



SCHAUFENSTER- DIGITALISIERUNG?

Diversität und die Digitalisierung
von Bürger:innendiensten

Lehrforschungsprojekt
2022-2024

Victoria Agyekum
Leonie Holdik
Yane Kramer
Daria Lenska
Lina-Camille Petry
Teresa Sauter
Daniel Wolf

Executive Summary

Mit Erlass des Onlinezugangsgesetzes im Jahr 2017 startet bundesweit die flächendeckende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Dies beinhaltet substanzielle Transformationsprozesse sozialer Praktiken, die über die Einführung technischer Neuerungen hinausgehen. Mit dem vorliegenden Forschungsbericht widmen wir uns der Frage, welche Form Aushandlungsprozesse im Rahmen der Digitalisierung von Bürger:innendienssten in Baden-Württemberg annehmen. Darüber hinaus erforschen wir, inwiefern vielfältige Nutzungsanforderungen und diverse Bedarfe der Bürger:innenschaft hinsichtlich digitaler Prozesse im Rahmen dieser Aushandlungen berücksichtigt werden.

Zu diesem Zweck definieren wir unseren Forschungsgegenstand mithilfe praxeologischer Maximen und der Theorie sozialer Welten und Arenen als einen Prozess soziotechnischer Innovation, bei dem menschliche Akteure im Wechselspiel mit nicht-menschlichen Entitäten an der Gestaltung neuer Praktiken des Digitalen beteiligt sind. Unser Sample, generiert mit dem Forschungsstil der Grounded Theory nach Anselm Strauss, umfasst insgesamt 19 leitfadengestützte, halboffene Forschungsinterviews sowie zehn teilnehmende Beobachtungen. Wir berücksichtigen dabei vier Kommunen unterschiedlicher Größenordnung sowie die Ebene der Landkreise. Die Analyse der vorliegenden Daten, iterativ-zyklisch verdichtet nach den Codier-Schemata der Grounded Theory, zeigt, dass sich Aushandlungen im Rahmen von Digitalisierungsprozessen entlang verschiedener Achsen entwickeln.

Als zentrale Themen identifizieren wir die Frage nach unterschiedlichen Graden der Optimierung einzelner Verwaltungsprozesse im Verlauf ihrer Digitalisierung, sowie Aushandlungen über Sicherheitsbedenken, Vereinheitlichungsstrategien und die Beharrlichkeit einzelner analoger Routinen. Darüber hinaus beobachten wir im Feld Personalbewegung digitalaffiner Arbeitskräfte innerhalb der Kommunen, komplexe Aushandlungsprozesse zwischen Angehörigen unterschiedlicher sozialer Welten sowie kontinuierliche, machstrategische Bestrebungen, Digitalisierungsprozesse zu beschleunigen. Diese Bestrebungen beanspruchen auch, aber nicht immer, hierarchische Ressourcen. Ein zentrales Ergebnis ist für uns die Erkenntnis, dass Bürger:innen in ihrer Rolle als Nutzende von Verwaltungsleistungen nur selten explizit im Feld berücksichtigt werden. Überdies wird die Berücksichtigung diverser Nutzungsanforderungen an digitale Services als Sonderleistung konstruiert, die es erst nach erfolgreicher Digitalisierung zu berücksichtigen gilt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Sozialtheoretische Perspektivierung.....	8
3	Methodisches Vorgehen.....	22
4	Was wird wie digitalisiert: Zwei Fallbeispiele.....	32
5	Prozessoptimierung.....	42
6	Macht der Gewohnheit.....	55
7	Vereinheitlichung versus Diversifizierung.....	71
8	Versicherheitlichung.....	85
9	Braindrain.....	101
10	Aushandlung unterschiedlicher Perspektiven.....	113
11	Organisation, Kooperation und Macht.....	127
12	Hierarchie.....	143
13	Die Rolle der Bürger:innen.....	151
14	(Nicht-) Berücksichtigung von Diversität?.....	167
15	Unsere Erkenntnisse.....	184
	Literaturverzeichnis.....	192
	Glossar.....	197
	Interviewleitfaden.....	199
	Danke.....	201

1 Einleitung

Wir alle kennen ihn: Den Gang zum Amt. Ob Steuer, Scheidung oder Lebenspartnerschaft, sogar Beginn und Ende unseres Lebens sind durch staatliche Verwaltungsprozesse erfasst. Die Öffentliche Verwaltung in Deutschland leistet dabei täglich einen beachtlichen Arbeitsumfang: Zwischen Beratungen und der Bearbeitung millionenfacher Anträge pflegen Verwaltungsmitarbeitende zusätzlich unzählige Akten, die in Kellern und Büros hinter abschließbaren Türen lagern. Dies jedoch ändert sich, denn die deutsche Verwaltung wird zunehmend digital – oder soll es zumindest werden. Akten sollen künftig nicht mehr in Kellern aufbewahrt, sondern auf Servern gespeichert werden. Beratungen erfolgen auf Wunsch auch online und der Führerschein kann künftig von zuhause aus beantragt werden. Die Relevanz einer reibungslosen digitalen Verwaltung liegt dabei nicht nur in ihrer Effizienz, sondern auch in ihrer Krisensicherheit:

„Ob bei der Registrierung Hunderttausender Flüchtlinge, bei der Erfassung von Inzidenzwerten oder bei der Auszahlung von Coronahilfen und Energiepauschalen – mit einer funktionierenden staatlichen IT, die über die Ebenen der Kommunen und Länder bis zum Bund nahtlos zusammenspielt, wäre so manche Krisenreaktion schneller, effektiver und kostengünstiger möglich gewesen“ (Nationaler Normenkontrollrat, o.J.).

Das Großprojekt, die öffentliche Verwaltung zu digitalisieren, ist daher zu einer zentralen politischen Forderung geworden, die sich 2017 im Erlass des Onlinezugangsgesetzes (OZG) materialisiert hat. Ziel des Gesetzes ist es, einen verbesserten, digitalen Zugang für Bürger:innen zu öffentlichen Verwaltungsleistungen zu schaffen. Seither arbeiten unterschiedliche Verwaltungsebenen daran, nach und nach insgesamt 575 staatliche Leistungen zu digitalisieren.

1.1 Wie wird Digitalisierung in Deutschland organisiert?

Ein Großteil der Verwaltungsleistungen soll laut OZG durch Länder und Kommunen digitalisiert werden, da 460 der insgesamt 575 zu digitalisierenden Leistungen in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Die etwa 11.000 Kommunen in Deutschland sind für viele Anliegen aus der Bürger:innenschaft die erste Anlaufstelle und werden aufgrund dieser Verantwortung zu zentralen Akteuren der Digitalisierung. Ihnen obliegt die Aufgabe, Anträge für zahlreiche Leistungen in eine digitale Form umzuwandeln und Bürger:innen zur Verfügung zu stellen.

Das OZG lässt diesbezüglich im Gesetzestext jedoch Raum für Auslegung: Wie genau soll eine Leistung digitalisiert werden? Welche Kriterien muss sie erfüllen, um

vollumfänglich als digital zu gelten? Um diese Lücke zu schließen, sei laut Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat das Reifegradmodell entwickelt worden. Dieses Modell soll durch bundesweit einheitliche Kriterien Vergleichbarkeit herstellen (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2020, S. 2). Das Reifegradmodell umfasst 5 Stufen: Von Stufe 0, die bedeutet, dass eine Leistung lediglich analog abwickelbar ist, bis zur höchsten Stufe, Stufe 4, die ausdrückt, dass eine Leistung vollständig digital abgewickelt werden kann (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2020, S. 5). OZG-konform ist eine Leistung dann, wenn sie die Stufe 3 erreicht hat, sprich, sobald diese von Bürger:innen online beantragt werden kann. Dies beinhaltet, dass die gesamte Einreichung von Nachweisen online erfolgen kann, wobei die Bearbeitung aufseiten der Ämter hierbei nicht zwangsweise digital erfolgt (ebd.).

Damit nicht alle Länder und Kommunen den vollen Katalog an Leistungen selbst digitalisieren müssen, wurde das Prinzip „Einer für Alle“ (kurz: EfA) eingeführt. Dieses Prinzip sieht zwei Aspekte vor: Auf Seite der Anwendenden sollen Bürger:innen für jedes Anliegen nur einen Online-Dienst nutzen müssen; auf der Seite der Betreiber soll den Kommunen ermöglicht werden, bereits digitalisierte Formularvorlagen einfach nachnutzen zu können. Ein bekanntes Beispiel, das nach dem EfA-Prinzip funktioniert und bereits vor Erlass des OZGs eingeführt wurde, ist die elektronische Steuererklärung auf dem Portal Elster. „Obwohl die Steuerverwaltung größtenteils Angelegenheit der Länder ist, entwickeln und betreiben sie gemeinsam mit dem Bund die Elektronische Steuererklärung“ (OZG-Leitfaden, 2022).

Die landesspezifischen Eigenheiten (zum Beispiel landesrechtliche Gesetze und Verwaltungsvorschriften) einzelner Verfahren stellen das EfA-Prinzip jedoch vor Herausforderungen – landesübergreifende Digitalisierung erfordert daher zusätzliche Maßnahmen der Synchronisation.

1.2 Forschungsvorhaben

Die Verwaltungsdigitalisierung im Rahmen des OZG erfordert nicht nur technisches Know-how und finanzielle Mittel, sondern auch ein erhebliches Maß an Organisation und Kommunikation. Diese Herausforderungen sind Anlass unseres Forschungsvorhabens: Aus soziologischer Perspektive setzen wir uns mit Aushandlungsprozessen im Rahmen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen auseinander. Wir fragen uns: Was passiert, wenn Verwaltungsabläufe digitalisiert werden sollen? Wer ist daran beteiligt, und

wie begegnen einzelne Akteure den Umwandlungsprozessen von analogen Arbeitsabläufen hin zu digitalen Leistungen? Kurz, wie verlaufen Aushandlungsprozesse im Rahmen der Digitalisierung von Bürger:innendiensten? Darüber hinaus setzen wir einen zweiten Forschungsschwerpunkt darauf, inwiefern in diesem Kontext Bedarfe und Anforderungen berücksichtigt werden, die sich aus der diversen Konstitution der Bürger:innenschaft ergeben. Da wir Gesellschaft nicht als homogenes Gebilde verstehen, sondern als einen dynamischen, heterogenen Prozess, fragen wir uns, wie der gesellschaftlichen Vielfalt in Kommunen begegnet wird. Werden spezifische Nutzungsanforderungen an digitale Anwendungen, wie zum Beispiel einfache Handhabbarkeit, Kompatibilität mit Vorlesefunktionen oder die Übersetzung in verschiedene Sprachen berücksichtigt? Wie werden Themen der Diversität verhandelt und welcher Stellenwert wird ihnen im Feld zugesprochen? Unser Fokus liegt hierbei auf der Digitalisierung von Bürger:innendiensten in den Kommunen Baden-Württembergs. Da auch das OZG größtenteils landesspezifisch umgesetzt wird, folgen wir auch mit unserem Forschungsvorhaben dieser lokalen Begrenzung. Wenngleich dies eine unausweichliche Vereinfachung des Forschungsvorgehens mit sich bringt, bleibt das Feld, dem wir uns annähern wollen, ein komplexes. Im Rahmen der kommunalen Digitalisierung sind über die einzelnen Kommunen hinaus zahlreiche Akteure wie Dienstleister, Ministerien und Fachgremien beteiligt. Um dieser Komplexität gerecht zu werden, arbeiten wir mit dem Forschungsstil der Grounded Theory nach Anselm Strauss. Diese Methode der qualitativen Sozialforschung ermöglicht uns einen besonders differenzierten Blick auf die vielschichtigen Aushandlungsprozesse, die den Kern unseres Forschungsvorhabens bilden.

1.3 Einordnung

Da die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ein Prozess soziotechnischer Umgestaltung ist, fügt sich unsere Forschung in die Tradition techniksoziologischer Diskurse ein. Digitalisierung stellt dabei ein rezentes Moment in einer Reihe substanzieller soziotechnischer Innovationen dar, die in den letzten Jahrzehnten von der Organisations- und Techniksoziologie erforscht wurden.

Die Techniksoziologie baut hierbei auf der Erkenntnis auf, dass nicht nur soziale Realität, sondern auch wissenschaftliches Wissen und technische Artefakte in ihrer jeweiligen Gestalt das Ergebnis von Prozessen sozialer Aushandlung sind. Naturwissenschaftliche Referenzsysteme und die darin generierten Daten und Fakten sind ebenso Gegenstand

gesellschaftlicher Konstruktion (Heintz, 1998, S. 78), wie die spezifische Beschaffenheit des heutigen Fahrrads oder des Telefons (Rammert, 1998, S. 176). Diese Erkenntnis bildet den Ausgangspunkt einer Organisations- und Techniksoziologie, die danach fragt, *wie* technische Entwicklung und gesellschaftliche Prozesse zusammenhängen und wechselseitig aufeinander einwirken. Bereits seit den 1950er Jahren finden sich in diesem Forschungsfeld fortwährende, zyklische Themenkonjunkturen, die „jeweils wissenschaftliche Kernanalysen zum Verhältnis von Technik und Organisation“ (Kirchner, 2019, S. 5) liefern.

Prägnante Themen sind in diesem Rahmen beispielsweise die Einführung von EDV-Systemen in Organisationen sowie in einem weiteren Schritt die flächendeckende Einführung von persönlichen Computern. Günther Ortmann und anderen gelingt es im Zusammenhang der Computerisierung von Unternehmen zu zeigen, dass mit der Einführung technischer Neuerungen gleichzeitig eine Fülle sozialer Aushandlungsprozesse stattfindet, welche die konkrete Umsetzung der technischen Möglichkeiten gestalten. Im Prozess der Reorganisation müssen „Frontverläufe, mikropolitische Arsenale und Arrangements, Sprach- und Verständigungsschwierigkeiten“ (Ortmann et al., 1990, S. 9) navigiert werden.

Die Ergebnisse der Techniksoziologie zeigen, dass Prozesse technischer Entwicklung keinesfalls einer technischen Eigenlogik unterliegen, sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse sind. Diese Prozesse sind jedoch, und hierin liegt ein wichtiges Augenmerk der jüngeren Forschung, nicht unidirektional: „Weder das technische System [...], noch das soziale System [...], bestimmen allein die jeweils andere Seite, sondern es wirkt das soziotechnische System in seiner gesamten funktionalen Bezogenheit der Einheiten aufeinander“ (Rammert, 2016, S. 32). Damit setzt sich die neuere konstruktivistische Techniksoziologie von älteren Vorstellungen eines Technikdeterminismus ab, demzufolge technische Innovationen die Ausgestaltung der sozialen Verhältnisse bestimmen.

Unter dem Stichwort *Technopragmatismus* (Rammert, 2016) wird daher seit einigen Jahren systematisch erforscht, wie sich aus der Ko-Konstitution von Technik und Sozialität Prozesse soziotechnischer Innovation erklären lassen. Dabei untergräbt der Technopragmatismus

„den Dualismus und Determinismus von Konstruktivismus, von materieller Umwelt und sinnhafter Sozialwelt, von Natur und Kultur, indem er die praktische Herstellung aus Menschen und Dingen gemischter Gebilde [...] und die historische Genealogie soziotechnischer Ordnungen [...] aufdeckt“ (Rammert, 2016, S. 30).

Unter dieser Prämisse wird ein präziserer Blick auf die zahlreichen und vielschichtigen Verwicklungen von sozialen Prozessen der technischen Innovation möglich.

Im Rahmen der neueren Entwicklungen von Digitalisierungsprozessen und ihrer Umsetzung in spezifischen sozialen Kontexten, liegen bislang jedoch keine einschlägigen Studien der Soziologie vor. Auch für den spezifischen Fall der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland fehlen somit wichtige Erkenntnisse zum Verhältnis von technischer Entwicklung und den entsprechenden sozialen Aushandlungsprozessen. Weder für lokale Kontexte noch auf nationaler Ebene existieren empirische Studien, welche die vielschichtigen Aushandlungen im Rahmen von Digitalisierungsprozessen, insbesondere im Rahmen ihrer Umsetzung in Organisationen, in den Blick nehmen. Die einschlägige Forschung zu Digitalisierungsprozessen legt stattdessen ihren Fokus auf die möglichen Folgen einer flächendeckenden Digitalisierung und deren Auswirkungen auf Arbeits- und Alltagsleben (Hirsch-Kreinsen, 2017).

Im Hinblick auf die Umsetzung von Digitalisierung innerhalb von Organisationen wird in der Digitalisierungsforschung häufig ein strukturunspezifisches Bild gezeichnet, wonach Digitalisierungsprozesse scheinbar „weitgehend organisationsneutral“ stattfinden (Büchner, 2018, S. 332). Diese Feststellung läuft jedoch der Erkenntnis zuwider, dass soziotechnische Innovation nicht nur von Einzelakteuren umgesetzt wird, sondern wesentlich auch in Organisationen stattfindet. Sie sind dabei keine passiven Empfänger von technischer Innovation, sondern gestalten ihre Einführung wesentlich mit: „Digitalisierung legt sich weder über Organisationen noch erfasst sie Organisationen qua eigener Dynamik als passive Entitäten“ (Büchner, 2018, S. 332). Organisationen treten in diesem Verständnis als vernetzte Welten komplexer sozialer Prozesse auf, die Digitalisierung „verstärken, stabilisieren, hemmen und eigenlogisch zu prägen vermögen“ – was erhebliches Erkenntnispotential eröffnet (Büchner, 2018, S. 334). Genau an dieser Stelle wird die Notwendigkeit deutlich, eine organisationssensible soziologische Perspektive in der Forschungslandschaft stärker zu verankern und systematisch weiterzuerfolgen.

Innerhalb von Organisationen ist im Kontext von soziotechnischen Reorganisationsprozessen „nicht nur die Anpassung technischer oder operativer Abläufe, sondern ggf. auch eine Anpassung und Verhandlung der Organisationskultur bzw. der Organisationsidentität“ (Kirchner, 2019, S. 7) erforderlich. Die organisationsnahen Aushandlungen im Rahmen der Digitalisierung weisen also laut Kirchner über rein sachbezogene Entscheidungsprozesse hinaus: Sie verweisen auf die Aushandlung kultureller Praktiken, auf die

Auseinandersetzung mit organisationsinternen Identitätsnarrativen und somit auf die Reorganisation substanzieller sozialer Prozesse.

Eine Untersuchung dieser innerorganisationalen Aushandlungsprozesse hat, so beklagen sowohl Büchner als auch Kirchner, bisher innerhalb der Soziologie nicht stattgefunden. Mangelnde Sensibilität für die Rolle von Organisationen als Sozialzusammenhängen findet sich entsprechend gleichermaßen bei Digitalisierung im Bereich staatlicher Organisationen. Ministerien, Kommunen und einzelne Ämter sind wesentlich an der Digitalisierung von Verwaltungsinfrastruktur beteiligt. Doch auch für dieses staatlich gefasste Teilgebiet der Digitalisierung in Organisationen fehlen bisher einschlägige Untersuchungen. Wenngleich, wie Plesner, Justesen und Glerup betonen, die Nachverfolgung von erfolgreich umgesetzten Digitalisierungsprojekten in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durchaus erfolgt (Plesner et al., 2018, S. 1176), ist bisher keine soziologische Forschung zum Thema publiziert.

Auch seitens der verwaltungswissenschaftlichen Forschung liegt bisher keine Untersuchung der soziotechnischen Umgestaltung und der damit verbundenen Aushandlungsprozesse im Rahmen der Digitalisierung staatlicher Organisationen vor. Obwohl die Forschung zu Digitalisierungsprozessen in Kommunen verstärkt nach Ursachen für das aktuell als *verzögert* bezeichnete Tempo auf dem Gebiet der Verwaltungsdigitalisierung sucht, fehlt es an Auseinandersetzung mit den sozialen Prozessen hinter der Digitalisierung (Halsbenning, 2021). So werden in einschlägigen, großangelegten Studien primär technisch-organisatorische Hindernisse als Ursache für die Verzögerung der Digitalisierung identifiziert. Es zeigt sich, so Halsbenning,

„dass vor allem in kleineren Kommunen ein immenser Nachholbedarf in Sachen Digitalisierung besteht und das OZG auf (informationstechnisch) unvorbereitete Kommunen trifft. Identifizierte Erfolgsfaktoren wie systematisches Prozessmanagement, Dokumentenmanagement und E-Kompetenz sind dort noch nicht flächendeckend ausgeprägt – Probleme, die sich zum Teil auf die begrenzten Ressourcen der Kommunen zurückführen lassen“ (Halsbenning, 2021, S. 1050).

Für die Digitalisierung staatlicher wie auch nichtstaatlicher Organisationen verspricht jedoch der Blick hinter die geregelten organisatorischen Abläufe, auf die Aushandlungsprozesse rund um organisationale Praktiken und ihre Reorganisation, wesentliche neue Erkenntnisse. Einen Beitrag zum hier skizzierten Verständnis der soziotechnischen Aushandlungen im Feld der Digitalisierung staatlicher Organisationen, insbesondere von Verwaltungsleistungen, streben wir mit dem vorliegenden Forschungsbericht an.

1.4 Kapitelübersicht

Um die oben skizzierten Forschungsfragen zu beantworten, beginnen wir diesen Bericht mit einer Explikation unserer **sozialtheoretischen Perspektivierung (2)**. Nach einem Kapitel zur Übersicht über unser **methodisches Vorgehen (3)** präzisieren wir unsere Fragestellung anhand zweier **Fallbeispiele (4)**, die exemplarisch zeigen, welche analytischen Konzepte im Rahmen unserer Arbeit relevant wurden. Die Fallbeispiele aus Karlsruhe und dem Landkreis Böblingen eröffnen somit den inhaltlich-analytischen Teil dieses Berichts. Wir schließen daran mit dem Kapitel **Prozessoptimierung (5)** zur Frage an, inwiefern Prozesse im Rahmen ihrer Digitalisierung optimiert werden (müssen) – oder nicht. Das Kapitel **Macht der Gewohnheit (6)** erörtert daraufhin, welche Rolle Routinen und Alltagspraktiken bei der Digitalisierung von Arbeitsabläufen zukommt. Im Anschluss diskutieren wir im Kapitel **Vereinheitlichung versus Diversifizierung (7)** zwei unterschiedliche Strategien zur Digitalisierung von Bürger:innendiensten, während das Kapitel **Versicherheitlichung (8)** erörtert, inwiefern Sicherheitsbedenken und -aspekte für Digitalisierungsprozesse relevant werden. Unter dem Stichwort **Braindrain (9)** diskutieren wir anschließend, welche Auswirkungen Organisationsstruktur und Abwanderung einzelner motivierter und qualifizierter Fachkräfte auf Digitalisierungsprozesse haben. Nachdem wir einen Überblick über die im Feld beobachtete **Aushandlung unterschiedlicher Perspektiven (10)** gegeben haben, schließen wir mit einem Kapitel zu **Organisation, Kooperation und Macht (11)** im Rahmen von Digitalisierungsprozessen an. Wir gehen in diesem Zusammenhang ebenfalls der Frage nach, welche Funktion **Hierarchien (12)** innerhalb von Aushandlungsprozessen zukommt. Ein wichtiges Augenmerk legen wir anschließend auf die Frage, inwiefern eine **Berücksichtigung der Bürger:innen (13)** im Rahmen von Aushandlungsprozessen stattfindet und in welchem Umfang **Diversität (14)** bzw. diverse Anforderungen und Bedarfe der Bürger:innenschaft berücksichtigt werden. Abschließend diskutieren wir **unsere Erkenntnisse (15)** unter dem Gesichtspunkt, welche Antworten wir auf die Frage nach der Form von Aushandlungsprozessen im Rahmen kommunaler Digitalisierung geben können und inwiefern dort Aspekte von Diversität verhandelt werden.

2 Sozialtheoretische Perspektivierung

Im Rahmen unserer Datengenerierung und -analyse greifen wir auf eine sozialtheoretische Perspektivierung zurück, die wir im Folgenden näher erläutern. Für die Frage, inwiefern wir auf welche Theorietraditionen für die Beantwortung unserer Forschungsfrage recurrieren, stehen zunächst unsere methodologischen Überlegungen und die damit verbundene theoretische Sensibilisierung im Vordergrund – denn das Verhältnis von Theorie und Methode wird in der soziologischen Forschung kontrovers diskutiert und umfasst unterschiedliche Ansätze. Besonders zentral ist in der Debatte die Frage nach dem Zusammenhang zwischen deduktiver Ableitung von Erkenntnissen aus logischen Regeln und der induktiven Entwicklung neuer Regeln bzw. neuer Theorie. Die Grounded Theory (GT), die wir im Rahmen dieses Forschungsprojektes anwenden, ermöglicht einen Ansatz, bei dem weder rein deduktiv noch ausschließlich induktiv gearbeitet wird (Strübing, 2021, S. 50 f.). Stattdessen generiert die Grounded Theory Erkenntnisse aus einem iterativ-zyklischen Wechselspiel von induktiven, deduktiven und abduktiven Prozessen. Abduktion als Moment der hypothetischen, zunächst spekulativen Formulierung neuer Erkenntnisse zeichnet die GT in besonderem Maße aus, da auf diese Weise Erkenntnisse erarbeitet werden können, die über den bestehenden Wissenskanon hinausweisen. Diese zunächst spekulativen Hypothesen werden in der GT mitunter durch reflektierten Bezug auf theoretisches Vorwissen entwickelt, denn „das begriffliche, theoriesensible Durchdenken [erlaubt], in die empirische Analyse hineinzufinden“ (Strübing et al., 2018, S. 91). Der Rekurs auf theoretische Perspektiven „hilft schließlich Zusammenhänge und Aspekte im Material sichtbar zu machen, die in der Alltagsperspektive [...] nicht zur Sprache kommen können und in den Daten nur bruchstückhaft aufscheinen“ (ebd.). Die aufgestellten Hypothesen werden im Rahmen des Forschungsprozesses stetig deduktiv am Material überprüft. So entsteht ein zyklischer, empirisch fundierter Erkenntnisprozess, der sich Stück für Stück an den generierten Daten entlangtastet (Strübing, 2021, S. 52). Aus diesem Grund entscheiden wir uns für eine Herangehensweise nach der GT, die uns erlaubt, theoretisches Vorwissen als Ressource zu betrachten, ohne dadurch jedoch den Zugang zum empirischen Material zu präformieren.

Als Grundlage für die nachfolgende Analyse orientieren wir uns daher an sozialtheoretischen Rahmenkonzepten, die eine produktive Perspektive auf Digitalisierungsprozesse versprechen. Wir greifen insbesondere auf Praxistheorien und die Theorie sozialer Welten und Arenen zurück, sowie das Konzept des (Un)doing Difference für Fragestellungen

zu unserem Forschungsfokus Diversität. Die Wahl dieser theoretischen Sensibilisierung ist in dem Verständnis begründet, dass Digitalisierung in Organisationen als ein komplexes, interaktives Unterfangen verstanden werden muss, das durch zahlreiche Akteure gleichzeitig hervorgebracht wird. Entsprechend müssen auch Sozialtheorien diese Vielseitigkeit der Akteure abbilden, wie wir es beispielsweise im Rahmen der Praxistheorien vorfinden. Fragestellungen der Diversität erweisen sich im Rahmen unseres Forschungsvorhabens als ein in der Gesellschaft selbst begründetes Problem, dessen systematische Explizierung insbesondere in neueren interaktionistischen und sozial-konstruktivistischen Theoriebewegungen zu verorten ist. Alle gewählten Theorien sollen dabei als Werkzeuge dienen, um die Komplexität der Verwaltungsdigitalisierung zu verstehen.

2.1 Praxistheorien

Unter den naheliegenden sozialtheoretischen Perspektivierungen unseres Projektes erscheinen die Praxistheorien zunächst als vergleichsweise jung, da die Bezeichnung sowie die systematische Auseinandersetzung mit ihnen erst in den frühen 2000er Jahren begann (Schatzki, 1996; Schatzki et al., 2001; Reckwitz, 2003). Jedoch werden auch ältere Ansätze, vertreten von Bourdieu, Goffman, Garfinkel und anderen, unter dem Dach der Praxistheorien zusammengefasst. Diese Ansätze werden heutzutage unter Betrachtung ihrer gemeinsamen Merkmale oder ‚Familienähnlichkeit‘ (Wittgenstein) verhandelt (Reckwitz, 2003, S. 283).

Für uns ist die Perspektive der Praxistheorien besonders interessant, da sie einen kritischen Blick auf die Zentrierung des Subjekts wirft. Zudem beschäftigen sich Praxistheorien mit der Rolle von Routinen im Alltagshandeln, der Nutzung technischer und medialer Artefakte sowie mit den Charakteristika geschlechtlicher Verhaltensweisen (*performances* von Geschlecht) und kultureller Ausdrucksformen (*doing culture*) in alltäglichen Zeitpraktiken (Reckwitz, 2003, S. 282).

Praxistheorien verstehen neben menschlichen Akteuren auch nichtmenschliche Entitäten als Träger und Co-Konstituteure von Sozialität. Praktiken werden daher in dieser Tradition als Handlungsmuster verstanden, die verschiedene Elemente wie menschliche und nicht-menschliche Akteure, implizite Normen und kulturelle Kontexte miteinbeziehen. So beinhaltet etwa die Praktik des ‚Schuhe-zubindens‘ ein vielfach durchlaufenes und kaum noch explizierbares Wechselspiel des menschlichen Körpers – insbesondere der Hände –, der Schuhe und Schnürsenkel, sowie der impliziten Norm des Verschließens

der Schuhe. Ein Handlungsablauf im Sinne einer Praktik entspinnt sich also in der routinisierten Interaktion von Entitäten – und nicht, wie vielfach gesetzt, als unidirektionale Intention einzelner Subjekte. Praxistheorien legen somit einen Fokus auf die Dezentrierung des Subjekts als Handlungsträger, der für die Untersuchung des Zusammenspiels unterschiedlicher Akteure im Rahmen von Digitalisierungsprozessen eine besonders gewinnbringende Perspektive verspricht.

Darüber hinaus bieten sie eine umfassende Perspektive auf Handeln und soziale Praktiken jenseits der traditionellen Struktur-Handlungs-Dichotomie (Reckwitz, 2003, S. 283; S. 293). Diese Dichotomie wird durch eine praxistheoretische Definition von Handlung und Sozialität überwunden, die das Soziale nicht als ein Produkt individueller Akte versteht, „sondern auf der Ebene ‚sozialer Regeln‘ verortet, die vorgeben, welches ‚individuelle‘ Handeln überhaupt möglich ist“ (Reckwitz, 2003, S. 287). Dabei strukturieren, so Reckwitz, kollektiv geteilte, aber transformierbare Wissensordnungen, Symbolsysteme, kulturelle Codes und Sinnhorizonte die Handlungswelt (Reckwitz, 2003, S. 288). Kollektive Wissensordnungen innerhalb einer Kultur werden als ein praktisches Wissen, bzw. Können, also als ein *Know-how* und eine Vermengung von Alltagstechniken betrachtet (Reckwitz, 2003, S. 289). Denn das Wissen über ‚soziale Praktiken‘ (Verhaltensroutinen) ist sowohl in den Körpern der beteiligten menschlichen Entitäten als auch in den Dingen, Orten und zeitlichen Verläufen ‚inkorporiert‘. Somit ist das Soziale „in der Kollektivität von Verhaltensweisen zu suchen, die durch ein spezifisches ‚praktisches Können‘ zusammengehalten werden“ (Reckwitz, 2003, S. 289).

Bereits beim Entstehen einer Praktik spielen neben menschlichen Körpern auch spezifische Artefakte eine zentrale Rolle, wie in unserem Fall mobile Endgeräte und Softwareprogramme. Diese Artefakte werden daher als Teilelement von sozialen Praktiken aufgefasst, als „Gegenstände, deren sinnhafter *Gebrauch*, deren praktische Verwendung Bestandteil einer sozialen Praktik oder die soziale Praktik selbst darstellt“ (Reckwitz, 2003, S. 291). Jede Praktik und jeder Komplex von Praktiken drückt sehr spezifische Formen des praktischen Wissens aus und setzt somit voraus, dass diejenigen, welche die Praktik ausüben, auch über dieses Wissen verfügen (Reckwitz, 2003, S. 292). Daraus folgt, dass Wissen und seine Ausdrucksformen immer nur in Zuordnung zu einer Praktik zu verstehen und zu rekonstruieren sind: „Statt zu fragen, welches Wissen eine Gruppe von Personen [...] ‚besitzt‘, lautet die Frage, welches Wissen in einer bestimmten sozialen Praktik zum Einsatz kommt“ (Reckwitz, 2003, S. 292). Wissensformen werden dabei nicht als ‚universal‘, sondern als historisch-spezifisch, als ein letztlich kontingentes ‚local

knowledge‘ (Geertz) vorausgesetzt (Reckwitz, 2003, S. 292). Es ist „nicht die vorgebliche Intentionalität, sondern die wissensabhängige Routinisiertheit, die das einzelne ‚Handeln‘ ‚anleitet““ (Reckwitz, 2003, S. 293). Die Sozialwelt kann somit als ein Geflecht von sozialen Praktiken betrachtet werden, die durch ihre Routine gekennzeichnet sind. „Einmal vermitteltes und inkorporiertes praktisches Wissen tendiert dazu, von den Akteuren immer wieder eingesetzt zu werden und repetitive Muster der Praxis hervorzubringen“ (Reckwitz, 2003, S. 294).

Wenngleich die Kontextualität von Praktiken unter vielen Umständen routiniert bewältigt werden kann, gibt es Bedingungen, unter denen

„die routinisierten Verstehensmuster, das methodische Wissen und die konventionalisierten Motiv/Emotions-Komplexe keine oder keine eindeutigen ‚tools‘ an die Hand geben. Die Überraschungen des Kontextes können dazu führen, dass die Praktik misslingt oder zu misslingen droht, dass sie modifiziert oder gewechselt werden kann oder muss etc.“ (Reckwitz, 2003, S. 294f.).

Ein solcher Fall tritt vor allem dann auf, wenn neue Artefakte und Orte entstehen, oder sich neue Konstellationen und Prozesse entwickeln, für die noch keine etablierte Praktik existiert. Dieses Phänomen zeigt sich auch in unserem Forschungsfeld, insbesondere wenn deutlich wird, dass die Digitalisierung traditionelle administrative Praktiken herausfordert. Reckwitz weist darauf hin, dass die Integration von „alten“ Wissens- und Praxiselementen in Verbindung mit neuen Herausforderungen auch die Entwicklung neuer sozialer Praktiken anregen kann, beispielsweise im Umgang mit Computern und Mobiltelefonen (Reckwitz, 2003, S. 294f.).

Innerhalb der Praxistheorien gilt das Subjekt als Co-Konstituent medialer Praktiken. Es erscheint weder als bloßes Objekt medialer Informationsströme noch völlig ungebunden hinsichtlich seiner individuellen Instrumentalisierung von Medien. Das mediennutzende Subjekt lasse sich vielmehr „als jemand analysieren, dem die Techniken des Mediengebrauchs zu Techniken des Selbst‘ werden“ (Reckwitz, 2003, S. 286): Durch die medialen Praktiken bauen sich „innere“ Kompetenzen und Dispositionen auf (ebd.). In dieser Perspektive richtet sich auch die praxeologische Technikforschung „gegen eine Reduktion von Dingen und Artefakten auf bloße ‚erleichternde‘ Hilfsmittel *und* gegen eine Totalisierung von Technik als gesellschaftsdeterminierender, akultureller Kraft“ (Reckwitz, 2003, S. 285).

In der Organisationsforschung dienen praxeologische Denkfiguren dazu, sich von der Vorstellung eines rein ökonomischen, zweckrationalen Entscheidungshandelns sowie der Auffassung einer „Organisation als bürokratisch-hierarchischer Anstalt ‚formaler

Rationalität“ zu distanzieren (ebd.). Der Blick einer praxeologischen Organisationsforschung zeichnet sich vielmehr dadurch aus, dass auch informelle Praktiken als kontinuierlich-rekursive Verhaltensroutinen untersucht werden, um die Struktur eines organisatorischen Alltags zu erklären: „Zu verstehen sind sie als informelle Techniken, die regelmäßig den ‚offiziellen Gesetzen‘ zuwiderlaufen und verantwortlich für organisationelle Konflikte und unintendierte Transformationen sein können“ (Reckwitz, 2003, S. 285). Mit diesem spezifischen Ansatz richtet Reckwitz den Blick auf die Transformationsdynamik sozialer Praktiken, welche sich zwischen allen an einer Praktik beteiligten Entitäten entspinnt. Dieser Fokus ermöglicht im Feld der Digitalisierung von Bürger:innen-diensten einen geschärften Blick auf substanzielle Transformationsprozesse: Welche Praktiken haben im Feld Bestand? Welche werden durch das Hinzutreten neuer Akteure in Frage gestellt und in welchem Maße verändert?

2.2 Theorie sozialer Welten und Arenen

Neben den Praxistheorien liefert auch die Theorie sozialer Welten wertvolle Ansatzpunkte, um unser Forschungsfeld in seiner Dynamik zu verstehen. Wenngleich das Verhältnis von Praxistheorien zu Theorien sozialer Welten bisher noch unterbestimmt ist, eröffnet die Theorie sozialer Welten ein ähnliches Komplexitätsverständnis wie die Praxistheorien. So legt auch die Theorie sozialer Welten nahe, dass Menschen an der Gestaltung der Strukturen beteiligt sind, die ihr Leben formen (Strauss, 1993, S. 209). Damit greift sie ein zentrales Diktum der interaktionistischen Sozialtheorie nach dem Soziologen Herbert Blumer auf (Blumer, 1981). Insbesondere aus praxistheoretischer Sicht gibt es bisher jedoch überraschend wenig explizite Bezüge zu pragmatistisch-interaktionistischen Sozialtheorien (Strübing, 2017). Aufgrund ihrer Gemeinsamkeiten lassen sich beide Perspektiven dennoch gut miteinander verknüpfen.

Im Kern beider Theorien steht das Anliegen, „What is the nature of contemporary society, and how can it best be conceptualized, talked about, and studied?“ (Strauss, 1993, S. 209) wie der US-amerikanische Soziologe Anselm Strauss treffend formuliert. Doch schon bei der Definition dessen, was Gesellschaft überhaupt ist, ergeben sich erste theoretische Herausforderungen: Wer ist Teil einer Gesellschaft, die untersucht werden soll und wer nicht? Ist die Gesellschaft, die wir heute erforschen, dieselbe wie morgen? Die Schülerin und Kollegin von Strauss, Adele Clarke, spricht von Gesellschaft als „consisting of a mosaic of social worlds that both touch and interpenetrate“ (Clarke, 1991, S. 131). Damit

reicht sich Clarke – in Anlehnung an Strauss – in die interaktionistische Tradition der Chicago School ein.

Der symbolische Interaktionismus als Handlungstheorie geht davon aus, dass jede Bedeutung in Form symbolischer Interaktionen sozial vermittelt wird. Ein Beispiel aus dem Bereich der Technologisierung ist die Konstruktion der Bedeutung von Tablets: Erst durch die Vermittlung und Verwendung als technisches Gerät, wird das Tablet zu dem, wie wir es zum jetzigen Zeitpunkt im Alltagsgebrauch verstehen. Es bekommt dadurch seine symbolische Bedeutung. Das Tablet könnte, so die Grundannahme des symbolischen Interaktionismus, auch andere Bedeutungen bekommen. Aufgrund seiner Form könnte es beispielsweise auch als Schneideunterlage bei der Zubereitung von Essen interpretiert und genutzt werden.

Dieses humorvolle Beispiel von sozial vermittelter Bedeutung ist einem Comedy-Video der Plattform YouTube (Hill, o.J.) entlehnt. Es vermittelt jedoch einen weiteren zentralen Punkt der interaktionistischen Theorietradition, und zwar die Ansicht, dass Akteure stets an der Konstruktion von Gesellschaft beteiligt sind. Strauss und Clarke sprechen im Englischen vom Commitment einzelner Akteure zu kollektivem Handeln (Strauss, 1993, S. 209; Clarke, 1991, S. 131). So sind auch die Konstruktion und Aufrechterhaltung bedeutungsvoller strukturierender Elemente, wie beispielsweise die Einordnung in Vorgesetzte und Mitarbeitende, als kollektive Aushandlungsprozesse zu verstehen. Eine vorgesetzte Person kann die eigene Rolle als Chef:in nur solange ausüben, solange alle Beteiligten (Mitarbeitende, Geschäftspartner:innen etc.) diese soziale Beziehung verstehen, annehmen und nach den symbolischen Bedeutungen und Regeln dieses Systems handeln. Kommt es zur Störung dieses Commitments, droht ein Zusammenbrechen dieser sozialen Ordnung.

