaktkultur zu sein (vgl. Kuhlmann & Wollmann, 2019). Denn diese Länder erzielen mit ihrer Offenheit gegenüber Digitalisierungsreformen deutlich überdurchschnittliche Ergebnisse (Europäische Kommission, 2023b).

5.2 Innovationsschwerpunkte der Kommunen

In Einklang mit der Literatur wird deutlich, dass die kommunale Digitalisierung schwerpunktmäßig mit Management-, IT-, Service- und Prozessinnovationen einhergeht. Zudem war in den Fallkommunen häufig ein Unterschied zwischen geplanten Innovationen und vollzogener Umsetzung zu sehen. Den Verantwortlichen scheint bewusst zu sein, welche Innovationen wünschenswert wären, um ihre Zielbilder zu erreichen. Sie beschreiben jedoch die aus der Literatur bekannten Umsetzungshürden, wie Managementdefizite oder fehlende Personalressourcen (Röber et al., 2023; De Vries et al., 2016).

Die Etablierung eines Digitalisierungsbeauftragten (CDO) war die zentrale Managementinnovation in allen drei Fallstudienkommunen. Obgleich die Rollenabgrenzung gegenüber anderen Akteuren ein noch nicht abgeschlossener Prozess ist, sind die CDOs vor allem für die horizontale und vertikale Koordination zuständig. Zum einen koordinieren sie die verschiedenen Fachbereiche innerhalb der Kommune. Zum anderen kooperieren und kommunizieren sie mit anderen Kommunen sowie übergeordneten Ebenen mit dem Ziel, Digitalisierungsbestrebungen zu initiieren und zu verstärken. Dies führt bei den CDOs jedoch regelmäßig zu starken Abhängigkeiten in ihrer Aufgabenerledigung, da sie darauf angewiesen sind, dass die Akteure in den Fachbereichen mit ihnen kooperieren oder übergeordnete Ebenen verlässlich agieren. Ist dies nicht der Fall, kann dies zu starken Verzögerungen in den Projekten führen. Die Etablierung der CDO-Rolle ist mit der Organisationshoheit der Kommunen zu erklären, da die Kommunen über das Personal, welches sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen, eigenständig entscheiden. In Deutschland stoßen die Kommunen hier aber auch an ihre Grenzen, da sie bei der Vergütung der Stellen durch die Eingruppierungsrichtlinien des Tarifrechts im öffentlichen Dienst sowie ihre zur Verfügung stehenden Personalmittel nur begrenzten Spielraum haben.

Weitere dominante Themen der *internen Digitalisierung* sind Service- und Prozessinnovationen, wie das Scannen von Akten, die Nutzung der E-Akte als Service für die Fachabteilungen sowie Prozesserrhebung und -optimierung. Während sich die deutsche Fallkommune auf die Einführung des DMS konzentriert, ist eine elektronische Aktenführung in Österreich und der Schweiz schon seit längerem etabliert und es werden IT-Innovationen wie RPA diskutiert. Bezüglich der internen Digitalisierung unterscheiden sich die Ansätze insbesondere innerhalb der jeweiligen Fallkommune, da sich das Verständnis von Digitalisierung

als Querschnittsaufgabe (durch den CDO und die politische bzw. Verwaltungsspitze) und als Fachaufgabe (durch die Fachbereiche) deutlich unterscheidet. Die Fachbereiche zeichnen sich durch eine hohe Autonomie mit dezentraler Entscheidungskompetenz in Digitalisierungsfragen und deren Finanzierung aus. Ihre Bezugspunkte sind zudem die politikfeld- bzw. aufgabenspezifische Gesetzgebung übergeordneter Ebenen (z. B. öffentlich zugängliche Geoinformationsdaten auf Basis der kantonalen Geoinformationsgesetze in der Schweiz). Häufig entwickeln sich in den sektoralen Aufgabenfeldern eigene Digitalisierungsvorgehen. So werden digitale Fachverfahren unabhängig beschafft oder ebenenübergreifende Kooperationen führen beispielsweise zur (Weiter-)Entwicklung von Registern, wie im österreichischen Beispiel. Insgesamt zeigt sich, dass bei der internen Digitalisierung die hohe Autonomie der Kommunen, aber auch der Fachbereiche und einzelner Akteure in Leitungsfunktion hervorzuheben ist.

