

Der erste Schritt ist der schwierigste: Erkenntnisse auf dem Weg zur Digitisierung der Verwaltung

Hauke Hanken¹, Ilsabee Rademacher¹, Nicolas Hempe¹, Robin Brüggemann¹,
Theda Gröger¹ und Niklas Korte²

Abstract: Die Einführung elektronischer Akten in Verwaltungen hat sich trotz gesetzlicher Vorgaben und technischer Machbarkeit als herausfordernd erwiesen. Diese Studie untersucht die Einführung der eAkte in fünf niedersächsischen Verwaltungen und identifiziert Herausforderungen sowie Erfolgsfaktoren für Implementierungsprojekte. Durch sechs Interviews mit sieben Experten aus der Verwaltung wurde eine interne Perspektive auf die Projekte gewonnen. Die Ergebnisse zeigen, dass organisatorische und soziale Herausforderungen die Einführungsprojekte häufig beeinträchtigten, während technische Aspekte weniger bedeutend waren. Die transparente Kommunikation, die Beteiligung aller Mitarbeiter und gezielte Schulungen wurden als entscheidend betrachtet, um die Akzeptanz und Nutzung der eAkte zu fördern. Auch die Rolle der Führungskräfte erwies sich als entscheidend für den Projekterfolg. Diese Erkenntnisse verdeutlichen den herausfordernden Übergang von der papierbasierten zur digitalen Verwaltung. Es besteht die Chance, dass durch die erfolgreiche Überwindung der organisatorischen Trägheit durch die Digitisierung die nachfolgende Digitalisierung von Prozessen und Transformation von Arbeitsweisen schneller stattfindet.

Keywords: Digitisierung, Digitalisierung, Verwaltung, eAkte, Multiple Case Study

1 Einleitung

Obwohl die Einführung elektronischer Akten vor vielen Jahren als bedeutende Modernisierungsmaßnahme der Verwaltungen angekündigt wurde, bleibt die Nutzung von Papier und herkömmlichen PC-Laufwerken in zahlreichen Behörden weit verbreitet. Aktuelle Daten zur Verbreitung und Umsetzung von eAkten in Verwaltungen sind zwar nicht verfügbar, aber verschiedene Berichte dokumentieren den schleppenden Fortschritt der Verwaltungsdigitalisierung [De23], [Dp24], [Li23], [Ga23]. Dabei ist die eAkte der „Grundstein der Verwaltungsdigitalisierung“ [Ka23] für den weiteren digitalen Wandel sowie für die Vereinfachung und Automatisierung von Geschäftsprozessen in deutschen Verwaltungen. Dieser erste Schritt von einer papierbasierten hin zu einer digitalen Aktenführung

¹ Geteilte Erstautorenschaft: Hochschule Osnabrück, Albrechtstraße 30, 49076 Osnabrück, {hauke.hanken | ilsabee.rademacher | nicolas.hempe | robin.brueggemann | theda.groeger}@hs-osnabrueck.de

² Universität Münster, Leonardo Campus 3, 48149 Münster, niklas.korte@ercis.uni-muenster.de

stellt - für Außenstehende überraschend - einen fundamentalen Wandel in der Arbeitsweise von Verwaltungen dar. Mit der eAkte hält die Digitalisierung Einzug in alle Bereiche der Behörden und betrifft jeden Verwaltungsmitarbeiter.

Damit Behörden, die bisher noch keine erfolgreiche Einführung einer eAkte realisieren konnten, diese schnell und reibungslos einführen können, behandeln wir in unserer Studie folgende zentrale Forschungsfrage:

Welche Herausforderungen traten in der Praxis bei den Implementierungsprojekten von eAkten auf und welche Handlungsempfehlungen lassen sich daraus ableiten, um zukünftige Implementierungsprojekte erfolgreich zu gestalten?

Zur Beantwortung der Forschungsfrage erfassen wir zunächst in Kapitel 2 den aktuellen wissenschaftlichen Stand, stellen dar, was eine eAkte im verwaltungstechnischen Sinne ist und welche Herausforderungen die Literatur in ihrer Einführung sieht. In Kapitel 3 beschreiben wir unser methodisches Vorgehen. So wurden für diesen Beitrag u. a. Experteninterviews mit Projektleitungen aus drei Kommunen und zwei Landesverwaltungen durchgeführt, die maßgeblich an der Implementierung einer eAkte beteiligt sind oder waren. In Kapitel 4 erläutern und analysieren wir die Ergebnisse der Interviews. Zudem stellen wir die gewonnenen Erkenntnisse dar, woraus sich Handlungsempfehlungen für zukünftige Implementierungsprojekte ergeben. Im letzten Kapitel ziehen wir ein übergreifendes Fazit.