Auf diesen Grundgedanken aufbauend, definiert Strauss die Konzepte sozialer Welten und Arenen. In Clarks Definition von Gesellschaft wird deutlich, dass soziale Welten als Mosaiksteine einer Gesellschaft zu verstehen sind. Jede soziale Welt sei demnach ein Gefüge aus „groups with shared commitments to certain activities, sharing resources of many kinds to achieve their goals, and building shared ideologies about how to go about their business“ (Clarke, 1991, S. 131). Im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung sprechen wir beispielsweise von der sozialen Welt der Digitalisier:innen, die sich primär durch ihre geteilte Aktivität – das Digitalisieren von Verwaltungsprozessen – und darüber hinaus durch ihr Interesse an digitalen Praktiken sowie durch ihre gegenseitige, interkommunale Vernetzung in Fokusgruppen auszeichnen. In einer sozialen Welt gibt es derweil

keine klare, konstante Zugehörigkeit, wie etwa die formale Zugehörigkeit zur Digitalisierungsabteilung einer Verwaltung. Eine soziale Welt ist vielmehr ein fluides Gebilde, in dem Mitgliedschaft graduell variiert und aus praktischen Zuschreibungen im Kontext von Aktivitäten und sozialen Interaktionen resultiert. So finden sich in der Welt der Digitalisierer:innen mitunter auch Mitarbeitende abweichender Fachabteilungen und Vertreter:innen anderer Organisationen, wie zum Beispiel einzelner Dienstleister. Auch sind Zugehörigkeiten zu einer sozialen Welt nicht einmalig, sondern immer im Kontext weiterer Mitgliedschaften bzw. Mehrfachzugehörigkeiten zu betrachten.

Anselm Strauss versteht soziale Prozesse in ihrer Ausgangsposition als konflikthaft, weshalb die Theorie sozialer Welten und Arenen auch als Konflikttheorie gilt (Clarke, 1991, S. 129). So ist eine Arena auch metaphorisch als der Ort zu verstehen, an dem mehrere soziale Welten aufeinandertreffen und konfliktvolle Verhandlungen zu einem Phänomen austragen:

„The concept of arena will refer here to interaction by social worlds around issues where actions concerning these are being debated, fought out, negotiated, manipulated, and even coerced within and among the social worlds. It can be individuals who do the acting, but for sociological purposes we want to locate them in some sort of social unit“ (Strauss, 1993, S. 226).

In Anlehnung an Strauss' Theorie sozialer Welten und Arenen lässt sich unser Forschungsgegenstand in der Arena Verwaltungsdigitalisierung verorten. In dieser Arena beobachten wir das Zusammentreffen der beiden sozialen Welten Digitalisierung und Verwaltung und analysieren, wie in und durch diese Austragung komplexe, gesellschaftliche Prozesse rund um die Digitalisierung in Verwaltungen strukturiert sind.

Die Unterteilung komplexer gesellschaftlicher Prozesse in gegenstandsorientierte Welten erweist sich für uns insofern als gewinnbringend, als dass die Theorie sozialer Welten und Arenen eine Unterscheidung zu formalen Organisationen eröffnet. Denn anders als soziale Welten zeichnen sich Organisationen durch eine formale Mitgliedschaft aller Angehöriger aus. Auch wenn Mitglieder einer Organisation meist ein Amalgam von Angehörigen unterschiedlicher sozialer Welten und Professionen (z.B. Verwaltungsjurist:innen, Ökonom:innen, Sicherheitspersonal) sind, sind sie doch alle auf eine je spezifische Weise einem Organisationsziel verbunden. Dieses Ziel ist das bindende Element einer Organisation: Es eint verschiedene Professionen und Angehörige sozialer Welten unter einem übergeordneten Vorhaben.

Wir schließen uns dieser Unterscheidung von sozialen Welten und Organisationen an und bestimmen Organisation daher, auch in Anlehnung an Everett C. Hughes, als *going concern*:

„It is to the very great number and variety of things [...] that I give the name going concern. They occur in many forms, and may be in any stage of having, getting, or losing moral, social, legal, or simply customer approval. But they are identifiable going concerns – enterprises, institutions, organizations, associations, families – and have existed at least long enough to be seen. They may have persisted so long, undergone so many turnovers of generations in their various mobilizations [...] and have been so changed in other ways that philosophically minded people may ask whether the present entity is indeed the same thing as that of the past” (Hughes, 1971, S. 54).

Diese Definition verdeutlicht, dass Organisationen zwar durch ihr jeweiliges Ziel (zum Beispiel: Maximierung von Profit) und die zugehörigen Mitglieder eine abgrenzbare Kontur erhalten, zugleich jedoch immer ein flexibles, dynamisches Geschehen darstellen (Hughes, 1971, S. 54). Organisationen sind keine hermetisch geschlossenen Gebilde, deren Funktionsweise rein durch ihre formale Struktur gefasst werden kann. Vielmehr unterhalten sie eine Vielzahl an Querverbindungen zu unterschiedlich organisierten Akteuren von sozialen Welten. Im Zentrum von Hughs Konzept stehen also die Mitglieder selbst, die als „Movers sozialer Prozesse und Strukturen“ der Organisationen fungieren und ihnen einen prozessual-interaktiven Charakter verleihen (Strübing, 1997, S. 369f.). Wie Clarke und Gerson es formulieren, sind Organisationen daher „groups of people sufficiently committed to something to act in concert over time” (Clarke & Gerson, 1990, S. 187). Durch ihre Zugehörigkeit zu unterschiedlichen sozialen Welten handeln Akteure mit ihren spezifischen Perspektiven und Commitments, die sich am *going concern* der Organisation orientieren. Indem sie ein gemeinsames Unterfangen verfolgen, aktivieren sie sowohl organisatorische als auch interaktive Prozesse und markieren Organisationen auf diese Weise als ein klar erkennbares, kontinuierlich stattfindendes *going concern* (Strübing, 1997, S. 370). Im Verlauf der Zeit kann sich die Zusammensetzung einer Organisation vollständig verändern; ihre Organisationsform und die damit verbundenen Praktiken können variieren. Bindend bleiben nach Hughes die Organisationsmitglieder, die in ihr agieren und die Organisationsziele in die Tat umsetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Definition wird auch deutlich, welche Eigenschaften staatliche Organisationen, insbesondere im Fall kommunaler Verwaltungen auszeichnen. Nach Hughes sind auch staatliche Organisationen *going concerns*, die ein je eigenes Organisationsziel verfolgen. Im Unterschied zu wirtschaftlichen Organisationen besteht das bindende Ziel einer staatlichen Organisation allerdings nicht in der Profitmaximierung,

sondern in der Organisation und Aufrechterhaltung staatlicher Hoheit und Legitimität. Unter diesem übergeordneten Auftrag summieren sich im Fall staatlicher Organisationsziele einzelne Teilziele, die jeweils spezifische Handlungen legitimieren.

Im Fall der kommunalen Verwaltung besteht eine weitere Besonderheit darin, dass Kommunen die kleinste Einheit staatlicher Organisationen darstellen. Gleichzeitig zeichnen sie sich durch ihre besondere Verwobenheit mit den Bürger:innen eines Staates aus: Als Organisationen sind Kommunen für alle Belange der kommunalen Daseinsvorsorge verantwortlich und bilden einen zentralen Kontaktpunkt zwischen Bürger:innen und Staat. Im Rahmen unserer Forschung bedeutet dies, dass wir die Umsetzung von Digitalisierungsprozessen an einem zentralen Ort des politischen Geschehens beobachten. Denn in den Kommunen findet neben der Organisation zentraler Verwaltungsprozesse auch die Umsetzung des OZG statt.

Die theoretische Perspektive von Organisationen als *going concerns* schärft also unseren Blick dafür, wie Kommunen staatliche Legitimität herstellen und erhalten. In diesem Licht erscheint die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen auch als Mittel zur Umsetzung des Organisationsziels, dient sie schließlich dazu, die Akzeptanz für Verwaltungsprozesse in der Bürger:innenschaft zu fördern. Die Theorie der sozialen Welten und Arenen ermöglicht uns darüber hinaus zu beobachten, wie sich soziale Welten in der Arena der Verwaltungsdigitalisierung begegnen, überschneiden und transformieren. Entlang welcher Achsen formieren sich Allianzen und Antagonisten? Wie stellt sich der Zusammenhang zwischen sozialen Welten und formalen Organisationen in unserem Forschungsfeld dar? Wie werden Konflikte verhandelt, welche Lösungsansätze mobilisieren Akteure und greifen sie dabei auf informelle Verbindungen innerhalb einer sozialen Welt zurück?

Darüber hinaus verspricht die Theorie sozialer Welten und Arenen einen differenzierten Blick darauf, welche sozialen Welten in den oben genannten Prozessen überhaupt beteiligt sind: Welche Akteure sind präsent, welche nicht? Wer kommt zu Wort, wer nicht?

2.3 Forschungsfokus Diversität

Wenn wir uns im Feld der Verwaltungsdigitalisierung bewegen, müssen wir auch die Rolle derjenigen in den Blick nehmen, die letztendlich die Onlinedienste nutzen: Die Bürger:innen. Um allen Bürger:innen einen gleichberechtigten Zugang zu den Diensten zu ermöglichen, müssen diese am Ende nicht nur technisch einwandfrei sein, sondern

auch den tatsächlichen Bedürfnissen und Anforderungen der Nutzenden entsprechen und an Alltagspraktiken anknüpfungsfähig sein. Inwiefern dies gelingt, hängt auch davon ab, welche Perspektiven auf die Nutzer:innenfreundlichkeit der Leistungen während des Digitalisierungsprozesses Berücksichtigung finden.

Wir gehen davon aus, dass bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen unterschiedliche Voraussetzungen, Bedarfe und Anforderungen einen Einfluss auf die Nutzungserfahrung haben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit gesellschaftliche Diversität und die damit verbundenen Bedarfe und Anforderungen im Digitalisierungsprozess berücksichtigt werden. Werden diese in den Prozessen der Digitalisierung von Austauschbeziehungen zwischen Kommunen und ihren Bürger:innen thematisiert und in konkreten Maßnahmen umgesetzt? Wie verlaufen dabei die Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren und welche Herausforderungen und Barrieren treten in diesem Rahmen dabei auf? Um diesen Fragen gerecht zu werden, richten wir einen Forschungsfokus im Feld der Digitalisierung von Bürger:innendiensten auf die Berücksichtigung von Diversität.

Der Begriff *Diversität*¹ wird in verschiedenen Kontexten verwendet, um die Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Menschen in einer Gesellschaft zu beschreiben. Dabei zielt der Diversitätsdiskurs darauf ab, die Vielfalt menschlicher Existenzweisen wertzuschätzen und strukturelle Benachteiligungen abzubauen. Die damit verbundene Sichtbarmachung verschiedener Perspektiven und Hintergründe dient in vielen Bereichen dazu, die Förderung von Chancengleichheit zu unterstützen.

Diversität umfasst dabei alle Dimensionen der Heterogenität. Der Unterschied zwischen „Heterogenität“ und „Diversität“ liegt in ihrer spezifischen Bedeutung, obwohl sie oft als Synonyme verwendet werden. „Heterogenität“ beschreibt die Vielfalt oder Unterschiedlichkeit innerhalb einer Gruppe oder Organisation und betont dabei die Verschiedenartigkeit von Individuen oder Gruppen. „Diversität“ hingegen bezieht sich auf eine breitere Palette von Unterschieden und kann dabei auch die Vielfalt von Perspektiven, Erfahrungen und Fähigkeiten umfassen. Beiden Konzepten liegt das Konstrukt der Vielfalt

¹ Der Diversitätsbegriff hat seinen Ursprung in Kämpfen marginalisierter Gruppen für Anerkennung und Teilhabe und ist bis heute ein zentraler Bezugspunkt aktueller Debatten um soziale Gerechtigkeit. Er steht in Verbindung mit *intersektionalen* Perspektiven, die verschiedene Dimensionen von Ungleichheit und Diskriminierung wie Geschlecht, *race*, Klasse, Behinderung etc. in ihrem Zusammenwirken analysieren. Zugleich ist Diversität selbst ein umkämpfter Begriff, der je nach Kontext unterschiedlich gefüllt und instrumentalisiert werden kann. Die Notwendigkeit, Diversität aktiv einzufordern und zu gestalten, verweist auf fortbestehende Machtverhältnisse und Ausschlüsse, die es zu überwinden gilt (Vertovec, 2012).

zugrunde, mit welchem Unterschiede zwischen sozialen Gruppen hervorgehoben werden, „die in letzter Konsequenz unter Ausnutzung des ‚klassischen‘ Spektrums askriptiver Merkmalszuschreibungen konstruiert werden“ (Emmerich & Hormel, 2013, S. 189).

„Diversität“ bezeichnet somit die Vielfalt und Unterschiede im Sinne sozialer Kategorien (Geschlecht, *race*, Alter, Klasse, Schicht, Milieu, Nationalität, Religion, Lebensstil, Kultur etc.), die ein Bild von Gesellschaft entwerfen, in welchem „die Ordnung des sozialen Ganzen als ein Arrangement unterscheidbarer Gruppen erscheint“ (ebd., S. 19). Wenn gleich solche konstruierten Differenzen „zunächst die an Mehrfachzugehörigkeit orientierte Charakterisierung des Individuums“ bezeichnen (ebd.), entstehen sie oft als Folge sozialer Zuschreibungen, die Individuen auf Gruppenzugehörigkeit festlegen (Linton, 1936, S. 115). Dabei werden insbesondere Merkmale, die für das Individuum weitgehend unveränderlich sind zu einem wesentlichen Element der sozialen Differenzierung.

Um Diversität überhaupt benennen und erfassen zu können, müssen wir Personen erst einmal nach bestimmten Kategorien differenzieren oder klassifizieren. Klassifizieren und Kategorisieren sind grundlegende Praktiken, mit denen wir versuchen, die Welt um uns herum zu verstehen und zu ordnen. Dabei greifen wir sowohl auf gesellschaftlich etablierte und unhinterfragte als auch auf gezielt erzeugte Klassifikationssysteme zurück (Krüger, 2022, S. 23). Da unsere Vorstellung bestehender Kategorien und Klassen jedoch „zutiefst durch den Gedanken einer eindeutig bestimmten Abgrenzung geprägt“ ist (Durkheim & Mauss 1903/1987, S. 172), beschränkt sich das Klassifizieren auch

„nicht auf das bloße Konstituieren von Gruppen; vielmehr werden diese Gruppen zugleich auch nach überaus speziellen Beziehungen geordnet. [...] Jede Klassifikation impliziert [daher] eine hierarchische Ordnung, für die wir weder in der äußeren Welt noch in unserem Bewusstsein ein Vorbild finden“ (ebd., S. 176).

Bei Klassifikationen handelt es sich also um die gesellschaftliche Zuschreibung von Kategorien auf Individuen, die durch Abgrenzung soziale Differenz generieren. Dabei sind sie in historisch etablierte Klassifikationssysteme und dessen Wissensordnungen eingebettet, „die soziale Asymmetrien nicht lediglich als ‚natürliche‘ legitimieren, sondern überhaupt erst als solche hervorbringen“ (Emmerich & Hormel, 2013, S. 44). Gesellschaftlich betrachtet gibt es daher auch keine ‚unschuldigen‘ Unterscheidungen zwischen Männern und Frauen, Deutschen und Nicht-Deutschen, Weißen und Schwarzen oder Christ:innen und Muslim:innen. Denn nicht zuletzt treibt solche Differenzierungen eine homologe Klassifikationspraxis voran, die eine vermeintliche Normalität und deren Abweichung konstruiert (ebd., S. 238). Diversität muss als Resultat all dieser sozialen

Differenzierung verstanden und vor diesem Hintergrund auch als gesellschaftliches (nicht natürliches) Phänomen betrachtet werden.

Auch nach Hirschauer ist Diversität als Ergebnis kultureller Kategorisierungsprozesse zu verstehen, bei denen Menschen in unterschiedliche soziale Kategorien eingeordnet werden (Humandifferenzierung). Diese Kategorisierungen folgen dabei jeweils eigenen Logiken und sind anhand einer Vielzahl von Aspekten konstruiert (Hirschauer & Boll, 2017, S. 8). Die Verweildauer von Kategorien variiert, wobei Geschlecht oder *race* als lebenslang konstante Eigenschaften wahrgenommen werden, während sich das Alter permanent verändert. Bei Kategorien wie Nationalität oder sozialer Klasse wird hingegen systematisch mit Mobilität gerechnet (ebd., S. 9). Darüber hinaus implizieren unterschiedliche Kategorisierungslogiken verschiedene Formen von Asymmetrie, wobei die generelle Bevorzugung des „Wir“ gegenüber den „Anderen“ Abwertung und Idealisierung kombiniert (ebd.).

Dieser Prozess der Grenzziehung und Differenzierung, bei welchem Menschen als „die Anderen“ konstruiert und von einer vermeintlichen „Wir-Gruppe“ abgegrenzt werden, wird unter der Praxis des Othering zusammengefasst (Thomas-Olalde & Velho, 2011, S. 27). Dabei wird auf bestimmte Praktiken der Wissensproduktion zurückgegriffen, die subjektive Erfahrungen oder Beobachtungen mit objektivem Wissen gleichsetzen und bereits bestehende Machtdifferenzen epistemologisch untermauern (ebd., S. 29ff.). Innerhalb dieses Konstruktionsprozesses bleiben hegemoniale Gruppe üblicherweise unmarkiert, während die minorisierten „Anderen“ im stetigen Fokus stehen (ebd., S. 42). So bestätigt „das Sprechen über die Verhaltensweisen und Eigenschaften zu einer Gruppe gemachter Anderer [...] die Normalität von asymmetrischen Verhältnissen, in denen einige nie als ‚Andere‘ betrachtet werden“ (Messerschmidt, 2018, S. 24).

In Anbetracht dessen richtet sich unser Augenmerk im Kontext der digitalen Verwaltung auch auf die Konstruktion eines vermeintlichen Standards, der wiederum die Normalitätsgrenzen des Systems bestimmt und die Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen, die Personen mitbringen, als vermeintliche Sonderfälle bzw. als Abweichung von der Norm konstruiert.

Die Vorstellung von Eigenschaften, die Menschen im Alltagsverständnis unterschiedlich erscheinen lassen, ist komplex. Zugunsten einer Komplexitätsreduzierung übernehmen einige methodisch Zugänge jedoch alltagsweltliche Humandifferenzierungen in wissenschaftliche Kategorien. Dabei besteht die Tendenz, „soziale Zugehörigkeiten zu Eigenschaften von Individuen zu reifizieren“ anstatt sie primär als Eigenschaften der

Sozialorganisation zu betrachten (Hirschauer & Boll, 2017, S. 9). Um diesem ‚Gruppismus‘ (Rogers Brubaker) entgegenzuwirken, müssen soziale Zugehörigkeiten als Mitgliedschaften in sozialen Gebilden gefasst werden, die wiederum eine Palette von Unterschiedlichkeiten aufweisen können (ebd.).

Vor diesem Hintergrund richtet das Konzept der Humandifferenzierung den Fokus auf die Koexistenz mehrerer Mitgliedschaften: „Individuen haben Mitgliedschaften in Humankategorien ja nicht einzeln und isoliert, sondern immer mehrere parallel, gleichzeitig und kombiniert, sie haben sie immer schon als Mehrfachzugehörigkeit“ (ebd., S. 10).

So können sich beispielsweise die Humankategorien Alter und Behinderung sowohl im Hinblick auf unterschiedlich ausgeprägte digitale Kompetenz als auch auf Zugangsmöglichkeiten zu digitalen Anwendungen überschneiden. Wenngleich dieser Umstand in einigen Forschungsfeldern lange unterschlagen wurde, ist die Idee der Mehrfachzugehörigkeit von Individuen in der *differenzierungstheoretischen* Tradition der Soziologie sowie in anderen Ansätzen (z.B. der oben bereits eingeführten Theorie sozialer Welten; Strauss, 1978) angelegt und wird heute unter dem Konzept der *Intersektionalität* behandelt (Hirschauer & Boll, 2017, S. 10). Trotz der Vielfalt und Kontingenz von Differenzierungslinien ist zu betonen, dass „*nicht gewählte* Zugehörigkeiten wie Geschlecht, Ethnizität oder Alter, die durch kulturelle Kategorisierungsprozesse stabilisiert werden, zwar gesellschaftsgeschichtlich an Bedeutung verlieren, aber auch in Gegenwartsgesellschaften rein sachbezogene Klassifikationen immer noch unterlaufen“ (ebd., S. 11). In diesem Sinne verweisen Hirschauer und Boll mit dem „Un/doing Difference“-Konzept darauf, Differenzen nicht als feste Kategorien zu betrachten, sondern als gestaltbare soziale Konstruktionen, welche die Realität von Individuen maßgeblich prägen (ebd., S. 12f.). Dabei haben Individuen immer eine Mehrfachzugehörigkeit zu Humankategorien, die sich wiederum überlagern, verstärken oder gegenseitig relativieren können (ebd., S. 10f.).

Um Diversität benennen und deren Berücksichtigung im Feld beobachten zu können, müssen wir uns daher zunächst der Vielfalt sozialer Konstruktionsprozesse menschlicher Identitäten bewusstwerden, ohne diese jedoch selbst als starre Kategorien zu betrachten. Stattdessen müssen wir sensibel für die verschiedenen Perspektiven und Facetten von Diversität sein, um die dabei zutage tretenden Erfahrungen und Bedarfe erkennen und deren Berücksichtigung anschließend in den Prozessen der Verwaltungsdigitalisierung untersuchen zu können.

Wir sind uns darüber bewusst, dass Bürger:innen aufgrund unterschiedlicher Faktoren, beispielsweise des Alters, variierende Erfahrungen mit der Internetnutzung haben. Ihre

Perspektiven, Voraussetzungen und Bedürfnisse beim Umgang mit digitalen Diensten können dementsprechend stark divergieren. Diese Erkenntnis spiegelt sich auch in unseren Gesprächen mit Verwaltungsmitarbeitenden wider. Zugleich ist es wichtig zu betonen, dass die Digitalaffinität und entsprechende Kompetenzen nicht ausschließlich altersabhängig sind. Neben dem Alter und Behinderung können auch Sprachbarrieren den Zugang zu und die Nutzung von digitalen Diensten erheblich erschweren, insbesondere für Bürger:innen mit geringen oder keinen Deutschkenntnissen. Dies betrifft sowohl junge Zugewanderte als auch Migrant:innen der älteren Generation. Hier lässt sich von einer *Intersektionalität* sprechen, bei der sich die Humankategorien Alter und Herkunft überlagern und wechselseitig beeinflussen.

In Anbetracht dessen, dass soziale Zugehörigkeiten die Lebensrealität und den Alltag von Individuen maßgeblich prägen, ist es unerlässlich, diese vielfältigen Aspekte und Perspektiven in unserer Forschung zu berücksichtigen. Nur so können wir ein umfassendes Verständnis für die Bedarfe verschiedener Bevölkerungsgruppen und die damit einhergehenden Herausforderungen im Kontext der Digitalisierung entwickeln.

3 Methodisches Vorgehen

Mit der flächendeckenden Nicht-Erfüllung der OZG-Vorgaben eröffnet sich für uns ein relevantes soziologisches Untersuchungsfeld. Da eine fristgerechte Umsetzung dieser Vorgaben bis Ende des Jahres 2022 auch in Baden-Württemberg nicht erfolgt ist, können wir untersuchen, wie sich im Rahmen kommunaler Digitalisierungsprozesse technische Herausforderungen im Wechselspiel mit sozialen Gefügen auf die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben auswirken. Aus soziologischer Perspektive setzen wir uns mit Aushandlungsprozessen im Rahmen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen auseinander. Die Digitalisierung kommunaler Bürger:innendienste ist ein komplexes Unterfangen. Die zahlreichen beteiligten Akteure und die parallelen, vielfach miteinander verknüpften Prozesse erfordern einen Forschungsstil, der diese Vielschichtigkeit nicht nur abbildet, sondern auch seine analytische Stärke daraus gewinnt. Für die Erforschung der Aushandlungsprozesse im Kontext soziotechnischer Innovation benötigen wir also eine Methode, die uns ermöglicht, die verschiedenen Perspektiven, Interaktionen, Aushandlungen und Entscheidungsprozesse im Feld nachzuvollziehen und zu abstrahieren. So sollen Zusammenhänge hergestellt und Aushandlungsprozesse in ihrer Dynamik sichtbar gemacht werden.

Für dieses Vorhaben bietet sich ein qualitativ-interpretativer Forschungsansatz an. Qualitative Sozialforschung zeichnet sich – neben anderen Prinzipien, welche hier aus Platzgründen nicht ausgeführt werden können (siehe jedoch Strübing et al. 2018, 86 ff.) - durch Offenheit des Forschungsprozesses sowie einen Fokus auf die Prozesshaftigkeit des Feldes aus (Strübing, 2018, S. 25f.). Die „Frage nach dem *Wie* bestimmter Handlungsweisen [ist] wichtiger als die Bestimmung, dass eine bestimmte Handlungsweise vorliegt“ (Strübing, 2018, S. 27). Diese forschungsmethodologische Haltung erachten wir als zielführend bei der Beantwortung unserer Fragestellungen. Wie treffen Mitarbeitende der kommunalen Verwaltungen Entscheidungen im Digitalisierungsprozess? Wer ist an Entscheidungen beteiligt und wie laufen entsprechende Aushandlungsprozesse ab? Wie wird bestimmt, welche Aspekte bei der Digitalisierung von Dienstleistungen (nicht) berücksichtigt werden?

Insbesondere die Grounded Theory (GT) stellt als Forschungsstil einen Zusammenhang zwischen „Auswertungsverfahren und Organisation des Forschungsprozesses“ (Strübing, 2018, S. 121) her, sodass sie nicht nur eine Methode zur Datenauswertung, sondern einen umfassenden Forschungsstil zur Verfügung stellt.

Der von Strauss geprägten Variante der GT, auf die wir uns in diesem Bericht beziehen, liegt eine pragmatistisch-interaktionistische Erkenntnistheorie zugrunde. Realität befindet sich demnach „in einem kontinuierlichen Herstellungsprozess, kann also nicht als immer schon gegebene ‘Welt da draußen’ vorausgesetzt werden“ (Strübing, 2021, S. 41). Realität und Welt werden durch Akteure und ihre Handlungen in ihr geformt. Gleichzeitig verändern sich Akteure in Auseinandersetzung mit der Welt. Welt und Subjekt bringen sich somit in einem fortlaufenden Prozess wechselseitig hervor. Diese Haltung richtet sich gegen eine rationalistische Sicht, die die Welt als schon immer da und unabhängig während versteht: „For rationalism reality is ready-made and complete from all eternity, while for pragmatism it is still in the making“ (William James, [1907] 1931, S. 257). Die Grounded Theory greift entlang dieser Annahmen auf einen interaktionistischen Gesellschaftsbegriff zurück, der der Gesellschaft als einen fortwährenden, dynamischen Aushandlungs- und Hervorbringungsprozess fasst (Shalin, 1986). Wenn Subjekt und Welt nach pragmatistischer Sicht also nicht zwei streng getrennte Einheiten sind und Gesellschaft ein sich stetig wandelndes, dynamisch hergestelltes Geschehen ist, dann sind auch Technik und Mensch nicht getrennt voneinander zu betrachten, sondern Teil des gleichen Prozesses, den wir nur in seinem Zusammenspiel vollständig erfassen können. Für verschiedene Akteure bedeutet dies, dass sie sich grundsätzlich „mit derselben Natur auseinandersetzen haben, [...] dass ihnen diese in ihrer jeweiligen Praxis in unterschiedlichen Bedeutungen entgegentritt. Realität ist zwar objektiv, aber nicht universell“ (Strübing, 2021, S. 41).

Der empirische Gegenstand wird somit, entlang der erkenntnistheoretischen Fundierung, in der GT als „interaktiv hergestellt, prozesshaft und perspektivgebunden verstanden“ (Strübing, 2018, S. 123). Dementsprechend ermöglicht sie uns, die komplexen Dynamiken inter- und innerkommunaler Aushandlungsprozesse zu betrachten und hierbei zahlreiche unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen. Ziel ist die Entwicklung einer gegenstandsbezogenen Theorie, die zum tieferen Verständnis des Themas im untersuchten Feld beiträgt (Strübing, 2018, S. 142).

Die GT verzichtet „bei der Formulierung eines Forschungsvorhabens auf gegenstandsbezogene theoretische Vorannahmen“ (Strübing, 2018, S. 125). Gleichwohl ist es für Forschende nicht möglich, sowohl theoretisches Vorwissen als auch alltagsweltliche Erfahrung über bzw. mit dem Gegenstand gänzlich auszublenden. Von entscheidender Bedeutung ist deshalb, dass dieses „Wissen [...] gerade nicht in Vorannahmen münde[t], sondern eher eine hochdifferenzierte [...] Neugierde erzeug[t]“ (ebd.). Strauss bewertet

vorhandenes Vorwissen sogar ausdrücklich als positiv. Es geht also nicht um einen „unterstellten Verzicht“ auf Vorwissen und Erfahrung, sondern um den *sensiblen* Umgang mit Gleichem (Strübing, 2021, S. 63).

Um Aushandlungsprozesse in ihrer Dynamik nachzuvollziehen und sichtbar zu machen, sind quantitative Methoden, die die jeweils aktuelle Beschaffenheit des Feldes durch Zahlen verfügbar machen, für unser Vorhaben also ungeeignet. Auch andere qualitative Verfahren wie Ethnografien schließen wir für unsere Forschung aus. Ein Feldaufenthalt dieser Art ist im Rahmen dieses Forschungsprojekts aufgrund der verfügbaren zeitlichen Ressourcen nicht realisierbar. Zudem verspricht die besondere Beschaffenheit des Feldes nicht den benötigten Ertrag.

Da sich die GT durch einen iterativ-zyklischen Prozess auszeichnet (mehr dazu in Kapitel 3.2), sind die folgenden Kapitel zur Datengenerierung und -auswertung nicht als strenge und lineare Abfolge zu sehen, sondern als verschiedene Schritte im Forschungsprozess, die sich zyklisch wiederholen (Strübing, 2021, S. 51f.).

3.1 Datengenerierung

Aufgrund unseres Vorhabens, soziale Aushandlungsprozesse in der Digitalisierung kommunaler Verwaltungsleistungen von verschiedenen Perspektiven aus sowie digitale Angebote der Kommunen in ihrem Ist-Zustand zu erforschen, suchen wir den empirischen Zugang auf mehreren Ebenen: Zu Beginn des Forschungsprozesses verschaffen wir uns mittels einiger Dokumentenanalysen einen ersten Einblick in die digitalen Angebote der Kommunen. Nachdem uns ein erster Feldzugang über die Ansprache des Hauptamtsleiters einer Kommune gelungen ist, folgen qualitative, leitfadengestützte Forschungsinterviews mit Akteuren kommunaler Digitalisierungsprozesse. Forschungsinterviews stellen hierbei eine besondere Form der qualitativen Datengewinnung dar, da dabei die forschungsrelevanten Daten im Modus der mündlichen Kommunikation gewonnen werden (Misoch, 2019, S. 13).

Um ein rechtlich und ethisch korrektes Verfahren zu gewährleisten, holen wir außerdem bei jedem Forschungsinterview eine informierte Einwilligung (auch informiertes Einverständnis, engl. informed consent) ein. Im Rahmen dieser Einwilligung erhalten Akteure im Feld alle für sie relevanten Informationen: vom Forschungsinteresse, über die Art der Anonymisierung und Datenverwaltung, bis zu dem Hinweis, dass das Gespräch jederzeit abgebrochen werden kann.

Darüber hinaus setzen wir teilnehmende Beobachtungen ein, um Aushandlungsprozesse aus der Praxis heraus zu erforschen. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass jeweils die dichte Beschreibung des Phänomens das Ziel ist, um somit ein Verstehen „von innen heraus“ zu ermöglichen (ebd.). Im Folgenden führen wir die einzelnen Bausteine der Datenerhebung methodologisch aus; die Darstellung der teilnehmenden Beobachtung sowie der Dokumentenanalyse erfolgt dabei sehr kurz, da unser methodischer Feldzugang primär auf qualitativen Forschungsinterviews beruht.

3.1.1 Qualitative Forschungsinterviews

Qualitative, halboffene und leitfadengestützte Forschungsinterviews sind unsere primäre Methode zur Datengenerierung. Hierbei stehen einzelne Befragte (mehr dazu in Kapitel 3.2) im Zentrum eines Forschungsinterviews. Mittels des Forschungsinterviews werden somit Daten gewonnen, die „das Produkt verbaler Kommunikation sind, in welchen Aspekte der Wirklichkeit in der Regel nicht registriert, sondern rekonstruiert werden“ (Honer, 2011, S. 95).

Halboffene Forschungsinterviews orientieren sich an einem Leitfaden, der zwar Themen und Fragestellungen vorgibt, nicht jedoch die Reihenfolge der Themen und Antwortmöglichkeiten festlegt. Die Interviewten können frei und nach eigenem Ermessen antworten (Misoch, 2019, S.13). Dies ermöglicht uns, von den Akteuren selbst gewählte Relevanzen und entsprechend differenzierte, vielschichtige Perspektiven auf unseren Forschungsgegenstand zu generieren und ist für uns das zentrale Entscheidungskriterium, diese Art der halboffenen Interviewführung umzusetzen.

Der Leitfaden fungiert dabei als „rote[r] Faden“ für die Datengenerierung (Misoch, 2019, S.66). Inhaltlich deckt er alle im Forschungsinterview anzusprechenden relevanten Themen ab, wobei in der Regel die Reihenfolge der Fragestellung dem Interviewenden freigestellt ist. Die Fragen sind möglichst offen formuliert, um den Interviewten die Möglichkeit zu eröffnen, frei zu antworten und offen von eigenen Relevanzen, Gefühlen und Erfahrungen zu erzählen. Ziel des Leitfadens ist es, den Datengenerierungsprozess inhaltlich in geringem Umfang zu leiten, um somit eine Vergleichbarkeit der Daten sicherzustellen. Der Leitfaden soll dabei jedoch trotz thematischer Steuerung genügend Raum für spontane Modifikation und neue Erkenntnisse lassen (ebd.).

Der von uns entworfene und im Forschungsprozess angepasste Leitfaden vermittelt also zwischen Offenheit und Strukturiertheit: so strukturiert wie nötig, so offen wie möglich. Vorab formulierte Fragen, z.B. nach Herausforderungen im Rahmen von

Digitalisierungsprozessen, können in flexibler Reihenfolge und situativ angepasst werden, wodurch es unseren Interviewten möglich ist, ihre Perspektiven und Einschätzungen ausführlich darzustellen. Die flexible Gestaltung von Interviewleitfäden ermöglicht uns so, latente Inhalte und individuelle Relevanzstrukturen der Befragten offenzulegen (Strübing, 2013, S. 92f.).

Im Hinblick auf unsere Fragestellung, inwiefern gesellschaftliche Diversität und damit verbundene Bedarfe und Anforderungen an digitalisierte Leistungen im Feld verhandelt und berücksichtigt werden, entscheiden wir uns aus forschungsstrategischen Gründen, den Begriff *Diversität* und unser damit verbundenes Interesse bei der Datengenerierung zunächst nicht explizit zu artikulieren und damit verbundene Fragen eher nachgeordnet zu thematisieren. Stattdessen achten wir im Gespräch darauf, einen Bogen zu diesen Themen zu spannen und an den entsprechenden Stellen im Forschungsinterview explizit nachzuhaken. Da Diversität in gegenwärtigen Diskursen häufig mit ausgeprägten moralischen Konnotationen verbunden ist, hoffen wir auf diese Weise möglichst ungeschönte Berichte generieren zu können.

3.1.2 Teilnehmende Beobachtung

Wo die Praktiken einer öffentlichen Beobachtung in den Digitalisierungsprozessen zugänglich sind, ergänzen wir unseren empirischen Zugang durch teilnehmende Beobachtungen, die nach Reckwitz “gewissermaßen die natürliche, ihr korrespondierende Methode der Praxeologie [sind]” (Reckwitz, 2008, S. 196). Unsere teilnehmenden Beobachtungen sind offene Beobachtungen, das heißt, Akteure im Digitalisierungsfeld werden über unser Forschungsvorhaben informiert. Dabei ist uns bewusst, dass eine Beeinflussung des Feldes durch unsere teilnehmende Beobachtung stattfindet. Im Paradigma der qualitativen Forschung wird diesem Problem begegnet, indem die Rolle der Beobachtenden im Feld analytisch mitreflektiert wird (Strübing, 2022, S. 61). Um die Qualität der Protokollierung deutlich zu verbessern, fertigen wir schriftliche Notizen bereits in der Beobachtungssituation an (Strübing, 2022, S. 62). Durch teilnehmendes Beobachten wollen wir die “wechselseitigen Motivunterstellungen der Handelnden rekonstruktiv erfassen”, um so das wie von Aushandlungsprozessen besser zu verstehen (ebd.).

3.1.3 Dokumentenanalyse

Neben der Datengewinnung in Form von Interviews und Beobachtungen führen wir auch Dokumentenanalysen durch. Öffentliche Dokumente, die nicht im Forschungskontext

entstehen, können anhand der Dokumentenanalyse in die Forschung miteinbezogen werden (Salheiser, 2019, S. 1119). Es kann sich hier um Bücher, Akten oder auch Tagebücher handeln: „Maßgeblich ist, welche Erkenntnisse über soziales Handeln sich aus einem Dokument erschließen lassen und welche sozialen Prozesse und Strukturen daraus rekonstruiert werden können.“ (Salheiser, 2019, S. 1120).

Im Hinblick auf Diversitätsaspekte widmen wir uns dem öffentlichen Auftritt der Bürger- und Landratsämter im Internet sowie deren online zugänglichen Dienstleistungsangeboten. Uns interessiert, wie es mit der Berücksichtigung verschiedener Sprachen steht, und ob akustische Versionen für Menschen mit Sehenschränkungen oder Texte in leichter Sprache bereitgestellt werden. Darüber hinaus achten wir auch auf die sprachliche Berücksichtigung der Geschlechter.

3.2 Datenauswertung

Die Grounded Theory nach Anselm Strauss baut auf Deweys „Modell des iterativ-zyklischen Problemlösens“ auf, in dem Datengewinnung, -analyse und Theorieentwicklung ein interdependentes Gefüge bilden und simultan stattfinden (Strübing, 2021, S. 73; S. 11). Auf diese Weise lassen sich die thematischen Schwerpunkte während des gesamten Prozesses flexibel und kreativ ausrichten, ebenso wie weiterführende Forschungsfragen generieren, die sich während der Datengewinnungsphase abzeichnen - was sich auch in unserem Forschungsprozess widerspiegelt (Strübing, 2004, S. 18). Wesentlich für diesen Forschungsstil ist die Erkenntnis, dass keines dieser Prozesse abgeschlossen oder gar endgültig ist (Strübing, 2021, S. 11). Auch die „Theorie bildet nicht den Endpunkt des Forschungsprozesses“ (ebd.).

Kodieren

In der praktischen Anwendung finden sich drei Kodierungsmodi: das offene, das axiale und das selektive Kodieren. Das empirische Material wird hierbei systematisch in einem dreischrittigen Vorgehen analysiert, wobei Codes und anschließend Kernkategorien das heißt inhaltliche Konzepte, sowie Relationszusammenhänge herausgearbeitet werden (Strübing, 2021, S. 15). Statt einer starr vorgegebenen Abfolge des Kodierparadigma versteht die GT dieses als Vorschlag und strebt vielmehr einen reflexiven Forschungsprozess an, in dem sowohl neue als auch bereits gewonnene Daten kontinuierlich miteinander

verglichen werden („constant comparative method“) (Strübing, 2004, S. 16; Strübing, 2021, S. 17).

