

WORKING PAPER

# Digitale Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen

Herausforderungen, Potenziale und  
Forschungslücken

**Autorin:**

Mascha Will-Zocholl

**Projektleitung:** PD Dr. Angela Graf | Prof. Dr. Thomas Hess

**Herausgeber:** bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation  
[www.bidt.digital](http://www.bidt.digital)

# Impressum

## Working Paper Nr. 09

Die vom bidt veröffentlichten Working Paper geben die Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder; sie spiegeln nicht die Haltung des Instituts als Ganzes wider.

### **bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation**

Gabelsbergerstraße 4  
80333 München  
[www.bidt.digital](http://www.bidt.digital)

### **Koordination**

Dr. Margret Hornsteiner, Anna-Maria Esch  
Dialog bidt  
[dialog@bidt.digital](mailto:dialog@bidt.digital)

### **Gestaltung**

made in – Design und Strategieberatung  
[www.madein.io](http://www.madein.io)

### **Veröffentlichung**

April 2026  
ISSN: 2701-2409  
DOI: 10.35067/bv16-2z35

Das bidt veröffentlicht als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften seine Werke unter der von der Deutschen Forschungs-gemeinschaft empfohlenen Lizenz Creative Commons CC BY:  
→ <https://badw.de/badw-digital.html>

© 2026 bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation

Das Projekt „Governance Digitaler Transformation in öffentlich-rechtlichen Organisationen“ beschäftigt sich mit den spezifischen Bedingungen und Herausforderungen der digitalen Transformation in öffentlich-rechtlichen Organisationen und entwickelt gestaltungsorientierte Ansätze für die Steuerung und Koordinierung dieser Transformationsprozesse. Die Projektleitung liegt bei PD Dr. Angela Graf und Prof. Dr. Thomas Hess.

Das Bayerische Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) trägt als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften dazu bei, die Entwicklungen und Herausforderungen der digitalen Transformation besser zu -verstehen. Damit liefert es die Grundlagen, um die digitale Zukunft im Dialog mit der Gesellschaft verantwortungsvoll und gemeinwohlorientiert zu gestalten.

**Die Autorin und Ansprechpartner**

Prof. Dr. Mascha Will-Zocholl ist Professorin für Soziologie der Digitalisierung von Arbeit und Organisation an der Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit

[Mascha.Will-Zocholl@hoems.hessen.de](mailto:Mascha.Will-Zocholl@hoems.hessen.de)

PD. Dr. Angela Graf verantwortet die Stabsstelle Forschung und ist Forschungskordinatorin des Forschungsbereichs Wirtschaft und Arbeit am bidt.

[angela.graf@bidt.digital](mailto:angela.graf@bidt.digital)

Prof. Dr. Thomas Hess ist Mitglied des bidt-Direktoriums und Direktor des Instituts für Digitales Management und Neue Medien an der LMU.

[thess@lmu.de](mailto:thess@lmu.de)

## Abstract

Die digitale Transformation stellt öffentlich-rechtliche Organisationen vor besondere Herausforderungen: Neben der Integration neuer Technologien müssen sie rechtliche, organisatorische und kulturelle Rahmenbedingungen berücksichtigen. Geprägt durch öffentliche Aufgaben, Finanzierung und gesetzliche Bindungen erfordert der Wandel spezifische Ansätze. Das Working Paper untersucht den nationalen Forschungsstand mit Fokus auf Modelle, strukturelle Anpassungen, informale Aspekte sowie Erfolgs- und Hemmfaktoren. Hervorgehoben werden neue Rollen wie Digitalverantwortliche, die Bedeutung von Strategien und Auswirkungen auf Steuerungs- und Entscheidungsprozesse. Zugleich zeigt die Studie empirische Defizite, etwa bei der Messung des Digitalisierungsgrads und der Evaluation von Maßnahmen. Sie identifiziert Forschungslücken und betont die Notwendigkeit interdisziplinärer Perspektiven, um den Wandel ganzheitlich zu verstehen.

*Digital transformation poses particular challenges for public-sector organisations: in addition to integrating new technologies, they must take into account legal, organisational and cultural frameworks. Shaped by public responsibilities, funding and legal obligations, this transformation requires specific approaches. This working paper examines the current state of national research, focusing on models, structural adjustments, informal aspects, and factors contributing to success and those acting as barriers. It highlights new roles such as digital officers, the importance of strategies, and the impact on management and decision-making processes. At the same time, the study identifies empirical shortcomings, for example in measuring the degree of digitalisation and evaluating measures. It identifies research gaps and emphasises the need for interdisciplinary perspectives in order to understand the transformation holistically.*

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung und Zielsetzung</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Begriffliche Abgrenzungen und Systematisierung öffentlich-rechtlicher Organisationen</b>	<b>7</b>
	2.1. Begriff und Logik "öffentlich-rechtlicher Organisationen"	7
	2.2. Digitale Transformation und organisationaler Wandel	10
	2.3. Methodisches Vorgehen	11
<b>3</b>	<b>Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Forschungsstand zur digitalen Transformation auf organisationaler Ebene</b>	<b>13</b>
	4.1. Instrumente der digitalen Transformation	14
	4.2. Strukturelle Aspekte der digitalen Transformation	19
	4.3. Informelle Aspekte der digitalen Transformation	29
	4.4. Theoretische Erklärungsansätze	31
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>36</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>39</b>

# 1 Einführung und Zielsetzung

Die digitale Transformation hat in den letzten Jahrzehnten nahezu alle Bereiche der Gesellschaft und Wirtschaft grundlegend verändert. Während private Unternehmen oft als Vorreiter agieren, stehen öffentlich-rechtliche Organisationen vor spezifischen Herausforderungen: Sie müssen nicht nur technologische Innovationen integrieren, sondern dies auch im Rahmen rechtlicher, organisatorischer und kultureller Besonderheiten bewältigen. Sie sind durch ihre öffentliche Aufgabe, ihre Finanzierung und ihre Bindung an Gesetze und Verordnungen geprägt. Diese Rahmenbedingungen unterscheiden sie fundamental von privatwirtschaftlichen Akteuren und erfordern daher angepasste Konzepte und Strategien für die digitale Transformation.

Im Folgenden wird systematisch der aktuelle nationale und, dort, wo sinnvoll, internationale Forschungsstand zur digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen analysiert. Ziel ist es, den Erkenntnisstand aus verschiedenen Forschungssträngen zusammenzuführen, um darauf aufbauend Forschungslücken und relevante Forschungsthemen zu identifizieren. Dabei stehen folgende zentrale Themenfelder und Fragen im Fokus:

**Konzeptionelle und theoretische Modellierung: Wie wird die digitale Transformation im Kontext öffentlich-rechtlicher Organisationen auf Organisationsebene**

konzeptionell gefasst und theoretisch modelliert? Welche Ansätze existieren, um die Besonderheiten dieser Organisationen – wie ihre bürokratische Prägung, rechtliche Vorgaben und ihre Gemeinwohlorientierung – in Transformationsprozessen zu berücksichtigen?

**Strukturelle Veränderungen:** Welche strukturellen Anpassungen innerhalb der Organisationen werden im Zuge digitaler Transformationsprozesse beschrieben und analysiert? Hierzu zählen etwa die Einführung neuer Rollen, die Reorganisation von Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen oder die Anpassung von Aufbaustrukturen. Wie wirken sich diese Veränderungen auf die Effizienz, Flexibilität und Innovationsfähigkeit der Organisationen aus?

**Informale Aspekte:** Welche Rolle spielen informale Faktoren wie Organisationskultur, Identität oder das „Mindset“ der Beschäftigten für die Umsetzung und Wirkung digitaler Transformationsvorhaben? Inwiefern prägen traditionelle Werte wie Regelbefolgung, Risikoaversion oder Hierarchieorientierung den Wandel – und welche Rolle spielen neue Arbeitskulturen, wie etwa agile Methoden oder eine „Fehlerkultur“?

**Erfolgskritische und hemmende Faktoren:** Welche Faktoren gelten als erfolgskritisch oder hemmend für die digitale Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen? Hier sollen weniger technische und finanzielle Ressourcen sowie rechtliche Hürden im Fokus stehen, sondern die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen und die Bereitschaft der Beschäftigten, sich auf Veränderungen einzulassen, Berücksichtigung finden.

**Instrumente und Maßnahmen:** Welche Instrumente und Maßnahmen werden im Kontext der digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen beschrieben – und welche davon werden als erfolgreich erachtet? Von der Einführung digitaler Plattformen

über die Nutzung von KI-gestützten Tools bis hin zu Best-Practice-Beispielen: Wie lassen sich diese Ansätze systematisch erfassen, bewerten und auf andere Kontexte übertragen?

Dazu werden zunächst die begrifflichen und strukturellen Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Organisationen systematisiert, die als bürokratische, gemeinwohlorientierte und rechtlich stark regulierte Systeme agieren – ein Rahmen, der ihre digitale Transformation entscheidend prägt. Im Anschluss wird der aktuelle Stand der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung entlang von vier – aus einer Organisationsperspektive relevanten Dimensionen – analysiert. Der Forschungsstand beleuchtet dabei strukturelle Anpassungen (z. B. neue Rollen wie CDOs), erfolgreiche Instrumente (Best Practices, digitale Plattformen) und informale Faktoren (Organisationskultur, „Digital Mindset“). Abschließend werden theoretische Erklärungsansätze diskutiert, die Reformresistenzen durch Pfadabhängigkeiten, mikropolitische Konflikte oder das Spannungsfeld zwischen Innovation und Rechtssicherheit begründen. Dies soll dazu beitragen, die digitale Transformation als umfassenden organisationalen Wandel zu verstehen, der technische, strukturelle und kulturelle Dimensionen integriert.

## 2 Begriffliche Abgrenzungen und Systematisierung öffentlich-rechtlicher Organisationen

### 2.1. Begriff und Logik “öffentlich-rechtlicher Organisationen“

„Öffentlich-rechtliche Organisationen“ werden nach rechtswissenschaftlichem Verständnis durch öffentlich-rechtliche Normen bestimmt (Gesetze, Verordnungen, Satzungen), d.h. ihre Gründung und ihre Aufgaben werden darin geregelt, und damit auch ihre Abgrenzung zu privaten Organisationen. Sie erfüllen im Gegensatz zu privaten Organisationen (Unternehmen, Vereinen etc.) Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, wie die Daseinsvorsorge (z.B. Bildung, Gesundheit, Verwaltung o.Ä.) oder die Herstellung und Garantie von Sicherheit (Bundeswehr, Polizei, Verfassungsschutz etc.). Ihre Finanzierung erfolgt durch Steuern, Umlagen und Gebühren. Dementsprechend sind öffentlich-rechtliche Organisationen nicht (primär) gewinnorientiert, auch wenn öffentliche Einrichtungen wie z.B. Krankenhäuser einen stärkeren Fokus auf ökonomische Aspekte haben (können). Insgesamt handeln sie nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien, sondern nach dem Gemeinwohlprinzip und unterliegen i.d.R. einer besonderen staatlichen Aufsicht (Alexy et al. 2019).

Fokussiert man auf verwaltungs- und organisationsoziologische Abgrenzungen, so lässt sich mit Luhmann (1966, 1971, 1999, 2010) die Beschreibung weitergehend präzisieren (Apelt und Männle 2023):

- Verwaltungen sind in ihrer Autonomie eingeschränkt durch die fehlende Möglichkeit sich selbst zu finanzieren.
- Zwecke der Verwaltung werden durch die Politik bestimmt und können nicht eigenständig geändert werden.

- Zweck der Verwaltungsorganisation ist die Herstellung von bindenden Entscheidungen für Individuen und Organisationen anstatt der Produktion von Gütern und Dienstleistungen.

Aus diesen Merkmalen ergeben sich weitere Spezifika, die bis tief in die Organisationsstrukturen hineinwirken und erklären, warum diese sich nach wie vor überwiegend auf den Idealtypus der „bürokratischen Organisation“ (Weber 1922) beziehen. Auch wenn bereits in den 1990er Jahren im Kontext des New Public Management, der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, angenommen wurde, die streng bürokratische Ordnung löse sich zunehmend auf. Die Rede vom „Neo-Weberianismus“ (Kuhlmann und Bogumil 2019) fasst jedoch Beobachtungen zusammen, dass nicht alles obsolet geworden sei, sondern es zu einer Hybridisierung Weberianischer Strukturelemente sowie zu spezifischen Dysfunktionen durch den Versuch der Einbettung managerialer Strukturen gekommen ist.

Kennzeichen bürokratischer Organisationen gelten auch für Verwaltungen im Allgemeinen, d.h. im privatwirtschaftlichen Bereich, wo Verwaltungen von Industrieunternehmen oder Vereinen, wichtige administrative Aufgaben wahrnehmen. Insofern lassen sich **Verwaltungen als Teil jeder Organisation und Verwaltungsorganisationen** im engeren Sinn unterscheiden. Letztere erbringen als Organisation der öffentlichen Verwaltung die konkreten Leistungen des öffentlichen Verwaltungssystems und sind mit dem Begriff der Behörde gleichzusetzen. In Behörden zeigt sich zwischen der internen Verwaltung (i.d.R. Zentralabteilung oder auch Haushaltsabteilung) und den Fachabteilungen, ähnlich wie in anderen (privaten) Organisationen ein Spannungsverhältnis zwischen Fach- und Verwaltungslogik (Apelt und Männle 2023).

Für Weber galt „Bürokratie“ ganz allgemein als Kennzeichen legaler Herrschaft, die für ihn untrennbar mit einer professionell arbeitenden Verwaltung verbunden war (Weber 1920). Er unterschied damit die von ihm in Deutschland vorgefundene Situation von früheren Phasen, in denen Handeln nach positivem Recht, durch qualifiziertes, hauptamtliches Personal, unabhängig von persönlichen Beziehungen etc. nicht gewährleistet werden konnte.

Gegenstand dieser Publikation sind öffentlich-rechtlichen Organisationen, also Verwaltungsorganisationen, die sich hinsichtlich ihrer Rechtsform und spezifischen Ausprägungen in verschiedene Grundtypen unterscheiden lassen, nämlich in Körperschaften (Gemeinden, Universitäten, Kammern), Anstalten (öffentlich-rechtlicher Rundfunk, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute etc.) und Stiftungen (nur öffentlich-rechtliche Stiftungen, wie z.B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz) (Alexy et al. 2019). Körperschaften werden weiter in Gebietskörperschaften und Körperschaften öffentlichen Rechts unterschieden. Erstere werden territorial bestimmt, wie Kommunen, letztere sind eine juristische Person, der öffentliche Aufgaben übertragen werden. Diese wiederum können in Selbstverwaltungskörperschaften, wie die Ärztekammern oder nach der Art der Rechtsquelle unterschieden werden, z.B. Bund (Deutsche Rentenversicherung, Berufsgenossenschaften), Länder (Universitäten und Fachhochschulen) etc.

Vom Rechtsverständnis her gelten alle diese unterschiedlichen Ausprägungen öffentlich-rechtlicher Organisationen als öffentliche Verwaltungen. Organisationssoziologisch lassen sich weitere Präzisierungen vornehmen, um die spezifische Logik der öffentlichen Verwaltung – die hier im Fokus stehen soll – besser verstehbar zu machen. So weisen Apelt und Männle (2023) sich auf Beschreibungen Luhmanns stützend auf das besondere Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und

Publikum hin und den sich daraus ergebenden formalen und informellen, sich überlagernden Machtkreisläufen, die für die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung prägend seien.

Der formale Kreislauf folgt dem idealtypischen Modell repräsentativer Demokratie und beschreibt, wie politische Entscheidungen systematisch in administrative Handlungen umgesetzt werden: Dabei wählt das Publikum in Wahlen politische Vertreterinnen und Vertreter und unterstützt oder verwirft politische Programme (z. B. Wahlversprechen wie „Klimaneutralität bis 2045“). Die Politik verdichtet diese demokratischen Impulse zu bindenden Prämissen für die Verwaltung – etwa durch Gesetze, Verordnungen oder Haushaltspläne. Hier wird festgelegt, was erreicht werden soll, aber noch nicht *wie*. Die Verwaltung setzt diese Vorgaben in konkrete Entscheidungen um, die unmittelbar auf das Publikum zurückwirken – etwa durch Verwaltungsakte wie Bescheide, Genehmigungen oder Fördermittelvergaben. Das Publikum erlebt die Folgen dieser Entscheidungen (z. B. neue Auflagen für Heizungen oder Subventionen für Solaranlagen) und reagiert darauf – etwa durch Wahlverhalten in der nächsten Legislaturperiode.

Während der formale Kreislauf die normative Logik der Demokratie abbildet, zeigt der informelle Kreislauf, wie Politik, Verwaltung und Publikum in der Praxis gegenseitig aufeinander angewiesen sind – oft jenseits offizieller Verfahren. Erstens beeinflusst Verwaltung Politik, denn die Behörden liefern Fachwissen und Machbarkeitsanalysen, die politische Entscheidungen erst ermöglichen. So warnen sie vor unbeabsichtigten Folgen von Gesetzen oder schlagen Alternativen vor. Zweitens ist Politik auf Verwaltung angewiesen, denn ohne administrative Umsetzungskompetenz bleiben politische Ziele leere Versprechen. Außerdem benötigen Politikerinnen und Politiker die Expertise und Ressourcen der Behörden, um komplexe Vorhaben zu realisieren. Drittens wirkt das Publikum informell auf Verwaltung und Politik ein, indem Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen nicht nur an der Wahlurne artikulieren, sondern durch Proteste, Petitionen, Kooperation oder Boykotte. Verwaltung reagiert darauf – etwa durch vereinfachte Verfahren, Bürgerdialoge oder kompromisshafte Lösungen (Apelt und Männle 2023).

Beide Kreisläufe greifen ineinander, was als Stärke demokratischer Systeme gilt, aber mit Blick auf Transformationsprozesse herausfordernd sein kann. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse wie z.B. Globalisierung oder demographischer Wandel spiegeln sich – ebenso wie die digitale Transformation – in den öffentlich-rechtlichen Organisationen nieder, z.B. in neuen Aufgaben, veränderten Ansprüchen an die Leistung der Organisationen, veränderten Rekrutierungsmechanismen und/oder Qualifikationsanforderungen. Dabei ist die Erfüllung hoheitlicher bzw. vom Staat zugewiesener Aufgaben eine Konstante und stellt die Grundfeste des Verwaltungshandelns dar.

In Bezug auf das *wie* diese Aufgaben erfüllt werden, bestehen Spielräume. Umfang und Möglichkeiten sind allerdings prästrukturiert durch die Zuweisung von Aufgaben und Ressourcen. Die Größe der Spielräume variiert nach Art und Aufgaben öffentlich-rechtlicher Organisationen, so haben z.B. öffentliche Universitäten und Hochschulen in der Regel größere Spielräume in Bezug auf ihr Angebot und ihre Organisationsstruktur als Verwaltungen im engeren Sinn (Behörden). Für die Umsetzung struktureller Veränderungen, aber auch häufig in Bezug auf Verfahren, müssen sich in der Regel auch die gesetzlichen Grundlagen ändern, damit sie umgesetzt werden, z.B. bei vollständig elektronischen oder automatisierten Verwaltungsprozessen (weiterführend in Kapitel 4).

## 2.2. Digitale Transformation und organisationaler Wandel

„Digitalisierung“ wird im Folgenden nicht allein als technischer Prozess der Umwandlung in oder Erzeugung von digitalen Daten verstanden, sondern als sozialer Prozess. Dabei wird deutlich, dass die zugrunde liegenden Technologien – als treibende Kraft und Ergebnis dieser Entwicklung – von menschlichen Akteuren konzipiert, gestaltet und implementiert werden. Dabei sind nicht nur ökonomische Interessen von zentraler Bedeutung, sondern es bedarf auch politischer Regulierung, rechtlicher Rahmenbedingungen sowie der aktiven Bewältigung sozialer Umbruchsprozesse (Will-Zocholl 2023). Das Ausmaß dieses strukturellen Umbruchs, mit dem grundlegende Systemfragen in Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Politik etc. verbunden sind, erfordert auch eine begriffliche Abgrenzung zur Rede vom sozialen Wandel. Denn im Gegensatz dazu, handelt es sich bei Transformationen um tiefgreifende Prozesse, die Institutionen, Machtverhältnisse, Normen und Identitäten grundlegend verändern. Als weitere Kriterien gelten Irreversibilität, Mehrebenenprozesse, Pfadabhängigkeit und Konflikträchtigkeit (Wittmeyer/Hölscher 2017).

Für die mit Digitalisierung in Verbindung stehenden Veränderungsprozesse zeichnen sich solche Umbrüche ab, die mal mehr mal weniger umfänglich Gegenstand von begrifflichen Befassungen sind (exemplarisch: Graf et al. 2022; Schrape 2021; Pfeiffer et al. 2024). So führt etwa die Einführung digitaler Plattformen (z. B. soziale Medien oder E-Government-Systeme) zu neuen Formen der Partizipation, aber auch zu Verschiebungen traditioneller Machtstrukturen – wie die Veränderung der Medienlandschaft durch Algorithmen und die Konzentration von Einfluss bei Tech-Konzernen zeigt. Sie ist irreversibel, da eine Rückkehr zu analogen oder vor-digitalen Zuständen praktisch ausgeschlossen ist. Ein Beispiel hierfür ist die flächendeckende Einführung digitaler Kommunikation: E-Mails, Messengerdienste und Cloud-Lösungen haben klassische Briefpost oder physische Aktenarchive in vielen Bereichen unwiderruflich abgelöst. Als Mehrebenenprozess verbindet die digitale Transformation wirtschaftliche, politische, kulturelle und technologische Veränderungen. Die Einführung von KI in der Arbeitswelt etwa verändert nicht nur betriebswirtschaftliche Abläufe (z. B. durch Automatisierung), sondern wirft auch politische Fragen nach Regulierung auf, beeinflusst kulturelle Vorstellungen von Arbeit und erfordert technologische Infrastruktur – von Hochgeschwindigkeitsnetzen bis zu Datenschutzstandards. Die digitale Transformation ist pfadabhängig, denn frühe Entscheidungen prägen ihren weiteren Verlauf nachhaltig. Die Dominanz bestimmter Betriebssysteme (z. B. Windows oder Android) oder die Etablierung von Standards wie dem USB-Anschluss zeigen, wie initiale Weichenstellungen langfristige Entwicklungen vorgeben und Alternativen verdrängen können. Schließlich ist der Prozess konflikträchtig, da er oft von Auseinandersetzungen um Deutungshoheit begleitet wird. Debatten um Datenschutz (z. B. die EU-Datenschutzgrundverordnung vs. wirtschaftliche Interessen globaler Tech-Unternehmen) oder die ethischen Implikationen von KI (z.B. Autonomie vs. Kontrolle) spiegeln wider, wie unterschiedliche Akteure um die Gestaltung und Interpretation der digitalen Zukunft ringen. Insofern erscheinen alle wichtigen Kriterien erfüllt, von einer digitalen Transformation zu besprechen. Diese werden begleitet von organisationalem Wandel, der Kern dieser Analyse öffentlich-rechtlicher Organisationen sein soll.