2 Forschungshintergrund

2.1 Stand der deutschen Verwaltungsdigitalisierung

Im europäischen Vergleich belegt Deutschland lediglich den 21. Platz des E-Government Benchmarks der EU und weist damit einen relativ niedrigen Grad an Verwaltungsdigitalisierung auf [Ek23]. Dieses heterogene Feld ist zwar unübersichtlich, aber es ist davon auszugehen, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Behörden ganz oder teilweise ohne eine eAkte arbeiten. Der Bund versucht beispielsweise mit dem EAkteJEG³ bis 2026 die Einführung einer eAkte in der Justiz zu forcieren. Trotz vieler positiver Aspekte der eAkte, pressewirksamen Verlautbarungen und enormen Ressourcen ist die Umstellung auf eine digitale Arbeitsweise schwierig und offensichtlich komplexer als es auf den ersten Blick scheint. Vordergründig ändert sich zwar wenig an der Arbeitsweise: Was vorher in Papierakten dokumentiert wurde, wird nun in der eAkte dokumentiert. Dennoch scheinen diese Veränderungsbemühungen auf enorme Widerstände und organisatorische Trägheit zu treffen.

Teubner & Stockinger unterscheiden in den Veränderungsphänomenen zwischen der reinen "Digitisierung"; welche die Umwandlung analoger Daten in digitale Formen umfasst,

³ Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs

und der „Digitalisierung“ oder „Digitalen Transformation“, die einen grundlegenden Wandel der Arbeitsmethoden impliziert [Te20]. Die Einführung einer eAkte kann hier nach also als reine „Digitalisierung“ bezeichnet werden, obwohl der deutsche Begriff nicht gebräuchlich ist. Diese Bezeichnung unterstreicht treffend, dass die „Digitalisierung“ als Vorstufe für die nachfolgenden Veränderungsphänomene dient, die die bereitgestellten Daten für innovative Dienstleistungen weiterverwenden. Die „Digitalisierung“ markiert einen bedeutenden Veränderungsprozess für Organisationen oder ihre Mitarbeiter, da sie im Gegensatz zur Einführung von Fachverfahren auch etwas ablöst: die Papierakten. Implementierungsprojekte greifen damit tief in die Kultur der Behörden ein, die sich traditionell durch die Nutzung von Papierakten auszeichnet. Dieser die Kultur betreffende Eingriff verursacht eine starke organisatorische Trägheit [Sm11].

2.2 Was ist eine eAkte und zu welchem Zeitpunkt gilt sie als eingeführt?

Der Begriff *eAkte* beschreibt im wörtlichen Sinne lediglich den elektronischen Zustand einer Akte – beispielsweise als ein abgespeichertes Word-Dokument auf einem Laufwerkordner der Behörde. Diese Form der Archivierung birgt große Probleme z. B. hinsichtlich ihrer Revisionsicherheit, also der rechtlich ordnungsgemäßen, vollständigen, sicheren, nachvollziehbaren und unveränderlichen Aktenführung [Le17]. Ein elektronisches System, welches alle Anforderungen – u. a. die Revisionsicherheit – an eine eAkte erfüllt, wird als Dokumentenmanagementsystem (DMS) bezeichnet [Bu12a]. In diesem Beitrag wird daher ein DMS als Mindestanforderung an eine funktionsfähige eAkte betrachtet und beide Begriffe werden synonym verwendet.

Die Einführung einer eAkte ist vielfach mit der Erwartung an eine Verkürzung von Bearbeitungszeiten, einer besseren (digitalen) Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Behörden sowie einer ortsunabhängigen Verfügbarkeit von Informationen gekoppelt [He23]. Doch obwohl die Einführung der elektronischen Aktenführung kein neues Thema für deutsche Behörden ist und insbesondere seit Erlass des eGovG⁴ oder NDIG⁵ auch gesetzlich forciert wird, scheitern immer wieder Projekte oder stagnieren in einem frühen Stadium des Rollout-Prozesses [Co23]. Die technischen Aspekte einer Einführung sind dabei überschaubar kompliziert und in der Privatwirtschaft seit Jahrzehnten umfangreich erprobt. Die Implementierung einer eAkte beginnt mit der Festlegung der Aktenstruktur und der Berechtigungsvergabe. Nach Konzeptionierung und Entwicklung folgen Schulungen und das Rollout, das die Inbetriebnahme markiert. [Bu12b]

2.3 Erfolgskriterien und Herausforderungen bei der Einführung einer eAkte

Im Sinne eines gelebten Föderalismus forcieren Bund und Länder unterschiedliche Strategien in der Digitalisierung ihrer Aktenprozesse [Be19]; [Di16]; [In24]; [Ni22]. So sind

⁴ E-Government-Gesetz

⁵ Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit

bspw. in Niedersachsen über § 10 NDIG die Landesbehörden und Ministerien ab 2026 zur eAkte verpflichtet, während es den Kommunen weiterhin freigestellt ist. Diese im Föderalismus begründeten heterogenen Vorgehensweisen führen zu einer Varianz der Digitalisierungsreife zwischen den Behörden. Dabei spielt auch die Größe der Behörde eine entscheidende Rolle, da größere Verwaltungen tendenziell über mehr Ressourcen für die Digitalisierung verfügen und Synergieeffekte nutzen können. Die unvollständige Durchdringung zwischen den Behörden, aber auch innerhalb der Organisationen mit digitalen Lösungen führt zu Medienbrüchen, da an vielen Stellen eine digitale Vorgangsbearbeitung fehlt und dadurch Dokumente ausgedruckt werden müssen. Dies erschwert die Effizienz der Prozessabläufe und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden [Co23]. Ein homogenes Voranschreiten der Digitalisierung aller Behörden ist zwar unrealistisch, jedoch sollten Verwaltungen versuchen möglichst viel voneinander zu lernen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbst ähnlich große Kommunen im selben Bundesland eine stark unterschiedliche Organisationsstruktur oder Aktenführung aufweisen können, was eine individuelle Anpassung der eAkte erfordert [Bu24], [In24].