Die erste, zunächst wenig strukturierte Annäherung an das Material stellt das *offene Kodieren* dar (Strübing, 2021, S. 18). In diesem Schritt liegt unser Hauptaugenmerk darauf, das gewonnene Datenmaterial "aufzubrechen" und sich mittels einer line-by-line Analyse in das Interviewmaterial einzuarbeiten (Strübing, 2021, S. 21). Gerade deshalb verzichten wir bei der Transkription der Forschungsinterviews bewusst auf größere sprachliche Glättungen, um möglichst die Authentizität des Materials zu bewahren. Auch Dialekte, die in unserem Forschungsgebiet, dem Bundesland Baden-Württemberg, beheimatet sind, geben wir in den Transkripten wieder. Im nächsten Schritt erfolgt das *axiale Kodieren*, bei dem wir wichtige Eigenschaften und wiederkehrende Konzepte im Material identifizieren. Hieraus ergeben sich neue Aspekte und Blickwinkel, um das Material erneut zu durchleuchten. Das Ziel ist es schlussendlich, ein „Bedeutungsnetzwerk“ zwischen den aufgespurten Konzepten zu schaffen, mit dem wir uns auf eine höhere Abstraktionsebene begeben (Strübing, 2021, S. 19). Darauf aufbauend konzentrieren wir uns beim *selektiven Kodieren* auf die Auswahl und Definition von zentralen theoretischen Konzepten, die uns „ausgehend von der zu beantwortenden Forschungsfrage“ als „roter Faden“ dienen sollen (Strübing 2008, S. 288). An dieser Stelle rückt vielmehr die „fallvergleichende Perspektive“ in den Fokus (Strübing, 2021, S. 19). Konkret schauen wir nach weiterem Auftauchen und Variationen der identifizierten Konzepte. Dabei bringen wir mehrere Fälle systematisch „miteinander ins Gespräch“, leiten aus dieser Vergleichspraxis unsere theoretischen Ausführungen ab und justieren unsere analytische Perspektive nach, um eine konsistente und schlüssige Analyse und Theorieentwicklung zu gestalten (Strübing 2008, S. 288).

Während des gesamten Forschungsprozesses halten wir unsere theoretischen Ideen und analytische Perspektiven in Memos fest. Das Verfassen von Memos dient dabei einerseits als Gedächtnisstütze, stellt aber auch zugleich einen zentralen Reflexionspunkt dar (Strübing, 2021, S. 37). Das Schreiben kann dabei als unterstützender Denkprozess verstanden werden, mit dem Ziel, die "Entscheidungsprozesse in der Theorieentwicklung" zu flankieren (Strübing, 2021, S. 36).

Sample

Wir betreten das Forschungsfeld über einzelne Kommunen und suchen den Zugang zunächst durch Mitarbeitende der Digitalisierungsabteilungen. Sukzessive erweitern wir

das Sample um weitere Kommunen in verschiedenen Größenordnungen sowie Perspektiven der Mitarbeitenden aus Fachämtern, um eine Vergleichbarkeit zu erzielen. Unser Sample umfasst insgesamt 19 leitfadengestützte, halboffene Forschungsinterviews sowie zehn teilnehmende Beobachtungen. Wir berücksichtigen darin vier Kommunen unterschiedlicher Größenordnung, sowie die Ebene der Landkreise.

Dabei halten wir stets die Frage im Hinterkopf: Verläuft die Digitalisierung von Bürger:innendiensten in Abhängigkeit von der Größe der Kommune unterschiedlich? Welche Perspektiven eröffnen sich - und welche Perspektiven bleiben aus? Zusätzlich streben wir an, den übergreifenden Kontext zu erfassen, weshalb wir die Landkreisebene (Landratsamt) in das Sample aufnehmen. Aufgrund häufiger Erwähnungen externer Dienstleister:innen in den Forschungsinterviews möchten wir auch ihre Perspektive hinzuziehen. Leider finden wir keinen Zugang in diese Organisation, und aus forschungspraktischen Gründen verfolgen wir diese Perspektive nicht weiter.

Typenbildung

Um unsere Ergebnisse generalisierend darstellen und Vergleichbarkeit herstellen zu können, nutzen wir die Typenbildung als zentrales Tool (Strübing, 2022, S. 235). Dieses nutzen wir nicht erst am Ende der Datenauswertung, sondern während des gesamten Prozesses. So kann eine erklärende Perspektive durch “die in der vergleichenden Analyse in homogenen und heterogenen Fallkontrastierungen gewonnen werden” (Strübing, 2022, S. 235). Dabei betrachten wir beispielsweise die verschiedenen Herangehensweisen an Umstellungsprozesse, Überzeugungsstrategien zur Vermittlung der eigenen Perspektive sowie Kompetenzen.

3.2.1 Situationsanalyse

Fast fünfzig Jahre praktische Anwendung der GT haben zu einer Vielzahl von Differenzierungen und Präzisierungen im Verfahren geführt, ebenso wie zu einigen Versuchen, den Forschungsstil neu auszurichten. Die US-amerikanische Soziologin Adele Clarke, die von Strauss ausgebildet wurde, hat den jüngsten und gleichzeitig umfassendsten Neuentwurf vorgelegt (Strübing, 2018). Darin bezieht sie sich auf die GT als qualitativen Forschungsansatz und schlägt vor, diesen vor dem Hintergrund des *postmodern turn* um ihren Ansatz der *Situationsanalyse* (SitA) zu erweitern (Clarke, 2012). Sie befürwortet eine Sozialforschung, die hinsichtlich der pluralen Welt, „die tatsächliche Komplexität multiperspektivisch erlebter und gestalteter Sozialität erfassen und Diversität und

Ambiguität sichtbar machen kann“ (Strübing, 2021, S. 111). Sozialität schließt dabei für Clarke, neben Sozialstruktur und Interaktion, auch die Analyse von Diskursen mit ein (Strübing, 2018). Clarke unterscheidet die GT und die SitA wie folgt:

“In GT, the primary focus is on human action—on the processes of what is happening socially. In sharp contrast, in SA primary focus is on the situation being studied, on all the elements in that situation both human and nonhuman, and on the varied relations among those elements” (Clarke, Washburn, Friese, 2022 [2015], S. 5).

Die SitA beginnt mit der empirischen Untersuchung der Handlungssituation. Clarke geht davon aus, dass jedes Element in der Situation auf eine oder mehrere Weise(n) andere Elemente in der Situation „konstituiert und beeinflusst“ (Clarke, 2012, S. 114). Zu diesen Elementen gehören beispielsweise Dinge und Menschen, Diskurse, Institutionen und Organisationen, Praxisfelder, Symbole, Kontroversen (ebd., 2012, S. 126). Für die Durchführung der Situationsanalyse in der Forschungspraxis erweitert Clarke das praktische Werkzeug der GT um Techniken des *mapping*, „in denen schrittweise Zusammenhänge aus den verschiedenen Akteursperspektiven herausgearbeitet und grafisch veranschaulicht werden“ (Strübing, 2018, S. 143). Die SitA schließt zudem die Reflexivität der Forschenden mit ein, indem die Vorannahmen der Forschenden offengelegt und in den Maps festgehalten werden sollen. Auch nicht vorhandene oder unausgesprochene Elemente, sogenannte “Orte des Schweigens”, sollen mithilfe der SitA erkannt werden (Clarke, 2012, S. 123).

In unserer Forschung nutzen wir Situations-Maps, um uns einen Überblick über das bereits vorhandene Datenmaterial zu verschaffen. Wir erstellen im ersten Schritt abstrakte - also ungeordnete - Situations-Maps, in denen zunächst alle relevanten menschlichen und nicht-menschlichen Elemente in der spezifischen Situation weitestgehend deskriptiv dargelegt werden. Mit geordneten Situations-Maps setzen wir die Elemente anschließend miteinander in Beziehung und ordnen sie übergeordneten Kategorien zu. In unserem Forschungsfeld identifizieren wir beispielsweise verschiedene Akteure, Diskurse, technische Artefakte, Probleme, Ressourcen, Methoden und Verfahren. Maps sollen jedoch nicht als „endgültige Analyseergebnisse“ missverstanden werden, sondern sind vielmehr analytische Übungen, mit dem Ziel der Erkenntnisgewinnung (Clarke, 2012, S. 121). Wir greifen daher auf die durch Maps gewonnenen relationalen Bestimmungen zurück und bringen sie in den fortlaufenden Kodierprozess nach den Verfahren der GT ein. So können wir unsere Analysen um eine dichtere Perspektive einzelner Vernetzungen ergänzen.

3.3 Resümee und Einschränkungen

Das beschriebene Vorgehen erlaubt uns eine umfassende Analyse kommunaler Digitalisierungsprozesse. Die Grounded Theory als Forschungsstil ermöglicht es, die verschiedenen Perspektiven, Interaktionen, Aushandlungen und Entscheidungsprozesse im Feld nachzuvollziehen und zu abstrahieren. Zusammenhänge können hergestellt und Aushandlungsprozesse in ihrer Dynamik sichtbar gemacht werden. Durch die Offenheit des Forschungsstils ist es uns möglich, sowohl Daten aus Forschungsinterviews und Beobachtungen als auch aus Dokumentenanalysen hinzuzuziehen. Zudem können wir während des gesamten Forschungsprozesses thematische Schwerpunkte flexibel ausrichten und entsprechend weitere Daten generieren.

Aus der Beschaffenheit des Forschungsfeldes und der Konzeption des Forschungsprojekts ergeben sich jedoch auch einige Einschränkungen für diesen Bericht, die gleichzeitig Anknüpfungspunkte für anschließende Forschungsprojekte bilden. Die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf Baden-Württemberg und können aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands nur begrenzt auf andere Bundesländer übertragen werden. Durch die zeitliche Beschränkung des Forschungsprojekts und die oft langwierige Umsetzung von Digitalisierungsprozessen können viele der Prozesse nicht vollständig verfolgt werden. Das Forschungsfeld ermöglicht uns Einblicke in verschiedene Prozesse zu unterschiedlichen Zeitpunkten, erschwert jedoch eine Erfassung vom Anfang bis zum Ende. Einige Perspektiven, wie die der Dienstleister, werden in diesem Bericht nicht abgebildet, da wir keinen Zugang in diese Organisation finden und diese Perspektive aus forschungspraktischen Gründen nicht weiterverfolgen.

Der vorliegende Bericht soll zudem weder den aktuellen Zustand der Digitalisierung bewerten noch Lösungsvorschläge bieten, sondern vielmehr einen Beitrag zum Verständnis von Aushandlungsprozessen im Rahmen von kommunalen Digitalisierungsprozessen in Baden-Württemberg leisten.

4 Was wird wie digitalisiert: Zwei Fallbeispiele

Den Fokus unseres Forschungsvorhabens bilden Aushandlungsprozesse im Rahmen der kommunalen Digitalisierung, angestoßen durch den Erlass des OZG. Doch um welche Dienstleistungen kann es konkret gehen, wenn wir über die Digitalisierung von Bürger:innendiensten sprechen? Wie gehen die Mitarbeitenden der Verwaltungen vor, um diese zu digitalisieren? Mit welchen Herausforderungen und Hürden werden sie konfrontiert? Welche Mittel und Wege nutzen sie, um diese zu überwinden?

Wir greifen in diesem Kapitel zwei Fälle aus verschiedenen Kommunen heraus, die wir in Form von Forschungsinterviews und teilnehmenden Beobachtungen begleiten und kennenlernen durften: Den Prozess der Jugendgemeinderatswahl in Karlsruhe und die Digitalisierung des Gesundheitsantrags im Landkreis Böblingen. Sie sollen dabei helfen, unser Forschungsinteresse und den Ablauf von Digitalisierungsprozessen besser verstehen und nachvollziehen zu können.

4.1 Fallbeispiel 1: Jugendgemeinderatswahl in Karlsruhe

Wie in vielen anderen Kommunen in Baden-Württemberg und dem Rest Deutschlands, wird auch in Karlsruhe ein Jugendgemeinderat zur Vertretung der Interessen von Jugendlichen gegenüber Stadtverwaltung und Gemeinderat gewählt. Jugendliche im Alter von 13 bis 17 Jahren haben die Möglichkeit, sich als Kandidat:innen für ihren Stadtbezirk zur Wahl zu stellen und von den wahlberechtigten Jugendlichen wählen zu lassen.

Die zuständigen Mitarbeitenden aus Karlsruhe möchten in diesem komplexen und mehrstufigen Prozess einen konkreten Schritt optimieren: Den Bewerbungsvorgang der Kandidat:innen. Es soll eine Software gefunden werden, in der die Bewerbenden abgebildet und zugehörige Unterlagen wie die Einverständniserklärung der Erziehungsberechtigten abgelegt werden können. Die Wahl selbst soll vorerst noch nicht digital ablaufen.

4.1.1 Ist- und Soll-Zustand

Eine Herausforderung im Digitalisierungsprozess der Jugendgemeinderatswahlen ist die historisch gewachsene Verankerung der Wahlen in zwei unterschiedlichen Ämtern der Stadtverwaltung. Zum Zweck der Anonymisierung werden diese Ämter als Amt X und Amt Y bezeichnet. Potenzielle Kandidat:innen für den Jugendgemeinderat können ihre Bewerbung sowohl bei Amt X als auch bei Amt Y einreichen. Beide Ämter prüfen im Anschluss die bei ihnen eingegangenen Bewerbungen und erfassen die Kandidat:innen in

Excel-Tabellen. Diese Excel-Tabellen müssen anschließend aufwändig zusammengeführt und die Kandidat:innen in dem Programm hinterlegt werden, das die Verwaltung aktuell nutzt. Beide Ämter sind also am Bewerbungs- und Wahlprozess beteiligt, was aufwändige Synchronisierungen und Abstimmungen erforderlich macht (B3.B, S.1).

Um diesen Mehraufwand zu verringern, sind die verantwortlichen Ämter mit einem konkreten Anforderungsprofil auf die Digitalisierungsabteilung der Stadt Karlsruhe zugegangen (B3.B, S.1). Das Ziel: Es soll eine Software gefunden werden, die ein gemeinsames Backend für beide Ämter zur Verfügung stellt, Listen generiert und die Sachbearbeitung somit einfacher und schneller macht. Sowohl die aufwändige Pflege und der Austausch von Excel-Tabellen als auch die händische Listenerstellung sollen wegfallen, die Unterschriftenanforderung von Erziehungsberechtigten soll vereinfacht werden (Grafik OKR²). Der SOLL-Prozess sieht vor, dass Bewerbungen weiterhin bei Amt X und Amt Y eingereicht werden können, beiden Ämtern aber durch die gesuchte Anwendung ein gemeinsames Backend zur Verfügung steht und gemeinsames Arbeiten erleichtert wird.

4.1.2 Herausforderungen F1

Max Hartmann, ein Mitarbeiter der Digitalisierungsabteilung, lädt unser Forschungsteam zur Teilnahme an einem Online-Meeting zur Besprechung einer potenziellen Software ein. Zuvor findet ein Eins-zu-eins-Gespräch zwischen Max Hartmann und einer Person aus unserem Forschungsteam statt, um uns über den Hintergrund und das bisherige Geschehen aufzuklären. Das Meeting zur Vorstellung und Beurteilung der letzten potenziellen Software findet online statt. Es nehmen Max Hartmann selbst, eine Kollegin aus der Digitalisierungsabteilung sowie jeweils zwei bzw. drei Personen aus den Ämtern X und Y teil. Zudem ist eine Person aus unserem Forschungsteam anwesend. Im Meeting zeigen sich einige Aspekte, die die Umsetzung der Digitalisierung und die Vereinfachung der Zusammenarbeit während der Bewerbungsphase erschweren.

Abstimmung und Kommunikation

Die Durchsicht potenzieller digitaler Lösungen und die Entscheidung für eine solche stellen Herausforderungen bei der schnellen Umsetzung von Digitalisierungsprozessen dar. So auch im Fall der Jugendgemeinderatswahl in Karlsruhe. Von Max Hartmann erfahren wir, dass vor unserem Dazustoßen bereits verschiedene Software-Optionen sondiert und

² Aus Gründen der Anonymisierung sind die Grafiken dieses Prozesses sowie das Dok1 nicht Teil des Berichts. Auf Nachfrage können die Belege zur Verfügung gestellt werden.

mögliche Lösungen eingegrenzt worden seien. Bei dem bevorstehenden Termin solle nun eine konkrete Software, die letzte verbleibende Option, besprochen sowie die Demo-Version getestet werden. Falls diese Software die Vorgaben nicht erfüllen sollte, bleibe laut Hartmann noch die Möglichkeit, eine eigene Lösung programmieren zu lassen. Diese Lösung sei jedoch teurer und aufwändiger, als eine bereits vorhandene Software zu kaufen (B3.B, S. 1f.).

Aufgrund unseres späten Dazustoßens zu diesem Prozess bleibt für uns unklar, aus welchen Gründen die vorher getesteten Programme für nicht brauchbar befunden wurden. Gleichzeitig verdeutlichen die Schilderungen von Hartmann jedoch die Schwierigkeit, passende digitale Lösungen für bestehende Prozesse zu finden. Weitere Beobachtungen zeigen zudem, dass die Beteiligung und Zusammenarbeit unterschiedlicher Ämter und externer Dienstleister Entscheidungsprozesse erschweren und verlangsamen kann.

Hartmann thematisiert im Meeting ein Problem, das noch zu lösen wäre, wenn sie sich für das aktuell diskutierte Programm entscheiden: Die Software biete kein Online-Formular, über das sich die Jugendlichen direkt bewerben können. Ein solches Formular müsste die Stadt selbst entwickeln und einpflegen. Auch ein Ablageort für die Einverständniserklärung der Erziehungsberechtigten sei noch nicht vorhanden. Hartmann habe diesbezüglich aber bereits mit dem Hersteller Rücksprache gehalten und es sei nun in Planung. Er schlägt vor, sich die genannten Bedingungen vom Hersteller zusichern zu lassen (B3, S.2). Ein Mitarbeiter aus Amt X möchte ein zusammenfassendes Dokument schreiben, mit dem Hartmann auf den Hersteller zugehen kann (B3, S. 5f.).

Verschiedene Anliegen aus allen beteiligten Ämtern, vermehrte Korrespondenz bezüglich noch zu klärender Fragen und entsprechende Nachfragen beim Hersteller bremsen den Digitalisierungsprozess.

Optimierungspotenzial

Sowohl während des Meetings als auch durch die erstellten Dokumente zur Prozessmodellierung (Grafik OKR, Grafik IST_-_Jugendgemeinderatswahl_Bewerbung) wird deutlich, dass sich die beteiligten Personen detailliert mit der Digitalisierung dieses Arbeitsschrittes der Jugendgemeinderatswahl auseinandergesetzt haben. Es werden klare Vorstellungen und Ziele formuliert, wie der Bewerbungsprozess ablaufen soll, um die Effizienz zu steigern. Auch konkrete Schritte im bestehenden Prozess werden benannt, die optimiert werden sollen.

Uns stellt sich hierbei die Frage, warum speziell ein gemeinsames Backend und synchronisiertes Arbeiten ermöglicht werden soll, anstatt den Prozess in seiner Gänze neu zu organisieren. Wieso wird der Bewerbungsprozess nicht bei nur einem der bisher beteiligten Ämter verankert? So könnte die Doppelstruktur umgangen werden; die Notwendigkeit eines gemeinsamen Backends und die Suche nach einer entsprechenden Software wären hinfällig.

Hartmanns Versuch einer Erklärung (Dok1) deutet darauf hin, dass sich diese Doppelstruktur im Laufe der Zeit als eine Praktik, eine Gewohnheit von dieser spezifischen Kommune etabliert hat und zu einem früheren Zeitpunkt sinnvoll und ertragreich gewesen sein mag, heute aber faktisch die volle Ausschöpfung des Optimierungspotenzials verhindert. Er äußert darüber hinaus die Vermutung, beide Ämter profitierten davon, das publikumswirksame Thema Jugendwahl zu verwalten.

Max Hartmann erläutert im beobachteten Meeting einige Vorteile der potenziellen Software - unter anderem die Möglichkeit, Tabellen mit den Wahlberechtigten und Kandidat:innen zu generieren sowie das Wahlergebnis als Excel-Tabelle ausgeben zu lassen (B3, S. 3). Er verweist zudem darauf, dass auch die Wahl selbst online über die Software durchgeführt werden könne. Ein Teilnehmer aus Amt Y betont allerdings, dass die Nutzung dieser Möglichkeit aktuell nicht angedacht sei. Ein Mitarbeiter aus Amt X schließt sich an und erklärt, dass die eigentliche Wahl nicht das Problem sei, das gelöst werden müsse. Er betont, es sei vielleicht auch schön, Stimmen gemeinsam analog auszuzählen (B3, S. 4). Diese positive Wahrnehmung des gemeinsamen Stimmenaushählens veranschaulicht die Wertschätzung traditioneller, analoger Praktiken. Andererseits stellt sich die Frage, ob sich in diesem Widerstand auch Angst vor dem Verlust sozialer Kontaktpunkte durch fortschreitende Digitalisierung manifestiert. Das Festhalten an gewohnten Praktiken führt im Fall der Karlsruher Jugendgemeinderatswahl dazu, dass Mehraufwand im Tausch für analoge soziale Kontakte in Kauf genommen wird.

4.1.3 Zwischenresümee

Das Beispiel der Karlsruher Jugendgemeinderatswahl veranschaulicht, dass die Herausforderungen innerhalb eines Digitalisierungsprozesses vielfältig sind. Neben der technischen Umsetzung, die zwischen unterschiedlichen Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung abgestimmt werden muss, zeigt sich eine historisch gewachsene Doppelstruktur bei Amt X und Amt Y, die eine Reorganisation und die volle Ausschöpfung des Optimierungspotenzials verhindert. Hier kann unter anderem die Frage gestellt werden,

wie Akteure Handlungsmacht generieren, um bestimmte Abläufe und Strukturen festzulegen. Wie wird entschieden, dass die Doppelstruktur beibehalten und statt einer Reorganisation des Prozesses ein gemeinsames Backend umgesetzt wird? Hier spielen Macht, Hierarchie und die Aushandlung unterschiedlicher Perspektiven eine Rolle. Der Verlust von Kontaktpunkten durch fortschreitende Digitalisierung und der Widerstand gegen diese Entwicklung können am Beispiel des Arguments, dass Stimmen gemeinsam auszählen schön sei (B3, S. 4) erkannt werden. Auch finanzielle Grenzen und die Suche nach effektiven Lösungen innerhalb dieses Rahmens stellen die Mitarbeitenden der Kommunen vor Herausforderungen.

4.2 Fallbeispiel 2: Digitalisierung des Gesundheitsantrags im Landkreis Böblingen

Um bestimmte berufliche Tätigkeiten im Gesundheitsbereich ausführen zu dürfen, benötigen Interessent:innen eine Befugnis des Gesundheitsamtes. Hierfür müssen sie einen Antrag stellen. Diesen Antrag bezeichnen wir zum Zwecke der Anonymisierung als *Gesundheitsantrag*. Da die Beantragung vom Regierungsbezirk abhängt, darf lediglich eine geringe Anzahl der insgesamt 38 Gesundheitsämter in Baden-Württemberg den Gesundheitsantrag zur Verfügung stellen. Eines davon ist das Gesundheitsamt des Landkreises Böblingen, welches auch die Digitalisierung des Gesundheitsantrags umsetzt. Unser Forschungsteam spricht mit zwei Mitarbeiterinnen, die in diesen Digitalisierungsprozess involviert sind: Sabine Dehner aus dem Gesundheitsamt und Konstanze Becker, Mitarbeiterin der Digitalisierungs-Abteilung.

Sabine Dehner erläutert, dass sich während der Pandemie gezeigt habe, „wie wenig“ (I17, #00:51:33-0#) die 38 Gesundheitsämter digitalisiert seien. Zudem gebe es nur wenig Vernetzung zwischen den einzelnen Ämtern:

„Weil wir sind jetzt/ also wir Gesundheitsämter untereinander sind jetzt nicht soo massiv miteinander verknüpft, des is/ wie gsagt daher kommt des ja auch jeder kocht sein eigenes Süpplein und jeder macht sein Prozess und jeder hat seine Formulare und so weiter“ (I17, #00:51:33-0#).

Das öffentliche Gesundheitswesen stelle daher im Rahmen des Förderprogramms *Pakt für den ÖGD*, Gelder zur Verfügung, um die Digitalisierung der Gesundheitsämter voranzutreiben und für eine Vereinheitlichung dieser zu sorgen. Demgemäß hätten sich die Amtsleitungen der Gesundheitsämter Gedanken darüber gemacht, welche Themen und Aufgaben im Hinblick auf Digitalisierung wichtig wären. Auf diese Weise seien „ganz

arg viele Teilprojekte entstanden“ (I17, #00:06:36-6#). Dehner zufolge sei auch das Gesundheitsamt Böblingen „in vielen Prozessen mit dabei“ (I17, #00:11:41-8#). Dort beteilige es sich an der Ausarbeitung von digitalen Fachanwendungen. Zudem stelle es auch eigene Fachanwendungen vor. Die verschiedenen Gesundheitsämter könnten dann, basierend auf ihren angebotenen Dienstleistungen, entscheiden, welche dieser Anwendungen sie nutzen wollen.

Konstanze Becker zufolge habe sich das Gesundheitsamt Böblingen „aufgrund der hohen Nachfrage“ (I10, #00:05:22-2#) dazu entschieden, den Gesundheitsantrag zu digitalisieren. Ziel sei die Entwicklung eines standardisierten Online-Dienstes für alle Gesundheitsämter gewesen, die diesen Antrag anbieten (I10, #00:05:22-2#).

Aus den Gesprächen mit unseren Interviewpartnerinnen erfahren wir, dass mehrere Akteure in den Digitalisierungsprozess involviert gewesen seien: Digitalisierer:innen des Gesundheitsamtes Böblingen, die zuständigen Amtsleitungen, ein Dienstleister, das Landesgesundheitsamt, die Unternehmensberatung ABC sowie das Innen- und Sozialministerium (I10, #00:06:11-7#; I17, #00:43:39-6#; I17, #00:48:56-3#). Wir stellen fest, dass die Vielzahl von Akteuren innerhalb des Digitalisierungsprozesses einige Herausforderungen mit sich bringt.

4.2.1 Herausforderungen F2

Konstanze Becker zufolge sei die erste Hürde gewesen „überhaupt dann auch Leute zu finden, die mit einem das dann zusammen erarbeiten, weils einfach schon n großer Prozess isch“ (I10, #00:05:22-2#). Vor allem die Kommunikation in einem solchen Prozess beschreibt Becker als „anstrengend“ (I10, #00:06:11-7#). Grund dafür sei hauptsächlich die intransparente Struktur und Organisation der Ministerien, die es erschwere, die richtige Ansprechperson zu finden. Kontakt habe sie erst „über mehrere Ecken“ (I10, #00:07:14-3#) bekommen. Hier zeigt sich, dass Beckers Kommunikation zunächst über informelle Wege abläuft, was den Digitalisierungsprozess verlangsamt.

Eine weitere Herausforderung seien, laut Becker, die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Akteuren gewesen. Die Abstimmung mit den Ministerien und dem Dienstleister habe „ewig gedauert“ (I10, #00:06:11-7#). Sabine Dehner verweist ebenfalls auf die langen Freigabezeiträume dieser übergeordneten Stellen, die einen im Digitalisierungsprozess immer wieder zurückwerfen würden (I17, #00:37:30-0#). Die Abhängigkeit des Gesundheitsamtes von den hierarchisch übergeordneten Stellen stellt ein

asymmetrisches Machtverhältnis her und führt ebenfalls zu einer Verzögerung des Digitalisierungsprozesses.

Auch die unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Gesundheitsämter hätten, so Dehner, eine Hürde dargestellt. Zwar gelte das gleiche Gesetz, jedoch gebe es „grundlegend[e]“ (I17, #00:03:55-7#) Unterschiede im Hinblick auf die Herangehensweisen, Dokumente, Texte, Gebühren, Anmeldefristen und Wartelisten (I17, #00:59:34-6#). Daher sei es „sehr schwierig, 38 Gesundheitsämter zufrieden zu stellen“ (I17, #00:43:39-6#).

Die von Becker und Dehner beschriebenen Hürden zeigen uns, dass vor allem Kommunikations- und Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Schnittstellen sowie die Uneinheitlichkeit der einzelnen Gesundheitsämter den Digitalisierungsprozess erschweren und verlängern.

Prozessoptimierung und ihre Herausforderungen

Sabine Dehner erläutert: Vor der Digitalisierung des Gesundheitsantrags habe man alle Interessent:innen einzeln am Bildschirm anklicken, die jeweils von ihnen benötigten Dokumente auswählen und anschließend ausdrucken müssen. Inzwischen habe sie den Prozess so ausgearbeitet, dass alle Interessent:innen gleichzeitig angeklickt werden könnten. Zudem sei es nun möglich, Interessent:innen anhand verschiedener Kriterien, wie beispielsweise der benötigten Anhänge, zu selektieren. „Der grundlegende Bereich“ habe sich dadurch „sehr vereinfacht“ (I17, #00:18:56-4#). Außerdem habe Konstanze Becker die Funktion integriert, Dateien im Antrag hochladen zu können. Ebenso seien auch Verlinkungen zu von den Interessent:innen benötigten Unterlagen integriert worden. Demnach ist es den Digitalisiererinnen gelungen, den Prozess entscheidend zu vereinfachen und zu optimieren.

Nichtsdestotrotz sei der Antrag laut Dehner noch nicht Ende-zu-Ende digitalisiert, da er aktuell zwar digital eingereicht werden könne, aber noch manuell ins System übertragen werden müsse. Vor allem die unterschiedlichen Gebühren und Fristen der einzelnen Gesundheitsämter würden eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung erschweren. Zudem gebe es auch intern verschiedene Gebühren für das Zurückziehen oder die Verschiebung des Antrags. Dehner kommt zu dem Schluss: „diesen Gesamtprozess darzustellen, scheitert glaub ich dann bei uns immer so n bisschen an den Abläufen der Gebühren“ (I17, #01:07:04-2#). Ihrer Meinung nach müsse in einem „guten Ende-zu-Ende-Prozess“ die Möglichkeit bestehen „auch gleich das E-Payment“ anzumelden (ebd.). Dies sei aktuell jedoch schwierig, da der Zahlungsanbieter die Zahlungen der Interessent:innen nicht mit

deren Namen, sondern mit Nummern hinterlege. Das erschwere die hausinterne Zuordnung, da nicht immer nachvollziehbar sei, welche Nummer zu welchem Namen gehöre. Nichtsdestotrotz sei nicht ausgeschlossen, dass „der Prozess mitwachsen wird“ (I17, #01:07:04-2#). Folglich wurde der Prozess zwar optimiert, jedoch konnte aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Gesundheitsämter noch nicht das volle Optimierungspotenzial im Sinne eines Ende-zu-Ende-Prozesses ausgeschöpft werden.

Zusammenarbeit mit anderen Gesundheitsämtern

Konstanze Becker erklärt, dass es ihr im Rahmen des Projektes wichtig gewesen sei, diejenigen Gesundheitsämter, die ebenfalls den Gesundheitsantrag zur Verfügung stellen, in den Digitalisierungsprozess miteinzubeziehen. Da der Austausch mit diesen im Alltäglichen nicht immer funktioniere, gebe es inzwischen regelmäßige Treffen „wo sich die breite Masse zusammensetzt“ (I17, #00:29:35-5#) und sich über den aktuellen Stand, aktivierte Prozesse und Pilotierungen austausche. Außerdem organisiere der Landkreis alle sechs Wochen eine Landkreisaustauschrunde, in der sich Digitalisierer:innen treffen und austauschen können. Laut Becker seien sie dadurch „echt sehr gut vernetzt“ (I10, #00:19:44.3#). Weitere Möglichkeiten des Austauschs gebe es auf Portalen, wie beispielsweise Agora, der Kollaborationsplattform für den Öffentlichen Gesundheitsdienst. Auch über den gemeinsamen Dienstleister könne man sich austauschen. Dort habe es allerdings technische Schwierigkeiten gegeben. Trotz Beckers Bemühungen, die anderen Gesundheitsämter in den Digitalisierungsprozess zu involvieren, sei deren Beteiligung jedoch „relativ schmal“ (I17, #00:59:34-6#) gewesen. Nur ein oder zwei der Gesundheitsämter hätten Anmerkungen zu ihren Vorschlägen gehabt. Es zeigt sich, dass dem anfangs von Dehner beschriebenen Problem der geringen Vernetzung der Ämter inzwischen begegnet wurde, indem neue Möglichkeiten der Vernetzung geschaffen wurden. Dennoch, so wird aus Beckers Schilderung deutlich, ist die Beteiligung der einzelnen Gesundheitsämter am Digitalisierungsprozess des Gesundheitsantrags gering. Dies deutet darauf hin, dass die erfolgreiche Vernetzung einzelner Akteure nicht notwendigerweise ein gesteigertes Interesse an den entsprechenden Digitalisierungsprozessen mit sich bringt.

Aktueller Stand und Resonanz

Sabine Dehner teilt uns mit, dass der Gesundheitsantrag inzwischen online über servicebw verfügbar sei. Die ersten Wochen nach der Veröffentlichung habe sich „natürlich gar nichts getan“ (I17, #00:35:31-3#). Dehner führt die geringe Resonanz darauf zurück, dass

Interessent:innen sich zunächst ein service-bw-Konto anlegen müssten und Zeit bräuchten, um den neuen Vorgang kennenzulernen.

Insgesamt schildert sie die Zusammenarbeit „vieler Köpfe“ während des Digitalisierungsprozesses als „einfach harmonisch“ (I17, #00:37:30-0#). Dehner resümiert:

„Und dass sowas halt dann zusammen reift, und schlussendlich wir jetzt halt wirklich auch diese Ernte haben und halt natürlich auch als Vorreiter genannt wird, das hat das Gesundheitsamt Böblingen initiiert, das is des Baby von uns, macht uns natürlich auch stolz. Des is natürlich einfach auch wo mer sagt ja, da hab ich mitgearbeitet“ (I17, #00:38:56-7#).

Das Ziel sei nun, das kleine Modul des Gesundheitsantrags, das nur wenige Gesundheitsämter anbieten „in die große Masse“ (I17, #00:56:21-6#) zu bekommen.

4.2.2 Zwischenresümee

Anhand des Beispiels des Gesundheitsantrags zeigt sich, dass der Digitalisierungsprozess mit verschiedenen Hürden verbunden ist. Zum einen erschweren die uneinheitlichen Regelungen der verschiedenen Gesundheitsämter den Digitalisierungsprozess, indem sie die Umsetzung eines Ende-zu-Ende-Prozesses verhindern. Dies wirft die Frage auf, ob eine kommunenübergreifende Vereinheitlichung dieser Regelungen, Abläufe und Prozesse sinnvoll wäre, um den Digitalisierungsprozess zu vereinfachen und zu beschleunigen. Doch auch Kommunikations- und Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren verzögern die Digitalisierung des Gesundheitsantrags. Hier zeigen sich Macht- und Hierarchieverhältnisse, da das Gesundheitsamt auf die Freigaben der übergeordneten Stellen angewiesen ist: Die langen Freigabezeiträume blockieren den Digitalisierungsprozess immer wieder. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, wie die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen allen Beteiligten verbessert werden können, um eine einfachere und schnellere Digitalisierung zu ermöglichen. Die Hürde der Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Ämtern kann in diesem Fall durch die Einführung neuer Vernetzungsmöglichkeiten verbessert werden. Trotz der vielfältigen Herausforderungen hinsichtlich der Digitalisierung, findet eine Prozessoptimierung statt. Das Engagement der Mitarbeiterinnen des Landkreis Böblingen scheint hierbei eine wichtige Rolle zu spielen: Sowohl Sabine Dehner als auch Konstanze Becker treiben den Digitalisierungsprozess entscheidend voran: Becker, in dem sie Schwierigkeiten auch auf informellen Wegen überwindet, Dehner in dem sie durch ihr Fachwissen einzelne Feinheiten der digitalen Anwendung optimiert.

4.3 Resümee

Die Karlsruher Jugendgemeinderatswahl und der Gesundheitsantrag im Landkreis Böblingen dienen als Beispiele für die vielschichtigen Herausforderungen, die sich bei der Umstellung von analogen auf digitale Prozesse zeigen. In beiden Kontexten behindern Kommunikations- und Abstimmungsschwierigkeiten den reibungslosen Ablauf des Digitalisierungsprozesses. Dabei spielen auch Macht- und Hierarchiefragen eine Rolle, da sie den Entscheidungsprozess und die Umsetzung von Veränderungen beeinflussen und verzögern können.

Jedoch gibt es auch Unterschiede zwischen den beiden Digitalisierungsprozessen. In Fallbeispiel 1 stehen Herausforderungen, die mit historisch gewachsenen Strukturen einhergehen, im Vordergrund. Zudem wird die Frage nach der Reorganisation und der Entscheidung, ob bestehende Strukturen beibehalten oder verändert werden sollen, thematisiert. Im Gegensatz dazu zeigen sich in Fallbeispiel 2 Probleme, die durch uneinheitliche Regelungen der verschiedenen Gesundheitsämter entstehen. Kommunenübergreifende Vereinheitlichung von Regelungen und Abläufen könnten den Digitalisierungsprozess erleichtern. Während wir bei Fallbeispiel 1 den Widerstand gegen die fortschreitende Digitalisierung und den befürchteten Verlust von Kontaktpunkten beobachten, zeigen sich bei Fallbeispiel 2 vor allem Kommunikations- und Abstimmungsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Schnittstellen, die den Digitalisierungsprozess blockieren.

Insgesamt verdeutlichen die Digitalisierungsprozesse von Jugendgemeinderatswahl und Gesundheitsantrag, dass die Umstellung von analogen auf digitale Prozesse komplex und keine rein technologische Frage ist. Sie berührt auch andere Dimensionen wie Arbeitsteilung, Arbeitsorganisation, die gesetzliche Ebene sowie verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Perspektiven und Bedürfnissen. Auch historisch gewachsene Strukturen, der Versuch von Vereinheitlichung und Kommunikation stellen Herausforderungen dar. Auf diese und weitere Aspekte gehen wir in den folgenden Kapiteln näher ein.

5 Prozessoptimierung

In unseren Gesprächen mit Mitarbeitenden der verschiedenen Verwaltungen stoßen wir frühzeitig auf die Erwartung, dass Digitalisierung eine Reorganisation voraussetzt: „wenn du nen, nen analogen Prozess in nen digitalen umwandelst, dann hast du im Zweifel immer noch nen scheiß digitalen Prozess“ (I2, #00:11:09-8#). Sowohl kommunen- als auch personenübergreifend wird immer wieder erläutert, dass bestimmte Prozesse und Dienstleistungen, die in ihrer analogen Form gut funktionieren, nicht zwangsläufig auch in digitalisierter Version einen reibungslosen Ablauf garantieren. Benedikt Fauser spricht über das „Selbstverständnis, dass es [...] bei der Digitalisierung eben nicht nur um IT, sondern eben auch um Prozesse, um Change Management und so weiter geht“ (I3, #00:03:18-7#). Führt dieses Selbstverständnis und Bewusstsein also dazu, dass Prozesse im Vorfeld ihrer Digitalisierung auf ihr Optimierungspotenzial hin überprüft werden? Im vorliegenden Kapitel werden unterschiedliche Herangehensweisen der Akteure beleuchtet, die sie uns gegenüber im Kontext der Digitalisierung und Reorganisation von Prozessen näher erläutern.

Prozessoptimierung als organisatorisches Vorgehen spielt nicht nur im Rahmen von Digitalisierung eine wichtige Rolle – sie findet ihren Ursprung bereits mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Der Fokus des Verbesserungsanspruchs lag hier auf einer effizienteren Gestaltung von Arbeitsabläufen in der Produktion, um Güter in genügendem Umfang und schneller zu produzieren, und dadurch profitabler zu werden. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann mit der Taylorisierung und der Einführung des Fließbandes in der Automobilproduktion die verwissenschaftlichte Betriebsorganisation. Im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts wurde Taiichi Ohno mit der Entwicklung des Toyota-Produktionssystems bekannt, das darauf abzielt, Verschwendung in Form von Zeit, Lagerhaltung und Arbeitsgerät zu minimieren. Während Ohno die Verschwendungsarten vor allem in der industriellen Produktion ausfindig machte, bezieht sich Prozessoptimierung heute auf viele verschiedene Disziplinen und Arbeitsbereiche (Hofmann, 2020).

Angesichts der oft angespannten Haushaltslage in Kommunen und des Fachkräftemangels, der auch für kommunale Verwaltungen eine Herausforderung darstellt, wird die Prozessoptimierung in diesem Feld als eine Teillösung thematisiert:

„auch vor dem Hintergrund Fachkräftemangel, das is immer so ne Mangelfrage und des is in manchen Bereichen sicherlich ge/ aber faktisch brauchen wir auch die Digitalisierung und die Prozessoptimierung um die Mängel, die wir haben in der Personalgewinnung, kompensieren zu können“ (I2, #00:11:09-8#).