Bei der *externen Digitalisierung* scheint die Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen von übergeordneten Ebenen entscheidend. Das Angebot vom Bund, den Ländern oder Kantonen prägt maßgeblich den Digitalisierungsgrad in den Kommunen. Die Einflussmechanismen der übergeordneten Ebenen auf die kommunale Digitalisierung sind vielfältig. Zuallererst sind die jeweiligen Gesetze bzw. Strategien des Bundes und der Länder/Kantone zentraler Bezugspunkt für kommunale Digitalisierungsbestrebungen. Darüber hinaus – und trotz ihrer hohen lokalen Autonomie – nutzen die Kommunen Lösungen, die vom Land oder Kanton zur Verfügung gestellt werden. Dies sind z. B. Fachanwendungen und IT-Lösungen vom Land in Österreich, Onlineleistungen, wie der eUmzug vom IT-Dienstleister in der Schweiz oder EfA-Leistungen, wie die Unternehmensanmeldung in Deutschland. Neben diesen lassen sich weitere Auslöser für Digitalisierung im operativen Bereich in den Gemeinden finden („*Unsere Aktenräume platzen aus allen Nähten*“ (D10) oder „*Es war einfach das Grundbedürfnis: Hier muss mehr automatisch ablaufen*“ (CH06)). Hier ermöglicht die kommunale Selbstverwaltung den Kommunen aktiv zu werden und ihr Handeln und die notwendige Priorisierung an den jeweiligen lokalen Bedürfnissen auszurichten. Zugleich besteht ein Anpassungsdruck, Innovationen einzuführen, die in anderen Kommunen oder der Privatwirtschaft bereits vorhanden sind (z. B. Chatbot, RPA).

Somit bestätigt sich mit Blick auf die DACH-Länder einerseits, dass der hohe Grad an Dezentralität und lokaler Autonomie den Kommunen weitreichende Spielräume eröffnet, um eigenen Akzente in der Verwaltungsdigitalisierung zu setzen. Andererseits wird deutlich, dass übergeordneten Ebenen eine deutlich stärkere Rolle zukommt als dies angesichts der dezentral-föderalen Kontextbedingungen zu vermuten wäre. Die Kommunen unterstützen Autonomiebeschränkungen und vertikale Intervention dann, wenn ihre Digitalisierungsvorhaben dadurch Auftrieb erhalten und sich schneller und leichter umsetzen lassen. Dies stellt einen gemeinsamen Befund für alle drei Länder dar und zeigt die unitarisierende Wirkung der Verwaltungsdigitalisierung als Reformbereich, die für föderale Systeme eine besondere institutionelle Zukunftsherausforderung darstellt.

6 Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurde die kommunale Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz vergleichend untersucht. Im Mittelpunkt standen dabei zwei wesentliche Analysedimensionen: zum einen die Institutionalisierung von Verwaltungsdigitalisierung im Mehrebenensystem und dabei speziell die Rolle der Kommunen; zum anderen die kommunalen Innovationsschwerpunkte in den Bereichen der externen und internen Digitalisierung. Ausgangspunkt der Analyse war der empirische Befund, dass die drei Länder trotz ihrer gemeinsamen kontinentaleuropäisch-föderalen Verwaltungstradition deutliche Unterschiede im Hinblick auf Digitalisierungsansätze und -dynamiken aufweisen, die erklärungsbedürftig sind.

