

Julian Walter Maurer

Strategische Steuerung im E-Government

Mit der Digital Public Balanced
Scorecard zur zukunftsfähigen
Verwaltung



Springer Gabler

Strategische Steuerung im E-Government

Julian Walter Maurer

Strategische Steuerung im E-Government

Mit der Digital Public Balanced
Scorecard zur zukunftsfähigen
Verwaltung



Springer Gabler

Julian Walter Maurer
München, Deutschland

ISBN 978-3-658-48731-7 ISBN 978-3-658-48732-4 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-48732-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2025

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jede Person benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des/der jeweiligen Zeicheninhaber*in sind zu beachten.

Der Verlag, die Autor*innen und die Herausgeber*innen gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autor*innen oder die Herausgeber*innen übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Laura Spezzano

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Wenn Sie dieses Produkt entsorgen, geben Sie das Papier bitte zum Recycling.

Vorwort

*„Es ist nicht genug zu wissen, man muß auch anwenden;
es ist nicht genug zu wollen, man muß auch tun.“*

– Johann Wolfgang von Goethe (1749–1832)

Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung handelt es sich mit Sicherheit um eine der umfassendsten Herausforderungen unserer Zeit. Sie ist weit mehr als ein technisches Projekt und erfordert daher entsprechend strategische Weitsicht, tiefgreifende organisatorische Reformen und gewissermaßen auch einen kulturellen Wandel. Gerade in Deutschland, dessen Verwaltungsrealität von einer komplexen föderalen Struktur und historisch gewachsenen Verwaltungsprozessen geprägt ist, treten ganz unterschiedliche Herausforderungen zutage. Trotz zahlreicher Initiativen auf politischer, legislativer und administrativer Ebene bleibt der gewünschte Fortschritt dennoch noch immer größtenteils hinter den Erwartungen zurück. Hierbei wird insbesondere deutlich, dass technologische Maßnahmen alleine nicht ausreichen und es vielmehr klarer und konsistenter Steuerungsansätze bedarf, um digitale Projekte effizient umzusetzen, Nutzerorientierung sicherzustellen und auch verwaltungsinterne Prozesse nachhaltig zu modernisieren.

Die bestehenden strukturellen Defizite sind dabei vielfältig und reichen von fehlender Interoperabilität zwischen Systemen, unklarer oder diffuser Zuständigkeiten bis hin zu mangelhafter strategischer Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen und resultieren häufig aus der föderalen Zersplitterung und der unzureichenden Abstimmung zwischen den Verwaltungsebenen. Während andere europäische Staaten durch kohärente Digitalstrategien beachtliche Erfolge erzielen konnten, scheint es, als bliebe

Deutschland in einer Vielzahl isolierter Projekte ohne einen übergeordneten strategischen Rahmen gefangen. Die logische Konsequenz ist eine fragmentierte Digitalisierungslandschaft, in welcher wertvolle Synergiepotenziale weitestgehend ungenutzt bleiben.

Genau an diesem Punkt möchte die „*Digital Public Balanced Scorecard*“ ansetzen und das klassische Balanced-Scorecard-Modell um die für das E-Government zentralen Dimensionen erweitern und auch die Grundperspektiven situationsadäquat anpassen. Sie integriert dabei nicht nur finanzielle sowie nicht-finanzielle Kennzahlen, sondern weitere erfolgskritische Dimensionen aus der (digitalen) Verwaltungsperspektive. Diese ganzheitliche Betrachtungsweise ermöglicht es, strategische Zielsetzungen mit der Ebene der operativen Umsetzung zu verbinden und evidenzbasierte und strategiegeleitete Entscheidungen zu fördern. Durch die kontinuierliche Erfolgsmessung und Ausrichtung auf strategische Ziele trägt die „*Digital Public Balanced Scorecard*“ dazu bei, die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung zielgerichtet, effizient und nachhaltig zu steuern.

Das vorliegende Werk verfolgt mithin das Anliegen, die *Digital Public Balanced Scorecard* als innovatives strategisches Steuerungsinstrument fundiert darzustellen. Es erörtert die hierfür notwendigen wissenschaftliche Grundlagen und verbindet sie mit praxisnahen Fallstudien, die in gebotener Kürze und dennoch Ausführlichkeit hypothetische Anwendungsbeispiele auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene beleuchten. Dabei werden nicht nur Potenziale und Vorteile dieses Ansatzes erörtert, sondern ebenso Herausforderungen und Grenzen benannt. Insbesondere wird aufgezeigt, wie die Digital Public Balanced Scorecard als Brücke zwischen strategischer Planung und operativer Umsetzung fungieren und gleichzeitig eine nachhaltige Steuerung der digitalen Transformation ermöglichen könnte.