Die durch das OZG gesetzlich verankerte und vorgeschriebene Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen stellt einen konkreten Ausgangspunkt für die Optimierung dieser Prozesse dar. Hierbei kann die Umstellung von analogen auf digitale Prozesse genutzt werden, um den Ablauf neu zu modellieren und potenzielle Optimierungen vorzunehmen. Optimierung erfolgt aber nicht zwangsläufig – die Beteiligten stehen vor der Wahl zwischen dem Versuch, analoge Prozesse 1:1 in digitale Prozesse umzuwandeln, und der Neumodellierung und Optimierung der Abläufe.

Im folgenden Abschnitt werden die unterschiedlichen Herangehensweisen der Akteure beleuchtet, die sie im Kontext der Digitalisierung von Prozessen näher erläutern. Nutzen sie die Gelegenheit, die Prozesse von Grund auf zu betrachten und zu optimieren, bevor sie ins Digitale übertragen werden? Werden Prozesse erst einmal digitalisiert mit der Priorität, das OZG zu erfüllen? Spielt Prozessoptimierung dabei eine untergeordnete Rolle oder steht sie im Fokus?

5.1 Prozessoptimierung first, Digitalisierung second?

Von unseren Gesprächspartner:innen, den Mitarbeitenden verschiedener kommunaler Verwaltungen, werden verschiedene Vorgehensweisen bei der Digitalisierung analoger Prozesse beschrieben. Wir unterscheiden dabei zwei Ansätze: *a) Optimierung* und *b) 1:1 Abbildung*.

5.1.1 Optimierung

Martin Hautzer aus Esslingen beschreibt in unserem Gespräch den erst genannten Typ *Optimierung*. Für Hautzer steht zu Beginn des Digitalisierungsprozesses vor allen anderen Schritten die Betrachtung des Prozesses im Vordergrund:

„Ganz klassisch, Prozessmanagement, wir machen mal n Ablaufdiagramm, ähm mit den Kolleginnen und Kollegen und gucken uns einfach mal ganz wertneutral einfach diesen aktuellen Papierprozess, also meischens is ja noch n Papier oder halt am Schalter, /I1: Ja/ ähm gucken uns den mal an. Wenn wir uns den dann so angucken, dann schau mer mal ok, könn mer vielleicht grad auch ausm Papierprozess vielleicht schon den ein oder anderen, wenn wir uns den mal angucken, die ein oder anderen Optimierungen rausziehen, des isch immer noch so n Thema das da immer so mit einerschwebt“ (I9, #00:57:37-7#).

Der Sachgebietsleiter für Digitalisierung stellt klar, dass sein Ziel nicht darin besteht, Prozesse lediglich zu digitalisieren. Mitgedacht werde immer die Optimierung des Prozesses und die Möglichkeit zur Verbesserung, die sich im Zusammenspiel mit neuen Technologien ergeben könnte. Auffällig ist an dieser Stelle seine Wortwahl. Hautzer

erläutert, dass sie einen bestehenden Papierprozess „wertneutral“ (I9, #00:57:37-7#) betrachten. Der Begriff wertneutral vermittelt den Eindruck von Sachlichkeit, Objektivität und unparteiischer Beurteilung. Betont er die wertneutrale Betrachtung, um Kolleg:innen aus dem Fachamt im Digitalisierungsprozess nicht auf die Füße zu treten, wenn alte Prozesse verändert werden sollen? Möchte er durch seine als neutral beschriebene Betrachtungsweise die Basis für eine Prozessoptimierung schaffen, in der persönliche oder amtsgebundene Vorlieben und historisch gewachsene Gewohnheiten keinen Platz haben?

Auch in anderen Gesprächen fallen Aussagen zur Optimierung von Prozessen. Prozessoptimierung und die Effektivität der digitalen Lösungen sind auch für Michael Gutbrod vom Landratsamt Böblingen wichtige Aspekte bei der Digitalisierung bestehender Abläufe. Der Mitarbeiter der Digitalisierungsabteilung erläutert, dass sich Projektaufträge zuweilen auch daraus ergeben, dass ein bestehender Prozess bisher zu ineffizient ist:

„Oft kriegt man auch einfach was zugetragen, wo man mit nem Kollegen ähm spricht und der sagt: Ja, des und des, des isch/ des isch total (.) blöd, s funktioniert bei uns nicht. Da müssen wir drei Schleifen drehen. Das könnten wir alles viel schneller machen, aber wir haben nicht die Mittel dazu“ (I8, #00:06:36-5#).

Hier setzen Michael Gutbrod und seine Kolleg:innen an, indem sie effiziente digitale Lösungen finden. Dabei ist es

„nicht nur wichtig, dass wir was haben, dass wir den Mitarbeitenden was anbieten können, sondern auch wie das funktioniert, dass die damit zufrieden sind. Dass die ihre Aufgabe erstens effektiv erledigen können, dass die auch wirklich zum Ergebnis kommen und zweitens dass sie's halt effizient und wirtschaftlich machen können. Und dass es so schnell wie möglich geht und mit so wenig Handgriffen wie möglich“ (I8, #00:09:12-3#).

Interessant ist hier, dass die Optimierung allein von den Arbeitsabläufen innerhalb der Verwaltung und der Zufriedenheit der Mitarbeitenden ausgeht. Die Optimierungskriterien leiten sich dementsprechend davon ab, nicht aber aus Fragen der Handhabbarkeit für Bürger:innen.

Während eines Meetings in Karlsruhe erläutert Maximilian Stadler, dass auch er lieber auf eine optimale Lösung warte, anstatt einen Prozess einfach zu digitalisieren. Für ihn sei es optimal, einen Prozess direkt „von A bis Z“ zu digitalisieren, hierfür sehe er service- bzw als nicht nützlich an. (B4, S. 7).

Auch bei Marc Hintze zeigt sich eine Vorgehensweise, die auf Optimierung abzielt. Für den Balinger Hauptamtsleiter steht die Optimierung von Prozessen klar im Vordergrund. Obwohl er als Entwickler der Balinger Zukunftsfähigkeitsstrategie (I2, #00:01:59-7#) die Digitalisierung von Prozessen vorantreibt und diese immer mitdenkt, betrachtet er Digitalisierung und Prozessoptimierung zunächst getrennt voneinander:

„Und nirgends steht Digitalisierung drin, aber du kannst in der Digitalisierung an verschiedenen Po/ Positionen ansetzen, hast du n Prozess und guckst, welche Prozessschritte könnten über ne KI über nen Chatbot ähm ersetzt werden. Aber es hilft dir nichts, der, der Herr Maier hat des halt ganz gut gesagt ne, wenn du nen, nen analogen Prozess in nen digitalen umwandelst, dann hast du im Zweifel immer noch nen scheiß digitalen Prozess. Du musst überlegen, in der Einfachheit liegt die Schwierigkeit und des umzu/ und des muss nich immer mit Digitalisierung sein“ (I2, #00:11:09-8#).

Er beschreibt eine Denkweise, die sich auch in anderen Gesprächen abzeichnet. Prozessoptimierung ist laut Hintze nicht gleichzusetzen mit Digitalisierung, sondern setzt voraus, dass der zu überarbeitende Prozess an sich betrachtet und ggf. verändert wird. Die Möglichkeiten zur Optimierung, die die Digitalisierung schafft, müssen jedoch erst einmal erkannt und dann in die Prozessoptimierung hineinmodelliert werden. Alex Kreutzer aus Karlsruhe äußert in unserem Gespräch ähnliche Gedanken. Zudem bringt er einen anderen interessanten Aspekt in die Diskussion über analoge und digitale Prozesse sowie eingeseessene Muster der Verwaltung ein:

„Also ich hab schon oft gehört, dass nicht jeder gute analoge Prozess auch n guter digitaler Prozess is. Und wir festgestellt habn, wir müssten Verwaltung auch neu denken. Des heißt, so wie wir bisher gedacht haben unter den Mustern, die wir bisher gedacht haben in der öffentlichen Verwaltung, könnenwer nicht weiter machen, sondern wir müssen (.) /Ja, oder ich sag mal so, wir richten, oder versuchen jetzt die Digitalisierung über des drüberzustülpen, was wir haben. Und des funktioniert nicht. Des muss andersherum sein“ (I19, #00:30:17-8#).

Sabine Dehner vom Landratsamt Böblingen betont, wie wichtig es sei, Prozesse auch aus Fachamtsperspektive zu betrachten und diese Perspektiven in die Entwicklung neuer digitaler Lösungen einfließen zu lassen. Sie meint, dass die Priorität auf einer guten Handhabung digitaler Programme und Module liegen sollte, um sicherzustellen, dass die Prozesse im Anschluss tatsächlich einfacher und effizienter gestaltet sind (I17, #00:23:45-8#). Ihr ist es deshalb wichtig, selbst in die Überarbeitung von Prozessen involviert zu sein (I17, #00:13:21-0#) und bereits zu einem frühen Zeitpunkt Fehler erkennen und beheben zu können: „Ich mein natürlich die Programme leben weiter man kann ja immer noch nachsteuern aber schöner ises natürlich wenn der Grundprozessgedanke schon funktioniert“ (I17, #00:40:18-2#).

Beim Typ *Optimierung* beobachten wir grundsätzlich eine Herangehensweise, die sich durch einen Fokus auf den eigentlichen Prozess auszeichnet. Eine digitale Lösung ist zwar das Ziel, jedoch wird zunächst der gesamte Prozess betrachtet, um nachzuvollziehen und zu klären, an welcher Stelle Optimierungspotenzial besteht. Es soll nicht „irgendeine“ (I9, #00:41:10-3#) digitale Lösung, sondern eine optimale Lösung unter Berücksichtigung der durch Digitalisierung verfügbaren neuen Potentiale gefunden werden.

5.1.2 1:1 Abbildung

Den zweiten genannten Typ von Vorgehensweise nennen wir *1:1 Abbildung*. Auf diese Herangehensweise treffen wir im Gespräch mit Annika Fischer aus Balingen. Sie erzählt, dass sie als Digitalisierungsbeauftragte der Verwaltung vorrangig das Ziel verfolgt, mit der Digitalisierung voranzukommen:

„Ich möchte, dass es digitalisiert wird, natürlich nicht auf Teufel komm raus und ähm nicht zu Lasten @aller@, soll schon Sinn machen, gar keine Frage, aber mein Ziel an und für sich ist natürlich, dass wir da n Schritt voran kommen“ (I5, #00:40:58-8#).

Wir bezeichnen diese Vorgehensweise als *1:1 Abbildung*, da hier die Priorität zunächst einmal darauf liegt, eine Leistung in digitale Form zu bringen. Annika Fischer erläutert, der Fokus auf Effektivität und gute Handhabbarkeit der Lösungen liege dann bei den Kolleg:innen aus dem Fachamt, die später mit der digitalen Lösung arbeiten würden (I5, #00:40:58-8#). Sie spricht des Weiteren davon, dass Digitalisierung nie abgeschlossen sei und Prozesse laufend weiter optimiert werden könnten, auch wenn sie bereits digitalisiert worden sind (I5, #00:44:30-0#). Diese Herangehensweise begegnet uns auch im Gespräch mit Konstanze Becker aus dem Landratsamt Böblingen. Die Mitarbeiterin der Digitalisierungsabteilung antizipiert, dass die bereits digitalisierten Prozesse im späteren Verlauf noch einmal überarbeitet werden müssten, da die Priorität angesichts der OZG-Verpflichtung aktuell darauf liege, „jetzt erschtmal alles online zu stellen und dann ja (.) schauen mer mal“ (I10, #00:31:50-2#). Auch die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe wie beispielsweise unterschiedliche Sprachen stehen in der Prozessmodellierung und -optimierung häufig nicht im Vordergrund. Auf diesen Aspekt gehen wir in Kapitel 14 näher ein.

Bei der Digitalisierung kommunaler Dienstleistungen für Bürger:innen stehen die Digitalisierungsbeauftragten oft vor der Herausforderung, sich für eine Herangehensweise zu entscheiden. Alex Kreutzer aus Karlsruhe bringt dies auf den Punkt, indem er sagt: „Und ja, man muss halt so manchmal abwägen: Mach ichs jetzt richtig oder geh ich lieber den nächsten Schritt?“ (I19, #00:27:53-5#).

Beim Betrachten des Ansatzes 1:1 Abbildung stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine digitale Kopie des analogen Prozesses haben kann. In unseren Gesprächen mit Mitarbeitenden der Verwaltungen sind uns unterschiedliche Schilderungen begegnet: Einerseits bestehe die Möglichkeit, dass allein die Digitalisierung einen Prozess bereits effizienter macht und den Mitarbeitenden eine Arbeitserleichterung verschafft. Andererseits könne ein analoger Prozess in seiner digitalen Version für die Mitarbeitenden möglicherweise auch keine Verbesserung in der Handhabung darstellen. Ein ineffizienter analoger

Prozess bliebe also ein ineffizienter digitaler Prozess. Im Folgenden soll der Blick auf beide möglichen Auswirkungen gerichtet werden.

Paul Talheimer aus Albstadt erläutert, dass das OZG und die vorgesehene Möglichkeit der Online-Beantragung von Anträgen

„einerseits den Bürger entlastet aber eben auch unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei uns hier in den/ in den verschiedenen Ämtern. Grade dann, wenn das eben OZG-Prozesse sind, die direkt ins Fachverfahren hinein digitalisieren /I2: Mhm/ Das ist dann ne wirklich sehr große Entlastung“ (I7, #00:06:31-2#).

Den Produktivitätsgewinn durch Digitalisierung nutze er in Gesprächen mit Kolleg:innen als Argument für die Digitalisierung von Prozessen. Insbesondere, wenn die Daten aus Online-Formularen direkt in das Fachverfahren des Fachamtes übergehen und somit eine Schnittstelle vorhanden ist; die Mitarbeitenden des Fachamtes die Daten also nicht mehr händisch übertragen müssen (I7, #01:06:09-9#). Zudem nimmt Talheimer die Perspektive der Bürger:innen in den Blick und weist darauf hin, dass die Digitalisierung von Anträgen sowohl zur Entlastung der Mitarbeitenden als auch zu der der Bürger:innen beitrage.

Demgegenüber stehen Schilderungen wie die von Arne Gudereit aus Albstadt. Er spricht über eine mögliche zukünftige Online-Beantragung des Personalausweises:

„Wenn man die doch irgendwann digital stellen kann und der Mitarbeiter sieht: ha, der hat doch noch nen fünf Jahre gültigen Perso, der hat des irgendwie net verstanden. Muss ich des unter Umständen auch wieder per, per E-Mail, per digital ablehnen. Muss mit dem unter Umständen vier fünf Mal hin- und herschreiben, um dem zu erklärn, was des Problem is, warum wir des jetzt nich bearbeiten können. Macht halt mehr Arbeit, als, als jetzt zu sagen: Ha, Sie ham doch noch en gültigen Perso und der Bürger sagt: och, stimmt“ (I13, #00:57:48-9#).

Gudereit scheint davon auszugehen, dass der analoge Antragsprozess 1:1 in einen digitalen Prozess umgewandelt wird. In diesem Fall, befürchtet er, würde die Digitalisierung nicht zu einer Arbeitserleichterung für die Mitarbeitenden führen, sondern im Gegenteil zu einem deutlichen Mehraufwand im Vergleich zum persönlichen Kontakt mit Bürger:innen am Schalter vor Ort.

Franziska Lang aus Balingen spricht aus einer Fachamtsperspektive über Digitalisierung. Sie persönlich empfindet bisher keine Vereinfachung der Arbeitsabläufe durch die Digitalisierung von Prozessen, abgesehen von einer besseren Leserlichkeit der Daten (I12, #0:03:54-2#). Die Ursache der fehlenden Arbeitserleichterung verortet sie in den fehlenden Schnittstellen und Anbindungen von service-bw Formularen an die Fachverfahren: „Und wir sitzen dann da, ich sag mal Fachverfahren auf dem einen Bildschirm, Antrag auf dem anderen, und tippen den ab. Also da hat sich für uns noch nichts geändert“ (I12, #00:06:21-5#). Martin Hautzer aus Esslingen erklärt auf anschauliche Art und Weise,

dass Papierformulare, die online zur Verfügung gestellt werden, schlecht verarbeitet werden können und deshalb keine Erleichterung darstellen:

„Also isch halt nix Digitalisierung, sondern es isch halt einfach nur n Papierformular (.) elektronifiziert, wenn mans vielleicht so nenn kann ((lacht))/ I1: Jaja. Jaja, klar. hmhm / H: Und halt auch nich verarbeitbar, das isch halt dann auch noch das/ das große gan/ äh, das/ das große Problem“ (I9, #00:22:55-1#).

Bei der Digitalisierung bestehender analoger Dienstleistungen zeigt sich zum einen eine Herangehensweise, bei welcher bestehende Abläufe durch digitale Mittel beschleunigt und auf diese Weise effizienter gemacht werden sollen. Wir bezeichnen dieses Vorgehen als *1:1 Abbildung*. Es wird zum Teil präferiert, da es schnelles Vorankommen im Hinblick auf OZG-Vorgaben und Digitalisierung im Allgemeinen verspricht. Es beinhaltet jedoch nicht, dass im Vorfeld der Digitalisierung der Prozess als solcher durchdacht und überarbeitet wird. Während die 1:1 Abbildung also in einigen Fällen zur Arbeitserleichterung und Effizienzsteigerung führen kann, besteht andererseits die Gefahr, dass sie lediglich zur reinen Elektronifizierung von Formularen führt, die den Mitarbeitenden keine tatsächliche Erleichterung verschafft.

Das Durchdenken und Betrachten des Prozesses im Vorfeld der Digitalisierung sowie die Überlegung, an welchen Stellschrauben gedreht werden könnte, um einen Prozess effizienter zu gestalten, finden wir beim Typ *Optimierung*. Die Priorität liegt hier vor allem auf der guten Handhabung und Effizienz der digitalen Prozesse.

5.2 Komplexitätsgrade von Prozessoptimierung

Im Abschnitt zur *1:1 Abbildung* von Prozessen werden Ausschnitte aus unserem Gespräch mit Annika Fischer besprochen, in denen sie erklärt, warum die Digitalisierung von Prozessen im Vergleich zur Optimierung zunächst im Vordergrund stehe. Zugleich finden wir bei Annika Fischer den Gedanken der Optimierung, wenn es um die Übertragung analoger Formulare geht: „[W]ir gucken uns des ähm Papierformular an und gestalten des dann um, ähm gucken dann natürlich, macht des wirklich Sinn, brauchn wir die Felder alle und so“ (I5, #00:45:02-2#).

Diese Erläuterung bringt uns zu verschiedenen Komplexitätsgraden von Optimierung. Annika Fischer beschreibt hier einen eher niedrigen Grad von Komplexität. Es werden existierende Formulare daraufhin untersucht, ob sich unnötige Informationserhebungen vermeiden lassen. Die Optimierung, die beispielsweise Marc Hintze beschreibt, ist eine von höherem Komplexitätsgrad. Er geht noch einen Schritt weiter zurück und überlegt: Brauchen wir für diesen Prozess überhaupt ein Formular? Was ist der Zweck des bisher

existierenden Prozesses? Ist dieser Zweck sinnvoll im Sinne der Zielerreichung der Organisation insgesamt?

Die zweite beschriebene Art von Prozessoptimierung setzt Überblickswissen und entsprechende Entscheidungsbefugnis voraus. Daher ist sie von Personen auf höheren Hierarchieebenen, wie von Marc Hintze als Hauptamtsleiter, eher zu erwarten als von Mitarbeitenden, die an der konkreten Umsetzung beteiligt sind, wie zum Beispiel Annika Fischer.

Auch in einem der anfangs vorgestellten Fallbeispiele, der Jugendgemeinderatswahl in Karlsruhe, lässt sich eine Prozessoptimierung erkennen, welche die unterschiedlichen Komplexitätsgrade verdeutlicht. Wie in Kapitel 4 beschrieben, arbeiten Mitarbeitende der beteiligten Fachämter und der Digitalisierungsabteilung daran, Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten. Im großen und komplexen Gesamtprozess der Jugendgemeinderatswahlen soll ein konkreter Schritt optimiert werden: der Bewerbungsprozess der Kandidierenden. Der Bewerbungsvorgang soll durch eine Software optimiert werden, die ein gemeinsames Backend für alle beteiligten Ämter zur Verfügung stellt und Listen zur Übersicht generiert (B3.B, S. 1). Die Doppelstruktur und die historisch gewachsene Verankerung der Jugendgemeinderatswahlen bei den zwei verschiedenen Ämtern werden allerdings beibehalten. Ebenso soll die konkrete Durchführung der Wahl selbst weiterhin analog erfolgen (B3, S. 4).

Beim Betrachten der geplanten Optimierung dieses Teilprozesses, des Bewerbungsvorgangs, stellt sich die Frage, warum nicht der Prozess als Ganzes kritisch hinterfragt und reorganisiert wird, um ihn in seiner Gänze effizienter zu gestalten. Wieso wird der Prozess nicht in einem der beiden Ämter verankert, sodass überhaupt keine Lösung für den aufwändigen Austausch und die Synchronisierung von Listen gefunden werden muss? Die beteiligten Ämter und die Digitalisierer:innen zeigen, dass sie den Prozess in seiner gesamten Struktur betrachtet und nachvollzogen und somit gute Voraussetzungen für eine Prozessoptimierung geschaffen haben (Grafik IST_-_Jugendgemeinderatswahl_Bewerbung). Trotzdem wird das Optimierungspotenzial nicht vollkommen ausgeschöpft.

Die Karlsruher Jugendgemeinderatswahl ist ein anschauliches Beispiel für Prozesse, bei denen es nicht gelingt, sie in ihrer Gänze und bis in die letzte Instanz zu optimieren. Dies geschieht aufgrund verschiedener Aspekte. In Karlsruhe beispielsweise wird von Max Hartmann die historisch gewachsene Doppelstruktur genannt, die er selbst nicht gänzlich nachvollziehen könne. Er vermutet, dass die Ämter hier versuchen, ein öffentlich

wirksames Thema in ihrem Bereich zu verankern (Dok1)³. Auch die Macht der Gewohnheit, beispielsweise das gemeinsame analoge Auszählen von Stimmen, scheint eine Rolle zu spielen (B3, S. 4). Auf die Auswirkungen der Macht der Gewohnheit auf Digitalisierungs- und Optimierungsprozesse wird in Kapitel 6 näher eingegangen.

5.3 Blockierte Optimierung

Während unserer Gespräche kommen verschiedene Aspekte zur Sprache, die die Prozessoptimierung, insbesondere die Optimierung von Arbeitsabläufen innerhalb der Verwaltung, aus Sicht der Gesprächspartner:innen behindern oder gar blockieren. Diese lassen sich in drei Ebenen unterteilen: Die *juristische* Ebene, die *technische* und die *organisatorische* Ebene.

5.3.1 Juristisch

Auf der juristischen Ebene wird das Problem beschrieben, dass viele Optimierungen von Prozessabläufen, wie beispielsweise die Ende-zu-Ende-Digitalisierung, eine Registermodernisierung erfordern. Diese sei allerdings zu spät vom Gesetzgeber auf Bundesebene ermöglicht worden (I5, #00:35:51-0#). Das Registermodernisierungsgesetz sieht vor, dass Bürger:innen nur noch einmal ihre Daten in der Verwaltung hinterlegen müssen und diese dann auch von anderen Ämtern abgerufen werden können. Bekannt ist die Registermodernisierung auch unter dem Stichwort Once-Only-Prinzip. Annika Fischer sagt hierzu: „Und die Registermodernisierung greift eben des Thema auf, aber eigentlich hätte des ja schon vorm OZG erfolgn müssen“ (I5, #00:35:51-0#). Auch Richard Volker aus Esslingen bemängelt die zu späte Verabschiedung und Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes:

„[U]m wieder auf die Umsetzung zurück zu komme, wir haben rechtlich das Registermodernisierungsgesetz/ müsste jetzt lügen/ ein oder zwei Jahre her isch es jetzt, dass es verabschiedet worden isch. (2) Die erschte Umsetzung, die so Auswirkung auf /äh, s' Melderecht hat, oder auf's Melderegischer, die isch jetzt von November 23 glaube auf November 24 verschoben worden“ (I11, #00:59:32-8#).

Die unzureichende Synchronisierung verschiedener politischer Prozesse – hier Registermodernisierungsgesetz und Onlinezugangsgesetz – führt in der Praxis der Digitalisierungsbeauftragten dazu, dass suboptimale oder provisorische Lösungen gefunden werden müssen.

³ Aus Gründen der Anonymisierung ist dieses Dokument sowie die Grafik *IST_-Jugendgemeinderatswahl_Bewerbung* nicht Teil des Berichts. Auf Nachfrage können die Belege zur Verfügung gestellt werden.

Anna Schäfer aus Karlsruhe argumentiert für zentrale, bundes- oder sogar europaübergreifende Datentöpfe, sodass verschiedene Kommunen und deren Ämter auf die Daten zugreifen können, wenn die Bürger:innen ihr Einverständnis dazu geben (I14, #00:53:28-8#).

Ein weiterer blockierender Aspekt, der auf der juristischen Ebene verortet werden kann, ist der Datenschutz:

„Und, wie gesagt, einerseits Datenschutz immer ne gute Geschichte, weils halt die Leute schützt, aber andererseits bei sowas extrem hinderlich, weil ich halt/ einfach da ein Problem hab was die Digitalisierung angeht“ (I13, #00:27:55-4#).

Arne Gudereit betrachtet das Thema Datenschutz als ein Dilemma: Einerseits als Schutz für die Bürger:innen, andererseits als blockierenden Aspekt in Digitalisierungsprozessen. Gewisse Prozesse können nicht optimiert werden, weil datenschutzrechtliche Bestimmungen die Optimierung behindern (s. Kap. 8).

Des Weiteren wird das Thema Unterschrift bzw. qualifizierte Unterschrift als Problem im Digitalisierungs- und Optimierungsprozess beschrieben (I2, #00:34:50-2#; I12, #00:54:31-0#). Paul Talheimer erläutert am Beispiel der Baugenehmigung, dass gewisse Anträge von Bürger:innen zwar online gestellt werden können, die Baugenehmigung und der dazugehörige Bescheid jedoch noch immer „ausgedruckt werden, unterschrieben werden von der betreffenden Amtsleiterin und dann wurde der halt mit der Post verschickt“ (I7, #00:24:31-9#). Sein Fazit:

„Also des is ja nicht so, wie eigentlich Digitalisierung laufen sollte. Ja, man wollte dann ja schon eigentlich den ganzen Prozess durchdigitalisiert haben aber, da muss man halt auch sagen, dass die Gesetzgebung da leider nicht an alles gedacht hat“ (I7, #00:24:31-9#).

5.3.2 Technisch

Auf technischer Ebene werden häufig fehlende Schnittstellen zu Fachverfahren und unpassende Datenmanagementsysteme als Herausforderung und blockierende Aspekte der Prozessoptimierung genannt. Fehlende Infrastruktur innerhalb der Verwaltungen, wie passende Datenmanagementsysteme, führen laut Ina Keller aus Karlsruhe dazu, dass Prozesse zwar digital abgebildet und für Bürger:innen zugänglich sind, aber intern keine Optimierung der Arbeitsabläufe oder Zeitersparnis erreicht werde. Die Chance auf Prozessoptimierung und -entwicklung wird nur teilweise oder nicht genutzt, weil die internen Strukturen (noch) nicht dafür geeignet sind. Die gesetzlichen Vorgaben aus OZG und Registermodernisierungsgesetz werden durch die historisch gewachsene technische Diversität der Verwaltungen behindert. Sie erläutert:

„Sie müssen als Kommune [...] ne revisionssichere E-Akte haben und ne entsprechendes Dokumenten-Management-System. Und die Prozesse fehlen aktuell bei der Stadt, das heißt Sie können eigentlich ga/also Sie/ wenn der Basalayer nicht das [??da is??] dann ham Sie zwar obendrüber (.) ne Schicht wie zum Beispiel virtuelles Amt /I2: mhm/ aber (.) nach da unten fehlt's“ (I4, #00:19:19-8#).

Das Resultat beschreibt Ina Keller so: „Also des is/ sieht nach außen schön aus und am Ende bringt es aber hintenrein nicht wirklich ne Arbeitserleichterung“ (I4, #01:23:54-5#). An dieser Stelle spricht Keller aus der Perspektive der Verwaltung. Für Bürger:innen ergeben sich durch die Digitalisierung von Prozessen nach außen einige Vorteile. Auf diesen Aspekt gehen wir in Kapitel 13 weiter ein. Die Möglichkeit, Formulare online auszufüllen, abzuspeichern und ggf. wiederzuverwenden, sowie die wegfallende Notwendigkeit, dafür zum Bürgeramt zu gehen, stellen für viele Bürger:innen Erleichterungen dar. Das Ergebnis der Digitalisierung auf Seiten der Bürger:innen und gleichzeitig fehlender Infrastruktur innerhalb der Verwaltung bezeichnen Benedikt Fauser (I3, #01:01:42-1#) und Annika Fischer aus Balingen als „Schaufensterdigitalisierung“ (I5, #00:13:42-2#):

„Also beispielsweise wenn wir jetzt zu service-bw, des is ja die Plattform für E-Government in Baden-Württemberg, wenn wir jetzt hier n Antrag reinbekommen, dann kommt der als PDF rein. So, dann ham wir hier Straßenverkehrsbehörde, die setzen sich dann hin, machen den PDF Antrag auf'm einen Bildschirm, machen ihr Fachverfahren auf'm anderen Bildschirm und übertippseln jetzt alles manuell“ (I5, #00:15:02-2#).

Annika Fischer zufolge erfordere es bisher noch fehlende Schnittstellen zwischen service-bw und dem städtischen Datenmanagementsystem und den Fachverfahren der Fachämter, um eine tatsächliche Arbeitserleichterung zu erreichen (I5, #00:19:53-6#).

Viele andere Gesprächspartner:innen aus Balingen und anderen Kommunen bemängeln ebenfalls das Fehlen von Schnittstellen (I7, #00:32:04-2#; I17, #00:26:30-4#; I14, #00:32:38-3#), das medienbruchfreies Arbeiten (I12, #0:07:58-6#), Ende-zu-Ende-Digitalisierung und somit eine wirkliche Optimierung des Prozesses verhindere.

Martin Hautzer aus Esslingen bringt den Punkt an, dass Daten oft nur elektronifiziert anstatt wirklich digitalisiert würden, und dadurch auch keine Optimierung erreicht werde (I9, #00:20:06-2#). Er macht hiermit eine neue Unterscheidung innerhalb von digitalisierten Prozessen auf, die sich auch in den Stufen des OZGs wiederfindet. Daten und Dokumente seien laut Martin Hautzer oft nur elektronifiziert, nicht digitalisiert. Man müsste „weg von dem digitalen Papier denken“ (I9, #00:22:55-1#) hin zu den eigentlichen Daten, um Prozesse zu optimieren.

5.3.3 Organisatorisch

Marc Hintze sieht einen Grund für die teilweise nicht genutzte Chance zur Optimierung in fehlenden zeitlichen Ressourcen der Mitarbeitenden: „[D]as ist der absolute Todeskreislauf, ich hab so viel Geschäft, dass ich zu einer Prozessoptimierung nicht komm“ (I2, #00:45:56-1#). Auch in anderen Gesprächen wird uns dieses Thema geschildert. Anna Schäfer aus Karlsruhe erläutert, dass viele Mitarbeitende in den Fachämtern nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung haben, um Projekte umzusetzen (I14, #00:38:40-3#). Die Strategie der Fachämter sei dann zu sagen: „Bevor ich nicht mehr Leute hab, kann ich das Thema nicht umsetzen“ (I14, #00:35:09-8#). Paul Talheimer sieht die Kapazitäten bei sich und seinen Kolleg:innen insgesamt sehr eingeschränkt:

„Ich weiß, dass wir einfach nicht die Kapazitäten haben uns selber Prozesse oder Anwendungen zu überlegen. Deswegen nutzt man erstmal das was da ist und wenn man das Ganze ausgereizt hat, dann muss man sich eben Gedanken darüber machen wie man da/ wie man weiter vorgeht“ (I7, #00:06:31-2#).

Auch Konstanze Becker vom Böblinger Landratsamt erklärt, dass die Optimierung oder Überarbeitung von bereits digitalisierten Prozessen verzögert und verlangsamt wird, weil „keiner Personalkapazitäten da [hat] um das zu machen“ (I10, #00:17:30-8#).

5.4 Resümee

In den Gesprächen mit Vertreter:innen kommunaler Verwaltungen werden verschiedene Ansätze bei der Digitalisierung analoger Prozesse diskutiert. In diesem Kapitel werden zwei Vorgehensweisen behandelt: Optimierung und 1:1 Abbildung. Die Vorgehensweise *Optimierung* legt den Fokus darauf, einen bestehenden Prozess zu analysieren und zu verbessern, bevor er digitalisiert wird. Hierbei stehen die Effizienzsteigerung und die gute Handhabung der digitalen Lösung im Vordergrund. Im Gegensatz dazu zielt der Ansatz der *1:1 Abbildung* darauf ab, einen Prozess zunächst in digitaler Form zu reproduzieren, ohne ihn vorher zu optimieren. Dies kann zwar zu schnellerem Fortschritt bei der Digitalisierung führen, birgt jedoch das Risiko, dass ineffiziente Prozesse einfach elektronifiziert werden, ohne tatsächliche Verbesserungen für die Mitarbeitenden der Verwaltung zu bringen. Es werden zudem unterschiedliche Komplexitätsgrade der Optimierung beleuchtet.

Herausforderungen, die die Prozessoptimierung behindern und blockieren können, zeigen sich auf unterschiedlichen Ebenen. Auf technischer Ebene heben unsere Gesprächspartner:innen Hindernisse wie das Fehlen von Schnittstellen und unpassende Datenmanagementsysteme hervor. Zeitmangel wird als blockierender Aspekt auf der

organisatorischen Ebene identifiziert. Rechtliche Blockierungen sehen die Gesprächspartner:innen in den Bereichen Datenschutz und (qualifizierte) Unterschriften sowie in der mangelnden Synchronisierung von Gesetzgebungsprozessen. Letztlich wird eine Diskrepanz zwischen den Zielsetzungen und Möglichkeiten der Digitalisierung und den tatsächlichen Bedingungen und Herausforderungen bei der Umsetzung deutlich.

Die genannten Hindernisse blockieren umfassende Prozessoptimierung und könnten in weiterführenden Arbeiten noch tiefer beleuchtet werden. In diesem Bericht möchten wir uns verstärkt auf *soziale Aspekte* und ihre Auswirkungen auf die Digitalisierungsprozesse von kommunalen Leistungen fokussieren. Das folgende Kapitel widmet sich daher diesem Thema.

6 Macht der Gewohnheit

Wie bisher aufgezeigt, ist die Digitalisierung von Bürger:innendiensten ein vielschichtiger Prozess, der sorgfältige Abwägung erfordert, wie bestehende analoge Prozesse in die digitale Form umgewandelt werden sollen: sollen sie im Voraus optimiert oder lediglich elektronifiziert werden? Diese situative Entscheidung hängt von einer Vielzahl juristischer, technischer und organisatorischer Faktoren ab, liegt jedoch primär in den Händen der Mitarbeitenden der jeweiligen Kommunen. „Also, ich sag immer: Software einführen ist einfach, das Thema in den Projekten sind die Menschen“ (I4, #00:34:31-1#). Aus unseren Forschungsinterviews geht hervor, dass die Digitalisierung der Bürger:innendienste ein kollaboratives Unterfangen darstellt, wobei die gemeinsam erarbeiteten Entscheidungen unmittelbar zur Umgestaltung der künftigen Arbeitsabläufe beitragen und somit auch die eigene Arbeitsorganisation sowie den Arbeitsalltag verändern. Damit wird deutlich, dass die Digitalisierung die soziale Dimension berührt und insbesondere den „Faktor Mensch“ (I12, #01:00:27-2#).

6.1 Soziale Dimension

Der „Faktor Mensch“ innerhalb eines Teams wird besonders eindrücklich von Franziska Lang adressiert, die eine Fachamtsleitungsperspektive innehat:

„Des denk ich is immer/ wie gesagt man darf den den Faktor Mensch nicht unterschätzen, weil was bringt mir nachher n digitaler Prozess wenn ich keinn am andern Ende hab der des Knöpfle für ok alles da passt kann ich genehmigen drücken kann. Weil den brauch ich immer noch. Der einfach die rechtlichen Prüfungen nochmal macht“ (I12, #01:00:27-2#).

Die Amtsleiterin erläutert, es sei ihr „persönlich“ wichtig, „n bisschen nach den Menschen [zu] gucken, das nich aus den Augen zu verlieren“ (ebd.). Dabei verweist sie auf die Schlüsselfunktion der sozialen Komponente hinter digitalen Antragsprozessen. Digitale Abläufe mögen zwar effizient sein, jedoch funktionieren sie Stand jetzt nicht vollständig ohne menschliche Beteiligung. Weiterhin müssen von den Sachbearbeitungen situationsbezogene Einschätzung getroffen werden, sei es in rechtlichen Fragen oder individuellen Belangen der Bürger:innen. Es lässt sich an dieser Stelle erkennen, dass Lang Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Mitarbeitenden empfindet. Gleichzeitig liegt es mutmaßlich auch in ihrem Interesse, dass die Digitalisierung in ihrem Amt voranschreitet und der alltägliche Betrieb reibungslos abläuft. Die Digitalisierungsaufgabe

beschreibt sie in ihrer Rolle in der Kommune daher als „manchmal n Balanceakt, weil auch Mitarbeiter sich da schnell [...] überfordert fühlen“ (ebd.) Ihre Mitarbeitenden möchte sie nämlich nicht „vergraule[n]“ und die Einführung neuer digitaler Prozesse auch nicht „durchprügel[n]“, weshalb sie lieber „versuch[t] des [die Umstellung, Anm. d. Verf.] dann zu dosiern“ (ebd.)

Die soziale Dimension zwischen verschiedenen Teams sowie das Spannungsfeld der verschiedenen Perspektiven und Interessen, das die Zusammenarbeit zwischen dem Fachamt und der Digitalisierungsabteilung kennzeichnet, wird auch von Annika Fischer aus Balingen thematisiert. Die Mitarbeiterin der Digitalisierungsabteilung berichtet von einem Projekt, bei dem sie zusammen mit dem entsprechenden Fachamt die Leistung Hund anmelden in das digitale Format überführe. In diesem spezifischen Fachamtsbereich gebe es einerseits das Kommunalrecht, was eine Abfrage bestimmter Angaben erfordere. Andererseits überlege sie:

„Oder, wie gesagt, isch es wirklich eher ne Befindlichkeit, die halt über die Jahre so gewachsen isch. Ja, es is schon hilfreich wenn wir die Farbe vom Hund habn /I1:mhm/ und da kann ich dann schwer sogn, ‚liebe Leute, jetzt kommt ma von eurem Ross runter, machn wer’s doch n bisschen einfacher, lassn wer die Farbe einfach weg vom Hund und nehm des bestehende Formular oder nich‘. Und des isch manchmal gar nich so einfach, weil wir halt natürlich n bisschen verschiedene Positionen habn. Ich möchte, dass es digitalisiert wird, natürlich nich auf Teufel komm raus und ähm nich zu Lasten @aller@, soll schon Sinn machn, gar keine Frage, aber mein Ziel an und für sich isch natürlich, dass wir da n Schritt voran komm. Und des Ziel der Kolleginnen und Kollegen isch halt eher, naja ich muss damit arbeiten, ich muss damit gut zurecht komm und beschtenfalls auch noch meine Kundn müssen damit gut zurecht komm. Des isch nich so einfach manchmal in der Kommunikation /I1:mhm/“ (I5, #00:40:58-8#).

Fischers Ausführung offenbart die unterschiedlichen, teilweise widerstreitenden Positionen, Anliegen und Fokuspunkte der beiden Parteien. Die DigitalisiererIn habe sich zum Ziel gemacht, Formulare im Sinne des „Prinzip[s] der Datensparsamkeit“ zu verschlanken und eine schnelle Umsetzung zu realisieren, während es dem Fachamt eher um eine „Befindlichkeit, die halt über die Jahre so gewachsen isch“ gehe (I5, #00:45:02-2#; I5, #00:40:58-8#). In diesem Zuge hinterfragt Annika Fischer die Vorgehensweise ihrer Kolleg:innen aus dem Fachamt – räumt aber ein, dass diese auch einfach mit dem digitalisierten Produkt „gut zurecht komm“ (ebd.) möchten und müssen. „Ähm, weil ich jetzt auch nicht anfang, des nachzuprüfen oder auch nicht kann oder des auch gar nicht will. Ich will ja nicht/ ich bin ja nicht der Gegner. Sondern wir versuchen ja eigentlich eher des zu unterstützen“ (I5, #00:45:54-3#).