Insgesamt konnte gezeigt werden, dass die Einbettung der Kommunen in das politisch-administrative Mehrebenensystem und ihre jeweils spezifische Rolle als Reformakteur dabei wichtige Erklärungsvariablen darstellen. Hierzu zählen u. a. die komplexe (teils ausgesprochen blockadeanfällige) Governance-Struktur von Digitalisierungspolitik im föderalen Mehrebenensystem sowie die Regelorientierung bei der Ausgestaltung von Digitalisierungsreformen über Gesetze und Regulierungen. Während sich diese in Deutschland insbesondere stark auf die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen (Prozessinnovationen) bezieht, werden in Österreich vor allem die Rahmenbedingungen der Digitalisierung (elektronische Identität, Standardisierung als IT-Innovationen) gesetzlich geregelt. Im Sinne des stark ausgeprägten Souveränitätsgedankens wurde in der Schweiz ein regulatives Vorgehen abgelehnt. Hier ist das Vorgehen deutlich stärker über eine Organisation der Zusammenarbeit geregelt.

Vor allem im Bereich der externen Digitalisierungsdimension ist die Prägung des übergeordneten Rechts als beachtlich anzusehen. Dies trifft besonders ausgeprägt auf Deutschland zu. Hier stellt das OZG einen zentralen Referenzpunkt dar, da es die Kommunen verpflichtet (allerdings nicht zwingen kann), den Zugang zu ausgewählten Verwaltungsleistungen digital zu gewährleisten, ohne jedoch Sanktionen bei Nichteinhaltung verhängen zu können. Die faktische Steuerungswirkung dieser unterschiedlichen Steuerungsmechanismen scheint daher begrenzt. Vielmehr sehen wir in allen drei Kommunen großen Gestaltungsspielraum der verantwortlichen Akteure auf Grundlage der kommunalen Organisationshoheit. So rücken die politische Spitze, die Verwaltungsleitung und insbesondere die Digitalisierungsbeauftragten in strategische und operative Verantwortung. Wie diese Akteure Digitalisierung angehen (z. B. mit einer starken Gesetzesorientierung (Deutschland)), wie und welche Ressourcen eingesetzt werden (z. B. nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip (Schweiz)) und welche politische Unterstützung vorhanden ist, ist prägend für den lokalen Ansatz. Insgesamt wird ein Einfluss der legalistischen Verwaltungstradition deutlich. Digitalisierung wird inkrementell und regelkonform in den Verwaltungsablauf und die bestehenden Prozesse eingeflochten. Allerdings lässt sich anhand der drei Fallkommunen nicht nachweisen, inwieweit die unterschiedlichen Grade lokaler Autonomie auch zu mehr oder weniger Heterogenität bei kommunalen Digitalisierungsprojekten führen, was insoweit zukünftiger Forschung vorbehalten bleiben muss.

Würde Verwaltungsdigitalisierung darüber hinaus als Funktionalreform verstanden werden, so könnte sie potentiell mit umfassender Aufgaben- und Vollzugskritik und einer Neuverteilung von Aufgaben im politisch-administrativen Mehrebenensystem, etwa mittels

Bündelung, Konzentration und „Plattformisierung“ (Stichwort: „government as platform“), verknüpft werden (vgl. auch Nationaler Normenkontrollrat, 2023; Mergel, 2019). Allerdings handelt es sich hier bislang noch um Zukunftsvisionen und mögliche Reformperspektiven, die – wie auch unsere Fallstudienbefunde zeigen – gegenwärtig in der Reformpraxis kaum eine Rolle spielen. Aus Sicht der vergleichenden Verwaltungsforschung sollte ferner dem Vergleich der Governance-Mechanismen von Digitalisierungspolitik und traditionellen, substanzialen Politikfeldern ein stärkeres analytisches Gewicht gegeben werden. Zudem sollten weitere Verwaltungs- und Kommunalsysteme, und wie Kommunen dort ihre Handlungsspielräume bei der Digitalisierung nutzen, deutlicher in den Fokus der empirischen Forschung gestellt werden.