Ein zentrales Anliegen dieses Werkes ist es dabei jedoch vor allem, eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis zu schlagen. Daher basiert die Analyse sowohl auf theoretischen Modellen und Erkenntnissen der Verwaltungs- und Managementforschung als auch auf einer möglichst praxisnahen Beleuchtung der gegenwärtigen und künftigen Chancen und Herausforderungen. Hiervon verspreche ich mir eine möglichst umfassende und praxisnahe Betrachtung der Thematik. Die vielfältigen Perspektiven aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik bereichern die Diskussion und unterstreichen die Relevanz einer interdisziplinären Herangehensweise.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle zunächst den zahlreichen Expertinnen und Experten aus Forschung und Praxis, die durch ihre Anregungen, kritischen Rückmeldungen und wertvollen Diskussionen maßgeblich zur Tiefe und Qualität der Ausführungen beigetragen haben. Ebenso danke

ich den Praktikerinnen und Praktikern der öffentlichen Verwaltung, die durch ihre Einblicke in alltägliche Herausforderungen und Reformprozesse die Relevanz der theoretischen Ansätze in der Praxis verdeutlicht haben.

Ganz besonders möchte ich mich darüber hinaus bei Frau *Dr. jur. Sarah Rachut* (Technische Universität München), Herrn *Dr. oec. Holger Naumann* (Hochschule Wismar) sowie Frau *Laura Spezzano, M.A.* (Springer Gabler) bedanken, welche jeweils ihre rechts- und verwaltungswissenschaftliche, wirtschaftswissenschaftliche bzw. redaktionelle Expertise im Vorfeld und im Rahmen des Veröffentlichungsprozesses bei *Springer Gabler* eingebracht haben. Ein weiterer Dank gilt außerdem Herrn *Univ.-Prof. Dr. jur. Dirk Heckmann*, MdBayVerfGH (Technische Universität München), welcher durch sein unermüdliches Engagement für die interdisziplinäre Betrachtung der Möglichkeiten und Herausforderungen des digitalen Wandels im Sinne einer bürgerzentrierten und ermöglichenden öffentlichen Verwaltung, maßgeblich auch mein Verständnis von interdisziplinärer Verwaltungsreform- und Digitalisierungsforschung geprägt und mein Interesse für diese facettenreiche Querschnittsmaterie geweckt hat.

Dieses Buch richtet sich gleichermaßen an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Studierende sowie an Praktikerinnen und Praktiker aus Verwaltung und Politik. Es soll nicht nur den wissenschaftlichen Diskurs bereichern, sondern auch Impulse für eine nachhaltig strategiegeleitete Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung setzen. Ziel ist es insbesondere, die Diskussion zur Digitalisierung des öffentlichen Sektors weiter voranzutreiben und gleichzeitig konkrete Lösungsansätze für die Praxis zu liefern.

München
im März 2025

Julian Walter Maurer

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
1.1	Strategie gestalten im digitalen Staat: Ziele sichtbar machen, Wirkung steuern	2
1.2	Zielrichtung und Aufbau des Buches	4
2	Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland	9
2.1	E-Government im Wandel der Zeit	10
2.2	Digitalisierung und Digitale Transformation: Eine begriffliche Einordnung im Lichte der Passauer Definition des E-Government	12
2.2.1	Das Verhältnis von Digitalisierung und Digitaler Transformation zueinander	12
2.2.2	Digitale Transformation: Ein tiefgreifender Wandel	14
2.2.3	Digitalisierung und Digitale Transformation als sich ergänzendes Geschwisterpaar	15
2.2.4	E-Government nach der Passauer Definition: Das transformatorische Element des E-Government	16
2.3	Erscheinungsformen digitaler Verwaltung	17
2.4	Digitalisierungsstand im internationalen und nationalen Vergleich	22

3	Rechtliche und strategische Grundlagen der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland	29
3.1	Das Onlinezugangsgesetz und die E-Governmentgesetzgebung von Bund und Ländern	31
3.1.1	Einführung und gesetzgeberischer Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes	31
3.1.2	Entwicklung des OZG 2.0: Reformbedarf und gesetzgeberische Bemühungen	33
3.1.3	Das OZGÄndG vor dem Vermittlungsausschuss – „Rettung last minute“	34
3.1.4	Die E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern	36
3.1.5	Exkurs: E-Government-Gesetzgebung und -Praxis in Österreich und der Schweiz	40
3.2	Digitalisierungsstrategien auf Bundes- und Landesebene	44
3.2.1	Strategiegefüge auf Bundesebene	44
3.2.2	Strategiegefüge auf Landesebene	45
4	Strategisches Management und Controlling im Kontext der Digitalisierung	55
4.1	Digitalisierung und digitale Transformation als strategische Herausforderung	56
4.2	Strategisches Management als organisationale Kernkompetenz	60
4.3	Strategisches Management in der digitalen Ära	65
4.4	Digitalisierung im Controlling: Instrumente, Chancen und Herausforderungen	68
4.5	Digitalisierung und digitales Controlling in exemplarischen Wirtschaftszweigen	71
4.5.1	Industrie und produzierendes Gewerbe	72
4.5.2	Finanz- und Dienstleistungssektor	74
4.5.3	Gesundheitswesen	77
4.5.4	Öffentliche Verwaltung	78
5	Strategisches Management und Controlling in der öffentlichen Verwaltung	83
5.1	Besonderheiten strategischer Steuerung in der öffentlichen Verwaltung	85