Die Kooperation zwischen der Digitalisierungsabteilung und den Fachämtern kann mitunter eine Reorganisation bestehender Arbeitsabläufe bedingen. So muss in manchen Fällen die Digitalisierungsabteilung die Arbeitsabläufe und -routinen einer anderen Abteilung auf den Kopf stellen:

„Weil oftmals is des dann so, ich geh dahin, und sag, es geht doch aber auch anderscht. Und dann fühlen sich die Leut gleich angegeriffen und sagen ja aber is desch was wir bisher machen Murcks, dann sag ich nein des is kein Murcks, des isch vielleicht gut so wies mal war, aber sich so irgendwie ständig zu hinterfragen, ham sie Standards angepasst, das dreht sich alles viel, viel schneller früher hat man, was weiß ich, alles fünf Jahre des ma hinterfrage müsse, weil sich alle fünf Jahre mal die Rahmenbedingungen verändert haben, heut kanns sein ich komm morgens ins Büro und dann hat sich die Rahmenbedingung schon wieder verändert. Und dann muss ich mein Prozess halt anpassen /I1: Ja/“ (I9, #00:53:12-4#).

Martin Hautzer aus Esslingen schildert, dass im Zuge des Digitalisierungsvorhabens die bisherigen Prozesse der Fachabteilungen auf Schwachstellen oder Potenziale durchleuchtet werden. Diese Optimierungsvorschläge gehen mit emotionalen Aspekten einher, da potenziell in die etablierten Arbeitsabläufe und Routinen der Fachamtsmitarbeitenden eingegriffen wird, in denen sie sich jedoch bereits sicher fühlen und auf die sie sich inzwischen auch verlassen. In Worten Hautzers könne es beim Thema Optimierung „immer n bisschen heikel“ werden (I9, #00:57:37-7#). Wird dieser Eingriff als Konflikt erlebt wird, könne die Prozessoptimierung seitens der „Menschen“ blockiert werden. Daher erfordert diese Aushandlung ein sensibles, ausbalanciertes Vorgehen von allen Beteiligten, insbesondere aber seitens der Digitalisierungsmitarbeitenden, die faktisch als Hauptverantwortliche für die erfolgreiche Umsetzung der Digitalisierung agieren. Laut Martin Hautzer ist es daher wichtig „die Kolleginnen und Kollegen da gut mitzunehmen (.), die bei Laune zu halten“ (I9, #01:10:44-8#).

6.2 Routinen(brüche)

Unsere Forschungserkenntnisse zeigen, dass die Digitalisierung von Bürger:innendienstleistungen einschneidende Veränderungen in den Arbeitsprozessen einleitet. Mit der Digitalisierung werden eingespielte Prozesse in den Kommunen aufgerüttelt. Das reibungslose, alltägliche Funktionieren der Organisation, das auf einem Zusammenspiel von kollektiven Wissensvorräten, individuellen Routinen und bewährten kollektiven Praktiken beruht, erfordert nun eine Neubewertung. Diese Praktiken sind, wie bereits in der sozialtheoretischen Perspektivierung erläutert, komplexe Handlungsmuster, die tief in soziale Strukturen eingebettet sind und verschiedene Elemente wie Akteure, implizite Normen und kulturelle Kontexte umfassen (Reckwitz, 2003, S. 288). Somit stellt die Arbeitspraxis der

Verwaltung eine spezifische ausgehandelte Ordnung dar, in der etablierte Praktiken *gewohnheitsmäßig* in ihrer Situiertheit erfolgen.

Gewohnheiten spielen hier eine zentrale Rolle. Durch wiederholtes Handeln entwickeln sie sich zu „acquired predisposition to ways or modes of response“ (Dewey, [1983] 2008, S. 42), auf bestimmte Situationen auf diese bestimmte Weise zu reagieren. Sie etablieren sich nach und nach, und werden dabei zu einem festen Bestandteil des Verhaltensrepertoires der Akteure. Im Arbeitskontext können sich diese zeitlich ausgereiften Handlungsgewohnheiten (Praktiken) durch soziale Mechanismen, wie die jeweilige Ausbildung, die organisatorische Kultur der Verwaltung oder Interaktionen mit Vorgesetzten und Kolleg:innen manifestieren – so erhalten sie ihre praktische Relevanz (Viola, 2022, S. 6). Gewohnheiten sind daher nicht das Ergebnis individueller Entscheidungen, sondern vor allem durch den Kontext der kollektiven Arbeitsumgebung geformt und durch ihre Akteure verfestigt (Pentland et al., 2010, S. 919; Reckwitz, 2003, S. 287).

So durchzieht die Aktivitäten der Organisationsmitglieder ein Handlungsstrom, in dem Gewohnheiten permanent aktiv sind. Treten jedoch Probleme auf, kommt es zu einem Bruch dieses Handlungsstroms, einem *Bruch der Routine*. An dieser Stelle lässt sich die Digitalisierung als ein solches Problem fassen, denn sie löst substanzielle Transformations- und Umstrukturierungsprozesse in der Verwaltung aus und macht damit analog zu Dewey Inquiry-Konzept (Dewey, [1902] 2004) eine Problemlösung erforderlich.

„Und des halt quasi im laufenden Geschäft, also, ähm, /I1: Ja, klar/ ja. Klar, man muss mal n bisschen in sauren Apfel beißen, ich find bei uns ne Kollegin hat des immer ganz gut ausg/ ausgedrückt, wir saniern halt echt den laufenden Betrieb“ (I9, #00:55:06-5#).

Der Digitalisierungsmitarbeitende Martin Hautzer beschreibt die Transformations- und Umstrukturierungsprozesse im Rahmen der Digitalisierung als solche, bei denen Arbeitsabläufe umgestellt und optimiert werden, während das Tagesgeschäft weiterläuft.

„Also des isch halt wirklich, wenn ich in nem Haus wohne würd, ich zieh/ ich sanier des Haus kern, zieh aber net aus, wohn halt da weiter drin. /I1: Ja, jaja klar/ Klar, ich muss halt auch mal, jetzt luschdig gesagt, ich muss halt auch mal in der Badewanne schlafen, mal in de saure Apfel beiße, /I1: ((lacht))/ aber ich will halt net vier, fünf Jahre in der Badewanne schlafe, sondern im beste Fall mach ich des halt, verbesser mich und dann gibts halt anstatt früher quasi s alte Bett hab ich dann a Kingsize äh Boxspringbett oder sowas. Halt was bessres, wo i dann bissle besser drin schlaf. /I1: Ja/ Aber wie gesagt, halt im laufenden Betrieb, am offenen Herz. Isch ja des, was es auch so schwierig macht“ (I9, #00:55:06-5#).

Seine Analogie, dass man „halt im laufenden Betrieb [saniert, Anm. d. Verf.], am offenen Herz“ (ebd.), unterstreicht, dass dieser Prozess in den gewohnten Handlungsstrom der Verwaltungsmitarbeitenden eingreift und eine Herausforderung dadurch geschaffen wird,

dass Routine, Aushandlungsprozesse und Umstellungsprozesse synchron ablaufen müssen. Mit der Metapher „in sauren Apfel beißen“ (ebd.) deutet sich eigentlich an, dass eine kurzfristige Unannehmlichkeit in Kauf genommen werden muss, um eine langfristige Verbesserung zu erzielen. Wie lange die genannte Doppelbelastung jedoch andauern wird, bleibt insbesondere vor der Tatsache, dass es keine festgelegte Umsetzungsfrist für das OZG 2.0 gibt, offen. Im Folgenden sollen die im Feld beobachteten Prozesse untersucht werden, die Herausforderungen im Umgang mit Routinebrüchen innerhalb des Verwaltungshandelns verdeutlichen.

6.2.1 Umgang mit Neuem

Anhand unseres empirischen Materials sehen wir, dass viele Gesprächspartner:innen den Kontrast zwischen Routine und unbequemen Transformationsprozessen zur Sprache bringen. Cornelia Schuster, stellvertretende Fachamtsleitung aus Albstadt, beschreibt ihre Eigenwahrnehmung der beobachteten Reaktionen auf die Umstrukturierungsprozesse in Kommunen. Die Verwaltungsmitarbeitenden seien „nicht unbedingt begeistert darüber“, dass „sich ihre gesamte, vielleicht schon Jahrzehnte lang so durchgeführte Arbeit verändert, und zwar richtig so in den Grundsätzen verändert“ (I18, #00:09:21-0#). Auch die Digitalisiererin Ina Keller aus Karlsruhe kommt auf die organisatorische Anpassung und Veränderung in Arbeitsprozessen im Rahmen der Digitalisierung zu sprechen und charakterisiert diese dabei als „sehr schwierig“, weil die Mitarbeitenden „da natürlich dann an ihre an ihren (.) äh Grundfesten arbeiten müssen“ (I4, #00:40:36-8#).

„Ja das ist (.) [lang gezogen, zitierend] da kommen neue Software, dann muss ich mich an was Neues gewöhnen, wie/wie soll das denn funktionieren? Und wie mache ich das denn dann? Und dann muss ich ja noch mal ein weiteres Programm und (.) ah wie der Kalender ist nicht in meinem Kalender? Ich muss dann in n separaten Kalender gucken oh Gott oh Gott oh Gott ähm bis hin zu: ja, funktioniert eh nicht, was soll das und so weiter“ (I4, #00:35:14-9#).

Ina Keller macht in ihrer Ausführung deutlich, dass die Anpassung vertrauter Arbeitsabläufe mit Unsicherheiten und Herausforderungen einhergehe. Der Umstellung könne anfangs mit Skepsis und Frustration seitens der Mitarbeitenden entgegengetreten werden, da diese sich erst an die neuen Softwares und Prozesse gewöhnen müssten. Daher solle man sehr „behutsam“ vorgehen, „weil da sind die Leute natürlich auch äh verängstigt im Endeffekt“ (I4, #00:40:36-8#). Auch Alex Kreutzer aus Karlsruhe berichtet von den etablierten „Denkmuster“ der Mitarbeitenden:

„Ja also insofern interessant dahingehend/ man muss natürlich die Mitarbeitenden mitnehmen in nem Thema motivieren auch dahingehend ehrlich sein und sagen ja ok, die Arbeit wird anders. Des verändert natürlich auch/ manche wollen vielleicht

die neue Arbeit, sag ich mal, so nicht machen und ja eben auch da die Denkmuster eben auch anders denken“ (I19, #01:09:36-1#).

Im Falle von Unsicherheit und Widerständen verfolge er als Digitalisierer daher die Strategie, die Personen zu „motivieren“, „mit[zu]nehmen“ und „auch dahingehend ehrlich [zu] sein“, dass die Arbeit „anders“ sein wird (ebd.). In Situationen, die neue Herausforderungen mit sich bringen, zeigt sich die Rolle der Gewohnheit besonders deutlich als eine, die das Denken und Handeln entlastet (Volbers, 2018, S. 101). Bei Veränderungen kann jedoch nicht auf bewährte Verhaltensrepertoires zurückgegriffen werden, was eine Aushandlungssituation erforderlich macht und somit eine Neubewertung, einen Neuaufwand zur Folge hat. Deutlich wird, dass eine Implementierung neuer Software und Technologien auch die menschlichen und organisatorischen Dimensionen berührt und daher Bedenken, Unsicherheiten und Widerstand erzeugen kann.

Darüber hinaus bringt Alex Kreutzer die hierarchische Dimension in das Forschungsinterview mit rein. Er thematisiert die Herausforderung, Entscheidungstragende „überzeugen“ (I19, #01:00:47-7#) zu können, die der Umstellung von analogen auf digitale Anträge skeptisch gegenüberstehen, wenn sie z.B. üblicherweise eine physische Unterschrift erfordern. „Die in alten Denkmustern sind, sag ich mal, dass sie die ablegen müssen“ (ebd.). Sein Ansatz dabei sei, alternative Lösungen und verschiedene Möglichkeiten wie die Verwendung von eIDs, digitalen Signaturen oder gesicherten Kanäle als Argumente bereitzuhalten, um solche Bedenken adäquat adressieren zu können – mit dem Ziel, „dass die da auch n Blick drauf haben eben auf die Digitalisierung, dass des keinen Wildwuchs gibt, sondern dass des schon auch irgendwo in geordneten Bahnen verläuft alles“ (I19, #01:00:11-7#). Digitalisierer:innen benötigen darüber hinaus also gut durchdachte Überzeugungsstrategien und eine frühzeitige Einbindung der beteiligten Akteure, seien es Mitarbeitende oder Entscheidungstragende – „sonst funktioniert nicht“ (I19, #01:00:47-7#), betont Kreutzer.

An dieser Stelle ist es relevant sich anzuschauen, wer die Herausforderungen im Umgang mit neuen digitalen Prozessen thematisiert. Auf der einen Seite sind es diejenigen, die direkt an der Umsetzung der Digitalisierung beteiligt sind: die Digitalisierer:innen selbst. Auf der anderen Seite sind es überwiegend Fachamtsmitarbeitende in Führungspositionen, die bei Problemen vermutlich besonders häufig aufgesucht werden. Diese Personen zeichnen sich auch durch ihre digitale Affinität aus, was auf die Selbstselektion unseres Samples zurückzuführen ist, da sich Personen, für die Digitalisierung ein relevantes Thema ist, eher als Gesprächspartner:innen zur Verfügung stellen. Da nur wenig Material

vorliegt, in dem Mitarbeitende selbst über ihre persönlichen Schwierigkeiten mit der Umstellung berichten, muss dieser Umstand kritisch reflektiert werden.

6.2.2 Digital immigrants

Des Weiteren werden Arbeitsgewohnheiten von Mitarbeitenden adressiert, die als *digital immigrants* gelten, sowie auch ihre Altersstruktur. So berichtet uns der Fachamtsleiter Josef Schmid aus Esslingen:

„Vorausgesetzt natürlich, sie wissen, wie die Syschteme zu bedienen sind. Des is aber der große Change-Prozess, weil wir ham jetzt nicht nur unterschiedliche ja, Professionen hier bei der Stadtverwaltung, sondern auch unterschiedliche Altersstrukturen. /I: Ja./ Und ich will jetzt da nix böses sagen, aber ich glaub manche Kolleginnen und Kollegen, die sind halt jetzt noch net so firm mit dem /I: Ja, ja/, mit dem Internet generell. Also jetzt mal alle anderen digitalen Anwendungen hier mal bei Seite geschoben, die bestellen da vielleicht mal ab und zu mal ihr Hundefutter oder vielleicht irgendwas, äh Haarfarbemittel oder so keine Ahnung. Aber des is schon eingeschränkt und da müssen wir auch sehr, sehr, sehr viel an Zeit inveschtieren“ (I15, #00:16:38-1#).

Anhand dieser Ausführung von Josef Schmid wird deutlich, dass einige Mitarbeitende sich noch einen Schritt vorher mit Herausforderungen konfrontiert sehen – nämlich mit den „Syschteme[n]“ und dem „Internet“ (ebd.). Er als Leiter der Digitalisierungsabteilung beobachte, dass manche Kolleg:innen „halt jetzt noch net so firm mit dem“ sind (ebd.). So bringen verschiedene Mitarbeitende auch verschiedene Voraussetzungen mit, bedingt durch das Alter oder die individuelle Erfahrung. Es bedürfe daher „sehr, sehr, sehr viel an Zeit“ (ebd.) um diese Wissenslücken zu schließen und sicherzustellen, dass alle Mitarbeitenden mit den neuen digitalen Anwendungen und Prozessen zurechtkommen.

„Das war aber nicht ohne Widerstände am Anfang /ähm, weil es gibt auch Mitarbeiterinnen, die /ff, sag ich mal, vom alten Schlag sind. Die vielleicht auch zu ner Generation noch gehörn, wo Digitalisierung nicht unbedingt etwas ist, was man von kleinauf gelernt hat, sondern man war 40 und musste plötzlich digitalisiern. Und da ist der Zugang nicht so (.) locker. Und die ham erstmal „Oh nein“ /ähm, ham erstmal mit starkem Widerstand reagiert“ (I18, #00:55:54-1#).

Cornelia Schuster aus Albstadt stellt ebenfalls fest, dass unterschiedliche Komfortniveaus im Umgang mit digitalen Technologien existieren, insbesondere wenn die stellvertretende Fachamtsleiterin von Mitarbeitenden „vom alten Schlag“ (ebd.) spricht. Die *digital immigrants* sehen sich „plötzlich“ (I18, #00:57:00-5#) mit der Notwendigkeit konfrontiert, sich mit der Digitalisierung auseinandersetzen. Sie hätten aber keinen routinierten Umgang mit diesen Technologien, weshalb sie „einfach mehr Anlaufschwierigkeiten“ hätten (ebd.). Nachdem die erste Resonanz der entsprechenden Mitarbeitenden eher ein

„Oh nein“ (I18, #00:55:54-1#) und „Widerstand“ (I18, #00:57:00-5#) gewesen sei, liege es nahe, dass diese Reaktion sich auf die Umstellungsprozesse auswirken könne.

Es kann festgehalten werden, dass Gewohnheiten eine strukturierende Wirkung haben: Sie bilden eine Grundlage für künftige Denkens- und Handlungsoptionen der Mitarbeitenden und können damit auf neue (auch herausfordernde) Umstände angewendet werden. Wichtig ist dabei, dass „Gewohnheit keine passive Routine darstellt, sondern den Dreh- und Angelpunkt menschlicher Reflexivität“ ist (Viola, 2022, S. 6). Gewohnheiten und Routinen sind keine mechanischen Abläufe, sondern vielmehr ein wesentlicher Bestandteil bewussten Handelns und Denkens, das menschliche Reaktionen und Entscheidungen formt. Digitalisierungsprozesse in Kommunen stellen nun die bisherigen Routinen von Verwaltungshandeln vor neue Herausforderungen: Nie dagewesene Probleme erfordern gänzlich neustrukturierte Problemlösungen, die sich nicht immer mit vorhandenen Routinen decken. Digitalisierung beinhaltet somit ein Moment grundlegender Reflexivität, das Arbeitsabläufe wesentlich in ihrem Tempo und ihrer Reibungslosigkeit mitbestimmt.

6.2.3 Digitalisierung on top

Durch Digitalisierungs- und Optimierungsprozesse geht vorübergehend Stabilität und Planbarkeit verloren. Die notwendige Reorganisation leitet Veränderungen in den Arbeitsabläufen ein, etablierte Prozesse und Praktiken werden aufgebrochen. Diese Veränderungen machen eine Anpassung der Arbeitsweise erforderlich, was zusätzlichen Aufwand, Zeit und Aufmerksamkeit verlangt. Aus unserem empirischen Material geht allerdings hervor, dass die hierfür erforderlichen Ressourcen mitunter fehlen.

So berichtet uns der Digitalisierungsbeauftragte Paul Talheimer aus Albstadt: „Ja, also es machts auf jeden Fall nich einfacher, ähm, weil wenn die Leute eben mit ihrem Tagesgeschäft ausgelastet sind und dann kommt dann halt noch einer und will über Digitalisierung sprechen“ (I7, #01:06:09-9#). Er sehe, dass die Fachamtsmitarbeitenden vor allem mit der Bewältigung des Tagesgeschäfts beschäftigt seien und infolgedessen nur begrenzte Kapazitäten für Veränderungen oder weitere Projekte verfügbar blieben. Anna Schäfer aus Karlsruhe zeigt ebenfalls Verständnis für ihre Kolleg:innen, die bereits „über den Anschlag hinaus“ (I14, #00:35:09-8#) ausgelastet seien.

„Das wär ja nicht des/ wenn Sie n neues IT-System einführen, is des immer am Anfang Mehrarbeit. Des, dieser Berg, der muss überwunden werden. Und wenn die Leute schon über den Anschlag hinaus sind, können Sie des denen nicht auch noch

aufbürden. Also des sind so, die Probleme, die wir da halt haben /I: Ja./ und gegen die wir kämpfen“ (I14, #00:38:40-3#).

Aus beiden Schilderungen wird ersichtlich: Die Einführung von Digitalisierungsprozessen in einem arbeitsintensiven Umfeld mit starker Kund:innenorientierung und begrenztem Spielraum für zusätzliche Aufgaben, stellt eine entscheidende Herausforderung dar. Die begrenzten Ressourcen, sei es an Personal oder Kapazitäten, scheinen ein Spannungsfeld zwischen den bestehenden Arbeitsprioritäten und den Anforderungen der Digitalisierungsumsetzung zu eröffnen, was soziale und organisatorische Schwierigkeiten mit sich bringen kann. An dieser Stelle drängt sich jedoch auch die Frage auf, ob Digitalisierung möglicherweise nicht als dringend genug oder wichtig genug wahrgenommen wird. Beide Digitalisierer:innen fassen diesen Umstand als (ihre) „Probleme“ (I14, #00:38:40-3#) auf, die das Digitalisierungsvorhaben „auf jeden Fall nicht einfacher“ (I16, #00:39:22-2#) machen.

Julia Hofert aus dem Landratsamt Böblingen hat, im Gegensatz zu Anna Schäfer, eine Fachamtsperspektive inne. Sie als Sachgebietsleitung beobachtet ebenfalls, dass es „genügend“ Mitarbeitende gebe, „die sagen: nicht auch noch das“ (I16, #00:39:22-2#).

„Ja, es gibt genügend, die sagen: Geh mir weg, ich hab anderes zu tun. Weil wir werden ja für solche Dinge/ kriegen wir ja nicht mehr Personal oder mehr Stunden oder es wird uns irgendwas anderes dafür weggenommen, sondern des isch ja immer so n noch dazu. /I1: Mhm./“ (I16, #00:39:22-2#).

Benötigt es an diesem Punkt eine stärkere Kommunikations- oder Handlungsstrategie seitens der Digitalisierer:innen oder auch der Führungskräfte, sodass Digitalisierung nicht nur als zusätzliche Belastung empfunden wird, die die Mitarbeitenden von ihren primären Kernaufgaben abhält, sondern auch als Chance, die Arbeitsqualität positiv beeinflussen kann? Wie wird im Feld kommuniziert? Diesen Fragen widmen wir uns im Kapitel 11. An dieser Stelle ist es wichtig, zu betonen, dass die „Verantwortung“ für die Umsetzung (oder auch das Scheitern) des Digitalisierungsvorhabens in den Bürger:innendiensten nicht allein den Digitalisierer:innen, den Mitarbeitenden, den Führungskräfte oder der Politik zuzuschreiben ist. Digitalisierung ist ein komplexes, verwobenes Unterfangen, das – wie wir im Feld sehen – komplexe, kontinuierliche Aushandlungsprozesse und eine enge Abstimmung aller Beteiligten verlangt.

Ina Keller, Digitalisierungsmitarbeiterin in Karlsruhe, verweist auf die ohnehin zahlreichen Programme und Systeme in den täglichen Arbeitsabläufen der Verwaltungsmitarbeitenden:

„((holt Luft)) Genau ähm und dann ist halt die (.) was bei den Kolleginnen und Kollegen sch/schwer ist oder ne Herausforderung ist einfach es werden ja immer mehr Programme. Also jeweils/also die Vielfalt wächst ja? Da müssen Sie die Leute auch mitnehmen. Also alleine ((räuspert sich)) bei nem also K/K/Kassensysteme, Zulassungssysteme, Fachverfahren ja, ähm w/was Sie nicht alles offen haben müssen, um irgendwie einen Antrag abzuschließen. ((räuspert sich)) Und dann kommt noch mal was und noch mal was und noch mal was. Und da ist irgendwann der Mensch ist irgendwann gesättigt, der kann irgendwann nicht mehr ist einfach so“ (I4, #00:46:04-1#).

Wenn das Tagesgeschäft also bereits eine Vielzahl technischer Programme umfasst (mit denen einige Mitarbeitende möglicherweise bereits Schwierigkeiten haben), könne die Einführung neuer Systeme im Zuge der Digitalisierung dazu führen, dass Mitarbeitende sich „gesättigt“ fühlen und „irgendwann nicht mehr“ können (ebd.). Vor dem Hintergrund der thematisierten Ressourcenfrage stellt sich auch die Frage, ob für die Eingewöhnung in neue digitale Systeme und Prozesse hinreichend Zeit bleibt, wenn laufende Arbeitsvorgänge bereits überfrachtet sind.

Unser Datenmaterial deutet darauf hin, dass Fachamtsmitarbeitende bereits stark in ihren täglichen Arbeitsabläufen eingespannt sind, sei es mit dem technischen System oder der Vielzahl an Aufgaben. Zusätzlich kämen „Fachkräftemangel“, „neue Regulierungen“ und „Überbelaschtung“ dazu (I9, #00:19:16-6#). „Und wenn dann halt immer neu neu neu kommt, wirds auch schwierig“ (I8, #00:10:39-6#).

In einer ausgehandelten sozialen Ordnung sind Praktiken vertraut. Innerhalb eines Verwaltungssettings etwa sind die Mitarbeitenden in das bestehende Verwaltungssystem eingebunden und orientieren sich an einem mehr oder weniger vordefinierten, als optimal geltenden Arbeitsablauf. Wenn von diesem etablierten Pfad abgewichen wird und neue Vorschläge gemacht werden, wie es bei der Digitalisierung und Prozessoptimierung der Fall ist – wenn sich der Handlungsrahmen also ändert – können Widerstände seitens anderer Gruppenmitglieder entgegenzutreten, die an den etablierten Praktiken festhalten (aber auch Hindernisse durch z.B. juristische Fragen). Schwingt darüber hinaus zusätzlich noch das Gefühl einer Mehrbelastung durch die Reorganisation mit, erscheint es naheliegend, dass Verwaltungsmitarbeitende in bereits gefestigten Handlungsgewohnheiten verweilen. Prioritäten wie die erfolgreiche Erledigung der täglichen Aufgaben kollidieren dabei offenbar mit denen der Digitalisierer:innen, was mitunter für Vorbehalte oder in seltenen Fällen Blockierungen seitens der Mitarbeitenden sorgen kann.

6.3 Macht der Gewohnheit – Unterstützungsstrukturen bieten

Während also Gewohnheiten durch ihre stabilisierende und entlastende Eigenschaft Entscheidungen durch eingespielte Handlungsmuster erleichtern können, können sie andererseits die individuelle Flexibilität einschränken und im Gesamten die Anpassungsfähigkeit einer Organisation an veränderte Gegebenheiten bremsen. Diejenigen, die Digitalisierung anstoßen und vorantreiben, brechen Gewohnheiten hingegen auf und schaffen Raum für Neues.

„Na, ich find man muss (.) Wenn du das Bedürfnis herausfindest, was bei den Menschen dahinter steht, dann hast du schon herausgefunden/ dann hast du die halbe Miete. Und das funktioniert nicht mit Axt oder Faust auf dem Tisch? Sondern muss ich mich mal mit den Menschen zusammensetzen und herausfinden, ähm, also was is es genau. Also, vor was hast du Angst. Also, oder, w/ w/ was würde es dir erleichtern? Also was brauchst du von mir, dass du mit dieser Software gut f/ arbeiten können wirst. Also/ Und dann kriegt man die auch immer. Das is meine Erfahrung. Klar, man hat welche, die blockieren komplett ja, die hast du immer. Aber ähm, bei vielen isses, die haben Angst vor zu/ noch mehr arbeiten, noch mehr Belastungen, noch mehr Programm, wieder was Neues. (.)“ (I4, #01:20:47-9#).

Die Digitalisierungsmitarbeiterin Ina Keller hat inmitten der Transformationsprozesse den „Faktor Mensch“ und dessen „Bedürfnis“ im Blick (ebd.). Ihrer Ausführung nach reiche es nicht aus, autoritär „mit Axt oder Faust auf dem Tisch“ Anweisungen zu geben (ebd.). „Die halbe Miete“ (ebd.) sei es, sich Zeit für die Mitarbeitenden zu nehmen und ihre Bedenken zu verstehen. Indem Unterstützung angeboten werde, könne man der Angst vor zusätzlicher Arbeit und Belastung entgegenwirken und Umgang mit Neuem erleichtern. „Und ich denk da muss mer halt nach Stärken und Schwächen gucken und unterstützen und nur so funktioniert“ (I12, #01:02:01-0#). Auch die Balinger Fachamtsleiterin Franziska Lang legt ihren Fokus auf den „Faktor Mensch“ und befürwortet die Vorgehensweise, Mitarbeitende bei den Umstellungsprozessen zu unterstützen. Auf unsere Nachfrage wie man Unterstützung leiste, antwortet sie: „Ja also, tatsächlich, ähm, ich sag jetzt mal mach mer des mit der Hand am Arm, im Prinzip“ (I12, #01:01:47-6#). Im weiteren Gesprächsverlauf erläutert sie:

„Da gibts jetzt keine irgendwie große Schulung, die aufs ganze auf die ganze Stadt gehn sondern des macht mer dann untereinander als Kollegen, dass mer einfach diesen Prozess begleitet und dann auch sagt komm, mir setzet uns mal zusammen hin, mir machen des einfach mal zusammen und machen lässt und erklärt, weil ich glaub wenn mer mal selber macht und feststellt na ist gar nich so schlimm oder ach so geht das ach des wusst ich ja noch gar nich, da isch der Lerneffekt und die Motivation ja viel höher (I12, #01:01:47-6#).

Während es also keine von der Kommune organisierten Schulungen für die neuen digitalen Systeme gebe, „macht mer [das] dann untereinander als Kollegen“ (ebd.) und leiste somit informelle interne Hilfestellung. Dies wirft die Frage auf: Was kann informelle

Hilfestellung leisten, was eine Schulung für 50 Mitarbeitende nicht leisten kann? Solche kollegialen Unterstützungsmechanismen ermöglichen ein wesentlich flexibleres Vorgehen – denn im Vergleich zu formellen Schulungen kann die Unterstützung quasi an Ort und Stelle erfolgen, unmittelbar wenn konkrete Probleme auftreten. Darüber hinaus erlauben sie es, auf die individuellen Voraussetzungen und das Lerntempo der Mitarbeitenden zu reagieren.

Anhand unseres empirischen Materials stellen wir fest, dass viele andere Gesprächspartner:innen einen ähnlichen Ansatz verfolgen, vor allem wenn es um *digital immigrants* geht. Auf die Frage nach der Zusammenarbeit mit den Fachämtern ergänzt Konstanze Becker aus der Digitalisierungsabteilung:

„Ne klar, ich merk des halt ähm grad, wenn halt ältere ähm/ also ältere ähm Angestellte oder halt Beamte mit mir zusammenarbeiten. Ma'muss halt bisschen mehr erklären sag ich jetzt mal, wie das halt abläuft. Aber des isch ja kein Problem, ich kann's ja denen in nem Termin zeigen, auch persönlich. Dann in nem Besprechungsraum, mit/ [unverständlich] ma wirklich dann am PC halt dann zeig, und dann funktioniert das auch, also/ I1: mhm/“ (I10, #00:50:13-5#).

In ihrem Arbeitsalltag stelle Becker fest, dass ältere Mitarbeitende „oder halt Beamte“ mehr Erklärungen und persönliche Unterstützung „ma wirklich dann am PC“ benötigen, um mit den digitalen Systemen zurechtzukommen (ebd.). Sie halte es jedoch für wichtig, sich dafür die Zeit zu nehmen und auf die individuellen Bedürfnisse der Mitarbeitenden einzugehen, um Ihnen den Umgang mit Neuem zu erleichtern. „Dann funktioniert das auch“ (ebd.). Cornelia Schuster aus Albstadt, eine Fachamtsmitarbeiterin, spricht auch von den *digital immigrants* in ihrem Team und erläutert:

„Und die brauchen dann vielleicht öfter mal/ "ach", kommt, dass se sagen, "Ach Cornelia, kannst du mir bitte nochmal kurz zeigen, wie lege ich denn nochmal ne Adresse hier für die Person an und ordne der die zu?" oder so, ne? Also das merkt man schon. Da heißt, dass da immer mal wieder was aufgefrischt werden muss, was bei anderen vielleicht noch nicht mal erwähnt werden muss, weil das für die logisch is, weil die einfach gewohnt sind in diesen Formaten zu arbeiten“ (I18, #00:57:00-5#).

Auch sie biete ihren Mitarbeitenden Unterstützung bei neuen Arbeitsprozessen oder technischen Support, wenn diese ein Programm „irgendwie ganz lange nicht mehr benutzt haben“ (ebd.). Für diese Mitarbeitenden erschiene die Bedienung „nich so automatisch logisch wie für Menschen, die das dauernd benutzen“ (ebd.).

Zusammenfassend wird anhand unseres Materials deutlich, dass die Digitalisierung der Bürger:innendienste ein kollaboratives Unterfangen darstellt und auf die Kollaboration auch angewiesen zu sein scheint. In einigen Fällen scheinen sich Fachamtsmitarbeitende, die keine *digital natives* sind, auf die Digitalkompetenz und -affinität ihrer Kolleg:innen

zu stützen. Diejenigen, die die Digitalisierung vorantreiben, bieten ihren Kolleg:innen informelle Schulungen, nehmen sich Zeit für individuelle, ausführlichere Erklärungen und stehen als Ansprechpersonen zur Verfügung. Auf diese Weise schaffen sie eine notwendige Unterstützungsstruktur, die im formalen Gefüge nicht gegeben zu sein scheint. Diese Zusammenarbeit ermöglicht eine Arbeitserleichterung für die Mitarbeitenden in Fachämtern, wodurch der Zu- und Umgang mit Neuem erleichtert und ein Raum und Offenheit für neue digitale Gewohnheiten entstehen kann. Die durch kollegiale Zusammenarbeit geprägte Unterstützungsstruktur dient hier als Katalysator für schnellere Digitalisierungsprozesse.

6.4 Historisch gewachsene Prozesse

Wie im Theoriekapitel herausgearbeitet, stellen Organisationen als *going concerns* ein anpassungsfähiges und dynamisches Gefüge dar, das prozesshaft agiert und sich kontinuierlich an seine Umgebung anpasst (Hughes, 1971, S. 62). Verwaltungen zeichnen sich jedoch durch Langfristigkeit und eine gewisse Änderungsresistenz aus. Das merkt auch Marc Hintze aus Balingen an:

„Also wir sind ja in der Außendarstellung jemand, der Sicherheit, Verbindlichkeit, Gleichbehandlung suggeriert. Also des müssen wir ja auch sein, damit was ham, aber jetzt experimentieren auf einmal mit Steuermitteln und sagen ja gut, wens nichts is dann stampfen wir die wieder ein. Also, des passt nich zu der Außenwahrnehmung letztendlich so richtig“ (I2, #00:16:16-5#).

Die Verrechtlichung des Verwaltungshandelns trägt zu der Erwartung mit bei, dass sämtliche Abläufe stabil und vorhersehbar bleiben. Benedikt Fauser aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe bezieht sich in seinen Erläuterungen auf die langsame Entscheidungsfindung und die für ihn geringere Flexibilität einer Verwaltung. „Des alles auch, getrieben von einer, von einer, sicherlich jahrhundertealten Tradition in der Verwaltung, Risiken auf null zu minimieren“ (I3, #00:25:27-4#). Dieser risikoaverse Ansatz diene dazu, Fehler zu vermeiden und Kontrolle zu behalten, um dem Rechtfertigungsdruck vor der Bürger:innenschaft zu begegnen (s. Kap. 13). Auch Fausers Kollegin Ina Keller argumentiert ähnlich:

„Eine Verwaltung an sich im Kern sag ich mal so versucht diese fluente und total volatile Welt, die sich so entwickelt wie sich einfach grad entwickelt und sie wird noch schneller werden, mit einem Sicherheitsgedanken einzufangen. Das heißt die Vorschriften werden immer höher, das is ähm äh das Paradoxon dabei. Sprich ich will der Schnelligkeit entgegen wirken indem ich mir eine Pseudo-Sicherheit gebe und die erlange ich nach Möglichkeit indem ich die Hürden immer höher lege. Wa/wa das geht aber auch von Regierungsebene so also des is jetzt nicht von kommunaler nach oben sondern es kommt ja auch ganz oft quasi von/von

Bundesregierung, Gesetzgebung halt quasi in der wir uns bewegen, was aus meiner Sicher der größte Stolperstein rund Schwierigkeit is um Prozesse zu digitalisieren“ (I4, #00:15:21-2#).

Wenn Routinebrüche auftreten, können sie das Verwaltungshandeln irritieren. Kellers Ausführungen machen deutlich, dass die „fluente und total volatile Welt“ (ebd.) auch ständig wechselnde Anforderungen und Möglichkeiten mit sich bringt und damit den Verwaltungs-Handlungsstrom unterbricht. Immer wieder sehen sich die Kommunen mit unvorhergesehenen Ereignissen konfrontiert, die von der Verwaltung Flexibilität erfordern – so auch die Digitalisierung. Gepolt auf „Pseudo-Sicherheit“ widme sich die „Regierungsebene“ (ebd.) den für das Digitalisierungsvorhaben notwendigen Gesetzesänderungen laut Keller nur langsam oder zögerlich.

Daher bedarf es persönlicher Strategien der Verwaltungsmitarbeitenden. Benedikt Fauser schlägt vor: „Und der Weg daraus, was wir auch machen, is natürlich, dass nach/ trotzdem Handlungsspielräumen suchen, wo wir’s eben trotzdem machen können“ (I3, #00:27:30-8#). Wenn die Verwaltung in Veränderungen ein potenzielles Risiko für die bestehenden Prozesse und Strukturen erkennt, die Mitarbeitenden darin jedoch Potenziale sehen, müssten laut Fauser „Handlungsspielräume“ (ebd.) gesucht und genutzt werden. Auf diesem Wege strebt er an, die Macht der Gewohnheit in der Verwaltung zu überwinden und auf kommunaler Ebene neuen Gewohnheiten Erfolg zu verschaffen.

Während einige unserer Gesprächspartner:innen traditionelles Verwaltungshandeln und ihre Änderungsresistenz kritisieren, halten andere daran fest. In Kapitel 4 werden exemplarisch zwei Fallbeispiele aus dem Feld präsentiert, darunter auch das Digitalisierungsprojekt der Jugendgemeinderatswahlen in Karlsruhe. In diesem Projekt soll der Bewerbungsvorgang angepasst und optimiert werden. Auf unsere Nachfrage, weshalb die Wahl in zwei verschiedenen Ämtern der Stadtverwaltung gleichzeitig verankert ist, was den Prozess erschwert, erläutert Max Hartmann, dass dieser Prozess "historisch gewachsen" sei (Dok1)⁴. Hartmanns Erklärung deutet darauf hin, dass sich diese Doppelstruktur im Laufe der Zeit als eine Praktik, eine Gewohnheit von dieser spezifischen Kommune in Karlsruhe etabliert hat und zu einem früheren Zeitpunkt sinnvoll und ertragreich gewesen sein mag, heute aber faktisch das Optimierungspotenzial verhindert.

Dieses Fallbeispiel spiegelt die Vielfalt der Ansätze, Perspektiven und Bedürfnisse in Bezug auf die Digitalisierung wider. Entgegen dem gesetzlich vorgeschriebenen Streben

⁴ Aus Gründen der Anonymisierung ist dieses Dokument nicht Teil des Berichts. Auf Nachfrage kann der Beleg zur Verfügung gestellt werden.

nach Digitalisierung zeigen einige Mitarbeitende eine Vorliebe für analoge Komponenten – in diesem Fall die gemeinsame Auszählung von Stimmen oder die spezifische Beschaffenheit der Stimmzettel. Was als Wertschätzung traditioneller Praktiken interpretiert werden kann, kann andererseits auch als Ausdruck von Angst vor dem Verlust sozialer Kontaktpunkte durch die fortschreitende Digitalisierung und Widerstand gegen diese Entwicklung gedeutet werden. Was spricht hier gegen eine digitale Prozessoptimierung? Schwingt hier die Annahme mit, dass die Digitalisierung den Anforderungen der analogen Komponenten der Jugendgemeinderatswahl nicht gerecht werden wird oder gar könnte? Oder ist das Gefühl von Stabilität, Tradition und Sicherheit im Rahmen einer bereits „historisch gewachsene[n]“ (Dok1) Wahlroutine, die die analogen Elemente bieten, entscheidend? Deutlich wird, dass trotz des Mehraufwands an den bestehenden Prozessen festgehalten wird.