Obwohl Verwaltungen als demokratische Organisationen mit gegenseitiger Kontrolle der verschiedenen Organe gelten [CLT09], sind sie eher hierarchisch strukturiert und weisen eine geringe Beteiligung der Mitarbeiter auf [AM23]. Diese Beteiligung ist jedoch entscheidend für den Erfolg eines Digitalisierungsprojekts [Ko15]. Obwohl die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst meist einen sehr sicheren Arbeitsplatz haben, besteht bei den Mitarbeitern die Sorge, dass Veränderungen wie die Einführung der digitalen Akte persönliche Konsequenzen nach sich ziehen könnten [LSD18]. Mitarbeiter in Verwaltungen können tendenziell als eher risikoavers bezeichnet werden [We22], was die emotionale Komponente dieses Wandlungsprozesses verstärkt. Diese Sorgen sind angesichts des Fachkräftemangels im öffentlichen Dienst zwar nicht rational, stellen aber eine große Herausforderung dar [LSD18]. Neben der Einbindung der Mitarbeiter in den Veränderungsprozess ist es daher essenziell, diesen die notwendigen Ressourcen, insbesondere Zeit, zur Verfügung zu stellen. Mitarbeiter sollten für eine gewisse Zeit von ihren Linienaufgaben entlastet und Kapazitäten für das Projekt Einführung der eAkte geschaffen werden [Co23].

3 Forschungsdesign

3.1 Fallauswahl und -beschreibung

Das Forschungsdesign umfasst ein Querschnittsdesign, das sich auf die Zustands- und Prozessbeschreibung konzentriert, basierend auf einer einmaligen Erhebung [Ak22]. Die Interviewer generieren Daten im Rahmen einer Primärerhebung [Ak22], um das vorhandene Wissen in den Verwaltungen zur Einführung einer eAkte zu erfassen, zu bündeln und daraus etwaige generalistische Schlussfolgerungen zu ziehen. Als Forschungsdesign wurde eine Multiple Case Study gewählt, die fünf Organisationen aus Niedersachsen umfasst, darunter drei Kommunen und zwei Landesbehörden. Die Wahl der Interviewpartner

für dieses Studentenprojekt erfolgte aufgrund der leichten Zugänglichkeit zu den Organisationen und Interviewpartner, da die Autoren selbst in den ausgewählten Organisationen tätig sind. Interviewt wurden die Projektleitungen der Organisationen, die alle mindestens die Einführung einer eAkte begleitet haben. Ihr Wissen und ihre Erfahrung ergibt sich aus ihrer Funktion und der damit verbundenen Arbeit an der Problemstellung sowie -lösung der jeweils eingeführten eAkte. Daher eignen sie sich im besonderen Maße als Experten [Ka14]. Die folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick zu den erfolgten sechs Interviews und den betrachteten Einführungsprojekten:

Interview	Föderale Ebene	Einführungsverantwortung	Anzahl der Nutzer (ca.)	Zeitl. Rahmen des Projekts	Interviewdauer	Interviewformat
Interview 1	Landkreis	Gesamtverwaltung	800	Beginn 2020	32:00 min	Präsenz
Interview 2	Landesbehörde	Gesamtverwaltung	800	2022 - 2023	23:14 min	Präsenz
Interview 3	Landkreis	Gesamtverwaltung	600	Beginn 2018	30:28 min	Online
Interview 4	Stadt	Gesamtverwaltung	200	2018 - 2021	12:35 min	Präsenz
Interview 5	Stadt	Fachbereich	15	2016 – 2017	37:34 min	Online
	Landesbehörde	Gesamtverwaltung	700	2020 – 2022		
	Ministeriale Fachaufsicht	Bereiche der Kernverwaltung	400	Beginn 2024		
Interview 6	Landesbehörde	Gesamtverwaltung	700	2020 - 2022	27:54 min	Online
		Bereiche der Kernverwaltung	400	Beginn 2024		

Tab. 1: Übersicht Experteninterviews

Auf kommunaler Ebene handelt es sich bei den Interviewten um Mitarbeiter einer zentralen Organisationseinheit Digitalisierung. Sie koordinieren von dort die etappenweise Einführung der eAkte für die gesamte Organisation. Auf Landesebene dagegen gehören die befragten Personen grundsätzlich zur Fachlichkeit der Behörde und wurden von Ihrer Linienarbeit für das Projekt Einführung eAkte befreit. Hinzuweisen ist auf die Besonderheit der Einführung eines Vorgangsbearbeitungssystems für die gesamte niedersächsischer

Landesbehörden. Die Interviews 2, 5 und 6 beziehen sich daher (zum Teil) auf die Einführung desselben Systems in verschiedenen Landesbehörden. Darüber hinaus bringen die Befragten zu 5 und 6 unbeabsichtigt bereits Erfahrung aus mehr als einer eAkten-Einführung mit und berichten über diese aus Sicht ihrer unterschiedlich eingenommenen Positionen je Projekt. Dabei waren sie nur in einem der Projekte in der Position der Projektleitung. Die Angaben zur Nutzeranzahl und zum zeitlichen Rahmen stimmen in vier Fällen ebenfalls zufällig überein. Hier handelt es sich jeweils um dasselbe Einführungsprojekt in derselben Behörde aus zwei verschiedenen Blickwinkeln.