5.1.1	Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor	87
5.1.2	Verwaltungsmodernisierung als strategische Herausforderung	89
5.1.3	Einflussfaktoren und Akteure in der strategischen Verwaltungssteuerung	91
5.2	Strategisches Management in der öffentlichen Verwaltung	94
5.2.1	Grundlagen und Zielsetzung des strategischen Managements	95
5.2.2	Instrumentelle Rahmenbedingungen des strategischen Managements im öffentlichen Sektor	98
5.2.3	Herausforderungen der Strategieentwicklung im öffentlichen Sektor	101
5.3	Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze und Herausforderungen	106
5.4	Politische Steuerung und Governance-Modelle in der öffentlichen Verwaltung	112
5.4.1	Steuerung durch Parlamente, Ministerien und Aufsichtsbehörden	113
5.4.2	Governance-Modelle und Steuerungsansätze im öffentlichen Sektor	116
6	Die Balanced Scorecard als Instrument des strategischen Controllings	121
6.1	Historischer und konzeptioneller Überblick	122
6.2	Perspektiven der Balanced Scorecard	125
6.2.1	Finanzperspektive	127
6.2.2	Kundenperspektive	131
6.2.3	Prozessperspektive	134
6.2.4	Lern- und Entwicklungsperspektive	138
6.2.5	Perspektivenoffenheit der Balanced Scorecard	140
6.3	Entwicklungs- und Umsetzungsprozess der Balanced Scorecard	141
6.4	Einsatzmöglichkeiten der Balanced Scorecard	146
6.4.1	Die Balanced Scorecard als Instrument der Information	147
6.4.2	Die Balanced Scorecard als Instrument der Planung und Umsetzung	148

6.4.3	Die Balanced Scorecard als Instrument der Steuerung und Kontrolle	150
6.4.4	Die Balanced Scorecard als strategischer Handlungsrahmen	152
6.5	Grenzen der Balanced Scorecard	154
7	Die Balanced Scorecard im Kontext klassischer und moderner Steuerungsansätze	159
7.1	Vorbemerkungen	160
7.2	Klassische Steuerungsansätze im Vergleich zur Balanced Scorecard	162
7.2.1	Budgetierung und Kostenrechnung als Steuerungsinstrumente	163
7.2.2	Zielvereinbarungssysteme und Management by Objectives	166
7.3	Exemplarische Instrumente des Strategieprozesses	169
7.3.1	PESTEL-Analyse	171
7.3.2	Branchenstrukturanalyse	178
7.3.3	GAP-Analyse	182
7.3.4	Wertketten-Analyse	187
7.3.5	SWOT-Analyse	191
7.3.6	Portfolio-Technik	195
7.4	Moderne Steuerungsansätze und ihre Beziehung zur Balanced Scorecard	201
7.4.1	Performance Measurement und wertorientierte Steuerung	203
7.4.2	Agiles Performance Management und Objectives and Key Results	205
7.4.3	Nachhaltigkeits- und ESG-Steuerung im Kontext der Balanced Scorecard	209
7.5	Die Balanced Scorecard als Hybridmodell zwischen klassischen und modernen Ansätzen	210
7.5.1	Anpassungsfähigkeit der Balanced Scorecard an verschiedene Steuerungssysteme	211
7.5.2	Erfolgsfaktoren für die Integration der Balanced Scorecard in bestehende Steuerungssysteme	215

8	Die <i>Digital Public Balanced Scorecard</i>: Anforderungen an eine Balanced Scorecard im E-Government	219
8.1	Begriffliche Abgrenzung: Warum eine „ <i>Digital Public Balanced Scorecard</i> “?	220
8.2	Anforderungen an den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess im behördlichen Kontext	223
8.3	Modifizierungs- und Erweiterungsbedarf im behördlichen Kontext	224
9	Exemplarische Implementierungsszenarien der Digital Public Balanced Scorecard im E-Government	231
9.1	Beispiel: Digitalpolitische Planung und Steuerung auf Bundesebene	233
9.1.1	Organisatorischer Rahmen und strategische Grundlagen	233
9.1.2	Identifizierung geeigneter Perspektiven samt ZKVM-Bündel	234
9.2	Beispiel: Digitalpolitische Planung und Steuerung auf Landesebene	237
9.2.1	Organisatorischer Rahmen und strategische Grundlagen	240
9.2.2	Identifizierung geeigneter Perspektiven samt ZKVM-Bündel	242
9.3	Beispiel: Digitalpolitische Implementation auf kommunaler Ebene	244
9.3.1	Organisatorischer Rahmen und strategische Grundlagen	246
9.3.2	Identifizierung geeigneter Perspektiven samt ZKVM-Bündel	247
10	Abschließende Reflexion der Grenzen und Möglichkeiten einer Digital Public Balanced Scorecard	253
11	Ausblick	259
	Glossar	263
	Literatur	267