6.5 Resümee

Im vorliegenden Kapitel wurde dargelegt, dass die Digitalisierung ein Prozess ist, der nicht nur technische Veränderungen mit sich bringt, sondern auch die Arbeitsabläufe und Routinen der Verwaltungsmitarbeitenden verändert und somit die soziale Dimension tangiert. Konfliktpotenziale können entstehen, wenn Digitalisierungsmitarbeitende im Interesse der Prozessoptimierung in etablierte Arbeitsweisen und -routinen der Fachämter eingreifen und somit emotionale Aspekte berühren. Dabei prallen unterschiedliche Perspektiven und Prioritäten aufeinander: Die einen legen Wert auf Schnelligkeit und Effizienz, während andere darauf bedacht sind, dass die neuen Systeme einfach zu handhaben und mit dem Tagesgeschäft vereinbar sind.

Die Fülle an neuen Systemen und Arbeitsprozessen, die im Zuge von Digitalisierungsprozessen zum Tragen kommt, kann als Bruch der Arbeitsroutine verstanden werden und Verunsicherung und Widerstand gegen Veränderungen erzeugen. Insbesondere für *digital immigrants*, die mit digitalen Technologien weniger vertraut sind, stellt dies eine größere Umstellung dar. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass Routine-, Aushandlungs- und Umstellungsprozesse synchron ablaufen müssen. Dies erfordert zusätzliche, nicht immer vorhandene, zeitliche Ressourcen der Mitarbeitenden, was zu Mehr- und Überbelastung führt.

Die Schaffung geeigneter Unterstützungsstrukturen kann den Fachamtsmitarbeitenden den Umgang mit Umstellungsprozessen erleichtern und die Offenheit für neue digitale

Gewohnheiten fördern. Allerdings scheinen formale Schulungsmaßnahmen seitens der Kommune nicht im notwendigen Umfang vorhanden zu sein, sodass informelle Unterstützung unter Kolleg:innen entscheidend wird, um den Digitalisierungsprozess zu beschleunigen.

Traditionell sind Verwaltungen durch Langfristigkeit und Änderungsresistenz charakterisiert. Digitalisierungsprozesse in Kommunen stellen nun die bisherigen Routinen von Verwaltungshandeln vor neue Herausforderungen und erfordern Anpassung und Problemlösung. Deshalb müssen Verwaltungsmitarbeitende, entgegen der Macht der Gewohnheit in den Verwaltungen, Handlungsspielräume suchen und persönliche Strategien nutzen, um neuen Gewohnheiten Raum zu geben. Umgekehrt halten andere Mitarbeitende an bestehenden Prozessen und „historisch gewachsenen“ Routinen – die teilweise Mehraufwand darstellen – hingegen fest, was die Digitalisierung blockieren kann. Es wird deutlich, dass es eine Vielfalt an Prioritäten, Perspektiven und Bedürfnissen in Bezug auf die Digitalisierung gibt. Es bedarf daher Kooperation und sorgfältigen Aushandlungen zwischen den Fachämtern und den Digitalisierungsabteilungen, um Konfliktpotenziale zu minimieren und eine erfolgreiche Umsetzung der Digitalisierung in der Kommune auf den Weg zu bringen.

7 Vereinheitlichung versus Diversifizierung

Die in einem der vorangegangenen Kapitel diskutierte Prozessoptimierung (s. Kap. 5) wirft neben der Frage nach dem *wie* (Optimierung oder 1:1 Abbildung) die Frage nach dem *wer* auf. Wer gibt richtungsweisende Entscheidungen vor, wie Digitalisierungsprozesse umgesetzt werden sollen: Bund, Länder oder Kommunen?

Diese Frage nach dem Entscheidungsträger geht Hand in Hand mit dem politischen Organisationsprinzip Deutschlands, dem Föderalismus. Bereits seit der Jahrtausendwende gibt es wiederholt Bestrebungen, eine Reform der föderalen Gliederung Deutschlands durchzuführen (Benz, 2017, S. 395). Als Reaktion auf die Finanzkrise sollte die Reform vor allem der Schuldenbegrenzung dienen. Zunächst war man bestrebt, die Autonomie der Länder zu stärken. Die Reform endete jedoch in zunehmend zentralisierenden Strukturen (Benz, 2017, S. 397).

Seit der Änderung von Artikel 91c im Grundgesetz im Jahr 2016 ist es Aufgabe des Bundes, unter Zustimmung des Bundesrats den Rahmen für den digitalen Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen festzulegen, sowohl im Hinblick auf Bundesleistungen als auch auf Leistungen der Länder (Benz, 2017, S. 408f.). Es ist also auch im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung eine zunehmend zentralisierende Entwicklung erkennbar. Der Erlass des OZG lässt sich als ein Schritt in diese Entwicklung einordnen.

Die föderale Struktur Deutschlands wird oft und insbesondere im internationalen Vergleich als Hindernis der Digitalisierung ausgemacht (Halsbenning, 2021, S. 1039; Scholta et al., 2019, S. 3274; Mergel, 2021). Daher wird der zunehmend zentralisierende Charakter deutscher Verwaltungsstrukturen teils befürwortet. So äußert sich beispielsweise unser Gesprächspartner Marc Hintze, Hauptamtsleiter bei der Stadt Balingen, positiv gegenüber einer stärkeren Zentralisierung. Er sieht aktuell zu viel Verantwortung bei den einzelnen Städten und fordert daher, dass die Gesetzgebung mehr „durchregieren“ (I2, #00:29:30-3#) solle. Unter „durchregieren“ (ebd.) versteht Hintze eine aktive Gesetzgebung, die vorgibt: „So machen wir das jetzt, in dem Prozess und alle müssten sich danach richten“ (I2, #00:29:30-3#).

Demgegenüber stehen allerdings zum einen das flächendeckende Nicht-Erfüllen der OZG-Vorgaben und zum anderen das ursprüngliche Ziel der Reform der föderalen Gliederung Deutschlands: die Stärkung der Autonomie der Länder. Tatsächlich werden die meisten Gesetze grundsätzlich von den Bundesländern selbst festgelegt (Benz, 2017, S. 398). Infolge gibt es eine Vielzahl an lokalen Regelungen für Verwaltungsvorgänge. Als

Paradebeispiel für diese komplexe Regelungsvielfalt benennen mehrere Gesprächspartner:innen die Hundeanmeldung. So erläutert beispielsweise Martin Hautzer aus der Digitalisierungsabteilung in Esslingen, dass die Nachnutzung des Standardformulars für die Hundeanmeldung in seiner Kommune gescheitert sei. Denn dieses sei, so Hautzer weiter, „so standardisiert, dass bei uns das tatsächlich garnich mit unsrer Hundesteuersatzung harmoniert“ (I9, #00:15:37-5#). Er benennt das Problem, dass es im Fall der Hundeanmeldung keinen Standard gebe, denn „das isch ja n kommunales Gesetz und ne kommunale Satzung“ (ebd.). Folglich können eigene digitale Lösungen, die an lokale Gegebenheiten angepasst sind, für Kommunalverwaltungen von großem Vorteil sein. Nachfolgend bezeichnen wir die zunehmende Vielfalt lokaler Lösungen als Diversifizierung von Digitalisierungsprozessen.

In unseren Forschungsinterviews beobachten wir, dass weder ein Ansatz zur Vereinheitlichung von Digitalisierungsprozessen noch zu deren Diversifizierung konsequent umgesetzt wird. Wir fragen uns daher, wie es dennoch zu Entscheidungen kommen kann und welche Vorteile und Hindernisse mit beiden Ansätzen einhergehen.

Hierzu untersuchen wir zunächst die praktischen und theoretischen Vorzüge und Herausforderungen von Vereinheitlichungsstrategien. Im Anschluss daran vertiefen wir die Vor- und Nachteile von Diversifizierungsstrategien. Abschließend widmen wir uns unter dem Begriff der partiellen Vereinheitlichung der Frage, wer in der derzeitigen Strategie richtungweisende Entscheidungen vorgibt.

7.1 Vereinheitlichungsstrategien und Lösungen

Das Onlinezugangsgesetz sieht die Digitalisierung von insgesamt 575 staatlichen Leistungen vor. Diese wurden unter Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt. Dabei soll das EfA-Prinzip („Einer für Alle“-Prinzip) ermöglichen, dass andere Kommunen und Länder von den lokalen Lösungen profitieren können, indem sie bereits bestehende Lösungen nachnutzen. Die Föderalstruktur wird hier als strategischer Vorteil genutzt. Das OZG strebt außerdem ein einheitliches Erscheinungsbild dieser Online-Leistungen an, um einen barriereärmeren Zugang für Nutzende möglich zu machen. Diese beiden Ziele will das EfA-Prinzip mithilfe von Standardformularen unterstützen. Ob diese Entlastungsmaßnahme für die Kommunen wirklich als solche wahrgenommen wird, ist vor dem Hintergrund des Scheiterns des OZG-Vorhabens fraglich. Welche Vorzüge und Herausforderungen ergeben sich durch die Bestrebungen, einheitliche Online-Leistungen in

Deutschland anzubieten? Und wie lässt sich hier die Nichteinhaltung der OZG-Frist einordnen? Um diese Fragen zu klären, müssen beide Zielsetzungen des OZG *a) Zugänglichkeit für Nutzende* und *b) „Einer für Alle“* gesondert betrachtet werden.

7.1.1 Vereinheitlichung als Schlüssel zur Zugänglichkeit für Nutzende

Im Vordergrund des OZG, welches die Möglichkeit des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen verbessern soll, steht die Schaffung eines einheitlichen Erscheinungsbildes. Auf diese Weise soll die digitale Handhabung von Verwaltungsleistungen für Nutzende vereinfacht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sind „Bund und Länder [...] verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen“ (Bundesministerium der Justiz, o.J.). Dazu habe das Bundesinnenministerium im Jahr 2019 „die BundID für Bürgerinnen und Bürger sowie ursprünglich auch für Organisationen als Basisdienst im OZG-Kontext bereitgestellt“ (Bundesministerium des Innern und für Heimat, o.J.). Ursprünglich sollte die BundID sowohl einen sicheren Nachrichtenverkehr als auch eine zertifizierte Anmeldung für Online-Dienste gewährleisten. Nun soll sie als Basis für ein einheitliches Bürger:innenkonto dienen (ebd.). Allerdings gibt es derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene einheitliche, digitale Systeme. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wie lässt sich erklären, dass die vom Bund bereitgestellte Lösung unentwickelt bleibt?

Bereits vor der Einführung der BundID hat es in den Bundesländern eigene Portale als Ansatz zur Digitalisierung der Verwaltung auf Landesebene gegeben, wie beispielsweise *service-bw* in Baden-Württemberg. Es handelt sich dabei um ein von der Landesregierung zur Verfügung gestelltes, kostenloses Tool, über das Bürger:innen Formulare digital ausfüllen können. Die Benutzung sei für die Kommunen technisch unaufwändig, vergleichbar mit einem „Baukastenformulargenerator“ (I5, #00:50:03-3#). Anna Schäfer, Mitarbeiterin der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe, stellt das bereits etablierte Portal *service-bw* der BundID gegenüber: "Was soll ich mit der BundID? Ich brauch die nich" (I14, #00:30:07-9#). Schäfer lehnt damit nicht das Konzept eines einheitlichen Portals ab. Sie stellt indessen fest: „Wir brauchen kein *service-bw* und n hessen-Portal und n nrw-Portal" (I14, #00:42:58-9#). Ihrer Meinung nach benötige ein neues Portal zusätzliche Funktionen, die bei bereits etablierten Diensten nicht vorhanden sind, um den Aufwand einer Umstellung zu rechtfertigen. Das sei im Fall der BundID nicht gegeben, denn derzeit sei *service-bw* laut Schäfer technisch ausgereifter als die Bundeslösung: „*service-bw* hat zum Beispiel n Rückkanal: ich kann über dieses Konto

auch dem (.) Antragssteller antworten. Die BundID kann das zur Zeit nicht“ (I14, #00:30:07-9#). Folglich, so lässt sich Schäfers Aussage interpretieren, sei Vereinheitlichung nur dann von Vorteil, wenn sie neue Funktionen einführt, oder ein Defizit behebt – sprich, wenn sie Prozesse verbessern kann.

Die Vielzahl an verschiedenen Landesportalen und -regelungen habe zur Folge, dass Nutzende über das entsprechende Wissen verfügen müssen, wie die lokalen Anforderungen an die Beantragung von Leistungen aussehen. So schildert zum Beispiel Josef Schmid, Leiter der Digitalisierungsabteilung in Esslingen, dass ein:e Bürger:in zuerst überlegen müsse, „oke was braucht jetzt die Stadt Esslingen, wenn ich hier die und die Dienstleistung will, was brauch ich dann im Gegenzug dazu bei der Stadt Karlsruhe?“ (I15, #00:27:35-9#). Er kritisiert den gegenwärtigen Zustand als ungenügend, „des kanns ja ned sein“ (ebd.). Es wird deutlich, dass Schmid die leichte Zugänglichkeit von Informationen als eine Verantwortung der Verwaltung betrachtet. „Unser Auftrag is ja auch Daseins-Versorgung“ (I15, #00:21:14-5#), darunter versteht er, „für die Bürger da zu sein“ (I15, #00:21:14-5#). Weiter erläutert er:

„dann, dann komm ich ja als Kunde oder Kundin zum Sozialamt jetzt nit, weil’s mir besonders gut geht, sondern ich brauch da ja Hilfe, um mein Leben dann vielleicht schon in den Griff zu kriegen“ (I15, #00:21:14-5#).

Vereinheitlichung könne Vereinfachung ermöglichen und folglich als Schlüssel zur Zugänglichkeit für Nutzende betrachtet werden. In diesem Beispiel fällt auf, dass Schmid die Bürger:innen als Kund:innen bezeichnet und somit seine Arbeit mit der eines Dienstleisters gleichsetzt. Durch diese Gleichsetzung von Dienstleistungs-Kundschaftsbeziehung und Verwaltungs-Bürger:innen-Beziehung wird deutlich, dass Bürger:innen eine gewisse, wenn auch indirekte, Einflussmöglichkeit auf das Verwaltungsgeschehen haben, ganz im Sinne des Sprichwortes *Kund:in ist König:in*. Durch Schmid's Erläuterung lässt sich schlussfolgern, dass der Vereinheitlichung trotz der realen Herausforderungen, die sie für die Kommunen mit sich bringt, Beachtung geschenkt werden muss.

Neben der Standardisierung der verschiedenen technischen Lösungen von Bund und Ländern wird in unseren Gesprächen wiederholt betont, dass auch eine Vereinheitlichung analoger Prozesse erforderlich sei. Die derzeitige Gesetzgebung sei ein wesentliches Hindernis in der Verwaltungsdigitalisierung, welches bereits analoge Prozesse verkompliziere. Ina Keller, Projektmanagerin der Digitalisierungsabteilung Karlsruhe, schildert das Problem am Beispiel des Ausländerrechts:

„Ausländerrecht ist Ausländerrecht egal wo Sie wohnen. Es sind dieselben Leistungen, es sind dieselben Themen, es sind dieselben Anträge. Warum muss jede Kommune ihren eigenen Antrag machen? Macht überhaupt gar keinen Sinn. Also, überhaupt nicht, ja. Sie haben spezifische Themen, ja, die haben Städte, ja. Aber bei den großen Sachen, die per Gesetz vorgegeben werden. Warum macht man's nicht einheitlich und warum macht man's nicht zentral. Das würde so wahnsinnig viel sparen“ (I4, #01:25:28-3#).

Keller kritisiert eine mangelnde Unterscheidung von Bundes-, Landes- und Kommunalrecht bereits in analogen Verfahren. Anna Schäfer überträgt dieses Argument auf die Bereitstellung digitaler Prozesse: „wo äh Bundesrecht gilt“ (I14, #00:44:01-3#), solle „generell auch ne Bundeslösung“ (ebd.) bereitgestellt werden. Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen sollen also Zuständigkeiten für die Digitalisierung abgeleitet werden. Ina Keller hebt einen doppelten Vorteil einer solchen analogen wie auch digitalen Standardisierung hervor: Für die Verwaltung spare eine Vereinheitlichung einerseits Arbeitszeit, für Bürger:innen könne man andererseits „auch Steuergelder sparen“ (I4, #01:25:28-3#). Die Verpflichtung zu einheitlichen Lösungen erachtet Anna Schäfer jedoch als kritisch. Denn, „wenn die Lösung einfach Schrott is, was ja mal vorkommt, macht man damit die Kommunen handlungsunfähig“ (I14, #00:44:01-3#). Diese Überlegungen führen zur zweiten Zielsetzung des OZG über, nämlich der Vereinheitlichung durch das EfA-Prinzip.

7.1.2 Vereinheitlichung mittels „Einer für Alle“?

Das OZG wird vor dem Hintergrund einer verschärften Ressourcenlage umgesetzt: Einige Kommunen leiden unter Fachkräftemangel und schlechten Haushaltslagen, was dazu führt, dass die ehrgeizigen Zielvorgaben des OZG eine Diskrepanz zwischen den Zielen und den verfügbaren Ressourcen der Kommunen erzeugen. Um die Lücke zwischen den verfügbaren Mitteln und den angestrebten Zielen zu schließen, wurde das Nachnutzungsmodell EfA („Einer für Alle“) entwickelt:

„Das EfA-Modell ermöglicht [...], dass die Behörden in Ländern und Kommunen nicht alle Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 eigenständig digitalisieren müssen – die OZG-Umsetzung wird auf viele Schultern verteilt“ (OZG Leitfaden, 2022).

Diese Formulierung mit kollegialem Charakter steht im Kontrast zur realen Situation des flächendeckenden Nicht-Erfüllens der OZG-Vorgaben. In unseren Gesprächen wird wiederholt kritisiert, dass die Perspektive der kommunalen Verwaltung vergessen werde. So merkt Marc Hintze an, dass das OZG „perfide“ (I2, #00:29:30-3#) sei. Die Grundidee, „es muss alles digital/ digital vorhanden sein“ (ebd.), sei nur einseitig aus der

Anwendungsperspektive gedacht und greife zu kurz. Die organisatorische und technische Umsetzung seitens der Kommunen werde bei den OZG-Vorgaben nicht berücksichtigt:

„nach dem du als Bürger irgend n Formular ausgefüllt hast, ob des dann auch sinnvoll weiter is, oder ob die Verwaltung des dann ausdruckt und abheftet, is eigentlich völlig wurscht“ (ebd.).

Hintze beschreibt, dass es für den Digitalisierungsprozess gemäß den OZG-Vorgaben „eigentlich völlig wurscht“ (ebd.) sei, wie die Arbeit innerhalb der Verwaltung ablaufe. Während Nutzende Leistungen online beantragen können, sei die Weiterverarbeitung dieser Formulare in der Verwaltung weitestgehend noch analog (I2, #00:29:30-3#; B2, S. 2; I14, #00:32:38-3#; I15, #00:12:16-3#). Hintzes Aussage deutet darauf hin, dass ein Fortschritt in Richtung Ende-zu-Ende Digitalisierung das Mitdenken der Verwaltungsperspektive braucht.

Ähnlich wie Marc Hintze äußert sich auch Ina Keller kritisch gegenüber der mangelnden Berücksichtigung von Arbeitsprozessen in den Kommunen: „Und dann, würd’s mich nicht wundern, ((lacht)) wenn’s jemand ausdruckt und irgendwo abheftet“ (I4, #01:23:54-5#). Dennoch gelte ein Antrag entsprechend der OZG-Vorgaben als digitalisiert, denn „damit sind Sie aber, haben Sie’s online ermöglicht“ (ebd.). Aus Verwaltungssicht, so Keller weiter, „hilft Ihnen [das] aber im ganzen Workflow aber überhaupt gar nix“ (ebd.). Für Keller ist die Vereinheitlichung verwoben mit der Optimierung interner Arbeitsprozesse. Dass die Arbeitserleichterung bei den OZG-Prozessen nicht mitgedacht werde, habe negative Konsequenzen für die Kommunen, „da leiden die natürlich drunter. Also des is/ sieht nach außen schön aus und am Ende bringt es aber hintenrein nicht wirklich ne Arbeitserleichterung“ (ebd.).

Auch sie fordert bei der Umsetzung einheitlicher Digitalisierungsprozesse ein Vorgehen, welches die Verwaltungsperspektive mehr einbindet. Die aktuellen Vorgaben des Bundes ignorierten, so Keller, die tatsächlichen Problemlagen in den Kommunen. Sie äußert den Wunsch, dass „wenn/ wenn ich mal mit jemanden reden dürfte aus Berlin, würde ich sagen, es wäre schön, wenn ihr mal anfangen würdet von unten zu denken und nicht von oben herab“ (I4, #01:25:28-3#). Dabei scheint Keller das Vorgehen des Bundes nicht prinzipiell abzulehnen, im Gegenteil heißt sie die Strategien grundsätzlich gut: „Der Ansatz ist schön“ (ebd.). Kellers Argument ist vielmehr alltagspraktisch motiviert, „es funktioniert nämlich nicht“ (ebd.). Sie erklärt, dass das Hindernis in der föderalen Gliederung Deutschlands liege.

„D/ Gesetzgebungen können Rahmen vorgeben, aber leider hört’s dann aufgrund der föderalistischen Struktur in Deutschland halt auf. (.) So, das berühmt berüchtigte Finnland, Estland Beispiel. Ja, die haben andere Verwaltungsstrukturen“ (I4, #01:25:28-3#).

Zwar habe man versucht, durch den Erlass des OZG Vereinheitlichung zu schaffen, „aber selbst der [Versuch, Anm. d. Verf.] is ja dann insofern gescheitert, es gibt ja keine deutschlandweite Plattform“ (I4, #01:26:32-0#). Dies führe dazu, dass die Kommunen weiter mit den eigenen Lösungen arbeiten. Für Keller könnte das Problem behoben werden, wenn

„wir unsere föderalistische Struktur mal hinten anstellen und einfach schauen, wie können mir denn gemeinsam was auf die Beine stellen und wirklich auch gemeinsam nutzen? Weil wir haben/ Wir sind Stadtverwaltungen. (.) Ich, wir machen dasselbe wie Düsseldorf, wie Köln, wie Berlin. Okay Berlin ist Senat, aber Dresden, Leipzig usw. Wir haben/ es/ da gibt’s keinen großen Unterschied“ (I4, #01:26:32-0#).

Das EfA-Modell scheint diese planerische Lücke nicht schließen zu können. Auch Anna Schäfer, Mitarbeiterin der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe, schließt sich dieser Ansicht an: was ursprünglich „auf viele[n] Schultern“ (OZG Leitfaden, 2022) verteilt werden sollte, „is kein Einer-für-Alle“ (I14, #00:42:58-9#), sondern vielmehr „wir haben eine Lösung, ihr könnt die einsetzen oder ihr könnt’s lassen“ (ebd.). Ina Keller fasst das OZG zusammen unter dem Sprichwort „gut gemeint ist nicht gut gemacht“ (I4, #01:25:28-3#). Die Frage, inwiefern der gut gemeinte Ansatz des Bundes der selben Grundmotivation entspringt, wie Kellers, bleibt unbeantwortet.

Ein Beispiel für einen gelungenen, einheitlichen Prozess nennt Sabine Dehner aus dem Gesundheitsamt des Landratsamts Böblingen. Wie in vielen politischen Bereichen habe die Corona-Pandemie auch in der Verwaltung einige Rückstände bei der Digitalisierung sichtbar gemacht. So berichtet Dehner, dass erst durch die Pandemie Defizite bei der Digitalisierung offensichtlich geworden seien:

„und ma hat sich jetzt /äh, dank Corona /ähm, hat man halt auf/ auffälligerweise festgestellt, (.) wie wenich wir digitalisiert sind, wie wenich wir miteinander vernetzt sind, um dann halt jetzt auch grad in solchen Pandemiezeiten /äh, Daten auszutauschen /ähm, im Endeffekt gleichermaßen zu handeln“ (I17, #00:03:55-7#).

Die Pandemie habe mehr als zuvor politischen Druck ausgelöst, „gleichermaßen zu handeln“ (ebd.). Dehner beschreibt Digitalisierung in diesem Fall eng verknüpft mit Vernetzung und Vereinheitlichung. Die Lage vor der Pandemie sei hingegen unübersichtlich gewesen:

„Also, das Gesetz ist zwar gleich und /ähm, die Krankheiten sind gleich, [unverständlich] aber die ganzen Vorgehensweisen, Herangehensweisen, Dokumente, Unterlagen, Texte; unterscheidet sich halt grundlegend in allen 38 Gesundheitsämtern“ (I17, #00:03:55-7#).

Als Reaktion habe der Gesundheitsminister während der Pandemie „durchgegriffen“ (ebd.) und „gewisse Gelder zur Verfügung gestellt, um die Digitalisierung und diese Vereinheitlichung der Gesundheitsämter auf gleiche Beine zu stellen“ (I17, #00:03:55-7#). Das sprachliche Bild „auf gleiche Beine zu stellen“ (ebd.) deutet darauf hin, dass Dehner sich Eigenständigkeit oder Souveränität wünscht, wie dies das Sprichwort „auf eigenen Beinen stehen“ ausdrückt. Gleichzeitig scheint sie sich eine gemeinsame Richtung zu wünschen, in die sich die Beine fortbewegen, denn alle Gesundheitsämter sollen auf gleichen Beinen stehen. In diesem Fall wurden die Ämter durch das Gesundheitsministerium finanziell entlastet und die einheitliche Digitalisierung damit ermöglicht. Mit diesem Beispiel thematisiert Dehner indirekt ein Hindernis, dem wir in unseren Gesprächen anderenorts immer wieder begegnen: die Abhängigkeit finanzieller Möglichkeiten.

Mit dem Einführen des EfA-Prinzips wurde ein Instrument geschaffen, um Kommunen und Länder durch Vereinheitlichung arbeitstechnisch und finanziell zu entlasten, so die Theorie. In der Praxis ist der Gewinn von EfA und damit auch die derzeitige Vereinheitlichungsstrategie jedoch umstritten.

7.2 Diversifizierungsstrategien und Lösungen

Neben der Nachnutzung bereits vorhandener Formulare, können die Kommunen auch eigene neue Formulare zur Nachnutzung entwickeln und bereitstellen. Dies bietet den Vorteil, dass der Verkauf dieser Lösungen zusätzliche Einnahmen generiert (I14, #00:42:58-9#). Darüber hinaus sind eigens erstellte Formulare genau auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnitten. Diese Bedeutung ist für die Kommunen nicht zu unterschätzen, denn das politische System der föderalen Struktur in Deutschland ermöglicht es den Bundesländern, die meisten Gesetze selbst festzulegen (Benz, 2017, S. 389). Teilweise gelten sogar in verschiedenen Städten unterschiedliche rechtliche Anforderungen, da auch die Kommunen als unterste Ebene der föderalen Dreigliederung über eigene Kompetenzen verfügen (Benz, 2017, S. 398).

In den vorliegenden Forschungsinterviews begegnen uns Aussagen darüber, dass diese komplexe Gesetzeslage das Scheitern eines einheitlichen Vorgehens verursache. Annika

Fischer, Projektleitung der Digitalisierung in Balingen, identifiziert ebenso wie Ina Keller, die lokalen Voraussetzungen als Hindernis für Vereinheitlichung und Nachnutzung. Fischer erläutert dies anhand der viel diskutierten Hundeanmeldung:

„Wir haben überall verschiedene Gegebenheiten. So merkwürdig des eigentlich auch isch, weil man sollt meinen, dass in jeder Kommune man/ standardmäßig kommt immer der Hund, den Hund gleich anmeldet, aber es isch nich so ((lacht))“ (I5, #00:16:49-6#).

Um dieses Problem zu lösen, könne man zugunsten einer einheitlichen Digitalisierung auf gewisse lokale Vorgaben verzichten dies sei jedoch mit den Arbeitsprozessen der Mitarbeitenden im Fachamt nicht vereinbar (ebd.). Denn die kommunalen Rechtsgrundlagen, auf denen die Formulare aufbauen, seien „über die Jahre so gewachsen“ (I5, #00:40:58-8#) und die Mitarbeitenden seien an den Umgang mit diesen gewöhnt. Fischer reflektiert ihre Rolle als DigitalisiererIn, die nicht direkt in die Arbeit mit den Formularen eingebunden ist. Sie könne als Außenstehende den Fachämtern nicht kommunizieren „liebe Leute, jetz kommt ma von eurem Ross runter, machn wer’s doch n bisschen einfacher“ (ebd.). Hier lässt sich ihre Herangehensweise der 1:1 Digitalisierung erkennen: Es gehe darum,

„dass es digitalisiert wird, natürlich nich auf Teufel komm raus und ähm nich zu Lasten @aller@, soll schon Sinn machn, gar keine Frage, aber mein Ziel an und für sich isch natürlich, dass wir da n Schritt voran komm“ (I5, #00:40:58-8#).

Auch mit kleinen, lokalen Projekten könne man folglich in der Digitalisierung „n Schritt voran komm“ (ebd.). Diese können die Akzeptanz von Digitalisierung fördern, sofern Mitarbeitende vom Fachamt und Bürger:innen mit den Lösungen „gut zurecht komm“ (ebd.).

Wie eingangs zitiert, nennt auch Martin Hautzer die Anmeldung von Hunden als Beispiel gescheiterter Vereinheitlichung. In seiner Kommune habe man ein bereitgestelltes Formular zur Hundeanmeldung nachnutzen wollen, dieser Ansatz sei jedoch an einer kommunalen Hundesteuersatzung gescheitert, die die Nachnutzung faktisch unmöglich gemacht habe (I9, #00:15:37-5#). Analoge Formulare seien hingegen mit der Zeit so gewachsen, dass „die unserm Standard entsprochen ham“ (ebd.). Bei der digitalen Standardisierung mittels EfA fehle es nun an „gewisse[n] Felder[n], die wir benötigt hätten“ (ebd.). Dieses Beispiel gescheiterter Vereinheitlichung illustriert, dass lokale Lösungen insofern von Vorteil sein können, als dass sie auf den analogen Gegebenheiten, Traditionen und Üblichkeiten aufbauen können, ohne dass etablierte Vorgehen verändert werden müssen. Darüber hinaus könne eine lokale Lösung ein Defizit an bereitgestellten

Ressourcen überbrücken. Josef Schmid, der Vereinheitlichung als übergeordnetes Ziel betrachtet, beschreibt die bundesweite Lage als „luftleeren Raum“:

„da weiß mer jetzt noch gar nich so richtig wies denn überhaupt weitergehen soll, mit diesem OZG mit Service-BW. Ein Teil, des Landesportals des sich da mit den andern Landesportalen dann zu einem Bundesportal vereinigt, aber wer hostet dieses Portal jetzt dann für Baden-Württemberg und welche Technik steckt dahinter?“ (I15, #00:28:36-9#).

Schmid's Team profitiere als vergleichsweise große Stadt davon, dass sie

„die Kapazitäten haben da was zu machen, des haben ja vielleicht viele kleinere Städte oder sowas nich, also kleinere baden-württembergische Gemeinden die werden jetzt nich ne große IT-Abteilung haben“ (I15, #00:28:36-9#).

Hier beleuchtet Schmid einen großen Nachteil der Diversifizierung von Digitalisierungsprozessen: das Erstellen eigener, maßgeschneiderter Formulare koste viel Zeit und Geld, worüber Kommunen jedoch oft nicht verfügen. Cornelia Schuster, stellvertretende Amtsleiterin des Sozialen Dienstes in Albstadt, erläutert dazu, dass größere Digitalisierungsprojekte in den Haushalten angemeldet werden müssen und dies lange Planungszeiträume mit sich ziehe: „des heißt, äh, wenn man wirklich Geld braucht, kann man des frühestens 2026 umsetzn. Also wir müssen hier immer in langen Zeiträumen denken, sonst funktioniert es in so ner Verwaltung nicht“ (I18, #00:35:11-3#). Alex Kreutzer aus dem Jugendamt Karlsruhe betont, dass

„dieses Verfahren, das wir jetzt bisher habn mit service-bw, des kostet fast nichts. Oder des kostet nichts, sag ich mal. Wenn wir aber dieses Fachverfahren habn wolln, dann brauchts dafür Programmierer, die es programmieren“ (I19, #00:23:44-4#).

Und das „geht halt auch schnell, äh, in sechsstelligen Bereich“ (ebd.). Schmid's Mitarbeiter Martin Hautzer thematisiert die Ressourcenknappheit sogar in der eigenen Kommune:

„wir könnten auch selber was beauftragen, selber bauen, aber dafür ham wir erschtens keine Zeit und kein Geld /ähm, und wens schon was gibt, kann man das ja auch nutzen“ (I9, #00:15:37-5#).

Es bringt Vereinheitlichungs- und Diversifizierungsstrategien in Verbindung mit Prozessoptimierung. Hautzer befürwortet es, Prozesse bei der Übertragung vom Analogen ins Digitale zu optimieren. Optimierung denkt er dabei im Sinne von Prozessmanagement generell lokal und in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden vor Ort (s. Kap. 5). In diesem Rahmen nennt Hautzer das Beispiel der Anwohnerparkausweise, als ein Positivbeispiel zur Umsetzung lokaler Lösungen aus der Corona-Pandemie. Das Land Baden-Württemberg habe zugunsten zeitnaher Handlungsfähigkeit Standardprozesse zur Verfügung gestellt, mit denen die Kommunen schneller eigene Lösungen umsetzen konnten (I9, #00:17:08-3#).

Das Anpassen von lokalen Vorgaben an die Standardprozesse habe neben Zeit und Geld jedoch auch weitere Nachteile. Zum einen sei es technisch aufwändig, zum anderen müsse dann eine Leistung vor der Freigabe vom Land zertifiziert werden, was häufig den Prozess verzögere (ebd.). Hautzer fasst die Entscheidungssituation zwischen einheitlichen und lokalen Lösungen zusammen als planerischen „Spagat [...] zwischen 'wir sind aber quasi n Unikat' oder 'bei uns wird des schon immer so gemacht' zwischen 'des isch jetzt der Standardprozess, den habt ihr zu verwenden oder es gibt halt nichts anderes'“ (I9, #00:15:37-5#).

Dieser Spagat zwischen lokalen, maßgeschneiderten Lösungen und universalen Standardprozessen, den Martin Hautzer beschreibt, wirft die Fragen auf: In welchen Fällen ist Vereinheitlichung sinnvoll und möglicherweise notwendig, und in welchen Bereichen ist Vereinheitlichung weniger angebracht oder sogar einschränkend?

7.3 Partielle Vereinheitlichung als Lösung?

Vor dem Hintergrund der deutschen Föderalstruktur sind im Hinblick auf die Frage, wer im Bereich Verwaltungsdigitalisierung richtungsweisende Entscheidungen vorgibt, grundsätzlich zwei Herangehensweisen denkbar: zum einen eine Vereinheitlichungsstrategie, nach welcher Entscheidungen zentral getroffen werden und zum anderen eine Diversifizierungsstrategie, nach welcher Entscheidungen lokal getroffen werden. Durch jüngste Gesetzesänderungen ist eine zentralisierende Tendenz im deutschen Staatssystem sichtbar. Diese Tendenz wird aktuell durch unterschiedliche gesetzliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern und Kommunen behindert. Vor diesem Hintergrund scheint die uneindeutige Strategie zwischen Vereinheitlichung und Diversifizierung eine Konsequenz der komplizierten Rechtslage zu sein. In diesem Kontext äußert sich beispielsweise Marc Hintze kritisch gegenüber einer fehlenden Orientierungsfunktion des Bundes. Welche Vorzüge und Hindernisse bringt das derzeitige Vorgehen der partiellen Vereinheitlichung mit sich?

Das flächendeckende Nicht-Umsetzen der OZG-Vorgaben habe faktisch keine Konsequenzen nach sich gezogen erklärt Hintze, „wie, wenn ich meiner Tochter sag, "Tu jetzt Zähne putzen, aber wenn du nicht Zähne putzt, ist auch ok!" ((lacht))“ (I2, #00:54:41-2#). Er betont zugleich, dass kleine Kommunen nicht die Ressourcen haben, die Vorgaben des OZG umzusetzen. Daher plädiert er, ähnlich wie auch Ina Keller und Anna

Schäfer, dafür, für all jene Prozesse, die an allen Orten etwa gleich ablaufen, mehr einheitliche Standards zu setzen und diese durch das Land finanzieren zu lassen:

„Und weil ja auch diese Prozesse, sei es vom Personalausweis oder vom Standesamt, von den Meldebehörden und so weiter überall wirklich gleich, oder sehr ähnlich laufen, würde man sich wünschen, da würde viel mehr Geld reinfließen, um dann einen einheitlichen Standard zu nehmen, und den herzunehmen und den durchzudigitalisieren“ (I2, #00:57:40-5#).

Wo standardisierte Formulare mit den lokalen, rechtlichen Anforderungen nicht zusammengebracht werden können, sind eigene Lösungen oder Anpassungen notwendig. Anika Fischer merkt in diesem Rahmen kritisch an, dass in manchen Fällen nicht ganz ersichtlich sei, ob eine etablierte Regelung erforderlich sei oder es sich lediglich um eine lokale „Befindlichkeit“ (I5, #00:39:49-0#) handele. Sie verdeutlicht dies erneut am Beispiel der Hundeanmeldung. Ihr als Digitalisiererin sei nicht klar, ob jedes Feld auf einem Antrag unabdingbar sei, „oder isch des jetzt halt ne Befindlichkeit“ (I5, #00:39:49-0#) des Fachamtes.

Fischer beschreibt den Ist-Zustand der Verwaltungsdigitalisierung als „Schwellenpunkt“ (I5, #1:01:11-5#):

„bisher sind die meischten Kommunen davon ausgegangen: wir sitzen‘ s aus und klar wir/wir machen jetzt schon so viel wie geht, aber manche kleinen Kommunen sagen glaub auch: wir warten jetzt erschtmal komplett ab, weil wir schaffen ‘s überhaupt nicht ähm und/und des Land wird uns die Strukturen schon bieten“ (I5, #00:59:53-6#).

Laut Fischer sei dieses lange Warten, und damit möglicherweise auch das flächendeckende Nicht-Einhalten der OZG-Frist, eine Notlösung und nicht, wie häufig angenommen, mangelnde Bereitschaft zur Digitalisierung. Vor allem kleinere Kommunen, so Fischer, kritisieren, dass sie es aufgrund fehlender Ressourcen „überhaupt nicht [schaffen]“ (ebd.). Ein Hindernis, über welches sich auch Marc Hintze kritisch äußert: „wie soll das eine Kommune mit elftausend Einwohnern machen?“ (I2, #00:57:40-5#). Doch mit der von Fischer genannten Strategie des Aussitzens seien die Digitalisierungsprozesse nicht schnell genug vorangekommen und „das ham wir auch gesehen, dass über die Jahre halt viel zu wenig passiert isch“ (I5, #1:01:11-5#). Doch „ohne die richtige Infrastruktur könn[te]n wir des auch nicht“ (ebd.). Zudem herrsche ihr zufolge gerade in kleinen Kommunen Orientierungslosigkeit darüber, wo die Digitalisierungsprozesse überhaupt beginnen sollen:

„uns kommen immer wieder kleinere Kommunen oder Anfragen von kleineren Kommunen die halt (.) bei null stehn komplett /I2: Mhm/ und irgendwie mal so ne ganz grobe Richtung brauchen /I2: Mhm/ so wie gehts eigentlich los, wo fangn wir eigentlich an, was muss ich eigentlich tun?“ (I5, #00:02:51-2#).

Josef Schmid knüpft an diesem Punkt mit organisatorischen Bedenken an. Zwar stehe seiner Kommune, sowie anderen größeren Städten die Möglichkeiten zu Verfügung, eigene Vorlagen zu entwickeln, „aber des is ja auch ne Allokationsentscheidung“ (I15, #00:29:43-2#), welche nicht gemeinsam getroffen werde. Für die Entwicklung eigener Lösungen, so Schmid, müsse er viel Geld investieren,

„des Problem is dann, wenn die OZG-Leute dann kommen und sogn wir haben da jetzt wieder was Einheitliches gemacht, des gilt jetzt quasi in ganz Baden-Württemberg, bieten wir quasi in unserm Bundesportal an, dass ich auch von Hamburg aus hier ne Geburtsurkunde beantragen kann, dann wirds natürlich schwierig, dann hab ich ja quasi mein selber digitalisiert designten Prozess sehr sehr stark finanziert und hab nix davon für des ganze Geld“ (I15, #00:29:43-2#).