## 2.3. Methodisches Vorgehen

Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf einer systematischen Literaturlanalyse, die an die Vorgehensweise des PRISMA-Protokoll angelehnt ist (PRISMA Statement 2025). Kriterium für die Auswahl von Literatur war, dass sich diese mit Themen der digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen befassen. Dazu wurden zunächst im eigenen Literaturbestand befindliche Quellen gesichtet und in ein eigenes Citavi-Projekt überführt, anschließend in Datenbanken (OPAC) von Landes- und Hochschulbibliotheken (TU Darmstadt, Hochschule Darmstadt) und Suchergebnisse gesichert. Weitere Suchorte waren Datenbanken wie Google Scholar, JSTOR und ScieneDirect.

Die eingesetzten Suchwörter waren in unterschiedlicher Kombination (AND, OR) u. A.: „Digitalisierung“, „öffentlicher Dienst“, „digitale Transformation“ „öffentliche Verwaltung“, „öffentlich-rechtliche Unternehmen“. Die gefundenen Quellen wurden daraufhin bewertet, ob sie sich a) tatsächlich mit öffentlich-rechtlichen Organisationen (und z.B. nicht mit anderen Teilen des öffentlichen Dienstes beschäftigten) und b) aus organisationssoziologischer und/oder arbeits- bzw. verwaltungssoziologischer Perspektive mit dem Thema auseinandersetzen. Es wurden die meisten der rechts- und einige der eher politikwissenschaftlichen Veröffentlichungen ausgeschlossen, bis auf jene, die für eine Einordnung und die weitere Argumentation als nützlich bewertet wurden, ebenso wurden einzelne Veröffentlichungen der Wirtschaftsinformatik berücksichtigt. Nach der groben Sichtung der gefundenen Quellen wurden diese in das Citavi-Projekt „Digitale Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen“ aufgenommen, wenn möglich inklusive einer digitalen Version der Veröffentlichung. Im nächsten Schritt wurden Abstracts und Inhaltsverzeichnisse intensiver gesichtet, gefolgt von Leseproben, um dann weitere als nicht geeignet empfundene Quellen auszusortieren. Das betrifft insbesondere Abhandlungen ohne empirischen Bezug, oder mit empirischem Bezug, aber verfehlten wissenschaftlichen Standards sowie eher schwierig einschätzbaren Intentionen, wie z.B. die Veröffentlichungen großer Unternehmensberatungen, die sich bei diesem Thema in größerer Zahl finden lassen. Es wurden schließlich 130 Publikationen in die Analyse einbezogen, deren Veröffentlichungsdaten zwischen 1961 und 2025 liegen, mit einem Schwerpunkt auf den neueren Veröffentlichungen der letzten Dekade. Dabei überwiegen verwaltungswissenschaftliche Publikationen mit einem Bezug zu Arbeits- und Organisationsthemen, hinzu kommen die wenigen explizit arbeits- und organisationssoziologischen Abhandlungen mit Verwaltungsbezug. Einzelne rechtswissenschaftliche Befunde wurden hinzugezogen, ebenso wie vor allem frühere Publikationen aus der Wirtschaftsinformatik. Ergänzend wurden mehr als 27 weitere Quellen hinzugezogen, die allgemein die Rahmenbedingungen öffentlicher Organisationen beschreiben sowie Vergleiche mit der Privatwirtschaft ermöglichen.

### 3 Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung

Aus den im vorstehenden Abschnitt skizzierten Besonderheiten in den Rahmenbedingungen für öffentlich-rechtliche Organisationen lässt sich ableiten, dass diese den Herausforderungen der digitalen Transformation nicht auf gleiche Weise begegnen können oder auch müssen wie Privatunternehmen. In Letzteren zeigt sich einerseits ein mindestens diskursiv erzeugter Druck auf die Akteure daran teilzuhaben (Pfeiffer 2015) und andererseits, dass vor allem Suchprozesse nach einem „Bauplan“ (Boes et al. 2017) dies steuern. Zu größeren Teilen werden diese nicht mehr allein durch Managemententscheidungen initiiert, sondern durch „trial and error“ bottom-up von organisationalen Lernprozessen dominiert (Hirsch-Kreinsen und Ittermann 2016). Die Rahmenbedingungen ändern sich permanent und eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichsten Transformationskräften (neben unterschiedlichen Akteuren spielen hier auch andere Transformationsprozesse eine Rolle) wird dadurch zur Daueraufgabe. In der Konsequenz wird auf Agilität und mehr Selbstorganisation gesetzt, um flexibel auf diese sich immer schneller verändernden Anforderungen zu reagieren. Deshalb wird in diesem Kontext viel von einer als VUCA (volatility, uncertainty, complexity ambiguity) oder neuerdings als BANI (brittle, anxious, non-linear, incomprehensible) geprägten Umwelt von Organisationen gesprochen, was den insgesamt unsicheren und volatilere Kontextbedingungen globalen Wirtschaftens Rechnung tragen soll.

Der Handlungsspielraum der öffentlichen Verwaltung (im Allgemeinen) ist ein anderer. Für den gesamten Bereich der öffentlich-rechtlichen Organisationen und Behörden im Besonderen sind die politischen Agenden und die daraus resultierenden rechtlichen Rahmenbedingungen von großer Bedeutung, da viele Entscheidungen auf Organisationsebene nur in dem dort gesteckten Rahmen getroffen werden können, wahlweise wird der Einsatz oder auch die Verarbeitung und das Angebot digitaler Daten und Services erst ermöglicht oder auch verhindert (z.B. aus Datenschutzgründen). Politik erlässt Gesetze, die den Rahmen für Entscheidungen und die Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren vorgeben, weshalb Luhmann (2020) davon spricht, die Verwaltung werde von Konditionalprogrammen bestimmt (ebd.). Diese Wenn-dann-Logik nährte schon früh die Idee, die Leistungen der öffentlichen Verwaltung ließen sich weitestgehend automatisieren (Bull 1964; Luhmann 1966).

Entsprechend hat die Befassung mit Fragen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eine lange Historie, die bereits in den 1980er und 1990er Jahren, mit etwas Verzögerung zur Industrie, einen ersten diskursiven Höhepunkt erreichte (siehe exemplarisch: Brinckmann et al. 1974; Brinckmann und Kuhlmann 1990). Auch jenseits der „Konditionalprogrammierung“ bot die öffentliche Verwaltung aufgrund ihrer hohen Informatisierung (Schriftform, Dokumentation, Aktenförmigkeit) Ansatzpunkte, um durch Digitalisierungstechnologien neue Steuerungsmöglichkeiten zu erschließen, z.B. durch die Einführung von Dokumentenmanagementsystemen, IT-gestützten und damit transparenten Fachverfahren sowie IT-Tools zur Kommunikation (Lenk 2011).

Aus Gesetzen resultierende Vorgaben, wie z.B. aus dem Onlinezugangsgesetz (OZG) sind bindend, so dass deren Umsetzung in den jeweiligen Organisationen vorrangig (zumindest nach erfolgter Mittel- oder Stellenzuweisung) bearbeitet und umgesetzt werden muss. Aufgrund der Komplexität und Länge von Gesetzgebungsverfahren ändern sich die Rahmenbedingungen deutlich langsamer als im Bereich der Privatwirtschaft und auch die Umsetzung nimmt i.d.R. mehr Zeit in Anspruch,

zumal manche in der Privatwirtschaft relevante und Prozesse beschleunigende Faktoren (Konkurrenz, Aktualität des Angebotes etc.), in der öffentlichen Verwaltung keine Rolle spielen. Hinzu kommt, dass Entscheidungswege und Strukturen relativ starr sind, wie z.B. Dienstweg, Hierarchie, Laufbahnverordnung, weil sie sich diese unmittelbar aus der Zuweisung von Verantwortung und Entscheidung ableiten, da diese in der Logik der öffentlichen Verwaltung eindeutig geregelt sein muss (Apelt und Männle 2023; Weber 1922).

Insofern lässt sich die öffentliche Verwaltung mit ihren Organisationen als besonderes Feld charakterisieren, indem die Rahmenbedingungen, die Strukturen und Abläufe durch den Bezug zu Gesetzen und dem daraus abgeleiteten Verwaltungshandeln deutlich stärker präformiert sind als in Bereichen der Privatwirtschaft. Was bedeutet das nun für die digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung?

## 4 Forschungsstand zur digitalen Transformation auf organisationaler Ebene

Die geschilderten Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung schlagen sich publikationstechnisch in einem permanenten Vergleich und der Ableitung von Ideen, Konzepten und Handlungsempfehlungen aus der Privatwirtschaft für die Verwaltungspraxis nieder. An Anleitungen, wie die digitale Kluft zu schließen sei und die öffentliche Verwaltung hier aufholen könne, mangelt es nicht (Beck et al. 2017). Die Bandbreite ist groß: von Reifegradmodellen unterschiedlicher Granularität zu detaillierten Kennzahlen und Konzepten, oft auch zumindest theoretisch angepasst an Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung – aber nicht zwingend zuvor in der Praxis oder wissenschaftlich evaluiert (exemplarisch: Markus und Meuche 2022; Maurer 2025; Streicher 2025; Henning 2023; Nestler 2022).

Hinzu kommt eine ausführliche rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit der „Verwaltungsdigitalisierung“ im weitesten Sinne. Von Konsequenzen des Einsatzes von IT-Systemen, über datenschutzrechtliche Betrachtungen und verfahrenstechnische Besonderheiten erstrecken sich die Befassungen über ein breites Themenbündel (exemplarisch: Seckelmann 2024; Guckelberger 2019; Braun Binder 2019).

Angesichts der Messung des Umfangs der Digitalisierung einerseits und der rechtlichen oder auch theoretischen Voraussetzungen und Konsequenzen andererseits stellt sich die Frage, welche empirisch basierten Erkenntnisse zu öffentlich-rechtlichen Organisationen bisher vorliegen. Entlang der Matrix (Abb. 1) werden die dort adressierten Aspekte thematisiert und hinsichtlich ihres Forschungsstandes ausgewertet.

<p><b>Strukturelle Aspekte der digitalen Transformation</b> auf Organisationsebene (z.B. Digitalstrategie, Digital Unit, CDO, Veränderungen in der Organisationsstruktur)</p>	<p><b>Informale Aspekte der digitalen Transformation</b> auf Organisationsebene (z.B. organisationale Identität, Organisationskultur, digital Mindset)</p>
<p><b>Digitale Transformation erklären und verstehen</b> (konzeptionelle, theoretische, reflektierende Ansätze)</p>	<p><b>Instrumente der digitalen Transformation</b> (erfolgreiche/gescheiterte Maßnahmen, Leuchtturmprojekte, Best Practices)</p>

Abbildung 1: Analyse-Matrix (bidt)

Dabei richtet sich der Blick zunächst auf die Instrumente, bevor dann strukturelle und informelle Aspekte thematisiert werden. Den Abschluss der aktuellen Bestandsaufnahme und Einschätzung des Forschungsstandes bildet die Befassung mit konzeptionellen und theoretischen Ansätzen.

## 4.1. Instrumente der digitalen Transformation

Unter den Instrumenten der digitalen Transformation werden z.B. Erhebungen, die den Fortschritt sichtbar machen und messen, verstanden, aber auch Beispiele für gelungene Lösungen i.S. von „best practice“ und „Leuchttürmen“ sowie ggf. gescheiterte Maßnahmen. Zunächst richtet sich der Blick auf die Versuche, verschiedene Länder komparativ zu betrachten. Auf internationaler Ebene präsentieren z.B. die „Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD)“ für die G7 Staaten einen Vergleich von Verwaltungslösungen für die digitale Identität, den Umgang mit Daten oder digitalen Zahlungsmöglichkeiten, allerdings auf einem relativ abstrakten Niveau. Trotz der selbstgewählten Bezeichnung der dargestellten Lösungen als „best practices“, findet sich keine objektive Bewertung der „besten“ Varianten darin (OECD 2024). Die World Bank (2022) stellt die von ihr geförderten Projekte in einer Projektdatenbank im Rahmen des „GovTech Maturity Dashboard“<sup>1</sup> zur Verfügung, das auch den digitalen Reifegrad von 198 Ländern beurteilt. Hier finden sich aber keine Bewertungen der Projekte hinsichtlich ihrer Bewährung und Übertragbarkeit auf andere Länder. Das gilt auch für den „UN E-Government Survey“<sup>2</sup>, der neben der Abfrage der eingesetzten Technologien auch die digitale Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und „Digital Literacy“ umfasst. Hier werden sowohl in einem Vergleich die Nationalstaaten, als z.B. auch regionale und lokale (Stadt-Land) Zusammenhänge dargestellt.

Die OECD adressiert zwar das Erfordernis, dass die gewählten technischen Lösungen auch zu den nationalen Gegebenheiten passen müssen. Eine Bewertung aus Perspektive der nationalstaatlichen und regionalen (z.B. im Kontext der EU) Gegebenheiten, inklusive gesellschaftlicher Positionen und Ansprüche an eine Verwaltungsdigitalisierung werden aber bisher nicht geleistet. All diesen exemplarischen internationalen Instrumenten ist gemein, dass sie relativ abstrakt bleiben und keine konkreten Beispiele anführen. Aufgrund der Granularität und dem Längsschnittdesign des „United Nations (UN) E-Government Survey“ lassen sich aber wichtige Erkenntnisse zu Zusammenhängen gewinnen, z.B. zur Interdependenz des Vorhandenseins von Digitalstrategien und der Qualität der „Digitalen Verwaltung“ (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2024). Auch die EU verfügt über einen regelmäßigen Benchmark des unionsinternen Stands des E-Government, hier

<sup>1</sup> <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2022/10/21/govtech-maturity-index-gtmi-data-dashboar>

<sup>2</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>

ebenfalls auf Ebene der Messung des Grades der Umsetzung in ausgewählten Bereichen (European Commission 2025). Es lässt sich zusammenfassen, dass die internationalen Erhebungen vor allem die Schnittstellen zu Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft im Blick haben und sie „Best Practices“ auf Ebene nationalstaatlicher Abgrenzungen hervorheben, wie z.B. Dänemark, dass das Ranking nach der UN-Befragung zum wiederholten Male anführt.

Der aktuelle Umsetzungsstand der digitalen Transformation in Deutschland, jedenfalls wenn man diesen als Digitalisierung der Leistungsbündel aus dem OZG begreift, wird für Deutschland mit dem „Dashboard Digitale Verwaltung“<sup>3</sup> oder auch dem „Deutschland-Index Digitale Verwaltung“<sup>4</sup> (Opiela 2025) oder dem „Behörden-Digimeter“<sup>5</sup> (Röhl und Engels 2025) erfasst, für die EU z.B. mit dem e-Government Index<sup>6</sup>. Beim ersten wird zwar das Angebot an gänzlich oder teilweise digitalisierten und digitalen Leistungen bis auf die kommunale Ebene heruntergebrochen dargestellt, jedoch werden hier a) keine konkreten Projekte erfasst (sollte die Lösung über den OZG-Standard hinausgehen und b) keine verwaltungsinternen Prozesse und Projekte berücksichtigt. So betrachten auch diese Instrumente in der Regel die nach außen gerichteten digitalen Angebote der öffentlichen Verwaltung an Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft. Über den inneren Digitalisierungsgrad oder den Stand in anderen Bereichen (Universitäten, Forschungseinrichtungen etc.) wird hier nicht berichtet.

Das versuchen eine Reihe anderer Erhebungen. So erfasst das „Barometer Digitale Verwaltung“ (next:public 2023) unter Beschäftigten ihre Einschätzungen zum Digitalisierungsstand ihrer Behörden. Befragt danach, ob ihre Behörden Chancen der Digitalisierung erkennen und nutzen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Verwaltungsebenen: auf der Bundesebene stimmen 46 Prozent eher bzw. voll und ganz zu, auf kommunaler Ebene noch rund ein Drittel und auf der Landesebene sind es nur noch 24 Prozent. Immerhin arbeiten 42 Prozent ganz und 27 Prozent zumindest teilweise mit der eAkte. Die am häufigsten eingeführte digitale Anwendung ist das Intranet (86 %), vor der Zeiterfassung (82 %) und Videokonferenz (75 %). Die Fachverfahren liegen auf Rang 4 (69 %) (s. Abb.2).

---

3 <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/verfuegbarkeit/verwaltungsleistungen>

4 <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/deutschland-index-der-digitalisierung-2025-digitale-verwaltung/Deutschland-Index%20der%20Digitalisierung%202025%20-%20Digitale%20Verwaltung.pdf>

5 [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Gutachten/PDF/2025/INSM-Behördendigimeter\\_2025\\_Gutachten\\_IW.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2025/INSM-Behördendigimeter_2025_Gutachten_IW.pdf)

6 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-egovernment-benchmark-2025>

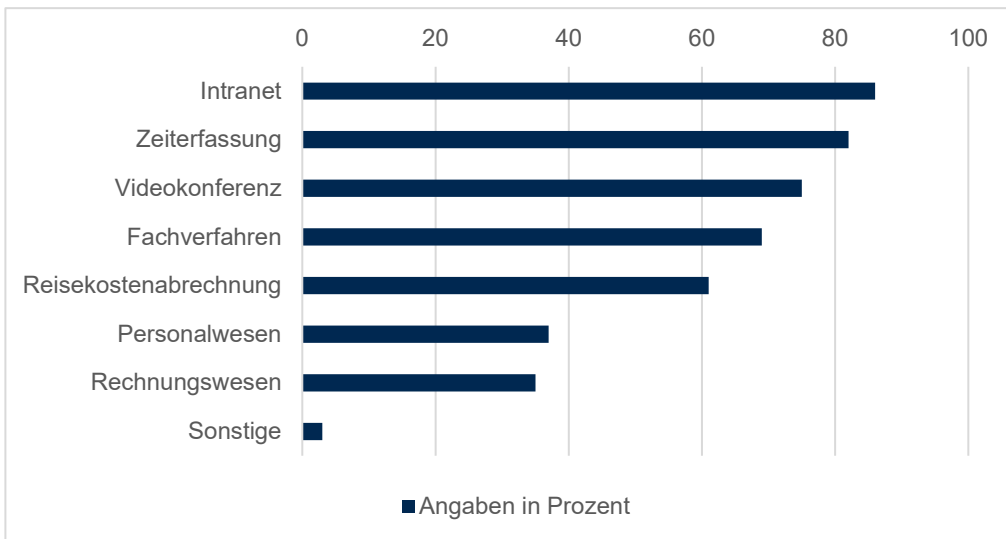


Abbildung 2: Digitale Anwendungen (eigene Darstellung nach next:public GmbH 2023)

Eine deutschlandweite Befragung der Kommunen im Rahmen des Projektes „Digitalisierung, Automatisierung und Virtualisierung in der öffentlichen Verwaltung (Digi@öV)“ zu ihrer wirtschaftlichen Situation und dem Digitalisierungsstand, zeigte einen deutlichen Digitalisierungsschub im Kontext der Corona-Pandemie<sup>7</sup>. Tatsächlich machten Behörden, die zuvor schon teilweise digitalisiert waren, den größten Sprung (plus 29 Prozentpunkte) und nach Corona gab erstmals ein sehr kleiner Teil (4%) der befragten Behörden an, vollständig digitalisiert zu sein (s. Abb. 3):

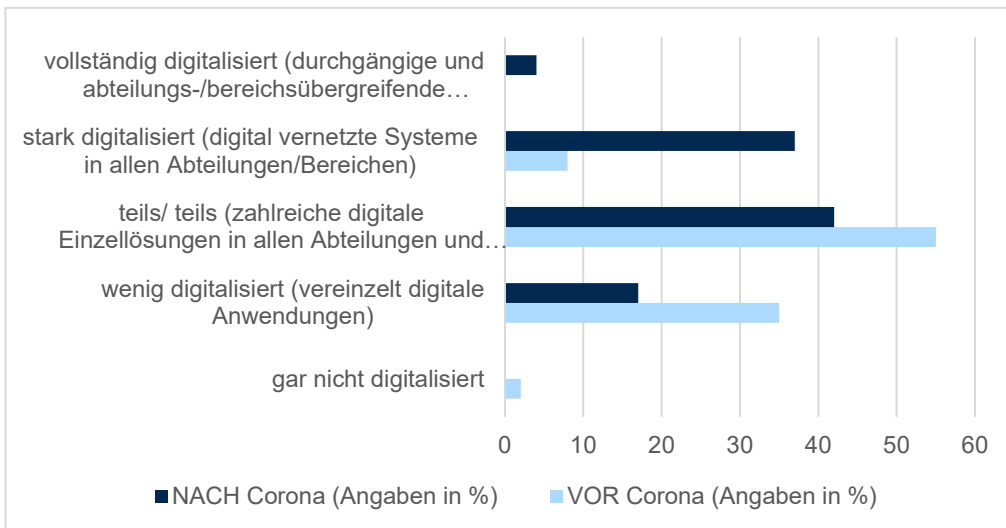


Abbildung 3: Einschätzung Digitalisierungsstand Behörde vor und nach Corona (Projekt „Digi@öV – Digitalisierung, Automatisierung und Virtualisierung in der öffentlichen Verwaltung“ HöMS/WZB, Will-Zocholl o.J.a.; unveröff. Material)

<sup>7</sup> Als weitere Treiber wurden Online-Zugangs- und E-Governmentgesetz, sowie eigene Digitalisierungskonzepte genannt. Die Wünsche der Beschäftigten spielten dabei aber kaum eine Rolle (nur 10 von 550 Behörden in der Befragung).