3.2 Interviewleitfaden für Experteninterviews

Um strukturierte, vergleichbare und analysierbare Ergebnisse aus der Befragung der Experten zu erhalten, wurde sich eines leitfadengestützten Interviews bedient. So kann durch einen klaren Rahmen und ein festgelegtes Schema sichergestellt werden, dass eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet ist [He22]. Dies war insbesondere wichtig, da die Interviews von allen Beteiligten, also fünf verschiedenen Interviewern, geführt wurden. Beim Aufbau des Interviewleitfadens wurden die Fragen so ausgewählt, dass diese auf die Problemstellung ausgelegt sind und trotzdem die größtmögliche Offenheit gewährleistet wird [He22]. Das Gespräch war semistrukturiert, da neben festgelegten Fragen auch Nachfragen gestellt wurden, wenn die Antwort noch nicht komplett ausgeschöpft schien [Le22]. Die Fragen waren sowohl von offener als auch von geschlossener Natur. Auch wurden die Interviewpartner durch Fragen zum Standpunkt Dritter, bspw. ihrer Mitarbeiter oder Projektmitglieder, zirkulär befragt [Le22]. Der Blick in die Zukunft wurde ebenso nicht vernachlässigt, sodass auch hypothetisch gefragt wurde, um neue Lösungsmöglichkeiten zu erkennen [Le22].

Alle Projektleitungen haben die eAkte sehr ähnlich definiert, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die Antworten zu den nachfolgenden Fragestellungen auch vergleichbar bewertet werden können. Sie definieren die eAkte als ein digitales System zur transparenten Verwaltung und Organisation von Dokumenten und Prozessen, dass die traditionelle Papierakte ablöst. Als wesentliches Merkmal wird dabei die strukturierte Sammlung von vorgangsrelevanten digitalen Dokumenten genannt. Die eAkte bietet laut den Befragten dabei eine Vielzahl von Funktionen, die es ermöglichen, Daten nicht nur abzufragen, sondern auch umfassend zu bearbeiten und zu verwalten. Im besten Fall, so die Befragten, stellt die eAkte somit eine moderne und effiziente Lösung für die Verwaltung dar, die hilft vollendete Vorgänge abzubilden und dabei Ressourcen einspart, Arbeitsabläufe optimiert und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen verbessert. Damit ist die Definition der Praktiker auch inhaltlich sehr nah an der theoretischen Grundlage, sodass sichergestellt ist, dass von einem echten eAkten-System gesprochen wird.

3.3 Datenanalyse und -auswertung

Um die Experteninterviews sorgfältig zu analysieren und die Nachvollziehbarkeit sowie die intersubjektive Überprüfbarkeit sicherzustellen [Ma22], ist ein Textanalyseinstrument erforderlich, um den vielfältigen Ansichten und Meinungen der Befragten gerecht zu werden. Angesichts einer breiten Palette an möglichen Techniken wurde die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring gewählt, da sie durch eine vorab festgelegte hohe Regelgeleitetheit gekennzeichnet ist [MF22] und an den spezifischen Untersuchungsgegenstand angepasst werden kann [Ma22].

Die genutzte Interviewanalyse orientiert sich grob am Schema von Mayring, wobei zusätzliche Schwerpunkte gesetzt werden, die für die Untersuchung von besonderer Bedeutung sind. Bei der Analyse wurde mit der Bestimmung des Ausgangsmaterials begonnen. Jedes Interview wurde nach einer Audioaufnahme transkribiert. Die Transkription orientiert sich an den Regeln nach Kuckartz, da sich dieser auch im Rahmen seiner Forschung an der qualitativen Inhaltsanalyse bedient [FK19]. Diese Regeln geben eine wörtliche Transkription vor [Ku14]; eine detailliertere Transkription, so Fuß und Karbach, bedingt nicht zwangsläufig einen größeren Erkenntnisgewinn [FK19].

Um die Untersuchung genau und systematisch durchzuführen, werden Analyseeinheiten definiert: Kodier-, Kontext- und Auswertungseinheit [Ma22]. Die Kodiereinheit liefert den klarsten Einblick in den Inhalt und ermöglicht eine entsprechende Interpretation. Die Kontexteinheit umfasst die gesamten Experteninterviews und beschreibt den Umfang des zugeordneten Textbestandteils [Ma22].

Die Auswertungseinheit besteht aus den einzelnen Fragen des Interviews, die sequenziell analysiert werden [Ma22]. Abschließend wird die Grundform der Zusammenfassung gewählt, um trotz hoher Datenmengen wesentliche Kernpunkte zu identifizieren [Ma22].