In diesem Beispiel scheinen die OZG-Vorgaben willkürlich und unberechenbar. Die Ziele des OZG sind laut Schmid keine Arbeitserleichterung – im Gegenteil klingt das Szenario „wenn die OZG-Leute kommen“ beinahe bedrohlich. Eigens entwickelte Lösungen zur Digitalisierung werden zu einem finanziellen Risiko: „Des hindert halt auch noch die ein oder andere Stadt da wirklich da selber was zu machen“ (ebd.). Gleichzeitig werde die eigene Motivation, Verwaltungsdigitalisierung voran zu treiben, auch nicht gefördert: „Auf der andern Seite bewegt sich halt da landesweit dann eben jetzt auch zu wenig dass mer da sogn kann: oke wie woll mers jetzt angehn?“ (I15, #00:29:43-2#). Es bleibt ein Entscheidungsvakuum zurück.

Marc Hintze und Annika Fischer äußern, dass das Nähern der Ablauffrist der OZG-Vorgaben einen politischen Handlungsdruck ausgelöst habe. Angesichts dessen haben sich einige Kommunen und Städte zu der so genannten OZG-Taskforce zusammen geschlossen, um gemeinsam größere Gewichtung bei richtungsweisenden Entscheidungsprozessen zu erlangen. Durch den Zusammenschluss mehrerer Kommunen habe man größeren Druck auf das Land ausüben können, um finanzielle Unterstützung für die Umsetzung der OZG-Leistungen einfordern zu können (ebd.). Dieser Zusammenschluss kann als Gegenbewegung zur den zentralisierenden Reformtendenzen gedeutet werden.

7.4 Resümee

Um sich einer Antwort zu nähern, *wer* im Aushandlungsprozess im Rahmen der Digitalisierung von Bürger:innendiensten über Digitalisierungsstrategien entscheidet, ist eine Analyse der Entscheidungsstrukturen wesentlich.

Seit neueren Gesetzesänderungen kommt dem Bund eine stärker strukturgebende Funktion zu. In diesem Zuge wurde 2017 das OZG erlassen und kurz darauf die BundID zur Verfügung gestellt. Diese setzt sich derzeit jedoch nicht durch. Aus unseren

Forschungsinterviews geht hervor, dass die Landesportale, hierorts service-bw, momentan technisch ausgereifter und bereits etablierter seien als die BundID. Ein Wechsel zu einem neuen Portal und die damit verbundene Arbeitsumstellung sei nicht lukrativ. Folglich scheinen Digitalisierungslösungen für Mitarbeitende nur dann legitim, wenn sie Arbeitserleichterung schaffen. Für einige Gesprächspartner:innen sei es deshalb wichtig, kleine Projekte voranzubringen, bei denen der Nutzen von digitalen Lösungen sowohl für Mitarbeitende als auch für Bürger:innen unmittelbar zu erkennen ist. Diese Diversifizierungsstrategien könnten also Defizite an mangelnden technischen und strategischen Lösungen des Bundes ausgleichen. Sie kosten jedoch mehr Zeit und Geld als Standardprozesse, was vor allem für kleinere Kommunen ein Hindernis darstellt.

Insgesamt, so lassen sich die Aussagen unserer generierten Daten zusammenfassen, scheinen trotz der Entlastungshilfe durch den EfA-Prozess zu viele Leistungen bei Ländern und Kommunen zu liegen. Zwar ist der Ansatz zur Entlastung laut einiger unserer Gesprächspartner:innen gut, jedoch nicht immer im Alltag umsetzbar. Die Perspektive der Fachämter scheint im OZG-Vorhaben zu fehlen. Einige Gesprächspartner:innen kritisieren zudem, dass eine logische Sortierung der Zuständigkeiten fehle. So solle bei Leistungen, bei denen bundesweit gleiche rechtliche Anforderungen gelten, die Zuständigkeit der Digitalisierung folglich auch beim Bund liegen. Die partielle Vereinheitlichung, so lässt sich folgern, ist die logische Konsequenz aus der komplexen Rechtslage und dem politischen System Deutschlands. Der organisatorische Spagat zwischen Vereinheitlichung und Diversifizierung, wie Martin Hautzer ihn nennt, kann auch von Vorteil sein: Einerseits können ressourcenschonende Standardprozesse nachgenutzt werden, andererseits können analoge Üblichkeiten stellenweise 1:1 in digitale Prozesse übernommen werden.

Abschließend ist zu sagen, dass es seitens des Bundes an Orientierung, Strategien und Ressourcen mangelt und es vonseiten der Kommunen und Länder an kritischen Prüfungen der Notwendigkeit von etabliertem Vorgehen fehlt. Diese Neustrukturierung stellt vorhandene Rechtslagen auf den Prüfstand – ein Aspekt, den wir im nächsten Kapitel untersuchen wollen.

8 Versicherunglichung

In den von uns generierten Daten sind uns wiederholt Sicherheitsthemen bzw. Sicherheitsbedenken begegnet. Beispielsweise beschreibt der Hauptamtsleiter aus Balingen, Marc Hintze, das Thema Sicherheit im Digitalisierungsprozess als hinderlich (I2, #00:34:50-2#). Die Fachabteilungsleiterin des Bürgeramts der Stadt Balingen, Susanne Sailer, ist wiederum der Meinung, dass die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung zu einem Anstieg der Sicherheitsrisiken durch Fälschungen und Missbrauch von Dokumenten führen könnte (I6, #00:26:45-9#). Solche Darstellungen, in denen bestimmte Aspekte des Digitalisierungsprozesses von unterschiedlichen Akteuren als Sicherheitsprobleme wahrgenommen oder dargestellt werden, analysieren wir mithilfe des Konzepts der Versicherunglichung, welches 1998 von Buzan, Waeber und Wilde im Kontext der Untersuchung größerer Sicherheitsbedrohungen entwickelt wurde. Als Beispiel wurde hier der Klimawandel aufgeführt, der nicht nur als Umweltproblem betrachtet wird, sondern auch als Sicherheitsrisiko in Bezug auf Ressourcenknappheit, Migration und Konflikte. Weitere Beispiele für Versicherunglichungsprozesse finden sich im Bereich Migration, Terrorismus oder Gesundheitsfragen, bei denen politische Akteure Sicherheitsbedenken hervorheben, um politische Maßnahmen zu rechtfertigen. Laut den Begründern findet Versicherunglichung statt, wenn ein Akteur ein Problem als existenzielle Bedrohung für ein Referenzobjekt konstatiert und dies zur Akzeptanz außergewöhnlicher Maßnahmen führt, die mit bisher etablierten Regelungen brechen (Buzan et al., 1998, S. 23). Solche außergewöhnlichen Maßnahmen können eine spezifische Politik oder Handlungsweise darstellen, die entwickelt wird, um das jeweilige Sicherheitsproblem zu bekämpfen, wie zum Beispiel rechtliche Eingriffe in die Privatsphäre und Persönlichkeitsrechte zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung (Balzac et al., 2016, S. 1).

Da dem Konzept ein konstruktivistisches Verständnis von Sicherheit zugrunde liegt, vermeidet es bewusst jeglichen Bezug zu realen Sicherheitsbedrohungen. Daher ist Versicherunglichung auch als Sprechakt, als selbstreferenzielle Praxis und als intersubjektiver Prozess konzipiert: Einen Sprechakt stellt die Versicherunglichung insofern dar, als dass die Artikulation der Worte bereits einen performativen Akt darstellt, welcher etwas auslöst (Buzan et al., 1998, S. 26). Eine selbstreferenzielle Praxis hingegen stellt sie aus dem Grunde dar, da ein Problem nicht deshalb auf die „Sicherheitsagenda“ kommt, weil es eine reale Bedrohung darstellt, sondern vielmehr weil das Problem lediglich als Bedrohung dargestellt wird (ebd., S. 24). Zugleich wird Versicherunglichung als

intersubjektiver Prozess verstanden, da sie durch die kommunikative Interaktion von Subjekten konstruiert wird (Buzan et al., S. 29).

In unserem Forschungsfeld handelt es sich zwar nicht um globale Sicherheitsbedrohungen, jedoch erscheint uns das Konzept der Versicherheitlichung dennoch sinnvoll, um Zusammenhänge zu erkennen und neue Erkenntnisse zu gewinnen. Aufschlussreich ist das Konzept in unserem Forschungsfeld deshalb, da die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu einem doppelten Sicherheitsproblem konstruiert wird: Sie wird von Akteuren sowohl als bedrohtes Referenzobjekt gesetzt (Digitalisierungsprozesse selbst werden durch die Formulierung von Sicherheitsbedenken gestört und in Frage gestellt), als auch darüber hinaus als Bedrohung für ein bereits bestehendes Referenzobjekt (zum Beispiel analoge, scheinbar sichere Verwaltungsprozesse) konstruiert. Unterschiedliche Akteure treten in diesem Zusammenhang der Versicherheitlichung von Verwaltungsdigitalisierung als Bedenkenträger auf, die vielfältige Arten von Sicherheitsbedenken geltend machen und so einen bremsenden Einfluss auf Digitalisierungsprozesse haben. Die feingliedrige Analyse von Versicherheitlichungsprozessen mithilfe des vorliegenden theoretischen Konzepts ermöglicht uns eine differenziertere Perspektive und ein tieferes Verständnis der im Feld formulierten Sicherheitsbedenken.

In den folgenden Kapiteln wird untersucht, welche Aspekte im Rahmen von Digitalisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung als Sicherheitsprobleme thematisiert und damit spezifisch problematisiert werden. Zudem wird der Frage nachgegangen, warum diese Sachverhalte gerade im Rahmen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu einem Sicherheitsproblem konstruiert werden. Abschließend wird aufgezeigt, auf welche Lösungsstrategien, Maßnahmen oder Handlungsweisen die Akteure im Digitalisierungsprozess zurückgreifen, um mehr Sicherheit zu schaffen.

8.1 Digitalisierung: ein Sicherheitsproblem?

Wenn über Digitalisierung gesprochen wird, werden meistens die Vorteile – vor allem jene für die Bürger:innen – genannt. Beispielsweise äußert die Fachabteilungsleiterin des Bürgeramts der Stadt Balingen, Susanne Sailer: „Der Bürger muss nicht kommen, muss sich nicht aus dem Haus bewegen [...]. Für den Bürger ists immer besser“ (I6, #00:07:04-8#). In unserem Datenmaterial begegnen uns allerdings auch immer wieder Passagen, in denen bestimmte Aspekte des Digitalisierungsprozesses als ein *Sicherheitsproblem* dargestellt werden. In den meisten Fällen sind es Themen wie Datenschutz, Fälschung von

Dokumenten und Cyberkriminalität, die im Rahmen von Digitalisierung als Sicherheitsprobleme konstruiert werden. Anhand unseres Datenmaterials sollen im Folgenden die Sicherheitsprobleme, welche im Rahmen der Digitalisierung zur Sprache kommen, vorgestellt und analysiert werden.

8.1.1 Datenschutz

Es stellt sich zunächst die Frage, wie das Thema Datenschutz in den Digitalisierungsprozessen der Verwaltungen wahrgenommen wird. Richard Volker, Amtsleiter im Bürgeramt der Stadt Esslingen, erklärt, dass das Thema Datenschutz häufig eine große Hürde darstelle. Anhand des Beispiels der eID (elektronische Identität) erläutert er, dass bei ihrer Einführung bereits ein „großer Fehler“ (I11, #00:05:23-9#) gemacht worden sei:

„Dann hab ich beim Bürgeramt angefangen und es kam 2010 der neue Personalausweis mit der eID-Funktionalität. Eigentlich perfekt, des/ der optimale Startschuss, es hätt alles losgehen können. Aber, des gehört halt auch zur Wahrheit dazu, da wurde im Endeffekt ein großer Fehler gmacht, und dieser Fehler wiederholt sich aus meiner Sicht bei vielen Vorhaben in Deutschland, dass mer einfach alles hundertzehnprozentig absichern möchte, dass mer dem Datenschutz ja keine offene Flanke bietet“ (ebd.).

In diesem Rahmen kritisiert Richard Volker, dass bei der Antragstellung des Personalausweises anfangs noch gefragt worden sei, ob die eID überhaupt genutzt werden möchte. Man habe den Personalausweis dann auch nicht mit einer aktivierten eID ausgestellt, sofern es nicht ausdrücklich gewünscht worden sei.⁵ In den Augen Volkers sei dies „völlig sinnfrei“ (I11, #00:06:57-1#) gewesen, da die Nutzung der eID in jedem Fall erst ab der PIN-Vergabe möglich ist. Daher es spiele es ihm zufolge keine Rolle, ob die eID aktiviert ist oder nicht. Seiner Meinung nach seien auf diese Weise lediglich Hürden geschaffen und „Bedenkenträger“ (ebd.) bedient worden. Infolgedessen sei die eID kaum genutzt worden. Im Endeffekt habe man sich die Einführung der eID durch die Absicherung des Datenschutzes selbst „verbaut“ und „Hindernisse in Weg gestellt“ (I11, #00:08:08-4#) so Volker.

Ein anderes Beispiel bietet uns sein Kollege Martin Hautzer aus der Digitalisierungsabteilung. Bei einem Digitalisierungsprojekt der Stadt Esslingen habe man den Bürger:innen zunächst E-Payment als Bezahlungsfunktion anbieten wollen. Beim Thema PayPal habe es bei den Projektbeteiligten – zu denen die Stadtkasse, die Kämmerei und die Datenschutzbeauftragte gehören – zu Beginn datenschutzrechtliche Bedenken gegeben, die man jedoch mithilfe der Datenschutzbeauftragten habe klären und lösen können (I9,

⁵ Erst 2016 wurde dies gesetzlich geändert und die eID bereits aktiviert zugestellt.

#01:00:50-3#). Hautzer schildert die spezifischen Datenschutzprobleme hinsichtlich der Bezahlungsfunktion PayPal wie folgt:

„Genau, PayPal, dann hamer da quasi wie so n kleines Gutachten in Auftrag gegeben, ob des dann quasi datenschutzrechtlich konform isch. Die haben uns des datenschutzrechtlich konforme, ähm, versichert. Das einzige was da halt so n bisschen tatsächlich dagegen spricht, isch halt/ Also es liegt ja alles auf deutschen Servern, oder auf europäischen Servern, sorry. Die haben ja auch n Sitz hier in Europa extra deswegen, um des auch EU- DSGVO konform zu machen. Das Problem isch halt dieser/ ich weiß gar nicht/ dieser Patriots Act [...], dass die halt im Zweifel, im Fall der Fälle trotzdem drauf zugreifen dürfen, die Amis, wenn Terrorverdacht oder [die] innerländische Sicherheit gefährdet isch. Da sind die ja recht schambefreit dazu, spitze“ (I9, #01:00:50-3#).

Anhand dieses Beispiels sehen wir, dass datenschutzrechtliche Bedenken von Akteuren insbesondere dann geäußert werden, wenn externe Dienstleister:innen im Spiel sind. Ein ähnlicher Sachverhalt beim Thema Datenschutz ergibt sich im Gespräch mit Arne Gudeleit, Sachgebietsleiter der Bürgerämter in Albstadt (I13). Er schildert uns, dass man ein „Terminal“ (I13, #00:09:46-3#) eines Dienstleisters genutzt habe, um Personalausweise auszugeben. Diesen habe man jedoch wieder zurücknehmen müssen, unter anderem mit der datenschutzbezogenen Begründung, dass es „halt immer schwierig [ist] nem Dienstleister Daten mitzuteilen, [...] wenn man nicht genau weiß, wo die hinkommen“ (ebd.). Die geschilderten Beispielen lassen erkennen, dass die Weitergabe personenbezogener Daten von Bürger:innen an Dritte ein zentrales Sicherheitsrisiko in der öffentlichen Verwaltung darstellt, da diese im äußersten Fall missbraucht oder gestohlen werden könnten. Im Sinne der Versicherheitlichung wird Datenschutz zu einem sicherheitsrelevanten Referenzobjekt gemacht, welches von der Digitalisierung bedroht wird.

Interessant ist, dass es nicht unsere Gesprächspartner:innen sind, die den Datenschutz als bedrohtes Referenzobjekt darstellen. Vielmehr sind es einzelne politische Entscheidungsträger:innen, wie zum Beispiel Datenschutzstellen oder einzelne Fachämter, die dem Datenschutz eine der Digitalisierung übergeordnete Rolle beimessen. Unsere Gesprächspartner Richard Volker und Martin Hautzer, die beide im Bereich Verwaltungswissenschaften ausgebildet sind, kritisieren die rechtlichen Datenschutzhürden hingegen als „teilweise zu hoch“ (I11, #00:54:28-2#) oder als „so richtig zugespitzt“ (I9, #00:51:49-2#). Aus Sicht der Versicherheitlichung stellen sie damit die Digitalisierung selbst als ein bedrohtes Referenzobjekt und den Datenschutz als Bedrohung dar. Hier findet sich also eine gegenläufige Bewegung zur Konstruktion von Digitalisierungsprozessen als Sicherheitsproblem per se. Über den Datenschutz hinaus finden sich weitere Sachverhalte im

Digitalisierungsprozess, die einige unserer Gesprächspartner:innen zu einem Sicherheitsproblem konstruieren.

8.1.2 Fälschung hoheitlicher Dokumente

Auch im Rahmen der Frage nach Fälschungsmöglichkeiten finden sich zwei unterschiedliche Referenzobjekte, die versicherheitlicht werden: Auf der einen Seite stehen diejenigen Akteure, die mit Einführung digitaler Prozesse eine erhöhte Fälschungsgefahr befürchten. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die mit erhöhten Sicherheitsstandards die Digitalisierung bedroht sehen.

Ein Beispiel für Akteure, die analoge Verwaltungsprozesse und damit verbundene Dokumente als bedrohtes Referenzobjekt setzen, finden wir bei Susanne Sailer, Fachabteilungsleiterin des Balingen Bürgeramts. Sie ist der Auffassung, dass es bei der Digitalisierung Grenzen geben müsse. Gerade bei einem „hoheitlichen Dokument“ wie dem Personalausweis würde sie einen vollständig digitalen Prozess daher auch nicht gutheißen. Sie kritisiert, dass „ma da irgendwann dann mal daheim sein Fingerabdruck abgeben könnte, (.) um des/ dass ma gar net mehr komme muss“ (I6, #00:26:45-9#). Sie verweist auf das Risiko, dass man eingehe, wenn Bürger:innen für sicherheitsrelevante Verfahren nicht mehr auf dem Amt erscheinen müssten.

Es gebe bei der Stadt Balingen allerdings einen Selbstbedienungsterminal, bei dem Passbild, Fingerabdruck und Unterschrift aufgenommen werden könnten. Die Antragstellenden müssten dann im Anschluss nur noch zum Abgleich der Identität an den Schalter der Mitarbeitenden kommen (I6, #00:26:45-9#). An dem Beispiel sehen wir einen weiteren Aspekt, der im Rahmen der Digitalisierung als Sicherheitsproblem relevant gemacht wird: die Fälschung von hoheitlichen Dokumenten. Interessanterweise merkt Sailer an, dass es beim Personalausweis „sowieso schon in der Vergangenheit immer Fälschungen gab“ (I6, #00:29:43-9#). Die Digitalisierung, so das Gefahrenbild von Sailer, könnte das Potenzial, Dokumente zu fälschen, darüber hinaus noch erweitern und solche Fälschungen somit erleichtern. Fraglich ist jedoch, ob Digitalisierungsprozesse nicht umgekehrt sogar mehr Sicherheit schaffen könnten.

Der bereits zitierte Digitalisierer Martin Hautzer kontrastiert Sailers Position, unterbreitet beim Thema Personalausweis jedoch den vermittelnden Vorschlag, sich auf gewisse analoge Prozesse zu beschränken: „Also vielleicht muss ich dann noch zum Abholen kommen und meine Fingerabdrücke abgeben oder sowas dann bei der Behörde“ (I9, #00:50:44-5#). Die digitale Signatur wäre seinen Aussagen zufolge jedoch noch sicherer,

als eine analoge Unterschrift (ebd.). Technisch könne dies so geregelt werden, dass die digitale Unterschrift „auf Leute zugeschnitten“ sei und man „eins zu eins, besser sogar, nachvollziehen“ könne, „wie wenn ich jetzt einfach nur hingeh und unterschreib“ (ebd.). Es komme noch hinzu, dass man bei der Beantragung einer Leistung sowieso nie nach dem Personalausweis gefragt werde, um die Unterschrift abzugleichen, resümiert Hautzer (ebd.).

Aus dem Gespräch mit Marc Hintze, dem Hauptamtsleiter der Stadt Balingen, erfahren wir, dass die Unterschrift bei einem Papierdokument tatsächlich nicht mit dem Einwohnermeldewesen abgeglichen werde. Oft verlange man in digitalen Verfahren dennoch eine „qualifizierte Signatur“, selbst wenn es nicht gesetzlich vorgeschrieben sei (I2, #00:34:50-2#).

Schlussfolgernd scheint es, dass die digitale Signatur das Risiko einer Fälschung zumindest bei bestimmten Prozessen nicht unbedingt erhöht. Im Gegenteil könne man diese Hintze zufolge sogar technisch sicherer gestalten. Zudem könne man die Fälschung eines Dokuments auch mit analogen Prozessen nicht vollständig verhindern. Hintze plädiert deswegen dafür, auf mehr Risiko im Digitalisierungsprozess zu setzen, anstatt alles möglichst sicher zu gestalten. Denn

„wenn du halt super Sicherheit und tausend Prozent genau bist, dann wirst du immer nen Grund finden, warum das nicht geht. Und wenn du auch [...] überlegst, und sagst wie viel Risiko verträgt das, gibt es ganz häufig viele Wege, die auch Digitalisierung und Prozessoptimierung ermöglichen und vereinfachen, ja“ (I2, #00:34:50-2#),

schlussfolgert Hintze. In diesen Beispielen werden somit akteursspezifische Referenzobjekte von Versicherheitlichungsprozessen deutlich.

8.1.3 Cyberkriminalität

Die wahrscheinlich größte wahrgenommene Sicherheitsbedrohung in der Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen, die von unseren Gesprächspartner:innen thematisiert wird, ist der Diebstahl personenbezogener Daten durch Cyberkriminalität. Die Bedrohung der öffentlichen Verwaltung durch Cyberkriminelle hängt zwar mit dem vorangegangenen Thema des Datenschutzes zusammen, wird aber aufgrund ihrer Aktualität besonders häufig thematisiert. Ina Keller, Projektmanagerin der Digitalisierungsabteilung der Stadt Karlsruhe, äußert sich diesbezüglich wie folgt: „Es ist ne Angst da, also es is ja Veränderung, es is ja wahnsinnig viel Veränderung, ne?“ (I4, #00:15:59-3#). Eine andere Angestellte der Stadt Balingen habe ihr zufolge „Angst wie d Sau“, wenn es um das Thema Hackerangriff auf die öffentliche Verwaltung geht (I6, #01:04:44-6#).

Ebenso zeichnen Medienberichte und Nachrichtenmeldungen ein düsteres Bild, was die Lage der Informationssicherheit in einigen öffentlichen Verwaltungen betrifft. Waren es vor ein paar Jahren noch wenige Ausnahmefälle, über die berichtet wurde, häufen sich inzwischen die Nachrichten über Cyberangriffe, Datenpannen und lahmgelegte öffentliche Institutionen (Tagesschau, 2021). Auch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) warnt in seinem jährlichen Lagebericht vor vielschichtigen Gefährdungen und Bedrohungen, die sich auf die IT öffentlicher Verwaltungen auswirken können (BSI, 2021, S. 8-41). Dies führt uns zu der Frage, was dieses Sicherheitsproblem so besonders angsteinflößend bei den Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung macht und wie es mit der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen zusammenhängt.

Ein Grund für diese Ängste bestehe Ina Keller zufolge darin, dass durch die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen personenbezogene Daten auf Servern der öffentlichen Verwaltungen liegen. Damit mache man sich durch Hacker „angreifbar“ (I4, #00:16:31-5#). Gleichzeitig nimmt mit zunehmender Digitalisierung auch die Menge der gespeicherten Daten zu. „Früher war alles in Aktenschränken abgeschlossen“ (ebd.) und deshalb besser geschützt, so Ina Keller.

Dem könnte man entgegensetzen, dass auch ein Aktenschrank aufgebrochen und von Unbefugten durchleuchtet werden kann. Das Ausmaß des Schadens ist jedoch mit dem eines Cyberangriffs nicht zu vergleichen, wie der Fall aus dem Jahr 2021 zeigt, bei dem durch einen Hackerangriff mehr als 100 Behörden erpresst wurden (Tagesschau, 2021). Die Karlsruher Digitalisiererin bringt es auf den Punkt: „Wenn bei uns jemand die Daten klauen würde, das wär n Gau“ (I4, #00:15:59-3#).

Keller führt einen weiteren Punkt auf, der als Sicherheitsrisiko identifiziert werden kann. So handelt es sich bei den personenbezogenen Daten in der öffentlichen Verwaltung um besonders sensible Daten: „Des sind Sozialdaten, das sind Gesundheitsdaten [...] und so weiter“ (ebd.).

Interessant an diesem Aspekt ist, dass gemäß Artikel 9 DSGVO tatsächlich eine Unterscheidung personenbezogener Daten erfolgen muss. Besonders schützenswerte Daten sind beispielsweise Informationen zu Religionszugehörigkeiten, politischer Meinung oder die von Keller genannten Gesundheitsdaten (EU-DSGVO, 2024). Es haben also nicht alle personenbezogenen Daten den gleichen Schutzstatus. Eine diesbezügliche Differenzierung kann somit möglicherweise helfen, Lösungen zur prozessbezogenen Verarbeitung personenbezogener Daten mithilfe neuer Technologien zu finden.

Eine weitere Schwierigkeit im Umgang mit Hacking-Angriffen besteht für Ina Keller in der technischen Überlegenheit: „Hacker sind immer zwei Schritte voraus. (...) Is einfach so, da kommt man gar nicht hinterher im Endeffekt“ (I4, #00:16:31-5#). Cyberkriminelle entwickeln in der Tat immer raffiniertere Angriffsstrategien, beispielsweise über sogenannte „Supply-Chain-Attacks“, die das Eindringen in fremde Computersysteme mittels regulärer Software-Updates forcieren (Schmidt, 2021).

Nach diesen Einordnungen und Analysen der dargestellten Sicherheitsprobleme in der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung stellt sich die Frage: Warum und inwiefern sind die vorgetragenen Sicherheitsbedenken im Rahmen der Digitalisierung spezifisch für die öffentliche Verwaltung? Außerdem fragen wir uns, welche genannten oder nicht-genannten Akteure in der Konstruktion von Sicherheitsbedrohungen im Rahmen von Digitalisierungsprozessen beteiligt sind.

8.2 Ursachen der Sicherheitsprobleme in der öffentlichen Verwaltung

Interessant ist, dass das Thema Datenschutz ausgerechnet in der Verwaltungsdigitalisierung als ein Sicherheitsproblem dargestellt wird. So erläutert der Digitalisierer Benedikt Fauser, dass Bedenken an dieser Stelle weniger angebracht seien, da die Verwaltung ohnehin kein Interesse daran habe, Daten zu verkaufen. Er bringt dies deutlich auf den Punkt, mit den Worten:

„Wir ham kein Interesse die Daten zu verkaufen. Wir sind da vollkommen unverdächtig, also, die öffentliche Verwaltung is da vollkommen unverdächtig. Wir machen damit kein Geld, wir müssen kein Erfolg erzielen, wir müssen uns keine Vorteile gegenüber der, der Konkurrenz verschaffen. Überhaupt kein Problem damit, datenschutzrechtliche Vorgaben einzuhalten, Punkt“ (I3, #00:10:22-7#).

Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, warum gerade die Organisation der öffentlichen Verwaltung so große Probleme mit den konstruierten Sicherheitsbedrohungen in der Umsetzung der Digitalisierung hat. Fauser stellt zudem fest, dass „die öffentliche Verwaltung [...] extrem auf Sicherheit gepolt“ sei (I3, #00:24:04-7#). Seine Kollegin Ina Keller äußert sich ähnlich: „Eine Verwaltung [...] versucht, diese fluente und total volatile Welt [...] mit einem Sicherheitsgedanken einzufangen“ (I4, #00:15:21-2#). Ein weiterer Digitalisierer, Martin Hautzer aus Esslingen erklärt, dass die Erwartungshaltung, digitale Prozesse „jetzt so besonderscht sicher [zu] machen in jedem Aschpekt“ seiner Meinung nach „richtich zugespitzt“ sei. Man müsse „so n bisschen auch die Balance dann [halten]“, so sein Vorschlag (I9, #00:51:49-2#). Die Digitalisier:innen stellen hier ein Bild der öffentlichen Verwaltung dar, welches stark von Sicherheitsbedürfnissen gelenkt

wird. Die Aussagen aus dem Datenmaterial deuten darauf hin, dass diese Digitalisierer:innen die hohen Sicherheitsstandards der Verwaltung als unangemessen einstufen. Dies wirft die Frage auf, welche die spezifischen Ursachen dieser Sicherheitsgedanken in der öffentlichen Verwaltung sind.

8.2.1 Misstrauen bei den Bürger:innen

Ein Aspekt, der von unseren Gesprächspartner:innen als Ursache thematisiert wird, ist das vorherrschende Misstrauen der Bürger:innen gegenüber der öffentlichen Verwaltung und dem Staat im Allgemeinen. Dieses Misstrauen könnte dazu beitragen, dass die öffentliche Verwaltung gezwungen wird, sich immer mehr abzusichern. Der Bürgeramtsleiter Richard Volker äußert sich diesbezüglich wie folgt:

„Des isch einfach, bei der Verwaltung wird aus meiner Sicht schon mit nem größeren Misstrauen herangegangen und geht einfach davon aus, dass mer hier wirklich die hunderprozentige Absicherung hat. Und klar isch es natürlich/ wenn wir Prozesse ham, wenn der Bürger nachhakt, dann hat er natürlich immer die Möglichkeit, zum Datenschützer zu gehen, und dann wirds natürlich durchleuchtet und des isch au völlig korrekt, spricht ja nichts dagegeben, aber mir ham schon den Hang, vorab alles zu hunderzehn Prozent, jede Eventualität abzuklären“ (I9, #00:10:16-3#).

Die Bürger:innen werden hier aus der Perspektive von Volker als Akteure der Versicherheitlichung dargestellt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist für die Bürger:innen das bedrohte Referenzobjekt und der Umgang der öffentlichen Verwaltung mit ihren personenbezogenen Daten die Bedrohung dieses Referenzobjekts. Die Bürger:innen sind jedoch nicht machtlos dieser Sicherheitsbedrohung ausgeliefert, sondern können jederzeit die entsprechenden Datenschützenden kontaktieren und ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durchsetzen. Dieses informationelle Selbstbestimmungsrecht erlaubt es dem Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Recht der Bürger:innen kollidiert jedoch mit der Arbeitsweise und Interessen der öffentlichen Verwaltung – vor allem im Bereich der Digitalisierung. Jedes Mal, wenn die öffentliche Verwaltung personenbezogene Daten nutzt und austauscht, greift sie in das Recht der Bürger:innen auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieser Eingriff ist unter bestimmten, gesetzlich festgehaltenen Voraussetzungen gerechtfertigt. Für die Digitalisierer:innen in den öffentlichen Verwaltungen bedeutet dies, dass ihr Handlungsspielraum von den gesetzlichen Datenschutzbestimmungen eingeschränkt und reglementiert wird und zudem von Datenschutzbeauftragten kontrolliert wird. Das empfinden auch die von uns interviewten Personen

teilweise als deutliche Einschränkung in ihrem Handlungsspielraum, wie wir bereits zeigen konnten.

Den entsprechenden Bürger:innen sei, nach Einschätzung der Digitalisierer:innen, in diesem Zusammenhang nicht bewusst, dass personenbezogene Daten gemäß EU-DSGVO nur erhoben und verarbeitet werden dürfen, sofern dies zwingend erforderlich ist. Richard Volker erklärt hier zum Beispiel, dass „diverse Datenübermittlungen [stattfinden,] an die GEZ oder wenn ein soziologisches Institut anfragt mit ner Gruppenauskunft, öffentliches Interesse“ (I11, #00:10:16-3#). Daraufhin würde es regelmäßig Rückmeldungen von Bürger:innen geben, die sich beschweren und nach den Rechtsgrundlagen hierfür fragen (I11, #00:10:16-3#).

Unwissenheit bezüglich der Rechtslage kann also dazu beitragen, dass Bürger:innen ein Misstrauen gegenüber der öffentlichen Verwaltung entwickeln und einen ungerechtfertigten Eingriff des Staates in ihre Grundrechte befürchten. Ebenso können Vorstellungen von einer „absoluten“ oder „objektiven“ Sicherheit beitragen dazu beitragen. Aus der sozialwissenschaftlichen Sicherheitsforschung wissen wir, dass Sicherheit stets ein relatives Gefüge ist:

"Was als Unsicherheit wahrgenommen wird, fällt [...] ebenso unterschiedlich aus wie die Strategien der Sicherheitsherstellung, und letztlich scheint jede Gesellschaft ihr eigenes (Un-)Sicherheitsprofil zu haben. Bei Sicherheit wie auch bei Unsicherheit handelt es sich somit stets um gesellschaftliche Konstruktionen. Diese stellen sich in der Moderne anders dar als unter den Bedingungen der Vormoderne, und auch in der Moderne selber [sic] lassen sich divergierende Muster der Produktion von Sicherheit ausmachen“ (Bonß, 1997, S. 21).

Vor diesem Hintergrund scheint es erklärbar, wenn Bürger:innen laut der Digitalisiererin Anna Schäfer sagen: „Wenn die meine Daten haben, dann ist es wie in China!“. Schäfer kommentiert dies jedoch vehement: „Was ja nicht berechtigt ist, denn wir haben ja Datenschutzregelungen. Und der Datenschutz muss ja auch eingehalten werden“ (I14, #00:55:01-9#).

In der öffentlichen Verwaltung sind jedoch im Sinne der Prozessoptimierung und der Nutzendenorientierung zusätzliche Daten relevant, wie zum Beispiel die Erfassung von Wartezeiten bei der Antragstellung im Bürgeramt oder die Erhebung zusätzlicher Daten zu statistischer Analyse. Aus einer Beobachtung zur Digitalisierung in der KFZ-Zulassungsstelle in Karlsruhe empfiehlt der Digitalisierer Benjamin Stiller ein optionales Tool in die neue Terminvereinbarungs-Software zu implementieren mit der folgenden Begründung:

„Wir können dann auch Wartezeiten besser berechnen und Statistiken auswerten. Zum Beispiel, welcher Vorgang dauert wie lange? Dies wird nicht benutzerbezogen erhoben, sondern anonymisiert. Man kann Berechtigungen zuweisen“ (B7, S. 4).

Das Interessante an diesem Beispiel ist, dass hier bereits datenschutzkonform gemäß Artikel 89 EU-DSGVO gearbeitet wird, wonach die Verarbeitung von Daten unter anderem zu statistischen Zwecken möglich ist, sofern kein Bezug mehr zu einer Person hergestellt werden kann. Am Beispiel der Wartezeit in der KFZ-Zulassungsstelle ist der Bezug zu einer Person nicht relevant, es geht lediglich um die Anzahl der Personen, die gleichzeitig zu einer bestimmten Uhrzeit oder an einem bestimmten Tag anwesend sind. Solche neuere Technologien, wie hier beschrieben, könnten die Digitalisierung vorantreiben und gleichzeitig den Datenschutz der Bürger:innen gewährleisten.

8.2.2 Verpflichtungen gegenüber Steuerzahlenden

Eine weitere, in der öffentlichen Verwaltung spezifische Ursache für die dargestellten *Sicherheitsgedanken* ist die Finanzierung der öffentlichen Verwaltung durch Steuergelder. Dieser Umstand wird verschärft durch die Tatsache, dass Steuergelder keine freiwilligen Spenden sind, sondern staatliche Zwangsabgaben. Sie dienen jedoch dem Zweck, die Bedürfnisse der Allgemeinheit zu erfüllen. Damit verbunden ist auch eine hohe Verantwortung der öffentlichen Verwaltung, was den Umgang mit diesen betrifft. Der Digitalisierer Benedikt Fauser sieht darin einen Grund für die hohen Sicherheitsstandards in der öffentlichen Verwaltung:

„Unser Auftrag ist es, dieses Steuergeld möglichst gut zu verwenden, dass es dem Bürger auch wieder zugutekommt, und zwar möglichst in der Breite natürlich, also, ahm. 'S/ deswegen gibt's n Staatswesen und deswegen gibt's Steuern, damit man eben des gleichmäßig verteilt und möglichst viel breiten Nutzen erzeugt. Und damit geht natürlich auch ne Verantwortung einher, dieses Steuergeld sinnvoll zu verwenden“ (I3, #00:12:00-3#).

Gleichzeitig bemerkt Fauser, dass der öffentlichen Verwaltung im Umgang mit Steuergeldern durch die Bürger:innen eine negative Haltung unterstellt würde. Er beschreibt die Unterstellung wie folgt:

„Die können nichts und wenn man denen Geld gibt, dann verjucken Se's für nichts und wieder nix. Die ham eigentlich keine Ahnung, die beschäftigen sich nur mit sich selber und, ja, alles was man denen ohne Kontrolle an die Hand gibt, und, das wird zum Fenster rausgeworfen. Weil die eigentlich vom Tuten und Blasen keine Ahnung ham“ (I3, #00:20:40-2#).

Diese Konstellation aus Einnahmen und Ausgaben von Steuergeldern durch die öffentliche Verwaltung, gepaart mit misstrauischen Bürger:innen, führe laut Fauser dazu, dass die öffentliche Verwaltung außergewöhnliche Sicherheitsmaßnahmen treffen müsse.

Dies spiegelt sich wiederum in den Vorschriften, an die die Verwaltung gebunden ist. Laut Fauser würde man durch die „Regularien“ eine „Sicherheit [schaffen], dass keine Gelder irgendwohin verschwinden“ (I3, #00:33:55-6#). Seine Vermutung sei auch, dass es die Steuerzahlenden seien, die für dieses „enge Korsett“ aus „Regularien“ in der öffentlichen Verwaltung mit verantwortlich seien (I3, #00:45:57-5#). Jedoch habe „der Steuerzahler [...] natürlich n Recht drauf, [...] auch transparent zu erfahren, was sein, was mit seinem Geld passiert“ (I3, #00:45:57-5#). In diesem Zusammenhang weist seine Kollegin Ina Keller auch darauf hin, dass man aufgrund der Verwendung von Steuergeldern den Bürger:innen gegenüber „auch zur Rechenschaft verpflichtet“ sei (I4, #00:24:02-8#).

An dieser Stelle wird deutlich, dass sich die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung einer erhöhten Rechenschaftspflicht ausgesetzt sehen, denn ihre Handlungen müssen hinsichtlich ihrer ökonomischen Sparsamkeit gegenüber der Bürger:innenschaft gerechtfertigt werden. In dieser Verschärfung von Kontrollinstanzen sehen wir einen möglichen Zusammenhang mit einer insgesamt verschärften Sicherheitslage. Da öffentliche Verwaltung ihre Dienstleistungen nicht nur für Einzelne anbietet, sondern gegenüber der gesamten Bevölkerung rechenschaftspflichtig ist, können an dieser Stelle auch verschärfte Anforderungen an Sicherheitsaspekte formuliert werden.

Wir haben nun gesehen, dass die – von unterschiedlichen Akteuren – konstruierten Sicherheitsprobleme mit der Organisation, Arbeitsweise und bürgerlichem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung zusammenhängen. Im Sinne der Versicherheitlichung fragen wir uns nachfolgend, welche Möglichkeiten die unterschiedlichen Akteure haben, Maßnahmen zu ergreifen, um die konstruierten Sicherheitsbedrohungen zu beseitigen.

8.3 Verrechtlichung als Maßnahme für mehr Sicherheit?

Im Verlauf unserer Analyse wird deutlich, dass Sicherheitsproblemen in der öffentlichen Verwaltung präventiv durch zunehmend restriktivere gesetzliche Regelungen und Vorschriften begegnet wird. Dieses Phänomen bezeichnen wir als Prozess der Verrechtlichung. Der Begriff Verrechtlichung bringt zum Ausdruck, dass in modernen Staaten der Handlungsraum in allen Lebensbereichen zunehmend durch Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Normierungen bestimmt bzw. eingeschränkt wird. Verrechtlichung ist somit Teil der Bürokratisierung, die die Wohlfahrt und Sicherheit moderner Demokratien begleitet. Die Verrechtlichung resultiert aber auch daraus, dass zunehmend politische

Entscheidungen auf die rechtliche Ebene verlagert werden, das heißt nicht politisch entschieden, sondern durch Rechtsinterpretation gelöst werden (Schubert & Klein, 2018).