Während die Erhebungsmethoden der verschiedenen Instrumente unterschiedlich sind, vom reinen Zählen des Einsatzes bestimmter Tools bis zu komplexeren Erfassungen von Einstellungen oder Bewertungen, konstatieren diese und die öffentliche Meinung beständig einen Nachholbedarf der öffentlichen Verwaltung indem sie den aktuellen Stand mit anderen Lebensbereichen vergleichen (Brüggemeier 2017). Dabei weist die Erhebung der next:public und auch Abbildung 3 daraufhin, dass der Digitalisierungsgrad zwischen den Verwaltungsebenen und den einzelnen Behörden sehr unterschiedlich sein kann. Einzelne Bereiche stechen dabei hervor: das sind die Steuerverwaltung (exemplarisch: Schaebs 2022) und im Bereich der kommunalen Verwaltung, die kommunalen Job-Center (Altendorf und Kuhlmann 2025).

Bei der Sichtung erfolgreicher Maßnahmen im Kontext der digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen, nehmen Leuchtturmprojekte und „Best Practices“ großen Raum ein. Bei der Suche im Internet findet sich eine größere Anzahl sogenannter Leuchtturmprojekte auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen vor allem im Kontext von Konferenz- und Blogbeiträgen. Die Existenz und Anzahl dieser Projekte hängt u. A. mit der Logik der öffentlichen Verwaltung zusammen, dass solche Vorstöße weniger auf Strategien als auf dem Engagement einzelner Personen beruhen (Wilson und Mergel 2022) und damit auch mit der Karriereentwicklung in der öffentlichen Verwaltung zusammenhängen. Denn ein solches Engagement erzeugt Sichtbarkeit in einem Feld, in dem in der Privatwirtschaft übliche Mechanismen der Leistungsmessung und Mitarbeitendenbeurteilung fehlen und Aspekte wegfallen, mit denen man sich üblicherweise für neue Aufgaben empfiehlt (Piéch 2015). In der Konsequenz bedeutet das, dass diejenigen, die sich in ein Thema hineindenken und Ideen entwickeln, diese nicht zwingend über einen längeren Zeitraum bis zu einer großräumigeren Überführung in die Praxis begleiten, sondern ihre Positionen nach Abschluss eines „Piloten“ schneller wechseln (next:public 2024).

Bisher gibt es für die Vielzahl an „Best Practices“ und Leuchtturmprojekten keine Übersicht oder Plattform, über die sich diese auffinden lassen, um z.B. anderen interessierten Verwaltungsorganisationen Zugang zu Ergebnissen und direkten Austausch zu ermöglichen. Informationen zu „Best Practices“ finden sich in einzelnen Versuchen einer Zusammenstellung, z.B. auf Bundesebene durch eine Sammlung der „Best Practices“ im Rahmen der Digitalstrategie Deutschland<sup>8</sup> oder auf Seiten der Bundesdruckerei in Form eines Gastbeitrags mit einer Auswahl beliebiger Beispiele<sup>9</sup>. Darüber hinaus finden sich Hinweise auf „Best Practices“ auch im Rahmen von Preisverleihungen, wo einige davon prämiert werden, z.B. auf Ebene der Kommunen, der Digital Award der Kommune<sup>10</sup>, eines privaten Fachverlags oder dem eGovernment-Wettbewerb der Beratungsfirma BearingPoint<sup>11</sup>. Die Adressierung der Projekte richtet sich sowohl nach außen an die Bürgerinnen und Bürger als auch nach innen in die Verwaltungsorganisationen.

Weitere „Best Practices“ finden sich im gesamten „Smart City“-Kontext, indem ebenfalls von privater (z.B. dem Bitkom-Verband) und mittlerweile auch von öffentlicher Seite (KfW und Bundesinnenministerium<sup>12</sup>), Auszeichnungen verliehen werden. Die Schwerpunkte sind unterschiedlich, meist geht es aber um Bündel von Vorhaben von einer oder Zusammenschlüssen

<sup>8</sup> <https://digitalservice.bund.de/media/pages/presse/35fb5509d3-1743517862/best-practice-sammlung-digitalstrategie.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.bundesdruckerei.de/de/innovation-hub/so-geht-e-government-digitale-pilotprojekte-der-deutschen-verwaltung>

<sup>10</sup> <https://www.kommune21.de/k21-meldungen/innovative-kommunen-ausgezeichnet/>

<sup>11</sup> <https://egovernmentwettbewerb.de/gewinner/>

<sup>12</sup> <https://www.kfw.de/stories/wirtschaft/innovation/smart-cities-wettbewerb/>

mehrerer Kommunen. Klassiker sind sensorgestützte Projekte zur besseren Planung im Stadtraum (z.B. Fahrradwege, Müllabfuhr etc.), aber auch Vernetzungsprojekte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung oder Community-Building. Auf die interne Verwaltungsdigitalisierung gerichtete Projekte sind hier eher selten, wofür sinnbildlich spricht, dass der erste Sieger im Wettbewerb „Digitale Stadt“, Darmstadt, das Feld „Verwaltungsdigitalisierung“ überhaupt erst Jahre nach der Verleihung ins Portfolio aufnahm und sich dort aktuell unter Projekte lediglich das Thema „OZG“ findet<sup>13</sup>.

Leuchtturmprojekte und „Best Practices“ werden nur vereinzelt in wissenschaftlichen Publikationen aufgegriffen. Das könnte an der mangelnden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation dieser Projekte liegen, an der fehlenden Sichtbarkeit und weitergehenden wissenschaftlichen Einbettung oder auch an beiden Faktoren. Auf die fehlende Sichtbarkeit weisen exemplarische Recherchen über die Aktivitäten an Hochschulen für den öffentlichen Dienst hin, die durchaus auf den Nachrichten- oder Forschungsseiten über Begleitprojekte oder Evaluationen berichten, es finden sich aber oft keine Publikationen dazu. Lediglich in einzelnen praxisbezogenen Publikationen finden sich Leuchtturmprojekte als Illustrationen umfassenderer Konzepte, wie z.B. die Automatisierung der E-Mail-Verteilung bei der Bundesagentur für Arbeit in einem Sammelband zur Human Friendly Automation (Födisch 2023).

So wird insgesamt die Sichtbarkeit von Leuchtturmprojekten und „Best Practices“ vor allem durch die Praxis selbst bestimmt<sup>14</sup>. Das geschieht durch die Vorstellung dieser Projekte seitens Praktikerinnen und Praktikern – wie schon beschrieben – im Rahmen von Konferenzen und Vorträgen und durch Prämierung einzelner Projekte und Konzepte. Es gibt allerdings keine Übersicht und Systematisierung, aus denen sich inhaltliche Schwerpunkte oder die Breite der Themen ablesen lassen. Die Recherche dazu ist einigermaßen aufwändig, z.B. über die Programme der einschlägigen Veranstaltungen.

Abbildung 3 greift zur Illustration einige „Best Practices“ aus dem Kontext von Preisverleihungen mit Relevanz für die Verwaltungsorganisationen selbst auf:

Was?	Wo?
Hundean- und -abmeldung mit BundID und digitaler Zahlung inkl. internem digitalem Workflow	Kloster Lehnin (Gemeinden bis 20.000)
Digitale Verwaltungs-Rats- und Bürgerzwilling zur Erhebung von Daten zur besseren Planung	Markt Weisendorf
KI-Bot „Digitaler Komplize“ zur Analyse von Prozessen zwecks Prozessoptimierung und Automatisierung	Bad Soden-Salmünster
Data Governance Board	Stadt Nürnberg
KI LeoGPT: verknüpft interne Dokumente, Notizen und Gesetze zur automatisierten Beantwortung wiederkehrender Anfragen (Wohngeld und Stadtarchiv)	Stadt Leipzig
KI-Portal zur Verknüpfung interner Dokumente und Unterstützung der Beschäftigten	Stadt Nettetal

<sup>13</sup> <https://www.digitalstadt-darmstadt.de/projekte#projekte?projekt-filter=verwaltung>

<sup>14</sup> z.B. die Bewertung als „Best Practices“.

LaDaDi Kompakt: KI-gestützte Zusammenfassung und Bereitstellung von Nachrichten auf den Social-Media-Kanälen der Behörde	Landkreis Darmstadt-Dieburg
Digitaler Zwilling des Landkreises und seiner acht Kreiskommunen zur besseren Planung von Projekten im Straßennetz	Rhein-Kreis Neuss
JuKI: Jugendhilfe-KI zur Unterstützung von komplexen Entscheidungen in der wirtschaftlichen Jugendhilfe	Landratsamt Augsburg <sup>15</sup>
Cloudbasiertes Gebäudemanagement inkl. 3D-Modelle, die virtuelle Begehungen und Planungen am Modell ermöglichen	Bundeswehr
KI-Bot zur Unterstützung der Erkennung von Bildern inklusive der automatischen Verschlagwortung	Stadtarchiv Leipzig
App für E-Government-Dienstleistungen einer Kommune	Karlsruhe
JobCenter-App (auch wenn sich diese nach außen richtet, hat sie Relevanz für die interne Arbeitsprozesse der Job-Center)	Bundesagentur für Arbeit
Einsatz von Fernerkundung im Naturschutz	HMWEVW

Abbildung 4: Exemplarische Übersicht „Best Practices“/Leuchtturmprojekte

Ein weiterer breiter Fundus an relevanten Projekten dürfte – auch aufgrund der persönlichen Erfahrung der Autorin als Professorin an einer Hochschule für den öffentlichen Dienst – bei den Abschlussarbeiten der Hochschulen des öffentlichen Dienstes zu finden sein, da hier überwiegend Praxisthemen, -projekte- und -probleme der öffentlichen Verwaltung aufgegriffen werden. Allerdings sind diese nur eingeschränkt öffentlich zugänglich, sondern erfordern eine zielgerichtete Recherche in den jeweiligen Bibliotheken, z.T. auch ausschließlich vor Ort. Das hier relevante Praxisbeispiele entstanden sind, zeigen die prämierten Arbeiten der Hochschulrektorenkonferenz des öffentlichen Dienstes und des NEGZ e.V.<sup>16</sup> sowie einzelne Fundstücke im Internet.

## 4.2. Strukturelle Aspekte der digitalen Transformation

Versteht man Informationstechnik bzw. digitale Technik als Organisationstechnologie folgt daraus, dass einerseits mit der Einführung digitaler Technologien und andererseits durch die Entwicklung und das Angebot neuer Technologien, tiefgehende strukturelle Veränderungen auf der Organisationsebene notwendig und möglich werden. Dieser organisationale Wandel ist dabei geprägt von Wechselwirkungen zwischen Technologien und der Gestaltung des Wandels durch Strategien, Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen, Abläufen und Arbeitsprozessen (Carstensen et al. 2022; Büchner 2018). Dabei lassen sich verschiedene strukturelle Aspekte betrachten von übergeordneten, organisationsweiten Strategien und Agenden, über eine Reorganisation der Ablauf- und Aufbauorganisation bis hin zu veränderten Aufgaben der Organisations- und Personalentwicklung.

<sup>15</sup> <https://www.kommune21.de/k21-meldungen/innovative-kommunen-ausgezeichnet/>

<sup>16</sup> <https://rkhod.de/praemierung/>

## Fokus 1 Digitalisierungsstrategien und Agenden

Mit der „Digitalen Agenda 2020“ und der speziell auf die öffentliche Verwaltung gerichteten Agenda „Digitale Verwaltung 2020“ wurde das Thema der digitalen Transformation auf Ebene eines Regierungsprogramms adressiert, was der strategischen Ausrichtung im Vergleich zu den Maßnahmen zuvor deutlich stärkeres Gewicht verliehen hat. Dabei wurden sowohl die Strukturen als auch die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung adressiert<sup>17</sup> In der Folge hat 2022 die Bundesregierung eine Digitalstrategie „Einfach. Digital. Gemeinsam“ und 2025 eine föderale Digitalstrategie verabschiedet.

Wie eine bidt-Studie zeigt, haben mittlerweile alle Bundesländer, manche auch in aktualisierten Versionen Digitalstrategien vorzuweisen (Brunner et al. 2020)<sup>18</sup>. Die Zielsetzungen und Gegenstandsbereiche sind dabei sehr unterschiedlich. Während Verwaltung, Arbeit, Wirtschaft, Bildung und digitale Infrastruktur Gegenstand aller untersuchten Digitalstrategien waren, wurden Mobilität und Verkehr oder IT-Sicherheit und einige andere Themen nur in einzelnen Strategien berücksichtigt (s. für eine vollständige Übersicht Brunner et al. 2020, S. 25). Darüber hinaus zeigt die Erhebung, dass die Strategieentwicklung durch ressortübergreifende Kollaboration, gesteuert von einer zentralen Koordinierungsinstanz (z. B. Staatskanzlei oder Digitalministerium), und unter Einbindung externer Expertise aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft erfolgt. Der Abstraktionsgrad der Strategien ist unterschiedlich ausgeprägt, und auch die Konsequenzen für die Umsetzung der Strategien, die Strategien hinter den Strategien sozusagen. Einzelne Bundesländer leiten konkrete Maßnahmen aus den Digitalstrategien ab, andere versuchen über Regierungs- und Förderprogramme den Fortgang zu steuern. Die politische Verbindlichkeit wird durch die Verankerung in Regierungsprogrammen und die Unterstützung der obersten Führungsebene gestärkt.

Die institutionelle Verankerung – etwa in Digitalkabinetten oder durch Chief Digital Officers (CDOs) – variiert je nach Bundesland. Die Studie betont die Notwendigkeit struktureller Anpassungen, um Projektmanagement und Finanzierungssteuerung an die Dynamik digitaler Prozesse anzupassen. Zudem wird die Bedeutung von Fachstrategien und Investitionsprogrammen als Unterbau für die übergeordneten Digitalisierungsziele hervorgehoben. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Länder zwar Fortschritte in der strategischen Ausrichtung machen, aber noch Defizite in der operativen Umsetzung und Erfolgskontrolle bestehen. Insbesondere letztere fehlt bei der Implementierung oft (Brunner et al. 2020). Auch neuere Untersuchungen bemängeln weiterhin das Fehlen von Governance-Strukturen und konsistenten, darauf bezogenen Maßnahmen (Maurer 2025).

Im Gegensatz zu den Landesverwaltungen wird auf kommunaler Ebene nach wie vor großer Bedarf gesehen, strategische Festlegungen überhaupt erstmals zu formulieren. Nur knapp 20 Prozent der Kommunen gaben in einer entsprechenden Befragung an, bereits über Strategien und Zielsetzungen zu verfügen, ebenso groß war der Anteil jener Befragten von Kommunen, die nicht wussten, ob eine solche Strategie vorhanden ist (Yorizon GmbH & Co. KG 2025).

<sup>17</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/18/030/1803074.pdf>

<sup>18</sup> Im Vergleich zur Bestandsaufnahme des BIDT (2020) nun auch das Saarland, Berlin und Bremen. Letzteres im Rahmen der Innovationsstrategie 2030.

Auch bei anderen öffentlich-rechtlichen Organisationen wie Universitäten und Hochschulen lassen sich ebenfalls Digital(isierungs)strategien finden, allerdings mit sehr unterschiedlicher Zielsetzung: von der ganzen Universität (inkl. der Lehre) oder nur auf den Verwaltungsbereich oder ausschließlich auf die Lehre bezogen. Bisher gibt es hier keine vollständige Erhebung oder Systematisierung der vorfindbaren Strategien.

Dagegen finden sich unzählige Veröffentlichungen<sup>19</sup>, die die Wichtigkeit von Strategien hervorheben (Bertelsmann Stiftung 2017) und Anleitungen zur Erstellung von Digitalstrategien zum Gegenstand haben. Allerdings finden sich kaum Publikationen zu Fragen der Wirksamkeit von Digitalstrategien oder auch der Operationalisierung dieser Strategien in Verwaltungsorganisationen (Schweinitz et al. 2025)<sup>20</sup>.

## Fokus 2: Veränderung von Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen

Die bisherige – und für bürokratische Organisationen typische – top-down Steuerung sowie – trotz des Abbaus proprietärer Technologie – weiter vorhandenen „Abteilungssilos“ kennzeichnen die Struktur der öffentlichen Verwaltung noch immer (exemplarisch: Gräfe et al. 2024; Mergel 2019a; Will-Zocholl 2023). Daran ändert weder der gelegentliche Einsatz agiler Methoden noch eine fortschreitende Digitalisierung bisher etwas (Kuscher et al. 2025). Denn es besteht ein grundlegender Konflikt in den Verwaltungsorganisationen zwischen Rechtssicherheit (i.d.R. reflektiert in starren Hierarchien) und Innovationen und Innovationsgeschwindigkeit (Bogumil und Jann 2020; Klenk et al. 2020; Kette und Muster 2023).

Digitale Transformation erfordert allerdings dezentrale Entscheidungsbefugnisse, um z.B. Pilotprojekte zu ermöglichen und deren Ergebnisse ohne lange Entscheidungswege in die Breite zu tragen. Querschnittsabteilungen, wie z.B. Digitalisierungsbeauftragte sind nicht zwingend mit Entscheidungskompetenzen versehen und auch dort, wo eigene Ämter für Digitalisierung eingerichtet wurden ist die Ausgestaltung unterschiedlich. Dort aber, wo Entscheidungskompetenzen an der Schnittstelle zwischen IT und den Fachbereichen sowie agile Strukturen für die schnellere Umsetzung von IT-Projekten (aber auch darüber hinaus) umgesetzt werden, sind damit Herausforderungen für das „klassische“ Führungsverständnis und auch einzelne Hierarchieebenen (z.B. die Sachgebietsleitung) verbunden (Mergel 2019a, 2019b). Will man die angestrebten Konzepte wie das „Once-Only“-Prinzip, bei dem Daten nur einmal erfasst und zwischen Ämtern, Behörden und Bundesländern geteilt werden sollen, umsetzen, erfordert dies integrierte Systeme, die einen Austausch ermöglichen und neue Mechanismen der Koordination. Die Nutzung digitaler Plattformen macht Behörden potenziell zu virtuellen Behörden, was allerdings sowohl neue IT-Infrastrukturen erfordert als auch neue gesetzliche und strategische Grundlagen, wie das Umsetzungsbeispiel Estland zeigt, indem 99 Prozent der Behördengänge über das sogenannte X-Road-System abgewickelt werden (Kalvet 2018). In Deutschland ist dieser Status noch lange nicht erreicht, hier dominieren aus unterschiedlichen Gründen viele verschiedene IT-Systeme, die selbst innerhalb von Kommunen zwischen verschiedenen Fachabteilungen bestehen, wie z.B. Gesundheits- und Sozialamt, sodass ein Datenaustausch aufgrund fehlender Durchgängigkeit oder Schnittstellen bisher kaum stattfindet. Es fehlt an einer ganzheitlichen Perspektive auf das Thema Verwaltungsdigitalisierung (Schuppan et al. 2025).

<sup>19</sup> Hier sind insbesondere die großen Strategieberatungen aktiv.

<sup>20</sup> Lediglich auf Basis von (sehr positiven) Selbstbeschreibungen wird hier operiert, s. z.B. den Blog der Initiative D21 <https://initiated21.de/aktuelles/digitale-transformation-im-oeffentlichen-sektor-strategien-fuer-nachhaltigen-erfolg>

Auf der operativen Ebene fordern neue Technologien, die von den Beschäftigten selbst gesteuert und (mit-)programmiert werden, die bisherige Form der Koordination und Hierarchien heraus (Büchner und Männle 2022; Luhmann 2000), wie die „Robotic Process Automation“ (RPA) (Gutermuth et al. 2020), die für repetitive Aufgaben, z.B. die Bearbeitung von Wohngeldanträgen (Kleinmann 2024) oder KI-gestützte Entscheidungsprozesse, wie z.B. die Vorprüfung von Bauanträgen<sup>21</sup> oder die Bearbeitung von Widersprüchen gegen die neue Grundsteuer (Hinz 2025). Hinzu kommt, dass diesen vermeintlich „kleinen“ Tools großes Veränderungspotential innewohnt. So zeigen Untersuchungen in einer schwedischen Kommunalbehörde, dass der Einsatz von RPA trotz der Konfigurationsarbeit der Beschäftigten nachhaltig die bestehenden Machtstrukturen hin zu den eingesetzten Technologien verändert. Zudem schränken sie die berufliche Autonomie zunehmend ein, weil die der Technik inhärente Logik der Standardisierung und Rationalisierung sich gegenüber den Beschäftigten durchsetzt (Andersson et al. 2022). Dies wiederum wirft Fragen auf, ob und wie der zunehmende Einsatz von Technologien Einfluss auf die Koordinations- und Steuerungslogik von Organisationen hat.