4 Aus der Praxis für die Praxis – Erkenntnisse zur Einführung einer eAkte

Die Interviewpartner bewerteten die eAkte und die Rahmenbedingungen des Projekts insgesamt positiv, auch wenn die Einführung der eAkte in allen Behörden unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Teilweise konnte die eAkte schon im ganzen Haus eingeführt werden und ist in der täglichen Verwendung bei allen Mitarbeitern. Bei anderen Behörden ist der Einführungsprozess noch nicht abgeschlossen, da noch nicht alle Bereiche angeschlossen sind. Festgestellt werden kann dabei aber auch, dass alle die Einführung in Phasen angehen bzw. angegangen sind und die Bereiche der Verwaltung nach und nach an die eAkte heranführen. Der Fortschritt der Einführung und somit auch die Einhaltung des einstig gesetzten Zeitplans waren häufig externen Faktoren unterlegen, wie beispielsweise das Eintreten unvorhergesehener Ereignisse wie die COVID-19-Pandemie, die zu deutlich höherer Anzahl von Remote-Arbeitsplätzen führte. Zum Teil wurde diese Umstellung auf

eine digitale Arbeitsweise während der Pandemie gut umgesetzt; in anderen Fällen wurden genau diese Punkte als ausschlaggebend für einen zeitlichen Verzug im Implementationsprozess genannt. Auch Systemfehler im Zeitplan, wie beispielsweise die Planung von Schulungen während der Ferien, trugen zur Verzögerung bei. Zudem fehlten die Unterstützung und der gelebte Enthusiasmus in der Behörde, wodurch resultierte, dass die immense Bedeutung nicht gesehen wurde, sodass die Umsetzung ins Stocken geriet.

Vor der Einführung der eAkte identifizierten die Befragten potenzielle Schwierigkeiten, die sich auf technische, personalorientierte und rechtliche Aspekte bezogen. In technischer Hinsicht wurde die Notwendigkeit betont, dass die gewählte Software mit den bestehenden IT-Systemen kompatibel sein und mit den bereits existierenden Programmen zusammenarbeiten muss. Mitarbeiterbedenken konzentrierten sich auf die Benutzerfreundlichkeit der Anwendung und die zusätzliche Arbeitsbelastung, die mit der Einführung eines neuen DMS-Systems verbunden sein könnten. Es wurde erkannt, dass umfassende Schulungen erforderlich sind, um den Mitarbeitern die neuen Funktionen zu erklären und ihre Akzeptanz zu fördern. Darüber hinaus wurden rechtliche Aspekte hervorgehoben, insbesondere die Einhaltung der Aktenordnung, um die Rechtssicherheit der Dokumente zu

gewährleisten. Themen wie die Gestaltung der Aktenplanstruktur, die Etablierung gemeinsamer Aktenstandards und die Einhaltung der Grundsätze der Aktenführung wurden bereits im Vorfeld als wesentliche Fragestellungen identifiziert.

Die Interviewpartner haben unterschiedliche Erfahrungen in Bezug auf die Herausforderungen während der Einführung der eAkte gesammelt. In einigen Organisationen wurde die Komplexität und der Ressourcenbedarf des Projekts unterschätzt. Zudem haben die Interviewpartner die Widerstände der Mitarbeiter gegenüber dem Projekt unterschiedlich stark wahrgenommen. Von den Mitarbeitern wurden insbesondere technische Probleme vor der Einführung als bedenklich angesehen. Die mangelnde Beteiligung der Mitarbeiter an der Auswahl des Produkts führte zu Schwierigkeiten im Umgang mit der eAkte und erhöhte die Hemmschwelle für dessen Nutzung. Qualitativ hochwertige und passend vor dem Echtbetrieb angesetzte Schulungen wurden hier als wichtige Erfolgskriterien genannt. Die Rolle der Führungskräfte wurde als besonders relevantes Erfolgskriterium für das Projekt betont. Eine starke Unterstützung seitens der Führungskräfte erleichterte die Einführung und Nutzung der eAkte, während ein Mangel an Fachwissen und Verständnis seitens der Führungskräfte die Einführung besonders erschwerte. Die Zusammenarbeit mit den Führungskräften gestaltete sich aufgrund unklarer Zuständigkeiten und fehlender Projektstruktur schwierig. Außerdem musste für jede Organisationseinheit ein individueller Projektplan erstellt und die technischen Kompetenzen der Führungskräfte und der Mitarbeiter eingeschätzt werden. Insbesondere in den Landesbehörden führte ein zentraler Zeitplan für das Projekt zu massiven Widerständen, weil parallel nicht die entsprechenden Kapazitäten aus dem Fachbereich bereitgestellt wurden und die „normale“ Arbeit mit ihren unterschiedlichen Phasen nicht berücksichtigt wurde.

Aus den hier in Teilen wiedergegebenen Erfahrungen, sowie der konkreten Nachfrage was man heute anders machen würde, welche Hinweise man mit auf den Weg geben würde

und was gut funktioniert hat, resultieren die nachfolgenden Empfehlungen. Diese lassen sich in drei Handlungsfelder einteilen: Changemanagement, organisatorische Aspekte und technische Aspekte.