Finanzierung und Danksagung

Dieser Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Digitale Transformation der Kommunalverwaltung in Europa: Dynamiken und Effekte im Länder- und Zeitvergleich (DIGILOG)“ unter der Leitung von Prof. Dr. Sabine Kuhlmann und Prof. Dr. Isabella Proeller (Universität Potsdam) sowie Prof. Dr. Reto Steiner (ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften) und Prof. Dr. Renate Meyer (Wirtschaftsuniversität Wien) entstanden, gefördert vom Schweizerischen Nationalfond und der Deutsche Forschungsgemeinschaft (Projektnummer 460343012).

Für die Unterstützung bei der Datenerhebung und Datenaufbereitung danken wir Dr. Tobias Polzer, Jana Machljankin, Darlin Albrecht, Svenja Pörstel und Lea Kazmierczak.

Literaturverzeichnis

- Bach, Tobias, van Thiel, Sandra, Hammerschmid, Gerhard, & Steiner, Reto (2017). Administrative tradition and management reforms: a comparison of agency chief executive accountability in four Continental Rechtsstaat countries. *Public Management Review*, 19(6), 765–784. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1210205>
- Blatter, Joachim K., Janning, Frank, & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. VS Verlag.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (3. Aufl.). Springer VS.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine, Heuberger, Moritz, & Marienfeldt, Justine (2022). *Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19351.pdf>
- Breaugh, Jessica, Rackwitz, Maike, & Hammerschmid, Gerhard (2023). Leadership and institutional design in collaborative government digitalisation: Evidence from Belgium, Denmark, Estonia, Germany, and the UK. *Government Information Quarterly*, 40(2), Artikel 101788. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101788>
- Brugger, Jérôme, & Faoro, Anna (2019). E-Government in der Schweiz: Ein Überblick. In Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger, Andreas Spichiger, Alessia Neuron, Franz-Reinhard Habel &

- Manfred Wundara (Hrsg.), *Handbuch E-Government* (S. 53–66). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21402-9_6
- Budding, Tjerk, Faber, Bram, & Gradus, Raymond (2018). Assessing electronic service delivery in municipalities: determinants and financial consequences of e-government implementation. *Local Government Studies*, 44(5), 697–718. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1473768>
- Bundesrechnungshof (2023). *Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Steuerung und Koordinierung*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/onlinezugangsgesetz-volltext.pdf>
- Cinar, Emre, Simms, Christopher, Trott, Paul, & Demircioglu, Mehmet Akif (2024). Public sector innovation in context: A comparative study of innovation types. *Public Management Review*, 26(1), 265–292. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2080860>
- De Vries, Hanna, Bekkers, Victor, & Tummers, Lars (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <http://doi.wiley.com/10.1111/padm.12209>
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550. <https://doi.org/10.2307/258557>
- Europäische Kommission (2023a). *DESI 2023 dashboard for the Digital Decade*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts>
- Europäische Kommission (2023b). *eGovernment Benchmark 2022 Insight Report*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>
- Europäische Kommission (2023c). *2030 Digital Decade. Annex Austria*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>
- Fischer, Caroline, Heuberger, Moritz, & Heine, Moreen (2021). The impact of digitalization in the public sector: a systematic literature review. *dms – der moderne staat, Recht und Management*, 14(1), 1–21. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.13>
- Gräfe, Philipp, Wehmeier, Liz Marla, Bogumil, Jörg, & Kuhlmann, Sabine (2024) (im Erscheinen). *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Nomos.
- Haug, Nathalie, Dan, Sorin, & Mergel, Ines (2023). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda. *Public Management Review, Online First*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Heuberger, Moritz (2022). *Coordinating Digital Government. Explaining coordination challenges regarding the digital transformation of public administration in a federal context* (Dissertations-schrift). Universität Potsdam. <https://doi.org/10.25932/publishup-56269>
- Heuermann, Roland, Tomendal, Matthias, & Bressemer, Christian (2018). *Digitalisierung in Bund , Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*. Springer Gabler.
- Höchtel, Bettina, & Lampoltshammer, Thomas J. (2018). E-Government in Österreich: Ein Überblick. In Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger, Andreas Spichiger, Alessia Neuron, Franz-Reinhard Habel & Manfred Wundara (Hrsg.), *Handbuch E-Government* (S. 1–27). Springer Gabler.
- Ingrams, Alex, Manoharan, Aroon, Schmidhuber, Lisa, & Holzer, Marc (2020). Stages and Determinants of E-Government Development: A Twelve-Year Longitudinal Study of Global Cities. *International Public Management Journal*, 23(6), 731–769. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1467987>
- Kaiser, Claire, & Machljankin, Jana (2022). Digitalisierung und digitale Transformation in den Schweizer Gemeinden – Stand und Entwicklung. In Lyn Ellen Pleger & Alexander Mertes (Hrsg.), *Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 61–88). Springer Fachmedien.
- Krumm, Thomas (2015). *Föderale Staaten im Vergleich*. Springer VS.