### Fokus 3: Reorganisation der Verwaltung: Zentralisierung und Dezentralisierung

Während in der Privatwirtschaft die Debatte um Zentralisierung, Dezentralisierung und Re-Zentralisierung schon lange geführt wird (z.B. Hirsch-Kreinsen 1995), spielte diese Frage in der öffentlichen Verwaltung zunächst kaum eine Rolle, allenfalls im Kontext der Organisation der kommunalen Verwaltung (exempl. Schäfer 1982). Die vorhandenen Strukturen blieben über lange Zeit unangetastet, insbesondere die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen über die drei Verwaltungsebenen hinweg. Im Kontext der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung werden diese Fragen nun virulent. Denn die fortschreitende Digitalisierung von Informationen, Daten und Dokumenten schafft grundsätzlich Möglichkeiten, Verwaltungsorganisationen im Informationsraum neu aufzustellen. Da sich digitale Entitäten grundsätzlich in beliebiger Zahl zu geringen Kosten vervielfältigen lassen und viele Verwaltungsleistungen ohnehin auf bundesweiten Regelungen beruhen, stellt sich die Frage, wie der offenbar werdenden Fragmentierung sowohl innerhalb von Verwaltungsorganisationen als auch zwischen Organisationen, Regionen und Verwaltungsebenen zu begegnen sei (Schuppan et al. 2025; Kersting und Graubner 2023). In der bisherigen wissenschaftlichen Befassung mit umgesetzten Digitalisierungsprojekten wird der föderale Vollzug, zumindest als Teilhemmnis benannt (Gräfe et al. 2024).

Daraus folgen zwei Dimensionen, die in Bezug auf Zentralisierung und Dezentralisierung diskutiert werden können: zum einen die grundsätzliche lokale Verankerung öffentlicher Verwaltung und Arbeitsteilung innerhalb und zwischen Verwaltungsorganisationen und -ebenen und zum anderen die Konsequenzen für Koordination und Steuerung. Der Blick in die Länder, die in der digitalen Transformation weiter fortgeschritten sind, zeigt, dass eine zentrale Koordination und Steuerung in der Organisation eine wichtige Rolle spielen, bspw. in den Ländern Skandinaviens, aber auch in Österreich. Letzteres hat es trotz einer an sich föderalen Struktur der öffentlichen Verwaltung geschafft, für die Verwaltungsdigitalisierung zentrale Steuerungselemente durchzusetzen und diese auch zentral zu koordinieren (BMF 2021)<sup>22</sup>. Im Ansinnen, diese „Flickenteppiche“ zu überwinden, wurden auch in Deutschland zentrale Organe wie der IT-Planungsrat (2010) und die Förderale IT-

<sup>21</sup> <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/landkreismuenchen/muenchen-tools-bauantraege-kuenstliche-intelligenz-li.3325546>

<sup>22</sup> Aktuell wird der Stand der digitalen Transformation umfassend wissenschaftlich erhoben: <https://www.oew.ac.at/ita/projekte/digitale-transformation-der-oeffentlichen-verwaltung>

Kooperation (FITKO) geschaffen, mit dem Ziel, die Bestrebungen der einzelnen Bundesländer in Sachen Verwaltungsdigitalisierung stärker zu bündeln und (in einem beschränkten Ausmaß) eine Zentralisierung von Strukturen umzusetzen. Auch auf Landesebene gibt es Aktivitäten den Kommunen über zentralisierte Strukturen Leistungen oder auch Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen, z.B. über kommunale IT-Dienstleister wie die eKOM 21. Die bisherigen Zentralisierungsmaßnahmen werden – vor allem aufgrund des nach wie vor bestehenden Steuerungsdefizits – als nicht ausreichend angesehen (Kersting und Graubner 2023). Eine grundsätzliche Forderung nach einer weitgehenden Aufhebung föderaler Zuständigkeiten scheint politisch nicht durchsetzbar. Allerdings ist im Jahr 2025 Bewegung in die Thematik gekommen, nicht zuletzt durch ein Gutachten des Normenkontrollrats<sup>23</sup> und die Gründung des Bundesministeriums für Digitalisierung. Es lässt sich – aber auch von den jüngsten Entwicklungen unabhängig – eine Wirkung der früheren Bemühungen feststellen, denn gerade auf kommunaler Ebene wird schon seit Längerem eine abnehmende Tendenz in Bezug auf die Erstellung eigener Fachverfahren festgestellt (Pannicke und Wulff 2014).

Das eine stärkere Koordination und Steuerung auf Digitalisierung bezogen positive Effekte haben kann, zeigt der Kontext der Steuer- und Finanzverwaltung, die mit ELSTER eines der erfolgreichsten digitalen Produkte (22 Millionen Steuererklärungen in 2023) anbieten und auch zu anderen Themen bereits Erfolge vorweisen können (Gräfe et al. 2024). Hier gibt es mit KONSENS<sup>24</sup> eine eigene Steuerungsgruppe, die in Zusammenarbeit mit allen Stakeholdern Lösungen erarbeitet. Aufgrund der Projektgröße von 1.300 Mitarbeitenden, eines erheblichen finanziellen Volumens und zeitlicher Verzögerungen ist das Projekt – allem Erfolg zum Trotz – Gegenstand kritischer Anfragen<sup>25</sup>.

Die Problematik fehlender Schnittstellen und Standards durch fehlende zentrale Koordination wurde im Kontext der Umsetzung des OZG besonders deutlich. Die Zielsetzung der Digitalisierung von 575 Leistungsbündeln, die auf EU-, Bundes- oder Landesgesetzen beruhen, als Aufgaben aber deutschlandweit vertreten sind, sollte umgesetzt werden, indem für jedes Leistungsbündel eine Region oder eine Behörde die Verantwortung trägt und ggf. gemeinsam mit anderen Behörden (auch länderübergreifend) Lösungen für entsprechende Angebote erarbeitet. Soweit die Theorie. In der Praxis zeigten sich vielfältige Probleme. Als Gründe, warum dieses Ziel nicht erreicht wurde, wurden vor allem mangelnde Steuerung, Evaluation und Transfer der Ergebnisse der Einzelprojekte in die Breite angeführt<sup>26</sup>. Dabei wurde das bereits adressierte Ausmaß der Fragmentierung besonders deutlich, was aus der Verwaltung selbst Forderungen nach einem Mehr an Koordinierung, Normung und Standardisierung hervorbrachte (DIN e.V. 2023).

Darüber hinaus wurden aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht schon früh grundlegende Reorganisationsprozesse thematisiert, wie die Bildung behördenübergreifender Netzwerke und Kooperationen (Schuppan und Reichard 2004; Schuppan 2019). Es gibt allerdings nur wenig – vor allem anekdotische – Evidenz, inwiefern diese Überlegungen in die Praxis Eingang gefunden haben. Beispiele finden sich im Kontext der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), die allerdings ihrerseits unter den gleichen Herausforderungen leidet wie andere Digitalisierungsprojekte, nämlich unklare oder konkurrierende Steuerungsstrukturen und zeitliche Begrenzung (Klenk et al. 2025)

<sup>23</sup> [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2025-bündelung-im-föderalstaat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2025-bündelung-im-föderalstaat.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>24</sup> Projekt „Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung“ <https://www.steuer-it-konsens.de/ueber-konsens>

<sup>25</sup> <https://dservver.bundestag.de/btd/20/044/2004450.pdf>

<sup>26</sup> <https://www.behörden-spiegel.de/2020/04/16/umfrage-zeigt-nachholbedarf-bei-ozg-umsetzung/>

sowie grundsätzliche Fragen über Größen und Einzugsgebiete von Kommunen (Bischoff und Bode 2021). Mittlerweile werden auch plattformbasierte, im Vergleich zur IKZ deutlich übergreifendere Ansätze diskutiert (Brunzel 2023; Mohabbat Kar und Tiemann 2020; AVW e.V. 2023; Einhaus und Klenk 2024; Engel 2014). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Idee einer „Virtuellen Verwaltung“ in den aktuelleren Veröffentlichungen kaum adressiert wird. Diese sind i.d.R. aus den frühen 2000er Jahren (Hofmann 2005; Brosch und Mehlich 2005) und waren sogar Gegenstand von Technikfolgenabschätzungen (Bechmann 2002). Obwohl die technologischen Grundlagen heute deutlich avancierter sind, werden diese grundsätzlichen Themen, denen größeres organisatorisches Reformpotential innewohnt, in aktuellen Diskussionen um Effizienz in der öffentlichen Verwaltung kaum berücksichtigt.

Diese Reorganisationsfragen richten sich auch an die internen Strukturen. Denn innerhalb von Verwaltungsorganisationen besteht ein Spannungsverhältnis zwischen (meist) zentralisierten IT-Abteilungen und den Anwendungsbereichen in den Abteilungssilos, häufig entlang der Frage, was aus den begrenzten Ressourcen zuerst modernisiert werden soll: allgemeine IT-Infrastruktur oder Fachverfahren und spezifische bereichsbezogene Prozesse. In der Praxis zeigen sich darüber hinaus unterschiedliche Szenarien: einerseits eine Dezentralisierung von IT-Verantwortung in Fachabteilungen, z.B. in Bezug auf die Beschaffung von digitalen Whiteboards oder anderen Tools zur Zusammenarbeit, und andererseits eine weitere Zentralisierung von Zuständigkeiten, um zu verhindern, dass auch die interne Fragmentierung noch weiter zunimmt (unveröff. Ergebnisse aus dem Projekt „RoadMap“ an der HöMS).

Die zunehmende Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und externen Dienstleistern lässt sich ebenfalls als Dezentralisierung interpretieren, z.B. die Nutzung von Scan- und Post- oder auch Cloud-Services privater Unternehmen. Dabei handelt es sich aber nicht zwingend um ein strategisches Ziel, sondern eher um den Versuch ohne einen Aufwuchs eigener Beschäftigter Zwischenschritte zu einer vollständigen Digitalisierung zurück zu legen. Dezentralisierung als Ziel einer Verwaltungsmodernisierung und als Ergebnis einer Kritik bürokratischer Organisationen, inklusive eines Hierarchieabbaus und indirekter Kontrolle wird allerdings – im Gegensatz zu Ideen Ende der 1990er Jahre – nicht mehr als wünschenswerte Entwicklung angestrebt (Jann 2001).

#### Fokus 4 Anpassung der Aufbaustruktur in Bezug auf Funktionen, Rollen und Hierarchie

Über einen längeren Zeitraum betrachtet lassen sich mit der digitalen Transformation in Zusammenhang stehende Verschiebungen von Themen und Zuständigkeitsbereichen beobachten (Hösl et al. 2020). Die Hierarchie der stab-linienförmigen Organisationsstrukturen ist dabei bis auf die Schaffung neuer Rollen und Kompetenzen allerdings relativ unberührt geblieben. Das ist zunächst in der Form neuer Stabsstellen, wie den Digitalisierungsbeauftragten oder etwas formeller den Chief Information Officers (CIO) und später den Chief Digital Officers (CDO) umgesetzt worden (Reichard und Schröter 2009; Schachtner 2024).

Auf Länderebene haben die CIOs bzw. die CDOs oder auch die zunehmend entstehenden Digitalministerien die besondere Funktion, dass sie jeweils Mitglieder des IT-Planungsrats sind. Auf Ebene der Verwaltungsorganisationen übernehmen die CDOs i.d.R. die strategische Verantwortung für die Digitalisierung der jeweiligen Behörde und deren Einbettung in den Kontext der kommunalen oder föderalen Verwaltungsfamilie. Damit spielen sie eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der

digitalen Transformation von öffentlichen Verwaltungen. Zu den Hauptaufgaben gehören die Entwicklung und Umsetzung von Digitalisierungsstrategien, die Förderung einer agilen Organisationskultur und die Vernetzung interner und externer Akteure. Die Einführung eines CDOs zielt darauf ab, die Innovationsfähigkeit öffentlicher Institutionen zu stärken, indem digitale Lösungen strategisch in Verwaltungsprozesse integriert werden. Zudem soll ein CDO die interdisziplinäre Zusammenarbeit und den Wissenstransfer zwischen Behörden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fördern, um nachhaltige und zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln<sup>27</sup>.

Schachtner (2024) hat mittels einer Reihe von Workshops mit CDOs Herausforderungen bei deren Implementation identifiziert:

- a) Kulturelle Barrieren: Traditionelle hierarchische Strukturen und risikoaverse Haltungen erschweren die Einführung agiler Methoden und experimenteller Ansätze.
- b) Fehlende Standardisierung: Die Rolle des CDO ist oft unklar definiert, was zu Kompetenzüberschneidungen mit anderen Führungspositionen (z. B. CIO) führt.
- c) Ressourcenmangel: Begrenzte Budgets und Personalengpässe behindern die Umsetzung digitaler Projekte.
- d) Datenschutz und Compliance: Die Balance zwischen Datenfreigabe und Schutz persönlicher Informationen erfordert klare regulatorische Rahmenbedingungen.
- e) Change Management: Die Transformation erfordert eine kontinuierliche Qualifizierung der Mitarbeitenden sowie die Akzeptanz neuer Arbeitsweisen.

Insgesamt zeigt sich, dass der Erfolg der CDO-Rolle maßgeblich von der Verankerung in der strategischen Führung, der Bereitstellung ausreichender Ressourcen und der Förderung einer Innovationskultur abhängt. Nur durch eine ganzheitliche Betrachtung dieser Aspekte kann die sinnvolle Aufgabenübernahme gelingen (Schachtner 2024).

Während früher die alleinige Verantwortung für Digitalisierungsprojekte i.d.R. bei der Behördenleitung und der IT-Abteilung lag, haben sich neben den CIOs und CDOs, v.a. in Kommunen Funktionen wie die Digitalisierungsbeauftragten herausgebildet, die eine Querschnittsfunktion in den Verwaltungsorganisationen (häufig auch als Stabsstelle) übernehmen und auch in die Vermittlung mit dem IT-Bereich eingebunden sind bzw. sein sollen. Hier ergeben sich im Grunde ähnliche Herausforderungen, wie schon für CDOs und CIOs.

Vermeehrt gründen größere Kommunen eigene Ämter, die die digitale Transformation begleiten sollen. Auch der Kompetenzumfang dieser Einheiten ist sehr unterschiedlich ausgeprägt und nicht immer ist sichergestellt, dass hier alle digitalisierungsrelevanten Themen zusammenlaufen, wie z.B. Verwaltungsdigitalisierung nach außen und innen, Smart City Maßnahmen etc. Eine Matrixorganisation, in der man in der Linie verantwortlich ist und in querliegenden „Produkten“ engagiert, findet sich dagegen nicht. Wie eine Zusammenführung von Zuständigkeiten verschiedener Bereiche (jenseits des Bürgerbüros) aussehen kann, zeigt z.B. Barcelona mit der

<sup>27</sup> <https://www.treffpunkt-kommune.de/was-macht-eigentlich-ein-cdo/>

Einführung (und Zusammenführung von Funktionen) eines „Digital Office“, das IT, Stadtplanung und Bürger:innenbeteiligung vernetzt. Das wäre im Kontext solcher Konzepte wie Smart City ggf. auch denkbar und es gibt auch einzelne Beispiele, die in eine solche Richtung gehen. „Smart City“-Aktivitäten sind allerdings wegen ihrer wettbewerblich orientierten, zeitlich oft begrenzten Ausrichtung und des Ausmaßes an Public Private Partnership umstritten, da i.d.R. in größerem Umfang private Unternehmen mit involviert sind (Cardullo und Kitchin 2018).

In vielen Behörden werden zudem neue Funktionen oder Rollen wie „Digital-Scouts“ (auch Digitallotsen<sup>28</sup> u.A.) geschaffen, die dabei helfen sollen, Digitalisierungsprojekte auf der Arbeitsebene voranzubringen und in die Breite der Organisation zu tragen (Fischer und Breugh 2024). Dabei handelt es sich bisher aber i.d.R. um eher informelle Funktionen, die nicht mit Entscheidungsbefugnissen o.Ä. ausgestattet sind.

Da die Organisationsstrukturen in ihrer Hierarchie und Abläufen relativ stabil sind und z.T. grundlegender Reformen bedürfen, funktioniert in der Praxis der Abbau von Silos lediglich durch themenbezogene „horizontale Strukturen“, die sich parallel zur vertikalen Organisationsstruktur etablieren, d.h. in Form von cross-funktionalen oder abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppen (die z.B. die Digitalisierung des Meldewesens mit Beteiligten aus IT, Recht und Service vorantreiben), oft auch im Zusammenhang mit agilen Konzepten (Porschen-Huek et al. 2021). Eine grundlegende Abkehr von bürokratischen Prinzipien ist hier bisher nicht erkennbar.

## Fokus 5: Veränderung von Ablaufstrukturen und der Arbeitsorganisation

Die Veränderung der Ablaufstrukturen steht im Fokus der öffentlichen und politischen Debatte um die digitale Transformation der Verwaltung. Gefordert werden schnellere Prozesse und effizienterer Mitteleinsatz (inkl. Personal)<sup>29</sup>. Zentrales Ziel ist es, dabei von papierbasierten Workflows zu digitalisierten bzw. digitalen Workflows zu kommen und durchgängige Online-Verfahren (z. B. von der Antragstellung bis zur Bescheidermittlung) umzusetzen. Als Beispiel werden dabei Länder angeführt in denen dies schon zu großen Teilen erreicht ist, wie Dänemark<sup>30</sup> oder Estland. Treibende Kräfte sind aufgrund der Logik der öffentlichen Verwaltung vor allem Gesetze wie das OZG 2017 und das „OZG-Änderungsgesetz (OZG 2.0) 2024, die Novelle des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) 2024 sowie einige andere Regelungen, die aus einer rechtlichen Perspektive Digitalisierung ermöglichen und zugleich auch verhindern (Seckelmann 2024; Seckelmann und Brunzel 2021; Guckelberger 2019; Harbou 2020).

Allerdings zeigt ein Blick auf die Empirie in öffentlichen Verwaltungen, dass insbesondere das OZG statt einer von den Prozessen in der Organisation ausgehenden durchgängigen Digitalisierung, die weitere Fragmentierung von Abläufen beförderte. Es wurden v.a. Online-Schnittstellen nach außen geschaffen, während im Innern der Verwaltung die Abläufe weitgehend gleichgeblieben sind. Stattdessen sind neue Prozessschritte hinzugekommen, wie z.B. das Ausdrucken der Online-Eingaben und die manuelle Dateneingabe in die entsprechenden Fachsysteme (exemplarisch: Will-Zocholl 2023; Schuppan et al. 2025). Auch sind Fortschritte in der Abschaffung der Doppel- und Mehrfacherfassung von Daten für verschiedene Behörden oder selbst behördenintern, im Sinne von „Once-Only“ bisher noch nicht belegt.

<sup>28</sup> <https://www.egovernment.de/ein-digitallotse-fuer-jedes-rathaus-a-804971/>

<sup>29</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/weniger-buerokratie-behoerde-100.html>; <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/verwaltung-startschuss-fuer-die-digitale-bequemlichkeit-110096353.html>;

<sup>30</sup> <https://en.digst.dk/strategy/the-joint-government-digital-strategy/>

Der sequenzielle Ablauf (Stichwort: Dienstweg) besteht in vielen Bereichen nach wie vor fort statt einer parallelen Bearbeitung von Sachverhalten und der gleichzeitigen bzw. auch gemeinsamen Prüfung durch mehrere Ämter. Es haben sich aber auch hybride Formen einer sequentiell- gleichzeitigen Bearbeitung herausgebildet, dass z.B. Informationen und Bearbeitungsaufträge tatsächlich gleichzeitig, weil per E-Mail statt der klassischen Postmappe versandt werden, aber vor allem innerhalb von Behörden und auch zwischen Personen der gleichen Hierarchieebene. Behördenübergreifende und auch unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der später betroffenen Organisationen Abstimmungsprozesse sind noch immer selten (Kuscher et al. 2025).

Verwaltungsverfahren sind grundsätzlich hochinformatisierte Prozesse, die dokumentiert und nachverfolgbar sind. Für eine umfassende Digitalisierung und Durchsetzung von Einheitlichkeit in den Verfahren, bzw. auch der Vorbereitung zumindest einzelner Automatisierungsschritte ist eine Standardisierung von Abläufen notwendig. Trotz einer fortschreitenden Arbeit an der Automatisierung, bleiben die Strukturen bisher weitgehend gleich (Giehl 2022). Vor allem aber steht meist die Beschreibung und anschließende Digitalisierung einzelner Prozessschritte im Fokus und nicht die grundsätzliche Frage nach der bestmöglichen Organisation (exemplarisch: Ferreira da Costa 2023).

Softwareprogramme bedeuten in der Praxis immer eine Einschränkung des Möglichkeitsraums, da sie auf eine bestimmte Bandbreite programmiert sind und darüber hinausgehende Fälle nicht berücksichtigen können (Altendorf und Kuhlmann 2025). Auf eine damit verbundene Einschränkung der gesetzlich vorgesehenen Einzelfallgerechtigkeit wird insbesondere aus rechtswissenschaftlicher Perspektive hingewiesen (Harbou 2020) bzw. in Aussicht gestellt, eine weitere Digitalisierung von Fachverfahren bedeute eine Abkehr von diesem Prinzip<sup>31</sup>. Aber auch auf der Arbeitsebene können diese Standardisierungswirkung entfalten. Bisher ist das in Deutschland lediglich für den Bereich der Steuerverwaltung ansatzweise erhoben (Zanker 2019). Ein Blick ins Ausland zeigt, dass dies in größerem Ausmaß relevant sein kann und es dazu allerdings nicht zwingend eines hohen Digitalisierungsgrades bedarf, wie das Beispiel des Britischen Staatsdienstes im Kontext der Umsetzung von Lean-Management Konzepten zeigt. Dabei beschrieben die Beschäftigten die Auswirkungen der Rationalisierung als Entwicklung zur Fließbandarbeit (Carter et al. 2011a, 2011b). Es gibt aber auch Beispiele, wo die Ansprüche der Beschäftigten an das Ausmaß technischer Prästrukturierung berücksichtigt werden. Hier kann es – wie bei der Fallbearbeitung im Jugendamt, die Gegenstand der Studie war – dann allerdings zu intraorganisationalen Konflikten kommen (Büchner und Gall 2023). Insgesamt ist diese Ebene in Verwaltungsorganisationen bisher nur wenig beleuchtet worden und wenn, dann entlang verschiedener Verwaltungsdienstleistungen (Gräfe et al. 2024; Kuscher et al. 2025; Zanker 2019). Dabei zeigen sich auch innerhalb einzelner Organisationsbereiche verschiedene, parallel existente Arbeitslogiken, die – auch im Hinblick auf Digitalisierung – differenzierter Lösungen benötigen (Altendorf und Kuhlmann 2024).