Zum Themenfeld Changemanagement sind von den Interviewpartnern die Sensibilisierung, Beteiligung und Schulung der Mitarbeiter benannt worden. Es ist wichtig, den Mitarbeitern von Anfang an adressatengerecht zu vermitteln, warum die eAkte eingeführt wird und welche Vorteile sie mit sich bringt. Dies beinhaltet auch die Berücksichtigung der Bedürfnisse, Ängste und Sorgen der Mitarbeiter sowie die transparente Kommunikation über die Veränderungen in den Arbeitsabläufen. Die Einbindung der Führungskräfte, des Personalrats und gegebenenfalls der Politik ist entscheidend, um das Projekt vor den Mitarbeitern und anderen Akteuren der Verwaltung zu legitimieren. Schulungen sollten nicht nur technische Kenntnisse vermitteln, sondern auch ein grundlegendes Verständnis für die zukünftigen Arbeitsabläufe schaffen. Eine regelmäßige Schulung, um auch neue Kollegen mitzunehmen sowie ein kurzer Abstand zwischen Schulung und Umsetzung am Arbeitsplatz ist dabei wichtig. Das Gelernte kann besser eingesetzt werden, wenn direkt nach der Schulung die Arbeit in der eAkte beginnt.

Bei der Einführung der eAkte sind neben der Projektgruppenarbeit auch die organisatorischen Aspekte, wie die ordnungsgemäße Aktenführung von Bedeutung. Eine klare Arbeitsweise und einheitliches Vorgehen sollten von Anfang an fokussiert werden, wobei

ausreichend Zeit für die Vorplanung des Projekts und die Bereitstellung von Ressourcen eingeplant werden sollte. Die Gruppenzusammensetzung sollte die Bereiche IT und Organisation einschließen, und die gewählte Projektleitung muss das Ausmaß des Projekts realistisch einschätzen können. Ein durchdachter und strukturierter Aktenplan ist wichtig für eine ordnungsgemäße Aktenführung.

Die technischen Komponenten der eAkte sollten darauf ausgerichtet sein, dass die Technologie für alle zugänglich und möglichst benutzerfreundlich ist. Es ist wichtig, dass die Technik einheitlichen Anforderungen an Datenhaltung und Informationssicherheit entspricht. Bei Projektbeginn sollte darauf geachtet werden, dass die technische Infrastruktur für die Einführung eines solchen Fachverfahrens vorhanden ist. Interessanterweise wurde von den Interviewpartnern selten auf technische Aspekte eingegangen und sie wurden oft als weniger relevant angesehen. Die Tatsache, dass kein Interviewpartner eine Ausbildung im Informatikbereich hatte, könnte dazu geführt haben, dass weniger Gewicht auf dieses Thema gelegt wurde. Andererseits war die IT-Abteilung grundsätzlich in den Projektgruppen vertreten. Themen wie notwendige Schnittstellen zu Fachverfahren waren keine Schwerpunktthemen, was unterstreicht, dass die technischen Komponenten keine komplexen Herausforderungen darstellen und die Einführung der eAkte als Digitalisierung bezeichnet werden kann. Die Einbindung der eAkte in die verschiedenen Fachverfahren, Online-Dienste oder zu anderen Behörden wäre danach der nächste Schritt und dem Phänomen Digitalisierung zuzuordnen.

5 Fazit

Die vorliegende Studie untersucht die Einführung der eAkte in fünf niedersächsischen Verwaltungen und identifiziert dabei Herausforderungen sowie Erfolgsfaktoren für Implementierungsprojekte. Wir haben einen explorativen Ansatz gewählt und eine interne Perspektive auf die Projekte gelegt, indem wir sechs Interviews mit sieben Interviewpartnern aus der Verwaltung durchgeführt. Trotz gesetzlicher Vorgaben, vielen positiven Erwartungen und pressewirksamen Verlautbarungen sowie technischer Machbarkeit ist dieser erste Schritt auf verschiedene Hürden gestoßen. Anders als es auf dem ersten Blick zu vermuten ist, waren es jedoch keine technischen, sondern überwiegend organisatorische und soziale Herausforderungen, die bei den Einführungsprojekten zu verzeichnen waren.

Damit die noch ausstehenden Implementationsprojekte in den vielen noch nicht digitalisierten Behörden von den bereits durchgeführten Projekten lernen können, haben wir die Herausforderungen gesammelt und darauf basierend Handlungsempfehlungen abgeleitet. Zu den Herausforderungen bei der Einführung der eAkte gehören zwar auch technische Aspekte wie die Kompatibilität mit der vorhandenen Software-Landschaft der Verwaltung oder externe Faktoren wie die Corona-Pandemie. Größtenteils wurden aber andere Herausforderungen genannt, die auf die Veränderung der Arbeitsweise der Mitarbeiter abzielt. Den Mitarbeitern fehlte oft die Zeit sich neben der Bewältigung des Alltagsgeschäfts auch mit der Einführung der eAkte und der Umstellung der Arbeitsweise zu beschäftigen. Außerdem wurde die Beteiligung der Mitarbeiter teilweise nicht ausreichend berücksichtigt, was möglicherweise auf die Kultur einer hierarchischen Organisation zurückzuführen ist.