- Kuhlmann, Sabine (2019). Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 39–49). Springer VS.
- Kuhlmann, Sabine, & Bogumil, Jörg (2021). The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In Tomas Bergström, Jochen Franzke, Sabine Kuhlmann & Ellen Wayenberg (Eds.), *Palgrave Studies in Sub-National Governance* (S. 101–113). Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine & Bouckaert, Geert (Eds.) (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine, & Heuberger, Moritz (2023). Digital transformation going local: implementation, impacts and constraints from a German perspective. *Public Money and Management*, 43(2), 147–155. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1939584>
- Kuhlmann, Sabine, Heuberger, Moritz & Dumas, Benoît Paul (2021). *Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen*. Nomos.
- Kuhlmann, Sabine & Marienfeldt, Justine (2023). Comparing local government systems and reforms in Europe: From New Public Management to Digital Era Governance? In Filip Teles (Ed.), *Handbook on Local and Regional Governance* (S. 313–329). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800371200.00033>
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2019). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe* (2. Auflage). Edward Elgar.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas, Baldersheim, Harald, Hlepas, Nikos, Swianiewicz, Pawel, Steyvers, Kristof, & Navarro, Carmen (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>
- Ladner, Andreas, & Keuffer, Nicolas (2021). Creating an index of local autonomy—theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional and Federal Studies*, 31(2), 209–234. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>
- Marienfeldt, Justine (2021). Three paths to e-service availability: a fuzzy set qualitative comparative analysis among the EU member states. *International Journal of Public Sector Management*, 34(7), 783–798. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2020-0325>
- Meijer, Albert (2015). E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 32(2), 198–206. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12(1), 162–171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>
- Mergel, Ines (2021). Digital Transformation of the German State. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, und Jan Ziekow (Eds.), *Public Administration in Germany* (S. 331–355). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_19
- Mergel, Ines, Edelmann, Noella, & Haug, Nathalie (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Nationaler Normenkontrollrat (2021). *Monitor Digitale Verwaltung #6*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/monitor-digitale-verwaltung-6.pdf>
- Nationaler Normenkontrollrat (2023). *Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/ozg-positionspapier.pdf>
- Perler, Luca (2021). *Kantone weisen Entwurf zum E-Government-Gesetz zurück*. Abgerufen am 26. Oktober, 2023, von <https://www.computerworld.ch/business/politik/kantone-weisen-entwurf-e-government-gesetz-zurueck-2649549.html>
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – into the Age of Austerity* (4. Auflage). Oxford University Press.