Agile Arbeitsformen – als Gegenpol zu Standardisierung und hierarchischen Abläufen, werden als neuer Arbeits- bzw. sogar Verwaltungsmodus ausgerufen (Mergel 2023; Rölle 2025; Mergel 2023), finden aber bisher vor allem einmalig projektbezogen und in Bezug auf die Entwicklung digitaler Produkte Anwendung (Mergel et al. 2023). Es findet beim Einsatz als Arbeitsmethode aber meist keine Verknüpfung mit den klassischen Verwaltungsabläufen statt (Kuscher et al. 2025). Ohnehin ist noch

---

<sup>31</sup> Wird tatsächlich aktuell im Bereich der Justiz im Kontext von sgn. Massenverfahren thematisiert, die dem Personalmangel dort geschuldet sind.

nicht entschieden inwiefern diese geeignet sind in größerem Umfang als Arbeits- oder sogar Organisationsmodus in die öffentliche Verwaltung Einzug zu halten (Bartonitz et al. 2018; Kühl 2023).

## Fokus 6: Organisations- und Personalentwicklung als Handlungsfeld

Im Kontext der Forderung eines neuen organisationalen Selbstverständnisses, das auf Partizipation, Verantwortungsübernahme und Gestaltungswillen setzt und damit andere Anforderungen an die Verwaltungsbeschäftigten stellt als zuvor, sind strukturelle Maßnahmen notwendig. Dazu ist es wichtig, auch in der öffentlichen Verwaltung Personal- und Organisationsentwicklung zu verankern (Baukowitz und Will-Zocholl 2021; Dreas und Klenk 2021). Denn aus dem Anspruch einer aktiven Beteiligung von Beschäftigten an der Gestaltung, geht hervor, dass sie dafür auch qualifiziert und unterstützt werden müssen. Bisher fühlen sich die Beschäftigten, nach ihrer Einbindung befragt, noch nicht so umfänglich eingebunden, wie sie es wünschenswert fänden (Altendorf und Kuhlmann 2025; next:public 2023).

Zudem verfügt laut einer Studie des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft und der Unternehmensberatung McKinsey nur jede 4. Verwaltungsorganisation über eine Erfassung von Kompetenzbedarfen (gegenüber 52% in der Privatwirtschaft), zudem ist das Budget für Weiterbildungsmaßnahmen nur halb so hoch wie bei Unternehmen. Die Anzahl der Weiterbildungstage mit 4-5 Tagen pro Jahr ist insgesamt niedrig (Stifterverband für die deutsche Wirtschaft 2021). Befragt man die Beschäftigten, ob sie das Weiterbildungsangebot aus ausreichend erachten, ergibt sich ein ambivalentes Bild, das sich auch nach Domänen betrachtet unterschiedlich darstellt: So waren in einer Erhebung aus 2021 in der Steuerverwaltung 50 Prozent der Befragten der Meinung, dass sie nicht genügend Weiterbildungsangebote erhalten, gefolgt von den bürgernahen Diensten (38%), der Bildungsverwaltung (30%) oder der Sozialverwaltung (28%) (Schmeling et al. 2023; Breiter et al. 2023).

Mit Blick auf „digitale“ Kompetenzen stellte das Projekt Qualifica Digitalis zudem fest, dass es nur wenige Veröffentlichungen mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung gebe (Schmeling und Bruns 2020). Außerdem unterschieden sich die wenigen Erhebungen in Bezug auf die Wichtigkeit einzelner Kompetenzbereiche je nach Studiendesign stark (ebd. 55). In der projekteigenen quantitativen Befragung wurden vor allem in direktem Bezug zur technischen Seite der Digitalisierung stehende Aspekte abgefragt. Überwiegend schätzen sich die Befragten, über alle untersuchten Domänen (Bildungs-, Sozial- und Steuerverwaltung und bürgernahe Dienste) als kompetent ein, Fachverfahren anzuwenden, Standardsoftware zu nutzen, Datenschutzvorgaben zu beachten oder digitale Kommunikationswege zu nutzen (Schmeling et al. 2023; Breiter et al. 2023). Gleichzeitig halten sich die Diagnosen eines Nachholbedarfs der Beschäftigten (Halsbenning et al. 2021; Stifterverband für die deutsche Wirtschaft 2021; Schwab et al. 2019; Bogumil et al. 2024). Das liegt an den Herausforderungen der systematischen Kompetenzerfassung. Denn in einem anderen Projekt der Autorin wurde deutlich, dass die Selbsteinschätzung der Beschäftigten und die durch Kompetenzmessinstrumente erhobene Einstufung zum Teil deutlich abweichen, was erstens am unklaren Erwartungshorizont liegt, der mit solchen Befragungen einhergeht, zweitens an der starken Fokussierung auf technisches Anwendungswissen (was auch vom Europäischen oder Deutschen Kompetenzrahmen für digitale Kompetenzen abweicht) und drittens, mit der Passgenauigkeit der Instrumente auf den jeweiligen, spezifischen Arbeitskontext der Befragten zusammenhängt (Will-Zocholl 2025). Denn die konkreten Anforderungen an die Beschäftigten können je nach Anwendungskontext in der öffentlichen Verwaltung stärker variieren als der Sammelbegriff

„Öffentliche Verwaltung“ ahnen lässt bzw. hinter gleich lautenden Fragen z.B. nach E-Akte und Fachverfahren, verbergen sich im Detail sehr unterschiedliche Praxisanwendungen, weshalb Catakli (2022) ein eigenes Kompetenzmodell für die öffentliche Verwaltung entwickelt hat, das z.B. auch die Besonderheiten der Laufbahnentwicklung berücksichtigt. Das ist auch für die Gestaltung organisationaler Karrierepfade und -perspektiven wichtig. Insbesondere mit Blick auf die Anerkennung woanders erworbener Qualifikationen, was insbesondere die Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern in die öffentliche Verwaltung betrifft.

Insgesamt hat sich zwischenzeitlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es eine breitere Verbreitung „digitaler Kompetenzen“ und zwar jenseits rein technikbezogener Anwendungskompetenzen braucht – und diese auch nachgefragt werden (Auth et al. 2024). In der Erhebung des Qualifica Digitalis Projekts hat deutlich mehr als die Hälfte der Beschäftigten angegeben, dass sich ihre Arbeitsprozesse mit Digitalisierung verändert haben und neue Anforderungen auch der Selbstorganisation an sie gestellt werden, was zeigt, dass von den Beschäftigten erwartet wird, sich auf diese Veränderungen einzustellen (Breiter et al. 2023; Schmeling et al. 2023).

Dies hat nicht nur Konsequenzen für die Weiterbildung, sondern auch für die Ausbildung im Bereich der öffentlichen Verwaltung. So hat eine stärkere Verankerung der „digitalen“ Kompetenzen und der Transformationskompetenz schließlich 2024 in die Novelle der Empfehlungen der Innenministerkonferenz zu den Rahmenbedingungen für die Qualifizierung in den Studiengängen der Hochschulen für den öffentlichen Dienst Eingang gefunden<sup>32</sup>. Und es ist von der Hochschulrektorenkonferenz der Hochschulen des öffentlichen Dienstes hervorgehoben worden, dass „digitale Kompetenz“ auf alle Kompetenzbereiche der beruflichen Handlungskompetenz einzahlt (Fach-, Methoden-, Sozial- und Selbstkompetenz)<sup>33</sup>. Zudem haben die Überlegungen schon zur Entstehung neuer auf die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung spezialisierter Studiengänge geführt. Diese sollen einerseits die Transformationskenntnisse auf der Führungsebene (durch spezialisierte Master-Studiengänge) verbessern, aber auch – durch entsprechende Bachelorstudiengänge (z.B. Digitale Verwaltung) die bisher eher informell ausgerichteten Rollen der Digitallotsen zu professionalisieren und zu festen Rollen im organisatorischen Gefüge auszubauen.

### 4.3. Informelle Aspekte der digitalen Transformation

Im Zentrum der informellen Aspekte, die mit der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung einhergehen, steht der kulturelle Wandel (Hill 2024; Mergel 2023). Allerdings ist dieser Aspekt nicht ganz neu. Schon in den Veröffentlichungen im Kontext der neuen Steuerungsmodelle (in den 1990er Jahren) wird eine Veränderung der Arbeitskultur von der „Regelbefolgung“ zu „Innovationsbereitschaft“ angemahnt, inklusive eines Wandels der Führungskultur (Stichwort: Servant Leadership) sowie die Notwendigkeit der Etablierung einer „Fehlerkultur“ (Dreas und Klenk 2021; Ogonek et al. 2018; Stich und Schwiertz 2021). Zur Illustration dieser Notwendigkeit eines mentalen Umdenkens und Neuorientierens der Beschäftigten wird häufiger auch vom „digitalen Mindset“ (Müller et al. 2024) gesprochen, das es brauche, um diesen Wandel zu bewerkstelligen. Manchmal wirkt der Bezug zu diesem Begriff sehr schablonenhaft (Röttger 2025; Manhart 2023) und auch das Verständnis ist nicht einheitlich. Während die einen, die Einstellung zur Nutzung digitaler

<sup>32</sup> [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/fo-beschluesse/2024-12-04-06/TOP\\_73.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/fo-beschluesse/2024-12-04-06/TOP_73.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>33</sup> [https://ikhoed.de/wp-content/uploads/2025/05/Digitale-Kompetenzen\\_04\\_2025\\_final.pdf](https://ikhoed.de/wp-content/uploads/2025/05/Digitale-Kompetenzen_04_2025_final.pdf)

Technologien meinen, setzen andere breiter an und fassen auch ein grundlegendes Verständnis der digitalen Transformation darunter, inklusive eines daraus folgenden Gestaltungsanspruchs (Schmeling und Bruns 2020) oder eines neuen Führungsverständnisses (Müller et al. 2024).

Wie genau es um das „Mindset“ der Beschäftigten bestellt ist, ist empirisch bisher wenig belegt, ebenso ob und in welchem Umfang sich ein neues Führungsverständnis oder andere Aspekte des kulturellen Wandels bisher durchgesetzt haben. Denn die vorhandenen Publikationen leiten entweder aus allgemeinen Publikationen zu diesem Thema Handlungsempfehlungen oder an die öffentliche Verwaltung angepasste Modelle ab oder liefern konzeptionelle Eckpunkte für die Weiterentwicklung der verwendeten Modelle. Aber es fehlt eine empirische Bestandsaufnahme, die darüber Aussagen treffen könnte, ob das berufliche Selbstverständnis in Bewegung geraten ist, wie es die Studien im Kontext des New Public Management untersuchten (Gottschall et al. 2015; Vogel und Pfeuffer 2016). Damals fanden sich Indizien einer Beharrlichkeit der beruflichen Identität der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die z.T. trotz einer deutlichen Prekarisierung ihrer eigenen Tätigkeiten durch befristete Verträge u.Ä. oder steigenden Drucks, an Gemeinwohlorientierung und Amtsethos festhielten.

Indizien für einen fortschreitenden und nachhaltigen Wandel liefert am offensichtlichsten die Etablierung des Home Office als selbstverständliche Arbeitsform in der öffentlichen Verwaltung (Vedder 2024; Quatram und Schönenberger 2024; Schmidt 2024). Die Erhebungen des Qualifica Digitalis Projekts zeigen, dass – insbesondere getrieben durch die Corona-Pandemie – eine überwiegende Mehrheit der Beschäftigten diese Möglichkeit nutzen kann (mit Werten zwischen 80 und über 90 Prozent) (Welling et al. 2023). Auf das Home Office nehmen auch viele der Abhandlungen zu „New Work“ in der öffentlichen Verwaltung Bezug, da ein Teil der Veröffentlichungen unter dem Terminus vor allem räumliche Veränderungsprozesse innerhalb der Verwaltung beschreiben (Richter et al. 2023). Mit diesen räumlichen Reorganisationsprozessen kann allerdings auf einer informellen Ebene auch der Abbau von Hierarchien verbunden sein (Will-Zocholl 2024).

Über „New Work“ und „Neues Arbeiten“, wie die Konzepte z.B. in der Bundesverwaltung heißen, kommen auch neue Beschäftigtengruppen in die Verwaltung, wie z.B. auf Ebene des Bundes durch die Ausschreibung von Fellowships, die als Externe neue Impulse für neue Arbeitsweisen, -methoden und -tools schaffen sollen (Mergel et al. 2022). Hier können Kulturkonflikte mit den Kernbeschäftigten entstehen und die Wirksamkeit der Fellows hängt stark davon ab, ob sie relativ viel Spielraum erhalten und auch die Möglichkeit in die Hierarchie hineinzuwirken (z.B. Kuschner et al. 2025; Will-Zocholl o.J.b, unveröff. Material). Das Infragestellen bürokratischer Ordnung birgt auch zwischen klassischen Beamtinnen und Beamten sowie „digitalen“ Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern, d.h. insbesondere speziell für Digitalisierungsthemen herangezogener Expertise, Konfliktpotential (Mergel et al. 2022).

Richtet man den Blick auf informelle Aspekte der digitalen Transformation, lässt sich ganz allgemein fragen, ob diese gefördert, notwendig oder obsolet werden. Dies knüpft unmittelbar an die Publikationen aus arbeits- und organisationssoziologischer Perspektive zum Verhältnis von Formalität und Informalität an (exempl. Groddeck und Wilz 2015; Büchner et al. 2018; Kleemann und Matuschek 2008). Dabei wird im Kontext von Digitalisierungsprozessen angenommen, dass die Formalisierung zunimmt. Gleichzeitig entstünden neue informelle Prozesse, wenn digitale Prozesse und Systeme als zu starr empfunden werden. Speziell für die öffentliche Verwaltung in Deutschland

finden sich keine Diagnosen dazu, lediglich im Kontext von Büroarbeitsplätzen im Allgemeinen finden sich Hinweise auf ein neues Austarieren des Verhältnisses (Roski 2022). In einer dänischen Studie zur Verwaltungsautomatisierung gibt es Hinweise darauf, dass Beschäftigte mit „shadow systems“ (Breit et al. 2019; Kühl 2023) reagieren könnten, um ihre Handlungsfähigkeit zu bewahren. Das ist auch deshalb relevant, weil Dänemark als Vorreiter der digitalen Transformation in der Verwaltung gilt und sich hier ggf. schon Aspekte identifizieren lassen, die mit fortschreitender Digitalisierung in Deutschland stärker relevant werden. Ähnliche Tendenzen, einer Negativ-Version von Workarounds (die sich in der Verwaltung oft eher auf strukturelle z.B. Beschaffungsprozesse beziehen), haben sich der Autorin im vergangenen Jahr in Interviews im Rahmen des Roadmap-Projekts angedeutet (Will-Zocholl 2025). Insofern gibt es Anzeichen, dass einer stärkeren Formalisierung und Standardisierung zum Trotz im Zusammenhang mit einem zunehmenden Einsatz digitaler Technologien, informelle Strukturen nicht ersetzt werden, sondern neue informelle Strukturen entstehen können. Diese wiederum können neue Belastungen (statt der erhofften und versprochenen Entlastung) verursachen (Schwab et al. 2019; Bogumil et al. 2019; Bogumil et al. 2024; Altendorf und Kuhlmann 2024; Gräfe et al. 2024).

Ob und in welchem Umfang sich dabei in Verwaltungsorganisationen informelle Machtstrukturen verändert haben oder verändern, d.h. wer an informeller Macht gewinnt (z.B. als digitaler Gatekeeper) oder in welchem Umfang eine Entwertung traditioneller Kompetenzen stattfindet, weil z.B. die Erfahrung mit Papierakten keinen „Wert“ an sich mehr darstellt, ist bisher kaum untersucht, könnte aber gerade in der aktuellen Debatte um den Einsatz von KI-Systemen eine relevante Fragestellung sein (exempl. Groddeck und Wilz 2015, 2015).

## 4.4. Theoretische Erklärungsansätze

Die Diagnose einer schleppenden Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung oder eines Scheiterns einzelner Vorhaben prägt die gesamte Debatte zur digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung (Brüggemeier 2017). Wahlweise wurde dabei schon die Gesellschaft selbst als Ursache ausgemacht, die sich aufgrund zu geringer Kompetenzen in Bezug auf digitale Technologien mehrheitlich nicht für digitalisierte Verwaltungsleistungen begeistern könne, das politische System in Deutschland oder einzelne Akteure, die sich schlechtestenfalls gegenseitig behinderten (Gees 2019).

### Fokus: 1: Reformresilienz als DNA der öffentlichen Verwaltung

Dabei gerät aus dem Blick, dass die Besonderheiten im System der öffentlichen Verwaltung (Pierson 2000) das Risiko struktureller Reformblockaden erhöhen oder dem System eine gewisse Reformresistenz immanent ist (Holtkamp 2012; Apelt und Männle 2023). Bogumil und Jann (2020) vertreten dabei die These, dass die Chancen für Reformen am höchsten sind, wenn aufgaben- und institutionenspezifisch differenziert wird. Außerdem insbesondere auf der kommunalen Ebene, weil hier der Öffentlichkeitsdruck am größten und die Autonomie am geringsten sei. Ihrer Annahme nach, wirkt sich Autonomie negativ auf Reformwillen aus. Zudem seien die Beharrungskräfte in Organisation in ihrer Wirkung stärker als ggf. fehlende Konzepte (ebd. 393). Der externe Druck auf die Verwaltung müsse deshalb hoch sein, weil die interne Innovationsfähigkeit nicht ausreiche.

Hinzu kommt, dass Verwaltung und Politik in informelle Abhängigkeiten verstrickt sind. Das hängt zum einen mit den schon von Luhmann beschriebenen ineinandergreifenden formalen und

informellen Machtkreisläufen zwischen Politik, Publikum und Verwaltung zusammen, die gegenseitige Abhängigkeiten produzieren und die allen drei Akteuren erlauben gegen die Interessen der/des Anderen zu handeln bzw. Entscheidungen zu sabotieren (Apelt und Männle 2023). So setzt zwar die Politik die Rahmenbedingungen und Verfahrensvorschriften für die öffentliche Verwaltung, ist jedoch im Vollzug von ihr abhängig. Das führt zum Politik-Verwaltungsdilemma, wenn Politik spezifische Veränderungen durch Gesetze herbeiführen will, die Verwaltung diese aber nur widerwillig oder in abgespeckter Form umsetzt. Das ist aber kein spezifisches Problem der deutschen Verwaltung, sondern grundlegend relevant (Andersen und Stenner 2024).

Darüber hinaus ist auch eine Pfadabhängigkeit gegeben, weil Bürokratie zu Selbstreferentialität neigt und ihre eigenen Regeln reproduziert (Czerwick 2024). Das bedeutet, dass es kaum möglich ist, Reformen gegen den Willen der Beamtinnen und Beamten durchzusetzen, wenn deren Privilegien gefährdet sind (z.B. Beamtd in die Rentenkasse einzahlen lassen). So lassen sich per se notwendige Veränderungen verhindern (z.B. weil Behörden Reformen blockieren, die ihre Kompetenzen schmälern). Das kann übrigens aktuell an der Berichterstattung zum durch das Digitalministerium federführend verantworteten „Bürokratieabbau“ nachvollzogen werden. Gegenstand ist nicht nur das Aufheben von Regeln, die v.a. zusätzlichen Bearbeitungsaufwand verursachen (im Nutzen aber sehr eingeschränkt sind), sondern auch der Abbau von Kapazitäten (auch Personal) bei nachgeordneten Behörden, die durch doppelt- oder dreifach Zuständigkeiten verursacht werden ggf. auch den nachgeordneten Behörden selbst, wenn deren Funktionen im Grunde doppelt im System vorhanden sind<sup>34</sup>. Das Verstehen dieses Mechanismus schafft Verständnis (wenn auch keine Zustimmung für das wie und was) des radikalen Vorgehens zum Bürokratieabbau in den USA durch die eigens dafür gegründete Einheit „Department of Government Efficiency“ (DOGE).

Hinzu kommen widersprüchliche Anforderungen aus der Politik, die häufig Kompromisse schließen muss, um überhaupt Reformvorhaben verabschieden zu können. In der Folge kommt es für die Verwaltungen zu nicht auflösbaren Dilemmata, wie z.B. Digitalisierung first vs. Datenschutz first. So lässt sich nachvollziehen, dass eine gewisse Reformresistenz öffentlich-rechtlichen Organisationen qua System innewohnt und sich so auch – in Teilen – die schleppende Umsetzung erklären lässt.

Mit Blick auf das Innere der Verwaltungsorganisationen werden weitere Herausforderungen sichtbar, denn auch hier laufen Veränderungsprozesse nicht von selbst. Brunsson und Winberg (2007) erklären dies damit, dass die Mikropolitiken (s.a. Neuberger 1995; Crozier und Friedberg 1979) in Organisationen in solchen Prozessen zu wenig Beachtung finden, aber maßgeblich dafür verantwortlich sind, ob es gelingt in den inner- (und manchmal auch inter-)organisationalen Macht- und Konflikträumen zu Konsens zu kommen, was in der Folge dann Veränderung ermöglicht. Darin unterscheiden sich Verwaltungsorganisationen nur wenig von Wirtschaftsorganisationen, denn Macht- und Interessenkonflikte sind auch hier vorhanden; dazu bedarf es nicht zwingend eines marktförmigen Einflusses. Tatsächlich haben mit diesem Konzept bisher nur wenige die Konstellation in öffentlichen Verwaltungen in den Blick genommen. Brüggemeier et al. (2005) haben für E-Government-Projekte mikropolitische Arenen skizziert, die für die Aushandlung und Umsetzung von solchen Projektzusammenhängen wichtig zu beachten und zu bearbeiten sind (ebd. 349).