Um diesen Herausforderungen adäquat zu begegnen, bewerteten die Interviewpartner vor allem eine transparente Kommunikation, die Beteiligung aller betroffenen Mitarbeiter sowie eine gezielte und zeitlich angemessene Schulung als entscheidend, um die Akzeptanz und Nutzung der eAkte zu fördern und die Einführung zu erleichtern. Diese Aspekte wurden als entscheidend betrachtet, um die Akzeptanz und Nutzung der eAkte zu fördern und die Implementierung zu erleichtern. Obwohl auch organisatorische Aspekte wie die Planung und Strukturierung des Projekts sowie die Einhaltung ordnungsgemäßer Aktenführung eine Rolle spielten, wurden sie als weniger bedeutend erachtet. Insbesondere wurde deutlich, dass die Führungskräfte einen erheblichen Einfluss auf den Erfolg oder Misserfolg des Projekts haben. Eine positive Einstellung zur Digitalisierung und Motivation seitens der Führungskräfte korrelierte mit einem erfolgreichen Projektverlauf, während mangelndes technisches Verständnis und eine Fokussierung auf bestehende Prozesse und Abläufe den Erfolg beeinträchtigten.

Unsere Studie beinhaltet verschiedene Limitationen. Zum einen haben wir bewusst eine interne Perspektive auf das Thema gerichtet, indem die Interviewpartner sowie auch die Interviewer aus der Verwaltung stammen. Wir möchten damit eine Verwaltungssicht auf die langsam voranschreitende Digitalisierung der Verwaltung bieten. Dabei bleibt es nicht

aus, dass diese Sozialisation in der Verwaltung die Ergebnisse beeinträchtigt. Zudem haben wir aufgrund des Umfangs unseres Studentenprojekts mit lediglich sieben Interviewpartnern keine repräsentative Stichprobengröße als Datensatz herangezogen.

Trotz dieser Limitation gehen wir davon aus, einen Mehrwert insbesondere für die Verwaltungsinformatik und Projektleitungen aus der Praxis geschaffen zu haben. Unsere Forschungsfrage konnten wir umfassend beantworten, indem wir Herausforderungen gezeigt und Handlungsempfehlungen abgeleitet haben. Zusammenfassend kann die Einführung der eAkte in die Verwaltungen als erster Schritt oder Digitalisierung von Verwaltungsinformationen und als Vorstufe für weiterführende Digitalisierung von Verwaltungsprozessen oder digitaler Transformation von Arbeitsweisen der Verwaltung betrachtet werden. Die große Hoffnung besteht, dass die organisatorische Trägheit nach diesem ersten Schritt deutlich einfacher überwunden werden und die Optimierung von Prozessen und Transformation von Arbeitsweisen deutlich schneller stattfinden kann.

Literaturverzeichnis

- [Ak22] Akremi, L.: Stichprobenziehung in der qualitativen Sozialforschung. In (Baur, N.; Blasius, J. Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer VS, Wiesbaden, Germany, S. 405-424, 2022.
- [AM23] Apelt, M.; Männle, P.: Organisation(en) der öffentlichen Verwaltung, S. 153–178, 2023.
- [Be19] Bendhaack, Ute: Interne Prozesse in der Verwaltung – eAkte etc. (Hamburgs Weg zum papierlosen Büro). In (Lühr, H.; Jabkowski, R.; Smentek, S. Hrsg.): Handbuch digitale Verwaltung. Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden, S. 296-302, 2019.
- [Bu24] Bundesministerium des Innern und für Heimat: E-Akte Bund. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/e-akte/e-akte-node.html>, Stand: 24.04.2024.
- [Bu12a] Bundesministerium des Innern und für Heimat: Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Baustein E-Akte. Berlin, S. 6-8 und 19f., 2012.
- [Bu12b] Bundesministerium des Innern und für Heimat: Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit. Projektleitfaden. Berlin, S. 21 und 41, 2012.
- [CLT09] Czerwick, E.; Lorig, W. H.; Treutner, E.: Demokratische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 249–269, 2009.
- [Co23] Costa, N. F. d.: Prozessmodernisierung in der öffentlichen Verwaltung. Prozesse selbst analysieren, optimieren, digitalisieren. Praxisnah mit zahlreichen Leitfäden. Springer Fachmedien Wiesbaden; Imprint Springer Gabler, Wiesbaden, S. 7-9, 2023.
- [De23] Deutscher Bundestag: Kritik am Stand der Verwaltungsdigitalisierung. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw41-pa-inneres-digitalisierung-969060>, Stand: 24.04.2024.
- [Di16] Distel, B.: Die Einführung der elektronischen Akte in Deutschland. Richtlinien und Ver-