- Polzer, Tobias, & Meyer, Renate E. (2023). Österreich: Digitalisierungsstrategie der Bundesebene. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1–12). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_97-1
- Proeller, Isabella, Siegel, John, & Adam, Jan Paul (2023). Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung. In Stefan Roth & Hans Corsten (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung* (S. 1100–1119). Vahlen.
- Rackwitz, Maike, & Palaric, Enora (2023). A shift towards collaboration? Evidence from national digitalisation strategies. *dms – der moderne staat*, 16(2), 1–20. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.273808>
- Richter, Philipp (2022). Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n). *Verwaltung & Management*, 28(4), 150–55. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2022-4-150>
- Röber, Manfred, Hesse, Mario, & Mengers, Christoph (2023). Kommunale Verwaltungsdigitalisierung in Sachsen“. *Verwaltung & Management* 29(4): 147–57. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2023-4-147>
- Schwab, Christian, Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine, & Gerber, Sascha (2019). Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1–12). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_39-1
- Seyfried, Markus, & Veit, Sylvia (2016). Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Öffentliche Verwaltung. In Stefan Liebig, Wenzel Matiaske & Sophie Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 1–26). Springer Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08580-3_31-1
- van Thiel, Sandra (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management. An Introduction* (2. Aufl.). Routledge.

Anschriften der Autor*innen

Justine Marienfeldt, M.A., Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: justine.marienfeldt@uni-potsdam.de.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de.

Jakob Kühler, M.A., Professur für Public and Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: jakob.kuehler@uni-potsdam.de.

Prof. Dr. Isabella Proeller, Professur für Public and Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: isabella.proeller@uni-potsdam.de.

Anhang

Tabelle 2: Basisdaten der DACH-Länder im Vergleich

	Deutschland	Österreich	Schweiz
<i>Einwohner*innen</i>	83,3 Millionen	9,0 Millionen	8,9 Millionen

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Anzahl Gliedstaaten	16	9	26
Anzahl Kommunen	10.789	2.093	2.131
Föderalismus	Kooperativ	Kooperativ	Kompetitiv
Stellung/Funktion der Gliedstaaten	Teilhabe an zentraler Politikgestaltung; verwaltungsföderaler Vollzug, Verwaltungsverflechtung	Teilhabe an zentraler Politikgestaltung; verwaltungsföderaler Vollzug; Verwaltungsverflechtung	Eigene Politikgestaltung; Autonomie, Dezentralität, Trend vom dualen zum verwaltungsföderalen System
Lokale Autonomie Index (gewichtet)	73,6	63,3	79,1
Verwaltungskultur	Legalistisch	Legalistisch	Legalistisch

Quellen: Statista, Krumm (2015, S. 319 – 20), Ladner und Keuffer (2021) und eigene Zusammenstellung.

Tabelle 3: Übersicht Experteninterviews

Land	Kürzel	Interview (Funktion)/ Beobachtung (Anlass)
Deutschland	D01	CDO
	D02	Sachbearbeitung Digitalisierung (n=2)
	D03	Projektmanagement neues Bürogebäude
	D04	Personalratsvorsitz
	D05	Dezernatsleitung
	D06	Pilot DMS / Interner Bereich
	D07	Referent Digitalisierung
	D08	Pilot DMS / Leistungsverwaltung
	D09	Pilot DMS / Sozialverwaltung
	D10	Vor-Ort-Besuch
Schweiz	CH01	Stadtpräsidentin & CDO (n=2)
	CH02	IT-Sicherheit
	CH03	Abteilungsleitung Finanzen
	CH04	Leitung Geoinformationssystem
	CH05	Leitung Strategisches Controlling & Organisationsentwicklung

Land	Kürzel	Interview (Funktion)/ Beobachtung (Anlass)
	CH06	CDO
	CH07	Leitung Bürgerdienste
	CH08	Vor-Ort-Besuch
Österreich	A01	stv. Magistratsdirektor
	A02	CDO & Leitung IT (n=2)
	A03	Leitung Gewerbe
	A04	Leitung Finanzen
	A05	Vor-Ort-Besuch

Quelle: Eigene Darstellung.