<sup>34</sup> <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/modernisierungssagenda-bund-und-laender-im-endspiel-gegen-die-buerokratie-110795956.html>

Das ohnehin oft herausfordernde Verhältnis von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit ist für eine Transformation der Verwaltungsorganisationen in ihrem Inneren ebenfalls nicht förderlich. Das hängt auch mit der Neigung der Politik zusammen, v.a. an der „Schauseite“ (Kühl 2020) der Organisation, also an der Schnittstelle zwischen Organisation und Publikum – hier Verwaltung und Bürgerinnen/Bürgern – zu operieren. Das zeigt sich in der Ausrichtung der gesetzlichen Regelungen, die Verwaltungsdigitalisierung ermöglichen sollen. Diese zielen, wie das „E-Government-Gesetz (2011)“ oder das OZG (2017) ausschließlich darauf. Die empirischen Ergebnisse bestätigen diese Wirkung, bemängeln sie doch das Entstehen „Potemkinscher Dörfer“, weil an der Schauseite Portale eröffnet werden, die mit den internen Abläufen kaum oder überhaupt nicht verknüpft sind (Hofmann 2023; Will-Zocholl 2023).

Die nach außen gerichtete Fokussierung von Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung hängt zudem mit dem Selbstverständnis zusammen, Digitalisierung dürfe schließlich kein „Selbstzweck“ sein. Das bedeutet ggf. eigene, auf die innere Verwaltungsorganisation bezogene, Digitalisierungsvorhaben hinten an zu stellen, was sich auch empirisch zeigen lässt (exemplarisch: Fischer und Weiß; Will-Zocholl 2023).

## Fokus 2: Doppelte Pfadabhängigkeiten

In der Debatte um die Vorreiterrolle bei der digitalen Transformation werden häufig, wie schon zuvor beschrieben, auf Länderbasis Vergleichsdaten erhoben. Diese beschränken sich i.d.R. auf die Zählung des Einsatzes spezieller Technologien, die Verbreitung von oder die Abdeckung mit notwendiger Infrastruktur sowie die Erhebung spezifischer Indizes. So bleibt dieser Vergleich immer auf einem relativ abstrakten Niveau. Die Verwaltungssysteme selbst und auch das Innere der Verwaltungsorganisationen werden dabei i.d.R. ausgelassen. Doch die öffentlichen Verwaltungssysteme unterscheiden sich zwischen verschiedenen Ländern erheblich in ihren Aufgaben, der Zusammensetzung ihres Personals und hinsichtlich des Selbstverständnisses Kooperationen mit privaten Partnern einzugehen. Das macht sowohl grundsätzliche Vergleiche auf Länderebene schwierig als auch die Umsetzung der beständigen Forderung, man möge zu diesen Ländern, die in der Logik der Messung von Digitalisierung besonders herausragen, wie Dänemark, Estland oder Island, aufschließen. Es wird dabei ignoriert, dass auch hinsichtlich unterschiedlicher Verwaltungssysteme und aufgrund bevölkerungs- und infrastrukturtechnischer Verschiedenheiten Pfadabhängigkeiten bestehen. Das betrifft zunächst ganz allgemein eine Pfadabhängigkeit gegenüber einem politischen System, d.h. wie unabhängig kann die Verwaltung agieren. Zudem besteht eine gewisse Pfadabhängigkeit hinsichtlich einmal etablierter Strukturen, die durch gesetzliche Regelungen (Beamtenrecht, Hierarchien etc.) geschaffen wurden und nur schwer reversibel sind (Pierson 2000). So erschwert z.B. das deutsche Beamtenrecht mit seinen spezifischen Laufbahnregelungen die Einstellung von IT-(oder anderer) Spezialistinnen und Spezialisten.

Das gilt auch im Kontext des Einsatzes von (IT-)Technologien. Die Beobachtung einer fortschreitenden Fragmentierung durch immer mehr zusätzliche IT-Tools und Systeme, die nur bedingt kompatibel sind, liegt auch an den z.T. veralteten IT-Systemen, die im Einsatz sind (Schuppan et al. 2025). Denn die Verwaltung war nicht immer der Nachzügler, als der sie heute darstellt wird. Als in den Nachkriegsjahren Automation im Kontext von Produktion diskutiert wurde, war auch die Verwaltungsautomation schon Gegenstand der Befassungen (Bull 1964; Luhmann 1966; Wichum 2019, 2020). Und auch in den 1980er und 1990er Jahren als die Informatisierungs- und Digitalisierungsdebatte Fahrt aufnahm, war die öffentliche Verwaltung mittendrin in den Diskussionen

um die Informations- und Wissensgesellschaft (Brinckmann et al. 1984; Brinckmann 1979; Reinermann et al. 1988; Grimmer 1981; Reinermann et al. 1981). Das galt auch noch in den 1990er Jahren, als der Personalcomputer Einzug in die Verwaltungen hielt und auch die ersten Fachanwendungen, die auf lokalen Computernetzwerken genutzt werden konnten, anstatt auf Großrechnern.

In der Folgezeit, die geprägt war von Sparzwang und Einstellungsstopps, wurde die öffentliche Verwaltung dann von den Entwicklungen in anderen Bereichen abgehängt. Hier werden Lock-in-Effekte (Arthur 1989) wirksam, weil technologische Entscheidungen für bestimmte Hard- und Software durch organisationsseitige Anpassungen langfristige Bindungen verursachen, selbst wenn Alternativen existieren. Ein Wechsel zu umfassenderen, modernen und ggf. auch zentral administrierten IT-Systemen ist in vielen Fällen schlicht zu teuer (insbesondere für kleinere Kommunen, die ihren Aufgaben mangels auskömmlicher Finanzierung ohnehin kaum nachkommen können) (Hammerschmid et al. 2016). Hinzu kommt, dass dafür auch speziell qualifiziertes Personal vorhanden sein muss, dass aber – u.a. aufgrund der Rekrutierungsschwierigkeiten in der Vergangenheit für IT-Personal – nicht in dafür sinnvollem Umfang eingestellt werden konnte.

Diese Pfadabhängigkeiten sind schwierig zu durchbrechen – dazu bedarf es disruptiver oder revolutionärer Elemente, die dies ermöglichen. So wie z.B. in Estland, wo die öffentliche Verwaltung die Möglichkeit hatte nach dem Systemwechsel und der darauffolgenden Eigenständigkeit Anfang der 1990er Jahre die öffentliche Verwaltung auf ganz neue Füße zu stellen. Ein technischer Systemwechsel war so leichter möglich und der Digitalisierungsaufwand dafür deutlich geringer, zumal bereits um die Jahrtausendwende die Grundlagen für den späteren Digitalisierungserfolg gelegt wurden (Kattel und Mergel 2019).

### Fokus 3: Digitale Transformation im Vergleich zu früheren Reformen

Die im Kontext der digitalen Transformation dokumentierten Beobachtungen hinsichtlich der Reformresistenz finden sich auch in früherer Transformationsprozesse, z.B. der Ökonomisierung. Als in den 1990er Jahren im Rahmen des New Public Management manageriale Steuerungsmechanismen etabliert werden sollten, führte das zu unvollständigen und keineswegs flächendeckenden strukturellen Veränderungen, sorgte aber mit dem Fokus auf „Kunden- und/oder Serviceorientierung“ für einen nachhaltigen Wandel im Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung (Reichard und Röber 2001). In der Folge entstanden Bürgerbüros und andere verwaltungsbezogene Serviceeinrichtungen und der Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern wurde nicht mehr nur als Störfaktor sondern auch als Ressource aufgefasst (Vogel und Pfeuffer 2016).

Auch die digitale Transformation wird häufig als Verwaltungsreform interpretiert (Reichard et al. 2004; Mergel 2019a), wengleich, wie schon in den Abschnitten zuvor dargestellt, bemängelt wird, dass die Innenperspektive dabei kaum Berücksichtigung findet. Die Diskussion fokussiert dabei lediglich in Form von Funktionen, Rollen und Kompetenzen während die Organisationsperspektive weitgehend fehlt (Baumgart und Muster 2023). Nicht selten konzentriert sich die verwaltungswissenschaftlich orientierte Debatte dabei auf „Zersplitterung der Zuständigkeiten“ (Gerber und Ebinger 2025) als Hindernis für eine schneller fortschreitende und besser gestaltete Umsetzung (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Im Vergleich zur Debatte um die Ökonomisierung hat sich die Situation verschärft, da mit Digitalisierung auch eine forcierte Ökonomisierung einhergehen kann (Muellerleile und Robertson 2018). Hinzu kommt, dass der Blick auf Digitalisierung oft sehr einseitig technisch bestimmt ist, wie die Rede von „technikinduziertem“

(Stember et al. 2019) Wandel veranschaulicht. Eine Diskussion, inwiefern es erneut darum geht, dem System der öffentlichen Verwaltung eine verwaltungsfremde Logik überzustülpen wird nicht grundsätzlich diskutiert. Zudem können eine Effizienzentwicklung und umgesetzte Einsparungen bisher kaum belegt werden. Das ist aber auch international ein Problem (Dobrolyubova 2021; Bacalum et al. 2022).

Zudem wird übersehen, dass Digitalisierung selbst Bürokratisierungsprozesse „durch die Hintertür“ initiieren kann. Denn erstens bedeutet Programmierung Ermöglichung und Verhinderung zugleich: Ermöglichung von Dingen, die vorher nicht umsetzbar waren, z.B. ortsunabhängiger zu arbeiten, und Verhinderung, indem bestimmte Optionen einprogrammiert sind und gleichzeitig andere ausgeschlossen werden. Das macht es ggf. notwendig, dass informelle Arbeitsprozesse um die programmierten Prozesse herum entstehen. Zweitens führt Standardisierung häufig zu mehr relevanten Vorgaben, die Beachtung finden müssen und Digitalisierung selbst hat wieder Regulierungsbedarf (z.B. im Datenschutz oder die KI-Governance). Angesichts solcher möglicher Entwicklungen warnen Andersen et al. (2020) vor einer „digital sclerosis“, die die Flexibilität der öffentlichen Verwaltung weiter einschränken könnte.

Diese einschränkenden Aspekte von Bürokratie werden auch in Theorien der „Postbürokratie“ aufgegriffen oder unter dem Begriff „Holakratie“ (Robertson 2015) diskutiert, einem Konzept, das in Anlehnung an frühere Überlegungen zur „Soziokratie“ (Likert 1961) eine Überwindung der bürokratischen Strukturen mittels agiler und digitaler Methoden und Artefakte fokussiert. Aber auch hier zeigt sich, dass die (oft unvollständige) Implementation postbürokratischer Strukturen nicht zwingend zu weniger Bürokratisierung führen, sondern – im Gegenteil – mit einer „Aufrichtung bürokratischer Formalstrukturen“ (Muster und Büchner 2018) einhergehen und eine Reihe nicht-intendierter Folgen haben können (s.a. Büchner 2018; Kühl 2025) und damit „Digitalisierung“ nicht zwingend erleichtern (Baumgart 2023). Dieser Zusammenhang könnte im Kontext der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung zukünftig detaillierter erörtert werden, schaffte sie doch wichtige Erkenntnisse darüber, wie die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben Organisationen tatsächlich verändert und was sich daraus für die Praxis lernen lässt. Wichtig wäre auch stärker andere Theorieperspektiven in Forschung einzubinden, denn die organisationssoziologisch orientierte Forschung ist aktuell eher systemtheoretisch geprägt. Dabei wäre auch ein stärkerer Fokus auf Handlungsorientierung, Umweltabhängigkeiten, kulturelle Prägungen oder Machtverhältnisse sinnvoll. Letztere gewinnen gerade vor dem Hintergrund der KI-Systeme an Brisanz, so dass mikropolitische und auch praxistheoretische Ansätze hier neue Inspiration liefern könnten.

#### Fokus 4: Datafizierung und datengetriebene Verwaltung

Ein weiterer Diskussionsstrang in der Forschung, der hier zumindest benannt werden soll, weil die öffentliche Verwaltung Gegenstand der Befassung ist, behandelt die Datafizierung und deren Konsequenzen für die Organisationen der Verwaltung. Damit in Zusammenhang stehen Fragen nach dem Zusammenspiel von materiellen und symbolischen Entitäten und den Implikationen für zuvor analoge Praktiken oder organisatorische Herausforderungen gemeinsamer – auch behördenübergreifender – Datennutzung (Büchner und Männle 2022). Allerdings finden sich neben der theoretischen Befassung hier noch kaum Beispiele (Datenatlas Bundesministerium der Finanzen<sup>35</sup>) und noch weniger Studien aus der Praxis, dafür aber eine Reihe von Veröffentlichungen

<sup>35</sup> <https://www.bundesdruckerei.de/de/newsroom/pressemitteilungen/erstes-vollstaendiges-datenmodell-der-bundesverwaltung>

von Unternehmensberatungen mit Handlungsempfehlungen und Konzepten<sup>36</sup>, deren Anwendung und Umsetzung ebenfalls bisher nicht beobachtet sind. Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, auch hier intensiver zu untersuchen, in welchem Umfang und mit welchen Ausprägungen sich „Datafizierung“ bereits beobachten lässt und analysieren, welche Konsequenzen und konkreten Handlungsfelder damit für die öffentliche Verwaltung verbunden sind.

## 5 Fazit

Die systematische Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands zur digitalen Transformation öffentlich-rechtlicher Organisationen offenbart eine Reihe zentraler Erkenntnisse, aber auch deutliche Forschungslücken. Während die Debatte um die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung – insbesondere im Kontext von Behörden – intensiv geführt wird, zeigen sich sowohl konzeptionelle als auch empirische Defizite, die eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung erfordern. Im Folgenden werden die identifizierten Lücken entlang der hier behandelten Dimensionen strukturiert dargestellt und bewertet.

Es wird deutlich, dass öffentlich-rechtliche Organisationen aufgrund ihrer spezifischen Rechtsform, Aufgabenstellung und Steuerungslogik (Gemeinwohlprinzip, Konditionalprogrammierung, bürokratische Strukturen) nicht einfach mit privatwirtschaftlichen Organisationen gleichgesetzt werden können. Dennoch dominieren in der Literatur oft unreflektierte Übertragungen von Konzepten und Instrumenten aus der Privatwirtschaft (z. B. Agilität, „digital Mindset“, Reifegradmodelle). Hier fehlt es an einer systematischen theoretischen Fundierung, die die Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Organisationen – wie die Pfadabhängigkeit bürokratischer Strukturen, die Abhängigkeit von politischen Vorgaben oder die Hybridisierung von Steuerungslogiken (Neo-Weberianismus, Postbürokratie) – angemessen berücksichtigt. Dabei mangelt es an organisationssoziologischen und verwaltungswissenschaftlichen Modellen, die digitale Transformation als umfassenden organisatorischen Wandel fassen und nicht nur als technikgetriebene Veränderung. Bisherige Ansätze bleiben häufig an der Oberfläche und vernachlässigen die interne Dynamik von Verwaltungsorganisationen, insbesondere die Wechselwirkung zwischen formalen und informellen Strukturen. Es bedarf der Entwicklung theoretischer Rahmenwerke, die die Spezifika öffentlich-rechtlicher Organisationen, z. B. rechtliche Restriktionen, politische Abhängigkeiten oder öffentliche Aufgabenstellung, integrieren und so erklären, wie digitale Transformation unter diesen Bedingungen gelingen kann.

Hinsichtlich der empirischen Defizite ergeben sich folgende Handlungsfelder:

### Umsetzungsstand und Wirkung digitaler Transformation

Aktuelle Indizes und Benchmarks, auch auf internationaler Ebene, fokussieren v.a. auf nach außen gerichtete Angebote, wie z.B. Online-Services für Bürgerinnen und Bürger. Der interne Digitalisierungsgrad, etwa die Digitalisierung von Arbeitsprozessen, wird lediglich sporadisch erfasst, aber nicht systematisch und so, dass ein Vergleich über einen Zeitraum möglich ist. Es gibt keine

<sup>36</sup> <https://www.mckinsey.com/de/publikationen/2025-12-03-auf-dem-weg-zur-datengetriebenen-verwaltung>; <https://www.mckinsey.com/de/publikationen/2025-12-03-auf-dem-weg-zur-datengetriebenen-verwaltung>; <https://www.deloitte.com/de/de/industries/government-public/perspectives/zukunft-der-oeffentlichen-verwaltung-datenbasiert-gestalten.html>; <https://www.cassini.de/inspire/datengetriebene-verwaltung-handlungsempfehlungen>

flächendeckende empirische Bestandsaufnahme, wie weit die digitale Transformation in öffentlichen Verwaltungen tatsächlich fortgeschritten ist. Vorhandene Studien beschränken sich oft auf Einzelbeispiele oder sektorale Analysen. Systematische Erhebungen des Stands der inneren Verwaltungsdigitalisierung, die als Längsschnittstudien angelegt sind, um den Fortschritt über die Zeit zu messen und eine Identifikation von Erfolgsfaktoren und Hemmnissen ermöglichen, wären sinnvoll. Das Barometer Digitale Verwaltung ist die einzige vielversprechende Konzeption, von der aber unklar ist, ob dies nach zwei unterschiedlich zugeschnittenen Durchgängen, regelmäßig erhoben werden soll. Hinzu kommt der Bedarf einer stärkeren Evaluation von bestehenden Instrumenten und Maßnahmen, denn auch hier findet kaum eine systematische Erfassung von Erfolgsfaktoren oder Scheiternsgründen statt. Zudem ist die Vergleichbarkeit zwischen Projekten aufgrund einer isolierten Betrachtung nicht gegeben. Schließlich resultiert daraus auch eine mangelnde Transferierbarkeit von Lösungen, weil kontextspezifische Faktoren keine Beachtung finden. Hier könnten Meta-Analysen zu „Best Practices“ und Leuchtturmprojekten generalisierbare Muster identifizieren. Außerdem könnte eine stärkere Begleitforschung zu laufenden Digitalisierungsprojekten dabei helfen, strukturierter „Lessons Learned“ abzuleiten.

### Erfassung struktureller Veränderungen

Die Diskussion zeigt, dass die digitale Transformation tiefgreifende Anpassungen in Organisationsstrukturen erfordert – von der Einführung neuer Rollen (z. B. CDO, Digital-Scouts) bis zur Reorganisation von Entscheidungsprozessen. Allerdings bleibt unklar, inwiefern diese Veränderungen tatsächlich umgesetzt werden und welche langfristigen Effekte sie haben, d.h. es gibt eine unzureichende Evidenz zu strukturellen Anpassungen, wie der Abbau von Silos oder der Einführung agiler Methoden, Zentralisierung vs. Dezentralisierung, aber auch zu den Konsequenzen neuer Steuerungsmodelle. Es besteht Forschungsbedarf zu den organisatorischen Reformprozessen, die Machtkonstellationen, Widerstände und Anpassungsstrategien gleichermaßen berücksichtigen. Darüber hinaus wären auch vergleichende Untersuchungen zwischen Verwaltungsebenen und -typen sinnvoll.

### Informale Aspekte: Kultur, Mindset, Arbeitsweise

Die Bedeutung informaler Faktoren wie der Organisations- und Führungskultur oder der beruflichen Identität wird zwar betont, aber kaum empirisch untersucht. Es finden sich keine systematischen Erhebungen zum „digitalen Mindset“, um die Veränderung von Einstellungen und Arbeitsweisen der Beschäftigten zu erfassen. Die bisherigen Abhandlungen haben eher normativen Charakter. So bleibt auch unklar, welche Wirkung die Maßnahmen zur Kulturveränderung tatsächlich entfalten. Ebenfalls fehlen Analysen zu informellen Machtstrukturen. Der Forschungsbedarf zieht sich von qualitativen Studien zu kulturellen Barrieren und tatsächlichen Akzeptanzhemmnissen bis hin zu Untersuchungen von Konflikten zwischen traditionellen und neuen Arbeitsweisen, z.B. auch zwischen verschiedenen Gruppen von Beschäftigten.

### Theoretische Erkläransätze: Reformresistenz und Pfadabhängigkeiten

Der Verweis auf strukturelle Reformblockaden in der öffentlichen Verwaltung, die sich aus ihrer DNA ergeben, erklärt, warum bisherige Ansätze oft deskriptiv bleiben und wenig handlungsleitende Erkenntnisse bieten. Es fehlt an einer hinreichenden theoretischen Verknüpfung zwischen Digitalisierung und früheren Reformen (NPM) sowie Analysen zu Pfadabhängigkeiten und ihren

Auswirkungen auf die digitale Transformation. Dazu könnte es hilfreich sein, theoriegeleitete Studien durchzuführen, die Erfolgsbedingungen für strukturellen Wandel identifizieren und dies auch in einer vergleichenden Perspektive zu tun, z.B. mit Ländern mit fortgeschrittener Verwaltungsdigitalisierung, um einerseits die Übertragbarkeit von Lösungen zu prüfen und andererseits auch schon Entwicklungen abzuschätzen, die nicht wünschenswert sind.

Um die bestehenden Forschungslücken zu schließen versprechen interdisziplinäre Ansätze einen sinnvollen Zugang, da so die unterschiedlichen Kontextbedingungen sinnvoll eingefangen werden können und die bisherige Fragmentierung in der Forschung aufgelöst und fruchtbar zusammengeführt werden kann. Wichtig wäre dabei über Einzelprojekte hinauszugehen und empirische Tiefenanalysen und systematische Vergleiche zu ermöglichen. Zu berücksichtigen wäre auch ein Praxistransfer, um die wissenschaftliche Expertise dann in Gestaltungsprozesse einfließen zu lassen. Denn aktuell dominieren hier Publikationen, die sich an der konzeptionellen Übertragung von Blaupausen aus der Privatwirtschaft orientieren, was für die Praxis nicht passen muss. Zudem gibt es eine größere Zahl an Papieren von Beratungsunternehmen sowie einer Reihe von Veröffentlichungen privater Initiativen, vor allem Vereinen wie next-public, NEGZ e.V., Initiative D21 etc. wo nicht immer klar ist, wer hinter diesen Organisationen steht und ob eine parteipolitische Agenda o.Ä. verfolgt wird. Eine Einordnung wäre hilfreich.