- fahren am Beispiel von drei Bundesländern. In (Rätz, D. et al. Hrsg.): Digitale Transformation: Methoden, Kompetenzen und Technologien für die Verwaltung. Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2016; 22.-23. September 2016 in Dresden. Gesellschaft für Informatik, Bonn, 2016.
- [Dp24] dpa: Standards für Verwaltungsdigitalisierung dauern Jahre. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/entwicklung-standards-fuer-verwaltungsdigitalisierung-dauern-jahre-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-240408-99-597447>, Stand: 24.04.2024.
- [Ek23] Europäische Kommission: eGovernment Benchmark 2023. Insight Report. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/98708>, Stand: 29.04.2024.
- [FK19] Fuß, S.; Karbach, U.: Grundlagen der Transkription. Eine praktische Einführung. UTB; Verlag Barbara Budrich, Stuttgart, Opladen, Toronto, S. 29-31, 2019.
- [Ga23] Gabele, Alexander: Verwaltungsdigitalisierung als Daueraufgabe in der Zeitenwende. https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/digitalisierung-transformation/verwaltungsdigitalisierung-als-daueraufgabe-in-der-zeitenwende_524786_610534.html. Stand: 24.04.2024.
- [He22] Helfferich, C.: Leitfaden- und Experteninterviews. In (Baur, N.; Blasius, J. Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer VS, Wiesbaden, Germany, S. 560-561, 565 – 569, 2022.
- [He23] Henning, P.: Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung erfolgreich gestalten. Ein Praxisleitfaden zur Zielerreichung. Haufe, Freiburg, 2023.
- [In24] Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund): E-Akte Bund - für die moderne Verwaltung. Einfach digital verwalten - mit der E-Akte Bund. <https://www.itz-bund.de/DE/it-loesungen/egovernment/eakte/eakte.html>, Stand: 24.04.2024.
- [Ka14] Kaiser, R.: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Springer VS, Wiesbaden, S. 35-41 2014.
- [Ka23] Kapfer, J.: Too big to fail? Beim Scannen der Akte - Wie sich die öffentliche Verwaltung selbst im Weg steht. eGovernment 09, S. 20, 2023.
- [Ko15] Kotter, John P.: Leading Change. Wie Sie Ihr Unternehmen in acht Schritten erfolgreich verändern, Verlag Franz Vahlen GmbH, München, S. 49-62 und 90-101, 2015
- [Ku14] Kuckartz, U.: Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Beltz Juventa, Weinheim, Basel, S. 134, 2014.
- [Le22] Lehmann, G.: Die effektive Befragung. Ein Ratgeber für die Datenerhebung in der beruflichen und wissenschaftlichen Arbeit. expert Verlag, Tübingen, S. 48 & 101, 2022.
- [Le17] Leibenger, D. et al.: Elektronische Akten: Anforderungen und technische Lösungsmöglichkeiten. JurPC, 2017.
- [Li23] Liebram, C.: Desaster bei Digitalisierung der Verwaltung: Bürgermeisterin von Berlin-Mitte verbietet Nutzung der E-Akte. [web.archive.org/web/20240223005740/https://www.tagesspiegel.de/berlin/desaster-bei-digitalisierung-der-verwaltung-burgermeisterin-von-berlin-mitte-verbietet-nutzung-der-e-akte-10178353.html](https://www.tagesspiegel.de/berlin/desaster-bei-digitalisierung-der-verwaltung-burgermeisterin-von-berlin-mitte-verbietet-nutzung-der-e-akte-10178353.html), Stand: 2024-03-24.
- [LSD18] Löbel, S.; Schuppan, T.; Dozenko, C.: Ein Blick in die Praxis. Akzeptanz der eAkte im

- [LJS19] Lühr, H.; Jabkowski, R.; Smentek, S. Hrsg.: Handbuch digitale Verwaltung. Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden, S. 296-299, 2019.
- [Ma94] Mayring, P.: Qualitative Inhaltsanalyse. In (Boehm, A. Hrsg.): Texte verstehen. Konzepte, Methoden, Werkzeuge. Univ.-Verl. Konstanz, Konstanz, S. 159-175, 1994.
- [Ma22] Mayring, P.: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Julius Beltz GmbH & Co. KG, Weinheim, S. 4-6, 21, 52, 56, 61, 2022.
- [MF22] Mayring, P.; Fenzl, T.: Qualitative Inhaltsanalyse. In (Baur, N.; Blasius, J. Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer VS, Wiesbaden, Germany, S. 692-694, 2022.
- [Ni22] Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Einführung der eAkte in der Landesverwaltung: Inzwischen über 10.000 Nutzerinnen und Nutzer. <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/einfuehrung-der-eakte-in-der-landesverwaltung-inzwischen-uber-10-000-nutzerinnen-und-nutzer-215205.html>. 11.09.2022.
- [Rä16] Rätz, D. et al. Hrsg.: Digitale Transformation: Methoden, Kompetenzen und Technologien für die Verwaltung. Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2016; 22.-23. September 2016 in Dresden. Gesellschaft für Informatik, Bonn, 2016.
- [Sm11] Smit, J.; Dellemijn, M.: The Relationship Between Information Systems Management and Organizational Culture. Communications of the IIMA 3/11, 2011.
- [Te20] Teubner, R. A.; Stockhinger, J.: Literature review. Understanding information systems strategy in the digital age. The journal of strategic information systems, 2020.
- [We22] Weißmüller, K. S.: Publicness and micro-level risk behaviour: experimental evidence on stereotypical discounting behaviour. Public Management Review 4/24, S. 601–630, 2022