Eine systematische Auseinandersetzung mit den eingangs aufgeworfenen Fragen, die im Verlauf dieses Arbeitspapiers nicht zufriedenstellend beantwortet werden konnten, böte die Grundlage zu verstehen, wie öffentlich-rechtliche Organisationen die Chancen der digitalen Transformation nutzen und gleichzeitig ihre spezifischen Stärken (z. B. Rechtssicherheit, Gemeinwohlorientierung) bewahren können.

# Literaturverzeichnis

- Alexy, Lennart / Fisahn, Andreas / Hähnchen, Susanne / Mushoff, Tobias / Trepte, Uwe (2019). Das Rechtslexikon. Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- Altendorf, Antonia / Kuhlmann, Martin (2024): Digitalisierung im Jobcenter. Arbeitslogiken als Einflussfaktor. Hg. v. SOFI. Göttingen (SOFI-Impulspapier).
- Andersen, Kim Normann / Lee, Jungwoo / Henriksen, Helle Zinner (2020). Digital Sclerosis? Wind of Change for Government and the Employees. In: Digit. Gov.: Res. Pract. 1 (1), S. 1–14. <https://doi.org/10.1145/3360000> [08.04.2026].
- Andersen, Niels Akerström / Stenner, Paul (2024). How the Welfare State Tries to Protect Itself Against the Law: Luhmann and New Forms of Social Immune Mechanism. In: Law Critique 35 (2), S. 257–279. <https://doi.org/10.1007/s10978-023-09346-5> [08.04.2026].
- Andersson, Christoffer / Hallin, Anette / Ivory, Chris (2022). Unpacking the Digitalisation of Public Services: Configuring Work During Automation in Local Government. In: Government Information Quarterly 39 (1), S. 101662. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101662> [08.04.2026].
- Apelt, Maja / Männle, Philipp (2023). Organisation(en) der öffentlichen Verwaltung. In: Maja Apelt und Veronika Tacke (Hg.): Handbuch Organisationstypen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 165–190.
- Arthur, W. Brian (1989): Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. In: The Economic Journal 99 (394), S. 116–131. <https://doi.org/10.2307/2234208> [08.04.2026].
- Auth, Gunnar / Bensberg, Frank / Christ, Julian P. (2024): Digitale Kompetenzanforderungen in der öffentlichen Verwaltung nach der COVID-19-Pandemie. In: HMD 61 (1), S. 220–233. <https://doi.org/10.1365/s40702-023-01023-6> [08.04.2026].
- AVW e.V. (2023): Datenzentriert und plattformbasiert: Planungs- und Genehmigungsverfahren digital neugestalten! Digitale Prozesse zwischen Wirtschaft und Verwaltung als Standortfaktor. Berlin, [https://www.avw-net.de/publikationen-produkte/publikationen/detailseite/datenzentriert-und-plattformbasiert-planungs-und-genehmigungsverfahren-digital-neu-gestalten?tx\\_brochureshop\\_detail%5Bdownload%5D=1&cHash=d365160d0d7247e927c2450bd9d407ef](https://www.avw-net.de/publikationen-produkte/publikationen/detailseite/datenzentriert-und-plattformbasiert-planungs-und-genehmigungsverfahren-digital-neu-gestalten?tx_brochureshop_detail%5Bdownload%5D=1&cHash=d365160d0d7247e927c2450bd9d407ef) [08.04.2026].
- Bacalum, Silviu / David, Sofia / Miha, Marian (2022): Digital Transformation of Public Administration – A Comparative Analysis at European Union Countries. In: EAI 28 (2), S. 121–127. <https://doi.org/10.35219/eai15840409276> [08.04.2026].
- Bartonitz, Martin / Lévesque, Veronika / Michl, Thomas / Steinbrecher, Wolf / Vonhof, Cornelia / Wagner, Ludger (Hg.) (2018): Agile Verwaltung. Wie der öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann. Heidelberg: Springer Gabler.
- Baukowitz, Andrea / Will-Zocholl, Mascha (2021): Digitale Transformation als Herausforderung für die Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung. In: Rainer Gröbel und Inga Dransfeld-Haase (Hg.): Strategische Personalarbeit in der Transformation. Partizipation und Mitbestimmung für ein erfolgreiches HRM. Frankfurt am Main: Bund-Verlag, S. 712–738.
- Baumgart, Lene (2023): New Work – Old Problem? Wie Postbürokratie die Digitalisierung erschwert. In: Organisationsberat Superv Coach 30 (2), S. 181–194. <https://doi.org/10.1007/s11613-023-00811-9> [08.04.2026].
- Baumgart, Lene / Muster, Judith (2023): Organization not found: Ein organisationssoziologischer Blick auf die Digitalisierung als Verwaltungsreform. In: Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie (GIO) 54 (2), S. 177–185. <https://doi.org/10.1007/s11612-023-00681-w> [08.04.2026].
- Bechmann, Gotthard (2002): E-Government: Chancen zur Rationalisierung und Demokratisierung der Verwaltung. In: Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis 11 (3/4), S. 5–13.
- Beck, Roman / Hilgers, Dennis / Krmar, Helmut / Krimmer, Robert (2017): Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtgesellschaftliche Strategie. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2017): Digitale Transformation der Verwaltung. Empfehlungen für eine gesamtstaatliche Strategie. Gütersloh.
- Bischoff, Ivo / Bode, Eva (2021): Der Nexus zwischen Digitalisierung und der Frage nach der optimalen Kommunalstruktur. In: dms 14 (1), S. 207–227.
- Boes, Andreas / Kämpf, Tobias / Langes, Barbara / Ziegler, Alexander (2017): Unternehmen und die Cloud. Neue Strategien für den digitalen Umbruch und die Organisation von Arbeit? In: Arbeit 26 (1).
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine / Gerber, Sascha / Schwab, Christian (2019): Bürgerämter in Deutschland: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine / Heuberger, Moritz / Marienfeldt, Justine (2024): Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES Diskurs).
- Braun Binder, Nadja (2019): Künstliche Intelligenz und automatisierte Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung. In: SJR (15), S. 467–476.
- Breit, Eric / Egeland, Catherine / Loberg, Ida Bring (2019): Cyborg Bureaucracy: Frontline Work in Digitalized Labor and Welfare Services. In: Storm Pedersen, John / Wilkinson, Adrian (Hg.): Big Data. Promise, Application and Pitfalls. Cheltenham/UK: Edward Elgar, S. 149–169.
- Breiter, Andreas / Welling, Stefan / Schlachter, Sabrina / Blumröder, Lucas von / Jarke, Juliane (2023): Empirische Ergebnisse der wissenschaftlichen Erhebungen im Bereich Steuer- und Bildungsverwaltung sowie der bürgernahen Dienste. Bremen: Kellner Verlag (Kompetenzen für die digitalisierte Verwaltung / Herausgeber, Band 2).
- Brinckmann, Hans (1973): Ausgliederung von Informationsverarbeitungsfunktionen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. In: GI-BIFOA (Hg.): Internationale Fachtagung: Informationszentren in Wirtschaft und Verwaltung. Internationale Fachtagung: Informationszentren in Wirtschaft und Verwaltung, September 1973, S. 104–115.
- Brinckmann, Hans (1979): Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung durch Einsatz der DV. In: Hansen, Hans Robert / Schröder, Klaus Theo / Weihe, Hermann J. / Weihe, Hermann Joachim (Hg.): Mensch und Computer: Zur Kontroverse über die ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der EDV. München: Oldenbourg, S. 109–122.
- Brinckmann, Hans / Grimmer, Klaus / Jungesblut, Bernd / Karisen, Thore / Lenk, Klaus / Rave, Dieter (1984): Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung. Frankfurt New York: Campus.

- Brinckmann, Hans / Grimmer, Klaus / Lenk, Klaus / Rave, Dieter (1974): Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung. Darmstadt: stmv (Beiträge zur juristischen Informatik, 2).
- Brinckmann, Hans / Kuhlmann, Stefan (1990): Computerbürokratie. Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Brosch, Dieter / Mehlich, Harald (Hg.) (2005): E-Government und virtuelle Organisation: Bedeutung für die Neugestaltung der sozialen Sicherungssysteme und Perspektiven für die Kommunalverwaltung. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Brüggemeier, Martin (2017): Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb. In: VM 23, S. 59–68.
- Brüggemeier, Martin / Dovifat, Angela / Kubisch, Dorren (2005): Analyse von Innovationsprozessen im Kontext von E-Government. Ein mikropolitischen Arenenmodell. In: Wirtschaftsinformatik 47 (5), S. 347–355, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/bf03251475.pdf> [21.11.2025].
- Brunner, Katharina / Jäger, Andreas / Hess, Thomas / Münch, Ursula (2020): Digitalisierungsstrategien bundesdeutscher Länder. Bidt Studien und Analysen Nr. 4. Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation (Hg.), <https://www.bidt.digital/publikation/digitalisierungsstrategien-bundesdeutscher-laender/> [08.04.2026].
- Brunzel, Marco (2023): „Digitalisieren statt Elektrifizieren“. Plattformbasierte öffentliche Leistungnetzwerke als Schlüssel für die Gestaltung der Digitalen Transformation in Deutschland. Smart City Forum. EPAM Systems. Berlin, 29.03.2023, [https://smart-city-forum.de/images/Download/Fachgespaecher/2023-Berlin/Vortraege/12\\_40%20-%20Marco%20Brunzel%20-%202023\\_03\\_29\\_SCF\\_Brunzel\\_v4.pdf](https://smart-city-forum.de/images/Download/Fachgespaecher/2023-Berlin/Vortraege/12_40%20-%20Marco%20Brunzel%20-%202023_03_29_SCF_Brunzel_v4.pdf) [10.12.2025].
- Büchner, Stefanie (2016): Fallssoftware als digitale Dokumentation. Zur Unterscheidung einer Arbeits- und Organisationsperspektive auf digitale Dokumentation. In: Neuhaus, Lukas / Käch, Oliver (Hg.): Bedingte Professionalität. Professionelles Handeln im Kontext von Institution und Organisation. Weinheim: Beltz Juventa, S. 240–269.
- Büchner, Stefanie (2018): Zum Verhältnis von Digitalisierung und Organisation. In: Zeitschrift für Soziologie 47 (5), S. 332–348. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2018-0121> [08.04.2026].
- Büchner, Stefanie / Gall, Korbinian (2023): Digitalisierung in der Sozialverwaltung. Soziotechnische Konstellationen der Fallbearbeitung am Beispiel von Jugendämtern. In: WSI 76 (5), S. 346–354. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2023-5-346> [08.04.2026].
- Büchner, Stefanie / Hecht, Stefanie / Kurrek, Holger (2018): Digitalisierungsprojekte in der Praxis. (in-)Formalität und Machtspiele verstehen. Hg. v. Kompetenzzentrum Öffentliche IT. Berlin.
- Büchner, Stefanie / Männle, Philipp (2022): Unausgeschöpfte Potenziale. In: VM 28 (2), S. 51–59. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2022-2-51> [08.04.2026].
- Bull, Hans Peter (1964): Verwaltung durch Maschinen. Rechtsprobleme der Technisierung der Verwaltung. Köln/Berlin: G. Grote'sche Verlagsbuchhandlung.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hg.) (2021): Digitalisierungsbericht des Bundes vom Mai 2021. Wien: BMF.
- Cardullo, Paolo / Kitchin, Rob (2018): Smart Urbanism and Smart Citizenship: The Neoliberal Logic of 'Citizen-Focused' Smart Cities in Europe. In: Environment and Planning C: Politics and Space 37 (5), S. 813–830. <https://doi.org/10.1177/0263774X18806508> [08.04.2026].
- Carstensen, Tanja / Kirchner, Stefan / Pfeiffer, Sabine / Will-Zocholl, Mascha (2022): Von den Folgen zur Ermöglichung der Digitalisierung. Wechselwirkungen von Arbeit, Organisation und Technik. Editorial. In: AIS-Studien 15 (2), S. 4–10.
- Carter, Bob / Danford, Andy / Howcroft, Debra / Richardson, Helen / Smith, Andrew / Taylor, Phil (2011a): 'All they Lack is a Chain': Lean and the New Performance Management in the British Civil Service. In: New Technology, Work and Employment 26 (2), S. 83–97. <https://doi.org/10.1111/j.1468-005X.2011.00261.x> [08.04.2026].
- Carter, Bob / Danford, Andy / Howcroft, Debra / Richardson, Helen / Smith, Andrew / Taylor, Phil (2011b): Lean and Mean in the Civil Service: the Case of Processing in HMRC. In: Public Money & Management 31 (2), S. 115–122. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.560708> [08.04.2026].
- Catakli, Derya (2022): Verwaltung im digitalen Zeitalter. Die Rolle digitaler Kompetenzen in der Personalakquise des höheren Dienstes. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Crozier, Michel / Friedberg, Erhard (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königsstein/Ts.: Athenäum.
- Czerwick, Edwin (2024): Selbstreferenzielle Verwaltung. Überlegungen zu einer (System-)Theorie der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS.
- DIN e.V. (Hg.) (2023): Normung und Standardisierung bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Whitepaper. Berlin.
- Dobrolyubova, Elena (2021): Measuring Outcomes of Digital Transformation in Public Administration: Literature Review and Possible Steps Forward. In: NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 14 (1), S. 61–86. <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0003> [08.04.2026].
- Dreas, Susanne A. / Klenk, Tanja (2021): Führung und Arbeitsbedingungen in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Einhaus, Maximilian / Klenk, Tanja (2024): Towards a Platformised Welfare State? How Public Administration, Personal Data, and Third-Sector Welfare get Entangled in a Nation-Wide Digitalisation Project. In: dms 17 (1), S. 13–34.
- Engel, Andreas (Hg.) (2014): IT-Governance in Staat und Kommunen. Vernetzung, Zusammenarbeit und die Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Informationstechnik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- European Commission (Hg.) (2025): EGovernment benchmark 2025 – Building online, user-friendly, and interoperable services. Insight Report. Brüssel, <https://www.capgemini.com/de-de/insights/research/egovernment-benchmark-report/> [08.04.2026].
- Feirerra da Costa, Nina (2023): Prozessmodernisierung in der öffentlichen Verwaltung. Prozesse selbst analysieren, optimieren, digitalisieren. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Fischer, Caroline / Breaugh, Jessica (2024): Digitallotsen in der Verwaltung. Hg. v. Friedrich-Naumann-Stiftung. Potsdam.
- Fischer, Maximilian / Weiß, Jens (2023): Stand und Treiber der Verwaltungsdigitalisierung in deutschen Kommunalverwaltungen. In: Stember, Jürgen (Hg.): Neue Herausforderungen im Verwaltungs- und im öffentlichen Sicherheitsmanagement. Baden-Baden: Nomos

Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst, 10), S. 31–46.

Födisch, Martin (2023): Automatisierung in der Bundesagentur für Arbeit?! Ein Pilotfall für Human Friendly Automation. In: Kämpf, Tobias / Langes, Barbara / Schatlow, Lars / Gergs, Hans-Joachim (Hg.): Human Friendly Automation. Arbeit und Künstliche Intelligenz neu denken. Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Buch.

Gees, Thorsten (2019): Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen des E-Governments. In: Stember, Jürgen / Eixelsberger, Wolfgang / Spichinger, Andreas / Neuron, Alessia / Habel, Franz-Reinhard / Wundara, Manfred (Hg.): Handbuch E-Government. Technikinduzierte Verwaltungsentwicklung. Heidelberg: Springer Gabler, S. 393–403.

Gerber, Sascha / Ebinger, Falk (2025): Die Lücke – wo Verwaltungswissenschaft (wieder) hin muss. In: Gräfe, Philipp / Hafner, Jonas / Kastilan, André / Süß, Louisa (Hg.): Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern. Festschrift für Jörg Bogumil (Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 57). Baden-Baden: Nomos, S. 279–306.

Giehl, Martin A. (2022): Die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel von Verwaltungsverfahren. Eine empirische Betrachtung in deutschen Verwaltungsorganisationen. Wiesbaden: Springer Gabler.

Gottschall, Karin / Häberle, Andreas / Heuer, Jan-Ocko / Hils, Sylvia (2015): Weder Staatsdiener noch Dienstleister. Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland, (Trans-State Working Papers, 187), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/107762/1/81898323X.pdf> [08.04.2026].

Graf, Angela / Müller, Lea / Hess, Thomas (2022): Digitale Transformation als Identitätsfrage. Zum Zusammenhang zwischen organisationaler Identität und digitaler Transformation am Beispiel eines Maschinenbauunternehmens. In AIS-Studien 15 (2), S. 44–61.

Gräfe, Philipp / Wehmeier, Liz M. / Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine (2024): Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Baden-Baden: Nomos.

Grimmer, Klaus (1981): Die Gestaltungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen und die Legitimationsfähigkeit von Automationszielen. In: Reiner, Heinrich / Fiedler, Herbert / Grimmer, Klaus / Lenk, Klaus (Hg.): Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen. Berlin / Heidelberg / New York: Springer, S. 600–624.

Groddeck, Victoria von / Wilz, Sylvia Marlene (Hg.) (2015): Formalität und Informalität in Organisationen. Wiesbaden: Springer VS.

Guckelberger, Annette (Hg.) (2019): Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung. Analysen und Strategien zur Verbesserung des E-Governments aus rechtlicher Sicht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Gutermuth, Oliver / Houy, Constantin / Fettke, Peter (2020): Robotergestützte Prozessautomatisierung für die Digitale Verwaltung. Hg. v. NEGZ. Berlin (NEGZ Kurzstudie, 10), [https://www.n2f.com/blog/de/robotergestuetzte-prozessautomatisierung/?hsa\\_acc=9119967900&hsa\\_cam=23291307075&hsa\\_grp=&hsa\\_ad=&hsa\\_src=x&hsa\\_tgt=&hsa\\_kw=&hsa\\_mt=&hsa\\_a\\_net=adwords&hsa\\_ver=3&qad\\_source=1&qad\\_campaignid=23300615221&qclid=EAjalQobChMjY9hlrekwMVDs5EBx3-yL6EAAYASAAEgK-rPD\\_BwE#utm\\_medium=ppc&utm\\_source=Google\\_ads&utm\\_term=&utm\\_campaign=%5BDE%5D+-+DACH+-+Performance+Max+-+LeadGen+-+Invoice](https://www.n2f.com/blog/de/robotergestuetzte-prozessautomatisierung/?hsa_acc=9119967900&hsa_cam=23291307075&hsa_grp=&hsa_ad=&hsa_src=x&hsa_tgt=&hsa_kw=&hsa_mt=&hsa_a_net=adwords&hsa_ver=3&qad_source=1&qad_campaignid=23300615221&qclid=EAjalQobChMjY9hlrekwMVDs5EBx3-yL6EAAYASAAEgK-rPD_BwE#utm_medium=ppc&utm_source=Google_ads&utm_term=&utm_campaign=%5BDE%5D+-+DACH+-+Performance+Max+-+LeadGen+-+Invoice) [08.04.2026].

Halsbenning, Sebastian / Räckers, Michael / Hünemohr, Holger (2021): Neue Kompetenzen und neue Allianzen für Staat und Verwaltung – Aus- und Weiterbildung in Zeiten fortschreitender Digitalisierung. In: Seckelmann, Margrit / Brunzel, Marco (Hg.): Handbuch Onlinezugangsgesetz. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 423–440.

Hammerschmid, Gerhard / Holler, Franziska / Löffler, Lorenz / Schuster, Ferdinand (2016): Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen. Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformmaßnahmen und Zukunftsperspektiven. Hg. V. Institut für den öffentlichen Sektor e.V., [https://publicgovernance.de/media/Studie\\_Zukunft\\_Kommunen.pdf](https://publicgovernance.de/media/Studie_Zukunft_Kommunen.pdf) [08.04.2026].

Harbou, Frederik von (2020): Abschied vom Einzelfall? – Perspektiven der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren. In: JZ 75 (7), S. 340–348. <https://doi.org/10.1628/jz-2020-0107> [08.04.2026].

Henning, Petra (2023): Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung erfolgreich gestalten. Ein Praxisleitfaden zur Zielerreichung. Freiburg: Haufe.

Hill, Hermann (2024): Digitaler Kulturwandel schafft Reformbedarf. In: Innovative Verwaltung 46 (5), S. 10–11.

Hirsch-Kreinsen, Hartmut (1995): Dezentralisierung: Unternehmen zwischen Stabilität und Desintegration. In: Zeitschrift für Soziologie 24 (6), S. 422–435. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-1995-0603> [08.04.2026].

Hirsch-Kreinsen, Hartmut / Ittermann, Peter (2016): Arbeit und Industrie 4.0 als "Social-Manufacturing". In: Schröder, Lothar / Urban, Hans-Jürgen (Hg.): Gute Arbeit. Digitale Arbeitswelt - Trends und Anforderungen. Frankfurt am Main: Bund-Verlag, S. 139–147.

Hofmann, Bernd (2005): Virtuelle Unternehmen — Ein neues Kooperationsmodell für Kommunen? In: Brosch Dieter / Mehlich, Harald (Hg.): E-Government und virtuelle Organisation. Bedeutung für die Neugestaltung der sozialen Sicherungssysteme und Perspektiven für die Kommunalverwaltung. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 157–180.

Hofmann, Jeannette (2023): Der verschleppte Wandel: Warum Deutschlands Verwaltung immer noch nicht digital ist. In: WZB-Mitteilungen: Quartalsheft für Sozialforschung (180), S. 49–53.

Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Wiesbaden: Springer Gabler.

Hösl, Maximilian / Irgmaier, Florian / Knip, Ronja (2020): Diskurse der Digitalisierung und organisationaler Wandel in Ministerien. In: Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 383–394.

Jann, Werner (2001): Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Blanke, Bernhard / Bandemer, Stephan von / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 253–262.

Kattel, Rainer / Mergel, Ines (2019): Estonia's Digital Transformation. Mission Mystique and the Hiding Hand. In: 't Hart, Paul / Compton, Mallory E. (Hg.): Great Policy Successes. First edition. Oxford United Kingdom, New York NY: Oxford University Press, S. 143–160.

Kersting, Norbert / Graubner, David (2023): Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie. In: Roters, Wolfgang / Gräf, Horst / Wollmann, Hellmut (Hg.): Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Wiesbaden, S. 331–353.

Kette, Sven / Muster, Judith (2023): Reform als Zumutung: Warum Verwaltungen sich mit Innovationen oft schwertun. In: Organisationsentwicklung (3). <https://doi.org/10.5281/zenodo.10401495> [08.04.2026].

- Kleemann, Frank / Matuschek, Ingo (2008): Informalisierung als Komplement der Informatisierung von Arbeit. In: Funken, Christiane / Schulz-Scheffer, Ingo (Hg.): Digitalisierung der Arbeitswelt. Wiesbaden: Springer VS, S. 43–67.
- Klenk, Tanja / Greef, Samuel / Lucks, Carla (2025): Digitalisierung der Daseinsvorsorge als kommunale Herausforderung: Wie unterschiedliche administrative Kapazitäten, digitaler Verwaltungszugang und Ungleichheit zusammenhängen. In: Z Politikwiss. <https://doi.org/10.1007/s41358-025-00437-6> [08.04.2026].
- Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hg.) (2020): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kühl, Stefan (2020): Organisationen. Eine sehr kurze Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Kühl, Stefan (2023): Schattenorganisationen: Agiles Management und ungewollte Bürokratisierung. Frankfurt am Main: Campus.
- Kühl, Stefan (2025): Zur Bürokratisierung postbürokratischer Organisationen. In: Versus. Magazin für kritische Organisationspraxis, 23.05.2025, <https://versus-online-magazine.com/de/artikel/buerokratisierung-postbuerokratischer-organisationen/> [21.11.2025].
- Kuhlmann, Sabine / Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat. In: Veit, Sylvia / Reichard, Christoph / Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 5., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS, S. 140–151.
- Kuscher, Philipp / Schuppan, Tino / Will-Zocholl, Mascha (2025): Wandel von ministerieller Arbeit in digitalen Kontexten. In: VM 31 (2), S. 65–75.
- Lenk, Klaus (2011): Perspektiven der ununterbrochenen Informatisierung der Verwaltung. In: dms 4 (2011), S. 315–334.
- Likert, Rensis (1961): New Patterns of Management. New York, Toronto, London: McGraw Hill.
- Luhmann, Niklas (1966): Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (1966): Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf. Köln: Grote.
- Luhmann, Niklas (1971): Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung. In: Luhmann, Niklas / Tacke, Veronika / Lukas, Ernst (2020) (Hrsg.): Schriften zur Organisation 4. Reform und Beratung. Wiesbaden: Springer VS. 177–198.
- Luhmann, Niklas (1999): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (2010): Politische Soziologie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Theoretische Grundlagen zu Entscheidungsprozessen in Verwaltungen. Opladen.
- Manhart, Sebastian (2023): Das gekränkte Subjekt in den Mythen digitaler Technik. Das Digital Mindset zwischen analoger Individualisierung und digitaler Personalisierung. In: Kaiser, Stephan / Ertl, Bernhard (Hg.): Digitale Mindsets. Chancen und Herausforderungen für Individuum und Organisation. Wiesbaden, Heidelberg: Springer Gabler, S. 211–235.
- Markus, Heike / Meuche, Thomas (2022): Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung. Ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Maurer, Julian Walter (2025): Strategische Steuerung im E-Government. Mit der Digital Public Balanced Scorecard zur zukunftsfähigen Verwaltung. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Mergel, Ines (2019a): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. In: dms 12 (1-2019), S. 162–171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09> [08.04.2026].
- Mergel, Ines (2019b): Digitale Verwaltung umsetzen. In: Innovative Verwaltung (2), S. 32–33.
- Mergel, Ines (2023): Social Affordances of Agile Governance. In: Public Administration Review 84 (5), S. 932–947. <https://doi.org/10.1111/puar.13787> [08.04.2026].
- Mergel, Ines / Dickinson, Helen / Stenvall, Jari / Gasco, Mila (2023): Implementing AI in the Public Sector. In: Public Management Review, S. 1–14. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2231950> [08.04.2026].
- Mergel, Ines / Haug, Nathalie / Albrecht, Valerie / Brahimi, Almire / Edelmann, Noella / Hajinejad, Nassrin et al. (2022): Erfolgreiche Innovationsfellowships in der Verwaltung umsetzen. Hg. v. Kompetenzzentrum Öffentliche IT. Berlin, <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/erfolgreiche-innovationsfellowships-in-der-verwaltung-umsetzen/Erfolgreiche%20Innovationsfellowships%20in%20der%20Verwaltung%20umsetzen.pdf> [08.04.2026].
- Mohabbat Kar, Resa / Tiemann, Jens (2020): Der Staat auf dem Weg zur Plattform: Nutzungspotenziale für den öffentlichen Sektor. Hg. v. Kompetenzzentrum Öffentliche IT und Fraunhofer Fokus. Berlin, <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/der-staat-auf-dem-weg-zur-plattform/Der%20Staat%20auf%20dem%20Weg%20zur%20Plattform.pdf> [08.04.2026].
- Muellerleile, Chris / Robertson, Susan L. (2018): Digital Weberianism: Bureaucracy, Information, and the Techno-Rationality of Neoliberal Capitalism. In: Indiana Journal of Global Legal Studies 25 (1), S. 187–216. <https://doi.org/10.2979/indjgolegstu.25.1.0187> [08.04.2026].
- Müller, Elisabeth F. / Thaler, Julia / Beimbom, Daniel (2024): Digitale Mindsets in der digitalen Arbeitswelt am Beispiel von Führungskräften in öffentlichen Verwaltungen. In: Busch, Dominic (Hg.): Individuen in digitalen Arbeitswelten. Interdisziplinäre Perspektiven auf Individuen und Organisation. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 13–35.
- Muster, Judith / Büchner, Stefanie (2018): Datafizierung und Organisation. In: Houben, Daniel / Prietl, Bianca / Hoops, Erik (Hg.): Datengesellschaft. Einsichten in die Datafizierung des Sozialen. Bielefeld: transcript Verlag, S. 253–278.
- Nestler, Simon (2022): Menschzentrierte Digitalisierung. Praxisleitfaden für eine gelungene Usability und User Experience in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Neuberger, Oswald (1995): Mikropolitik: Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- next:public (2024): Bleibebarometer öffentlicher Dienst. Eine Befragung zu Bindungsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung. Berlin, [https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2024/12/Studie\\_Bleibebarometer\\_Oeffentlicher\\_Dienst.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2024/12/Studie_Bleibebarometer_Oeffentlicher_Dienst.pdf) [08.04.2026].
- next:public (2023): Barometer Digitale Verwaltung. Zwischen Anforderungen der Gegenwart und Herausforderungen der Zukunft. Berlin, [https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2024/12/231213\\_Barometer\\_Digitale\\_Verwaltung.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2024/12/231213_Barometer_Digitale_Verwaltung.pdf) [08.04.2026].
- OECD (Hg.) (2024): G7 Compendium of Digital Government Services. Paris, [https://www.oecd.org/en/publications/g7-compendium-of-digital-government-services\\_69fbf288-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/g7-compendium-of-digital-government-services_69fbf288-en.html) [08.04.2026].

- Ogonek, Nadine / Distel, Bettina / Ben Rehouma, Mariem / Hofmann, Sara / Räckers, Michael (2018): Digitalisierungsverständnis von Führungskräften. Berlin (Berichte des NEGZ e.V., 2), <https://negz.org/publikation/digitalisierungsverstaendnis-von-fuehrungskraeften/> [08.04.2026].
- Opiela, Nicole (2025): Deutschland-Index der Digitalisierung 2025. Hg. v. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, <https://www.oeffentliche-it.de/publikationen/deutschland-index-der-digitalisierung-2025-digitale-verwaltung/Deutschland-Index%20der%20Digitalisierung%202025%20-%20Digitale%20Verwaltung.pdf> [08.04.2026].
- Pannicke, Danny / Wulff, Marianne (2014): Transformationen kommunaler IT-Dienstleister auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung. In: Engel, Andreas (Hg.): IT-Governance in Staat und Kommunen. Vernetzung, Zusammenarbeit und die Steuerung von Veränderungsprozessen in der öffentlichen Informationstechnik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 141–154.
- Pfeiffer, Sabine / Nicklich, Manuel / Henke, Michael / Heßler, Martina / Krzywdzinski, Martin / Schulz-Schaeffer, Ingo (2024): Digitalisierung der Arbeitswelten: Eine systemische Transformation? In Pfeiffer, Sabine / Nicklich, Manuel / Henke, Michael / Heßler, Martina / Krzywdzinski, Martin / Schulz-Schaeffer, Ingo (Hg.): Digitalisierung der Arbeitswelten: Zur Erfassbarkeit einer systemischen Transformation. Wiesbaden: Springer VS, S. 3-34.
- Pfeiffer, Sabine (2015): Warum reden wir eigentlich über Industrie 4.0? Auf dem Weg zum digitalen Despotismus. In: Mittelweg 36 (6), S. 14–36.
- Piëch, Sylke (2015). Internationale Talententwicklung im Human Resources Management. Wiesbaden: Springer Gabler
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: The American Political Science Review 94 (2), S. 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011> [08.04.2026].
- Porschen-Huek, Stephanie / Rachlitz, Kurt / Rieger, Samuel / Ritter, Tobias (2021): Agilität in der öffentlichen Verwaltung. Handreichung. ISF München. München, <https://www.isf-muenchen.de/pdf/Handreichung-Agilitaet-in-der-oeffentlichen-Verwaltung.pdf> [10.12.2025].
- PRISMA Statement (2025): PRISMA 2020 statement, <https://www.prisma-statement.org/prisma-2020-statement> [20.11.2025].
- Quatram, Jan / Schönenberger, Stefan (2024): Homeoffice im öffentlichen Dienst – Warum der Staat flexibler als die Wirtschaft ist. In: Wirtsch Inform Manag 16 (5-6), S. 228–235. <https://doi.org/10.1365/s35764-024-00539-w> [08.04.2026].
- Reichard, Christoph / Röber, Manfred (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 371–392.
- Reichard, Christoph / Scheske, Michael / Schuppan, Tino (Hg.) (2004): Das Reformkonzept E-Government. Münster: Lit.
- Reichard, Christoph / Schröter, Eckhard (2009): Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven. In: dms 2 (1), S. 17–36 <https://doi.org/10.3224/dms.v2i1.02> [08.04.2026].
- Reinermann, Heinrich / Fiedler, Herbert / Grimmer, Klaus / Lenk, Klaus (Hg.) (1981): Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen. Berlin Heidelberg New York: Springer.
- Reinermann, Heinrich / Fiedler, Herbert / Grimmer, Klaus / Lenk, Klaus / Traunmüller, Roland (Hg.) (1988): Neue Informationstechniken, neue Verwaltungsstrukturen? Heidelberg: Decker & Müller (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik).
- Richter, Katja / Schatt, Viktoria / Müller, Julia / Ney, Michael E. W. (2023): New Work in der Verwaltung. Ergebnisse der Pilotierung und Evaluation des Veränderungsprozesses zum neuen Arbeiten im Ministerium für Infrastruktur und Digitales Sachsen-Anhalt. Hg. v. fbb Forschungsinstitut Betriebliche Bildung, Nürnberg, [https://www.fbb.de/fileadmin/user\\_upload/231005\\_PEZ\\_Managementpaper\\_Druckversion.pdf](https://www.fbb.de/fileadmin/user_upload/231005_PEZ_Managementpaper_Druckversion.pdf) [08.04.2026].
- Robertson, Brian (2015): Holacracy. The Revolutionary Management System that Abolishes Hierarchy. London: Portfolio Penguin.
- Röhl, Klaus-Heiner / Engels, Barbara (2025): Behörden-Digimeter 2025, Hg. v. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), [https://www.ivkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Gutachten/PDF/2025/INSM-Beh%C3%B6rrendigimeter\\_2025\\_Gutachten\\_IW.pdf](https://www.ivkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2025/INSM-Beh%C3%B6rrendigimeter_2025_Gutachten_IW.pdf) [08.04.2026].
- Rölle, Daniel (2025): Agile Verwaltung. In: Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank / Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 141–150.
- Roski, Melanie (2022): Neue Grenzziehungen zwischen Formalität und Informalität? Die Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Arbeit im Büro. In: Soziale Systeme 26 (1-2), S. 426–448.
- Röttger, Nicole (2025): Mindset Shift - Wie lässt sich die Transformation der inneren Haltung erreichen? In: Boockmann, Bernhard / Braun, Heidrun / Dillbäher, Alice / Tonn, Hannah (Hg.): Die öffentliche Verwaltung unter Transformationsdruck. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 143-152.
- Schachtner, Christian (2024): CDOs im öffentlichen Sektor. Cham: Springer Nature Switzerland.
- Schaeb, Daniel S. (2022): Die digitale Transformation der deutschen Steuerverwaltung - Eine Analyse der bisherigen Fortschritte, Reformbedürfnisse und -ansätze. Hamburg: Tredition.
- Schäfer, Peter (1982): Zentralisation und Dezentralisation. Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, empirisch illustriert am Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. 1st ed. Berlin: Duncker & Humblot, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=7383453> [08.04.2026].
- Schmeling, Juliane / Bruns, Lina (2020): Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor. Hg. v. Fraunhofer Fokus. Berlin, [https://cdn0.scrvt.com/fokus/a066fa1779277e99/c0d66d693d5c/QualificaDigitalis\\_Metastudie.pdf](https://cdn0.scrvt.com/fokus/a066fa1779277e99/c0d66d693d5c/QualificaDigitalis_Metastudie.pdf) [08.04.2026].
- Schmeling, Juliane / Bruns, Lina / Zougui, Jaouhara (2023): Qualifica Digitalis: Empirische Ergebnisse der wissenschaftlichen Erhebungen im Bereich IT- Service und IT- Steuerung sowie Sozialverwaltung. Bremen: Kellner Verlag (Kompetenzen für die digitalisierte Verwaltung, Band 4).
- Schmidt, Laura-Ann (2024): Von heute auf morgen in das Home Office – Wie tiefgreifend hat sich die Verwaltung transformiert? In: Frevel, Bernhard / Heinicke, Thomas (Hg.): Managing Corona. Eine Bilanz zum Ende der Pandemie. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst), S. 283–294.
- Schrage Jan-Felix (2021): Digitale Transformation. Bielefeld: transcript/utb.
- Schuppan, Tino (2019): Shared Service Center. In: Veit, Sylvia / Reichard, Christoph / Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 5., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS.

Schuppan, Tino / Reichard, Christoph (2004): E-Government: Von der „Portalisierung“ zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung. In: Reichard, Christoph / Scheske, Michael / Schuppan, Tino (Hg.): Das Reformkonzept E-Government. Münster: Lit, S. 13–25.

Schuppan, Tino / Siegmund, Ayleen / Köhl, Stefanie / Löbel, Stephan / Müller, Heidrun / Theißen, Florian et al. (2025): Lernen aus der Vergangenheit?! Entwicklungslinien der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland aus den letzten 25 Jahren. Unter Mitarbeit von Stephan Löbel und Florian Theißen. Hg. v. Stein-Hardenberg-Institut und Agora Digitale Transformation, [https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2025/03/250607\\_SHI\\_AD\\_Twicklungslinien.pdf](https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2025/03/250607_SHI_AD_Twicklungslinien.pdf) [08.04.2026].

Schwab, Christian / Kuhlmann, Sabine / Bogumil, Jörg / Gerber, Sascha (2019): Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Study / Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 427), <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020011409544845355011> [08.04.2026].

Schweinitz, Felizia von / Reppmann, Manuel / Edinger-Schons, Laura Marie (2025): Digitalisierung messbar machen. Ansätze und Indikatoren für Politik und Verwaltung. Hg. v. Agora Digitale Transformation, [https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2025/09/ADT\\_Abschlussbericht\\_Indikatoren-Digitalisierung.pdf](https://agoradigital.de/wp-content/uploads/2025/09/ADT_Abschlussbericht_Indikatoren-Digitalisierung.pdf) [08.04.2026].

Seckelmann, Margrit (Hg.) (2024): Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, <http://www.esv.info/978-3-503-23762-3> [08.04.2026].

Seckelmann, Margrit / Brunzel, Marco (Hg.) (2021): Handbuch Onlinezugangsgesetz. Berlin, Heidelberg: Springer.

Stember, Jürgen / Eixelsberger, Wolfgang / Spichinger, Andreas / Neuron, Alessia / Habel, Franz-Reinhard / Wundara, Manfred (Hg.) (2019): Handbuch E-Government. Technikinduzierte Verwaltungsentwicklung. Heidelberg: Springer Gabler.

Stich, Randolph / Schwirtz, Fabian (2021): Digitale Transformation: Der Wandel der Arbeitswelt und der Führung in der digitalen Verwaltung. In: Seckelmann, Margrit / Brunzel, Marco (Hg.): Handbuch Onlinezugangsgesetz. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 441–462.

Stifterverband für die deutsche Wirtschaft (2021): Die lernende Verwaltung. Fort- und Weiterbildung als Schlüssel zur Modernisierung. Stifterverband für die deutsche Wirtschaft. Essen (Diskussionspapier, 5), <https://www.stifterverband.org/medien/die-lernende-verwaltung> [08.04.2026].

Streicher, Hans Werner (2025): Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung. Praxishandbuch für Projektleiter und Führungskräfte. Berlin: Springer Gabler.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2024): E-Government Survey 2024. Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development. Hg. v. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York, [https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-10/Print%20Version%20E-Government%20Survey%202024%2011\\_10\\_2024.pdf](https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2024-10/Print%20Version%20E-Government%20Survey%202024%2011_10_2024.pdf) [08.04.2026].

Vedder, Günther (2024): New Work in der öffentlichen Verwaltung: flexible Arbeitszeiten, wechselnde Arbeitsorte und innovative Bürokonzepte. In: Pieck, Nadine / Vedder, Günther (Hg.): Neue Arbeit - Analysen und Instrumente. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 165–176.

Vogel, Berthold / Pfeuffer, Andreas (2016): Amtsethos oder Job? Zum Arbeitsbewusstsein im öffentlichen Dienst. In: WSI (7), S. 513–520.

Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr Siebeck.

Welling, Stefan / Bühren, Katharina / Schmeling, Juliane (2023): Kompetenzen für die digitalisierte Verwaltung. Forschungsergebnisse der quantitativen Befragung und qualitativen Analyse im Rahmen des Projektes Qualifica Digitalis Projekt für die Qualifizierung des digitalisierten öffentlichen Sektors. Klaus Kellner Verlag e.K. Bremen.

Wichum, Ricky (2019): Recht und Verwaltungsautomation um 1960. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (Beiheft), S. 69–87.

Wichum, Ricky (2020): Der Computer als Maschine in Niklas Luhmanns Systemtheorie der Verwaltung der 1960er Jahre. In: Soziale Systeme 25 (1), S. 226–233. <https://doi.org/10.1515/sosys-2020-0014> [08.04.2026].

Will-Zocholl, Mascha (2023): Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Stagnation, Transformation oder Revolution? In: Schröder, Andreas / Blättel-Mink, Birgit / Schröder, Antonius / Späte, Katrin (Hg.): Soziale Innovationen in und von Organisationen. Sozialwissenschaftliche Studien zur Transformation von Organisation. Wiesbaden: Springer VS, S. 277–292.

Will-Zocholl, Mascha (2024): New Work in der öffentlichen Verwaltung. Fokus: Räumliche Reorganisation. In: Praxisorientierte Forschung: Impulse für die moderne Verwaltung 1 (2).

Will-Zocholl, Mascha (2025): Kompetenzen für die digitalisierte Verwaltung. Begleitforschung. Hg. v. HöMS. Wiesbaden. [https://www.researchgate.net/publication/404033327\\_Kompetenzen\\_fur\\_die\\_digitalisierte\\_Verwaltung](https://www.researchgate.net/publication/404033327_Kompetenzen_fur_die_digitalisierte_Verwaltung) [08.04.2026]

Will-Zocholl, Mascha (o.J.a): Projekt Digi@öV – Digitalisierung, Automatisierung und Virtualisierung in der öffentlichen Verwaltung“ HöMS/WZB. Ergebnisauswertung (unveröffentlichtes Material)

Will-Zocholl, Mascha (o.J.b): Projekt „Wandel ministerieller Arbeit“ HöMS (unveröffentlichtes Material).

Wilson, Christopher; Mergel, Ines (2022): Overcoming Barriers to Digital Government Mapping the Strategies of Digital Champions. In: Government Information Quarterly 39 (2), S. 101681.

Wittmeyer, Julia / Höscher, Katharina (2017): Transformationsforschung. Definitionen, Ansätze, Methoden. Texte 103/2017. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/1410/publikationen/2017-11-08\\_texte\\_103-2017\\_transformationsforschung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/1410/publikationen/2017-11-08_texte_103-2017_transformationsforschung.pdf) [08.04.2026].

World Bank Group (2022): GovTech Maturity Index (GTMI) Data Dashboard. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2022/10/21/govtech-maturity-index-gtmi-data-dashboard> [08.04.2026].

Yorizon GmbH & Co. KG (2025): Yorizon Studie 2025. Kommunen im Spannungsfeld von Digitalisierung, souveräner KI-Nutzung und Nachhaltigkeitszielen. Berlin, <https://www.egovernment.de/konkrete-zielsetzungen-bei-digitalisierung-ehlen-haeufig-a-3539f0f9a038f6ece1142609cbd641bd/> [08.04.2026].

Zanker, Claus (2019): Ämter ohne Aktenordner? E-Government & Gute Arbeit in der digitalisierten Verwaltung. Hg. v. Friedrich-Eberst-Stiftung. Bonn, <https://collections.fes.de/publikationen/dent/fes/15412> [08.04.2026].