In unserem empirischen Material konnten wir einen Zusammenhang zwischen Prozessen der Versicherheitlichung und Verrechtlichung feststellen. Daher versuchen wir im nachfolgenden Kapitel, den Zusammenhang beider Themenkomplexe zu explizieren.

8.3.1 Versicherheitlichungsakteure: Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung

Benedikt Fauser aus Karlsruhe spricht von dem Problem der unterschiedlichen Auslegungen bzw. Interpretationen von Rechtstexten, welche die Digitalisierung behindern würden. Er kritisiert, dass „viele Leute“ in der Verwaltung eine „Regelgläubigkeit“ an den Tag legen würden. Es gäbe Mitarbeitende, die Verwaltungsvorschriften wie Gesetze behandeln und damit den Vorschriften keine Handlungsspielräume geben. „Daran ist zumindest mal leiser Zweifel angesagt“, so Fauser (I3, #00:47:06-5#). Im Weiteren erläutert er, dass es nicht immer gleich notwendig sei, eine Gesetzesänderung vorzunehmen – vielmehr solle man die Handlungsspielräume in den Verordnungen besser nutzen oder müsse diese nicht so eng auslegen. Mit einem Beispiel dazu führt er aus:

„Ich hab zwei, wirklich zwei Verwaltungsfachwirte in meinem Sachgebiet. Die haben das also studiert und selbst die sagen, da gibt es in Regularien eine Kann-Regel, die also n Ermessenspielraum beinhaltet. Und dann gibt es Leute, die des aber als Muss-Regel interpretieren“ (I3, #00:48:27-9#).

Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass Versicherheitlichung intersubjektiv durch die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltungen stattfindet. Aus der Perspektive des Digitalisierers Fauser tun seine Mitarbeitenden dies „aus Unsicherheit“:

„Und, zur Sicherheit, wenn da zwar ‚kann‘ drin steht, treff ich auch keine eigene Entscheidung sondern verstecke mich hinter den, ahm (.) hinter den Regularien. Weil’s eben sicherer is. Weil dann kann mir keiner an den Karren fahren“ (I3, #00:48:27-9#).

Auch Marc Hintze kritisiert diese Einstellung der Mitarbeitenden, auf Sicherheit bedacht zu sein, und plädiert stattdessen dafür, mehr Risiko in Digitalisierungsprozessen einzugehen (I2, #00:34:50-2#). Die Mitarbeitenden sind in diesem Szenario die Akteure, die versuchen, ein bedrohliches Ereignis, wie zum Beispiel den Jobverlust, Fehler oder damit verbundene Sanktionen, zu verhindern, indem sie präventiv Sicherheitsmanagement betreiben. Das dabei eingesetzte Medium ist das Recht. Die enge Auslegung der Rechtsvorschriften kann die Akteure in ihren subjektiven Vorstellungen absichern, gleichzeitig büßen sie jedoch auch Handlungsspielraum ein. Die Mitarbeitenden wollen, so Fauser, am

Ende nicht verantwortlich gemacht werden, wenn etwas schief laufen würde (I3, #00:48:27-9#).

Wir erkennen hier schon einen ersten Zusammenhang zwischen Versicherheitlichung und Verrechtlichung. Die Verrechtlichung kann dabei als Sicherheitsstrategie oder Sicherheitsmaßnahme gesehen werden, um eine Sicherheitsbedrohung präventiv zu verhindern. Es gibt aber auch noch einen weiteren Versicherheitlichungsakteur im Rahmen der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungen: den Gesetzgeber.

8.3.2 Versicherheitlichungsakteur: der Gesetzgeber

Wie bereits gezeigt, ist es der Umgang mit Steuergeldern und das Vertrauen der Bürger:innen in die Staatsgewalt, die einen hohen Sicherheitsstandard in der öffentlichen Verwaltung erfordern. Um dieses komplexe Gebilde aus vielen verschiedenen Akteuren und unterschiedlichen politischen Interessen zu regulieren, sowie um präventives Sicherheitsmanagement zu betreiben, greift der Gesetzgeber zur Verrechtlichung der öffentlichen Verwaltung. Jede Handlung und jedes Unterlassen einer Handlung werden zunehmend reglementiert und rechtlich abgesichert.

Diesen Darstellungen begegnen wir auch in unserem empirischen Material, wie wir bereits an vielen Stellen zeigen konnten. Die Digitalisiererin Ina Keller sieht hierin den „größten Stolperstein und Schwierigkeit [...] um Prozesse zu digitalisieren“ (I4, #00:15:21-2#). Dadurch, dass die Welt immer unsicherer werde und neuere gesellschaftliche Entwicklungen – wie die Digitalisierung – hinzukommen, versuche der Gesetzgeber diese unsicheren Zeiten „mit einem Sicherheitsgedanken einzufangen“ (I4, #00:15:21-2#). Keller formuliert es sehr treffend auf folgende Weise:

„Das heißt, die Vorschriften werden immer höher, das is ähm, äh, das Paradoxon dabei. Sprich, ich will der Schnelligkeit entgegen wirken, indem ich mir eine Pseudo-Sicherheit gebe und die erlange ich nach Möglichkeit, indem ich die Hürden immer höher lege“ (I4, #00:15:21-2#).

Das Problem in der Verwaltungsdigitalisierung seien jedoch nicht ausschließlich neue Hürden, die immer höher gelegt würden, sondern auch bereits bestehende Hürden aus einer analogen Zeit, die bei digitalen Prozessen zu Hindernissen führen würden, wie wir an zahlreichen Stellen in unserem empirischen Material ausfindig machen konnten (I7, #00:24:31-9#; I3, #00:17:53-4#).

Ein bekanntes Beispiel in diesen Zusammenhang ist die bereits erwähnte gesetzliche Schriftformerfordernis bei manchen Verwaltungsdienstleistungen, welche die Digitalisierung hemme (I9, #00:50:44-5#; I15, #00:21:14-5#). Ein weiteres Beispiel hierfür ist

das gesetzlich vorgeschriebene persönliche Erscheinen, zum Beispiel bei einer Abholung von „hoheitlichen Dokumenten“. Franziska Lang aus Balingen sagt:

„Aber es gibt halt auch Leistungen, die gibts zwar digital, die machen aber keinen Sinn, weil persönliches Erscheinen vielleicht gesetzlich vorgesehen ist. Das heißt, er kann zwar den Antrag schon online stellen. Was mach ich dann aber, wenn ich denjenigen persönlich gesehen haben muss, weil er wie beim Personalausweis unterschreiben muss bei mir? Also braucht er den Antrag ja auch eigentlich nicht digital stellen, weil dann hab ich/ dann muss ich den aufbewahren. [...] Und deswegen gibts Leistungen, wo wir gesagt haben, da sehen wir keinen Mehrwert drin und die sind dann eben noch nicht digitalisiert oder zurückgestellt“ (I12, #00:24:11-7#).

Ein weiteres Problem, das Richard Volker erwähnt, ist, dass der Gesetzgeber die Mitarbeitenden aus der Praxis der Digitalisierung in den Gesetzgebungsprozess viel mehr einbinden müsse. Die Gesetze „sind gut gemeint gewesen, also mit dem richtige[n] Ansatz, aber es wurde einfach, äh/ da hats an Kenntnissen gefehlt, wie es tatsächlich in der Praxis läuft“ (I11, #00:38:47-2#). Paul Talheimer aus Albstadt beklagt, „dass die Gesetzgebung da leider nicht an alles gedacht hat“, was die Digitalisierung betrifft (I7, #00:24:31-9#). Anna Schäfer aus Karlsruhe konstatiert, „dass [...] da überhaupt keinerlei Pragmatismus herrscht“, wenn man versuche, analoge Prozesse in digitale umzusetzen (I14, #00:25:44-0#). Viele unserer Gesprächspartner:innen sehen den Gesetzgeber in der Pflicht, die Gesetze entsprechend zu ändern, damit Digitalisierung erfolgreich umgesetzt werden kann (I14, #01:14:35-6#).

So lange wollen aber manche Digitalisierer:innen, wie beispielsweise Benedikt Fauser, nicht warten. Seine Strategie gegen das restriktive Verwaltungsrecht sei es herauszufinden, „wieviel von diesen Regularien, die die Digitalisierung [...] behindern, wirklich harte Gesetze sind“ und „wieviel von diesen Dingen nur die Auslegung von Gesetzen sind aber durchaus in lokale Regeln geflossen sind, die vielleicht einfach auch aus ner analogen Zeit stammen“ (I3, #00:17:53-4#). Sein Vorschlag sei, zunächst einmal den eigenen Handlungsspielraum so weit wie möglich zu nutzen, bevor man den Gesetzgeber nach Gesetzesänderungen anrufe.

Nichtsdestoweniger kann der Gesetzgeber als Versicherheitlichungsakteur gesehen werden, der die Strategie verfolgt, durch Verrechtlichung mehr Sicherheit zu schaffen. Gleichzeitig bedroht er damit die Umsetzung einer erfolgreichen Digitalisierung. Das wiederum kann zu mehr Unsicherheit führen, weil notwendige Prozesse der Digitalisierung nicht umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund kann eine Erkenntnis festgehalten werden: „Sicherheit ist immer relational und nie absolut und kann immer erhöht werden“ (Wehrheim, 2018, S. 214).

8.4 Resümee

Zusammenfassend können wir festhalten, dass es im Rahmen der Digitalisierung von Bürger:innendiensten verschiedene Akteure gibt, die Sicherheitsbedenken äußern. Diese beziehen sich insbesondere auf das Thema Datenschutz. Zugleich wird die Fälschung hoheitlicher Dokumente sowie Cyberkriminalität von den Befragten genannt. Wir haben gezeigt, dass die öffentliche Verwaltung aufgrund ihrer Rechtfertigungspflicht gegenüber den Bürger:innen einen besonders hohen Sicherheitsstandard in der öffentlichen Verwaltung schafft. In diesem Zusammenhang finden Prozesse der Versicherunglichung statt. Das bedeutet, Digitalisierungsakteure versuchen durch bestimmte Maßnahmen bzw. Handlungen ein vermeintliches Sicherheitsproblem zu beseitigen und Bedrohungen präventiv vorzubeugen. Als Versicherunglichungsakteure werden einzelne Mitarbeitende in den Digitalisierungsprozessen sowie der Gesetzgeber identifiziert. Dabei bringt der Gesetzgeber durch Verrechtlichung präventive Maßnahmen ein, um Sicherheitsproblemen zu begegnen.

Die Folge ist jedoch, dass die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen und die Mitarbeitenden in Digitalisierungsprozessen im Speziellen in ihren Handlungsspielräumen eingeschränkt werden. Auf diese Weise werden einzelne Prozesse blockiert und somit auch die Digitalisierung verzögert. Im Rahmen der Versicherunglichung nutzen Mitarbeitende fallweise Strategien der Verrechtlichung, also die enge Auslegung oder Interpretation von Gesetzestexten, um zweifelsfrei Sanktionen und den Folgen einer vermeintlichen Sicherheitslücke zu entgehen.

Im folgenden Kapitel diskutieren wir unter dem Stichwort Braindrain, welche Rolle Personalbewegungen im Rahmen von Digitalisierungsprozessen spielen. Wir untersuchen, wie sie Digitalisierungsprojekte mitgestalten und welche Funktion hierbei der Ausbildungshintergrund sowie das persönliche Interesse der Mitarbeitenden einnehmen.

9 Braindrain

Seit der Einführung des OZG sind Kommunen dazu verpflichtet, gewisse Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. Dies wirft die Frage auf, *wer* die Umsetzung dieser Digitalisierungsleistungen innerhalb der Kommunen übernimmt. Sollen (externe) Digitalisierungsexpert:innen oder Mitarbeitende der einzelnen Fachabteilungen diese Aufgabe übernehmen?

Die Umsetzung der Digitalisierungsziele bringt weitere Fragen mit sich: Wie wird Digitalisierung organisatorisch umgesetzt? Projektförmig oder als Daueraufgabe? Als Querschnittsfunktion? Als Teil der Fachabteilungen oder ausgelagert in eine separate Abteilung? Wer darf digitalisieren und wer nicht? Welche Qualifikationen benötigen die Digitalisierer:innen?

Aus unseren Forschungsinterviews lässt sich entnehmen, dass Digitalisierungsaufgaben kommunenübergreifend von Menschen mit sehr unterschiedlichen Qualifikationen und Bildungshintergründen wahrgenommen werden. In Fachabteilungen finden sich immer wieder Beschäftigte mit Motivation, Interessen und Kompetenzen im Bereich Digitalisierung und EDV. Einige dieser Beschäftigten sind inzwischen in neu gebildete Digitalisierungsabteilungen gewechselt. Dieser Wechsel könnte sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben: Einerseits könnten Kompetenzen und Motivation in den Digitalisierungsabteilungen gestärkt werden. Andererseits könnten qualifizierte Mitarbeitende in den Fachabteilungen fehlen, wo die Digitalisierung in der täglichen Praxis wirksam sein soll.

Auch im wissenschaftlichen Kontext wird die Abwanderung hochqualifizierter Fachkräfte diskutiert. In der Migrationssoziologie wird die Emigration hochqualifizierter Arbeitskräfte aus ihrem Herkunftsland in ein anderes Land als *Braindrain* (Abfluss der Gehirne) bezeichnet (Han, 2016). Vor allem in Entwicklungsländern geschieht dies oft aus wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Gründen, wie zum Beispiel besseren Arbeitsmöglichkeiten, höheren Gehältern oder besseren Forschungsbedingungen in den Industrieländern. Auch andere Faktoren, wie politische Instabilität und Diskriminierung im Herkunftsland, können zu einer Abwanderung führen (Klein, o.J.). Die Diskussion über den Braindrain begann in den frühen 1960er Jahren im wissenschaftlichen und politischen Kontext. Seit den 1990er Jahren gewinnt diese Debatte jedoch an neuer Relevanz, da der Wettbewerb der Industrieländer um hochqualifizierte Arbeitskräfte intensiver geworden ist. Innerhalb dieser Diskussion gibt es zwei kontroverse theoretische Positionen zum

Problem des Braindrain: Die erste Position betrachtet den Braindrain als einen Prozess, der negative Folgen für das Abwanderungsland hat, da diesem „Kenntnisse und Fertigkeiten, d.h. in den Menschen inkorporiertes Humankapital“ entzogen werden (Klein, o.J.). Die andere Position hingegen bewertet die Auswirkungen des Braindrain für die Herkunftsländer nicht negativ, sondern sieht sie als entlastend an. Sie interpretiert den Braindrain als einen "overflow"-Effekt, bei dem überflüssige Arbeitskräfte abwandern (Han, 2016, S. 29).

Für unseren Forschungskontext nutzen wir die Metapher des Braindrain zur Markierung spezifischer innerbetrieblicher Personalbewegungen in den Kommunen. Unser Interesse richtet sich darauf, die Beweggründe qualifizierten Fachpersonals für den Wechsel in Digitalisierungsabteilungen zu verstehen. Des Weiteren möchten wir die Konsequenzen der Personalbewegungen digitalaffiner Arbeitskräfte innerhalb der Kommunen untersuchen. Ein besonderes Interesse gilt dabei den Auswirkungen des Braindrain auf die Verteilung und Verfügbarkeit von Fachkompetenzen innerhalb der Kommunen. Dabei betrachten wir auch die Kompetenzen und Motivationen der Digitalisierer:innen genauer.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten der Digitalisierung der Kommunen untersucht, um zu verstehen, wie Digitalisierungsaufgaben umgesetzt werden.

9.1 Varianten der Organisation von Digitalisierung

In unseren Gesprächen mit Mitarbeitenden verschiedener Kommunen beobachten wir, dass die Organisation der Digitalisierung innerhalb der Gemeinden auf unterschiedliche Weise erfolgt. Einige Kommunen wie Karlsruhe, Balingen oder das Landratsamt Böblingen richten separate Abteilungen für Digitalisierung ein. Dort erfolgt die Umsetzung der Digitalisierung in der Regel projektbasiert (I4, I5, I10).

Von Annika Fischer, einer Digitalisierer:in der Abteilung für IT und Organisation in Balingen erfahren wir, dass die Abteilung in mehrere Arbeitskreise mit verschiedenen Schwerpunkten untergliedert worden sei: Organisationsstruktur, Digitale Dienstleistungen und Abteilung Organisationsentwicklung. Der erste Kreis Organisationsstruktur übernehme beispielsweise räumliche Umzüge von Abteilungen. Im Kreis Digitale Dienstleistungen sei „alles was mit IT zu tun hat“ (I5, #00:05:04-3#). Sie selbst sei im dritten Kreis Abteilung Organisationsentwicklung tätig, der für das „Projekt

Digitalisierung“ (I5, #00:05:04-3#) zuständig sei. Demnach sind die Arbeitskreise für die Umsetzung der Digitalisierungsaufgaben verantwortlich.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob zwischen der Verantwortlichkeit für die Digitalisierungsaufgaben und ihrer praktischen Umsetzung Unterschiede bestehen. Während die Arbeitskreise formal für die Umsetzung zuständig sind, bleibt die Frage, ob dies auch in der Praxis entsprechend umgesetzt wird.

Anders wird die Digitalisierung in Albstadt organisiert. Hier ist die Funktion des Digitalisierungsbeauftragten nicht in eine eigene Abteilung ausgegliedert, sondern Bestandteil des Referats für Wirtschaft und Vermarktung, eine Zuordnung, die auch dem Digitalisierungsverantwortlichen als „etwas ungewöhnlich“ (I7, #00:07:55-6#) erscheint. Dies sei, so Talheimer, wohl „historisch bedingt“ (ebd.). Die Stelle solle jedoch bald in ein passenderes Amt verlegt werden. Mit dem Verweis auf die historische Verankerung betont Paul Talheimer eine wichtige Dimension für die Gestalt der Organisationsstrukturen: Sie sind nicht nur dynamische Prozesse, sondern auch geprägt von einer Beharrlichkeit bei einmal gefundenen Lösungen, die oft bis zum Auftreten von Krisen beibehalten werden. Auf unsere Frage, wer in Albstadt für die Digitalisierung zuständig sei, antwortet er, dass es in Albstadt kaum jemanden gebe, der sich mit Digitalisierung beschäftige (ebd.). Talheimer präzisiert: „Ja genau. Tatsächlich was die Digitalisierung angeht, das mach ich soweit alleine“ (I7, #00:20:15-4#).

In Albstadt liegt die Verantwortung für die Umsetzung von Digitalisierungsaufgaben also nicht wie in Balingen bei mehreren Personen, sondern bei einer einzelnen Person. Die beiden unterschiedlichen Fälle zeigen uns, dass die Kommunen eine spezifische Ausprägung der Arbeitsteilung haben. Wir fragen uns: Anhand welcher Kriterien wird diese Arbeitsteilung im Hinblick auf Digitalisierungsaufgaben festgelegt? Und wie wirkt sich die jeweilige Arbeitsteilung auf die Digitalisierungsprozesse und -abläufe in den Kommunen aus?

Ein mögliches Unterscheidungskriterium könnte die Organisationsgröße sein. Laut Digitalisiererin Konstanze Becker aus dem Landratsamt Böblingen sei die Digitalisierungsbereitschaft der Kommunen von der Gemeindegröße abhängig:

„So hab ich ja/ so (.) hab ich's halt bei vielen kleinen Gemeinden @aufgefasst, dass es da nich so/ so diese Bereitschaft gibt@. Und des isch halt hier wirklich enorm andersch. Also, bei so größeren Organisationen auch bei größeren Städten oder so“ (I10, #00:47:48-5#).

Dies deutet an, dass es aufgrund der geringeren Digitalisierungsbereitschaft in kleineren Gemeinden möglicherweise nicht sinnvoll ist, eine separate Digitalisierungsabteilung

einzurichten. Wie die Digitalisierung organisiert wird ist letztlich jedoch eine Entscheidung, die jede Kommune für sich treffen muss. Auf die Auswirkungen der jeweiligen Arbeitsteilung auf die Digitalisierungsprozesse und -abläufe wird in Kapitel 9.3 eingegangen.

9.2 Wer digitalisiert eigentlich – und warum?

Während unserer Gespräche mit Digitaliser:innen verschiedener Kommunen können wir zunächst zwei Typen von Digitalisierer:innen anhand der Verankerung ihres Arbeitsplatzes unterscheiden: Digitalisierer:innen, die in separaten Digitalisierungsabteilungen arbeiten und Digitalisierer:innen, die in den Fachämtern sitzen. Darüber hinaus gibt es weitere Unterscheidungsmerkmale: ihre Erfahrung mit Digitalisierung, ihre Berufserfahrung in Verwaltungen und der Weg, wie sie zur Digitalisierung gekommen sind. Uns interessiert, wer diese digitalaffinen Akteure sind. Welche Digitalisierungskompetenzen besitzen sie? Was motiviert sie? Warum verlassen einige von ihnen das Fachamt und wechseln in Digitalisierungsabteilungen? Im Folgenden werden die Perspektiven, Werdegänge, Qualifikationen und Motivationen dieser Digitalisierer:innen näher betrachtet.

9.2.1 Kompetenzen und Motivation in Digitalisierungsabteilungen

Digitalisiererin Ina Keller, die im Bereich E-Government bei der Stadt Karlsruhe arbeitet, berichtet uns, dass sie ursprünglich aus der Privatwirtschaft komme und seit über zehn Jahren „Digitalisierungsprojekte und digitale Transformationen ((holt Luft)) in verschiedensten Umfeldern“ (I4, #00:02:45-2#) mache. Vor einigen Jahren sei sie „mit dem [...] sinnvollen Gedanken das Wissen @einbringen zu können@“ (I4, #00:03:13-2#) zur Stadt gewechselt. Ina Keller hat demnach langjährige Digitalisierungserfahrung außerhalb der öffentlichen Verwaltung, auf die sie in der Verwaltung zurückgreifen kann. Allerdings ist sie nicht aus dem Fachamt in eine Digitalisierungsabteilung abgewandert, sondern hat direkt eine Stelle im Bereich Digitalisierung angenommen. Keller führt weiter aus:

„es gibt ganze viele Menschen die auch hierhergekommen [sind], die nicht aus der Verwaltung kommen, sondern aus der freien Wirtschaft, die wirklich was bewegen wolln“ (I4, #00:15:21-2#).

Tatsächlich kommen einige unserer Gesprächspartner:innen, wie beispielsweise Paul Talheimer oder Ina Kellers Chef Benedikt Fauser, aus der Privatwirtschaft (I3, I7). Sie streben danach, ihr Wissen und ihre Kompetenzen aus der Privatwirtschaft in Verwaltungen einzubringen. Vor dem Hintergrund, dass Verwaltungen jedoch über andere

Strukturen und Prozesse verfügen, fragen wir uns, wie das in der praktischen Umsetzung funktioniert.

Einen anderen Werdegang beschreibt uns Annika Fischer, die im Gegensatz zu Keller, keine langjährige Digitalisierungserfahrung, dafür jedoch langjährige Arbeitserfahrung in der Verwaltung hat. Fischer führt aus, dass sie bereits seit über 10 Jahren bei der Stadt Balingen arbeite. Dort habe sie als Dualstudentin eines betriebswirtschaftlichen Studienganges begonnen zu arbeiten. Nach dem Abschluss ihres Studiums sei sie von der Stadt im Bereich Wirtschaftsentwicklung übernommen worden (I5, #00:53:17-4#). Sie schildert uns, wie sie aus dem Fachamt in die Digitalisierungsabteilung der Stadt Balingen gewechselt sei:

„Ähm alles, was mit Digitalisierung zu tun hat, war halt recht schnell dann bei mir. Und da hab ich mich tatsächlich manchmal so ertappt und gedacht: Okay, eigentlich ähm muss ich mich auch ein bisschen zurückhalten, das is nicht so mein Hauptdoing, wär aber nett, wenn's so wäre. Und dann war tatsächlich intern noch damals die Stelle ausgeschrieben, ähm auf der ich jetzt eben bin und dacht so: mh ((schnalzt mit der Zunge)) das passt ((lacht)). Genau und dann bin ich äh 20/ Anfang 21/ Januar 21 war das, seitdem bin ich jetzt im Bereich Digitalisierung. Also hab ich eigentlich nicht gelernt ((lacht))“ (I5, #00:53:17-4#).

Im Gegensatz zu Ina Keller oder Paul Talheimer ist Fischer von Anfang an mit den Strukturen und Prozessen der Verwaltung vertraut, auch wenn sie betont, dass sie Digitalisierung „nicht gelernt“ (I5, #00:53:17-4#) habe. Ihr zufolge eigne man sich das Wesentliche „im Doing“ (I5, #00:54:29-5#) an. Zudem seien in der Digitalisierungsabteilung überwiegend Quereinsteiger:innen, die entweder die „normale Beamtenlaufbahn“ (ebd.) durchlaufen hätten oder aus dem wirtschaftlichen Bereich kämen. Ihrer Einschätzung nach sei Digitalisierung außerdem keine „klassische IT“, sondern vor allem ein „Organisations-thema“, bei dem es insbesondere um die „Zusammenarbeit mit den Ämtern“ gehe (I5, #00:55:34-9#). In Annika Fischers Fall handelt es sich um einen innerorganisatorischen Wechsel im Sinne des Braindrain, da sie aufgrund ihrer digitalen Affinität vom Fachamt in eine Digitalisierungsabteilung abgewandert ist. Braindrain kann in diesem Fall als Kompetenzgewinn für die Digitalisierungsabteilung und eine Chance für Fischer gewertet werden, ihren Interessen nachzugehen – aber eben auch als ein Kompetenzverlust für die Fachabteilung.

Auch DigitalisiererIn Konstanze Becker aus dem Landkreis Böblingen erläutert, dass sie ihr Interesse an IT, Digitalisierung und E-Government während ihres Public Management-Studiums entdeckt habe (I10, #00:53:36-2#). Zudem habe sie während ihres Praxissemesters bereits in kleineren Gemeinden gearbeitet (I10, #00:47:48-5#). Gegen Ende

ihres Studiums sei ihr klargeworden, dass sie Digitalisierung und Projektmanagement „spannender und abwechslungsreicher“ finde „als dieses typische Anträge bearbeiten, Sachbearbeitungsding“ (I10, #00:53:36-2#). Die Digitalisierungsstelle des Landkreises Böblingen habe sie direkt nach dem Abschluss ihres Studiums angetreten (I10, #00:53:46-3#). In ihrer aktuellen Abteilung fühle sie sich „richtich wohl“ (I10, #00:54:32-3#). Becker hat demnach durch ihr Studium sowohl Digitalisierungskompetenzen als auch erste Arbeitserfahrung in der Verwaltung.

Die verschiedenen Fälle verdeutlichen, wie unterschiedlich die Bildungshintergründe, Kompetenzen und Werdegänge der Digitalisierer:innen in den Digitalisierungsabteilungen sind. Ina Keller und Paul Talheimer kommen ursprünglich aus dem wirtschaftlichen Bereich, Annika Fischer und Konstanze Becker haben wiederum bereits berufliche Erfahrung in Stadtverwaltungen gesammelt. Auch die Weise, wie sie in Digitalisierungsabteilungen gelangen, unterscheidet sich. Während Ina Keller, Paul Talheimer und Konstanze Becker direkt in Digitalisierungsabteilungen einsteigen, wandert Annika Fischer aus dem Fachamt in eine Digitalisierungsabteilung ab. Zudem besitzt Ina Keller bereits langjährige Digitalisierungserfahrung. Auch Konstanze Becker hat durch ihr Studium bereits erste Kompetenzen im Bereich Digitalisierung. Annika Fischer hingegen lernt die Umsetzung der Digitalisierung „im Doing“ (I5, #00:54:29-5#). Was sie jedoch alle verbindet, ist ihre digitale Affinität und ihr Interesse an Digitalisierung.

9.2.2 Kompetenzen und Motivation in den Fachämtern

Auch in den Fachämtern begegnen wir digitalaffinen Mitarbeitenden, die die Digitalisierung in ihren jeweiligen Ämtern vorantreiben und sich an Digitalisierungsprojekten beteiligen. Ebenso wie in den Digitalisierungsabteilungen unterscheiden sich ihre Digitalisierungskompetenzen, ihre Arbeitserfahrung in Verwaltungen sowie ihre Herangehensweisen an Digitalisierung. Unsere Gesprächspartnerin Sabine Dehner hat ursprünglich eine kaufmännische Ausbildung absolviert und arbeitet seit einigen Jahren beim Gesundheitsamt Böblingen (I17, #00:14:50-8#). Dort sei sie zunächst im Gesundheitsdienst und im Bereich Familienplanung tätig gewesen, später auch im Controlling. Durch das Projekt „Digitalisierung der Gesundheitsämter 2025“ (I17, #00:02:38-8#) seien immer mehr Digitalisierungsaufgaben hinzugekommen. Ihre Stelle hatte also anfänglich, wie auch bei Annika Fischer, nichts mit Digitalisierung zu tun. Dehner zufolge sei sie in die Digitalisierung des Gesundheitsantrags involviert worden, da sie über „gewisse Kompetenzen“ und das entsprechende „Backgroundwissen“ verfüge, um die Prozesse mitzugestalten

(I17, #00:08:08-7#). Dehner beschreibt sich selbst vor diesem Hintergrund als „eilerlegende Wollmilchsau“ (I17, #00:18:56-4#), die sich in vielen Bereichen auf gewisse Weise auskenne. Demnach kann sie aufgrund ihrer umfassenden Fachkompetenzen aktiv an der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten teilnehmen. Darüber hinaus erfahren wir von Dehner, dass ihre Abteilung ihr auch die „entsprechenden Freiräume“ (I17, #00:32:41-1#) schaffe, in denen sie sich um die Digitalisierung kümmern könne. Durch den „Rückhalt der Abteilung“ (ebd.) ist es Sabine Dehner folglich auch möglich, aus dem Fachamt heraus zu digitalisieren. Sabine Dehner erläutert, dass sie ihr technisches Know-how einerseits ihrer technischen Affinität verdanke (I17, #00:14:54-7#). Andererseits sei es

„[e]infach Interesse und ähm glücklicherweise war meine Mutter immer äh/ mir ham en Computer gehabt und dadurch bin ich einfach ja auch in der ganzen Anwendung, sei 's auch gerne Arbeiten, Tastatur und ähm Kurzbefehle, das, das finden Sie @so kaum noch@. Aber es ist einfach die, die generellen Interessen“ (I17, #00:15:22-2#).

Außerdem mache es, „einfach Spaß, weil man halt einfach sieht, was, was man erreichen kann, wenn man positiv entgegen gestimmt ist“ (I17, #00:18:56-4#) In Sabine Dehners Fall handelt es sich um eine Mitarbeiterin aus dem Fachamt, die sowohl über Digitalisierungskompetenzen und Spaß an Digitalisierung als auch über umfassende Fachkompetenz verfügt. Im Gegensatz zu Annika Fischer wechselt sie nicht in eine Digitalisierungsabteilung. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass ihre Abteilung ihr die nötigen Freiräume für die Umsetzung von Digitalisierungsaufgaben gewährt.

Eine andere Herangehensweise an Digitalisierung beobachten wir bei Albstadts stellvertretender Amtsleiterin des Amtes für Integration, Migration und Soziales, Cornelia Schuster. Anders als Sabine Dehner, die in Digitalisierungsprojekte involviert wird, stößt Schuster aktiv den Digitalisierungsprozess in ihrer Abteilung an. Sie teilt uns mit, dass sie im Hinblick auf Digitalisierung „sehr viele Umstrukturierungen“ (I18, #00:06:15-4#) in ihrer Abteilung vorgenommen habe, wie beispielsweise die Beseitigung der Papierakten (I18, #01:09:48-3#). Diesbezüglich habe sie selbst recherchiert, welche alternativen Dokumentationsprogramme es gebe (I18, #00:38:26-7#). Wie auch Sabine Dehner beschreibt sich Cornelia Schuster als digitalaffin und hat Spaß an der Digitalisierung:

„Jetzt bin ich sehr computeraffin, ich hab äh Spaß dran und äh hab auch früher äh in Klassen eben unterrichtet im Bereich Computer. Also Excel, Word und so für Computer-Führerschein bei Langzeitarbeitslosen, also ich hab da/ für mich is des Normalität und deswegen hab ich des hier vorangetrieben. Wenn da aber niemand is, der vorantreibt und des ja gar keine Vorschrift is, dann findet des einfach nich statt. (I18, #01:22:52-9#).

Darüber hinaus interessiere sie sich für auch für Technik und künstliche Intelligenz (I18, #01:27:36-3#).

Auch unser Gesprächspartner Alex Kreutzer aus dem Jugendamt in Karlsruhe sieht sich im Hinblick auf Digitalisierung in einer vorantreibenden Rolle. Kreutzer berichtet, dass er in seiner Abteilung den Digitalisierungsprozess angestoßen und „des ganze Team infiziert“ habe (I19, #00:03:11-0#). Ebenso wie Ina Keller und Paul Talheimer kommt Alex Kreutzer ursprünglich nicht aus der Verwaltung, sondern war zunächst bei der Bundeswehr (I19, #00:05:47-4#). Später habe er sich beruflich neu orientiert, Public Management studiert und dort erste Einblicke im Bereich E-Government erhalten können. Die ausgeschriebene Stelle in der Verwaltung hätte, so Kreutzer, zunächst „gar nichts“ (I19, #00:08:59-1#) mit Digitalisierung zu tun gehabt. Wie auch Cornelia Schuster habe er allerdings von Anfang an gewisse Prozesse digitalisieren wollen (I19, #00:10:43-1#). Kreutzer erläutert: „Des war quasi ähm eigener Antrieb. Des hat mich keiner vorgegeben, sondern des hab ich/ war Eigeninitiative, sag ich letztendlich“ (I19, #00:08:59-1#). Bei der Priorisierung der Digitalisierungsprozesse habe Alex Kreutzer von seinem Chef „freie Hand“ (I19, #00:17:54-6#). Er merkt jedoch an:

„Wobei ich da jetzt persönlich nicht so Rücksicht nehme, sondern ich mach jetzt/ Ich bin jetzt, hab das quasi auf die Schiene gebracht das Thema und da bleibt auch. Und das, da bin ich auch hinterher, dass es so bleibt. Also des ist auch immer, immer wieder einfordern: Wir ham was, wir sind vorbereitet und wir können den nächsten Schritt gehen“ (I19, #00:17:54-6#).

Seine Digitalisierungsinteressen setzt Kreutzer folglich auf fordernde und „proaktive“ (I19, #01:30:01-3#) Weise durch. Wichtig sei Kreutzer zufolge außerdem, die Mitarbeitenden hinsichtlich Digitalisierungsthemen zu motivieren (I19, #01:09:36-1#). Ihm selbst liege Digitalisierung „am Herzen“ (I19, #01:30:01-3#). Da er auch andere für Digitalisierung begeistern könne, habe er sich inzwischen aus gewissen Themen zurückgezogen und ihnen den Vortritt gelassen (ebd.). Sowohl Cornelia Schuster als auch Alex Kreutzer treiben, ihrer Schilderung nach, die Digitalisierung aus dem Fachamt heraus voran und haben Interesse an Digitalisierung. Sabine Dehner hingegen hat aufgrund ihrer breit gefächerten Kompetenzen und durch die Unterstützung ihrer Abteilung die Chance, an Digitalisierungsprojekten mitzuwirken. Sabine Dehner und Cornelia Schuster haben sich ihre digitalen Kompetenzen unter anderem bereits früher durch die Arbeit am Computer angeeignet. Alex Kreutzer hingegen konnte durch sein Studium erste Erfahrung im Bereich Digitalisierung sammeln. Zudem hatten die Stellen von Sabine Dehner und Alex Kreutzer, ebenso wie bei Annika Fischer ursprünglich nichts mit Digitalisierung zu tun. Wie auch

bei den Digitalisierer:innen der Digitalisierungsabteilungen zeigt sich also, dass unsere Gesprächspartner:innen aus dem Fachamt sehr unterschiedliche Werdegänge und Qualifikationen besitzen. Im Gegensatz zu ersteren verfügen sie jedoch über spezifisches Fachwissen, auf das sie in Digitalisierungsprozessen zurückgreifen können.

9.3 Arbeitsteilung und Kompetenzbalance

Aus den Gesprächen wird deutlich, dass sowohl in den Digitalisierungsabteilungen als auch in den Fachabteilungen kompetente und motivierte Mitarbeitende vorhanden sind, die ein Interesse an digitalen Themen haben. Bei der Umsetzung von Digitalisierungsprozessen treffen auf beiden Seiten verschiedene Menschen aufeinander, die unterschiedlich mit der Digitalisierung umgehen. Darüber hinaus greifen die Digitalisierungsabteilungen in die Prozesse der Fachämter ein und verändern diese, was für die Mitarbeitenden der Fachämter tiefgreifende Veränderungen ihrer Arbeitsroutinen mit sich bringen kann. Vor diesem Hintergrund stellen wir uns die Frage, welchen Einfluss dies auf den Verlauf der Digitalisierung hat. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Digitalisierungsabteilungen und Fachämtern, insbesondere wenn digitalaffine Mitarbeitende in separate Abteilungen abwandern?

In mehreren Forschungsinterviews erfahren wir von den Mitarbeitenden aus den Digitalisierungsabteilungen, dass sie auf das Wissen der Fachämter angewiesen seien. Benedikt Fauser beschreibt die Fachämter als „Kunden“, die seiner Digitalisierungsabteilung den „Takt vorgeben“, was auf ein asymmetrisches Machtverhältnis hindeutet (I3, #00:07:15-3#). DigitalisiererIn Ina Keller erläutert, dass die Prozesse der Fachämter „total individuell“ (I4, #00:05:39-2#) seien, da es in jedem Amt unterschiedliche interne Abläufe, Unterlagen, Grundvoraussetzungen und Hürden gebe, die sie selbst nicht kenne. Auch Annika Fischer, die sich selbst als „völllich fachfremd“ (I5, #00:39:49-0#) bezeichnet, verweist auf ihre Abhängigkeit von den Fachämtern:

„Ich mein, ich/ich setzt mich auch nicht hin und erstell dann das Formular nach meinem Gutdünken, sondern ich äh sprech des natürlich immer ab, weil ich hab nich des fachliche Wissen und auch nicht die Erfahrung, des können dann die Ämter liefern“ (I5, #00:50:57-4#).

Dass die Digitalisierungsabteilungen auf das Fachwissen der Ämter angewiesen seien, bezeichnet Fauser kritisch als „Riesenproblem“, denn es müsse „im Fachamt immer jemand bereit sein, da zu unterstützen“ (I3, #01:16:43-6#). Hier zeigt sich, dass die

Digitalisierer:innen zwar das technische Know-how besitzen, Prozesse jedoch nicht vollständig ohne die Unterstützung der Fachämter digitalisieren können.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei unserer teilnehmenden Beobachtung einer Videokonferenz der Stadt Karlsruhe, in der ein Grobentwurf für ein Onlineformular für Brandmeldeanlagen diskutiert wird (B5). Teilnehmende sind Anna Schäfer aus der Digitalisierungsabteilung, sowie die Mitarbeitenden Nico Bergmann und Nadine Sorola aus dem Fachamt. Anna Schäfer ist für die konkrete Umsetzung der Digitalisierung des Formulars zuständig. Die Atmosphäre scheint zu Beginn des Meetings angespannt zu sein. Anna Schäfer weist immer wieder darauf hin, dass sie die Inhalte des Formulars nicht selbst zusammenstellen und ausformulieren könne, weil sie sich nicht auskenne und bittet das Fachamt um Informationen (B5.2). Beispielsweise äußert sie: „Ich weiß ja nicht was ich da tu oder was ich da reinstellen soll“ (B5). Es zeichnet sich ab, dass Schäfer sich zwar technisch auskennt, jedoch Schwierigkeiten bei der Digitalisierung auf der inhaltlichen Ebene hat. Daher ist sie auf das Wissen und das Feedback der Mitarbeitenden des Fachamts angewiesen.

Ina Keller bezeichnet Digitalisierung in diesem Zusammenhang als ihren „Hauptjob“, während sie für die Fachämter ein „Nebenjob“ sei (I4, #00:05:04-4#). Folglich muss viel Kommunikation zwischen den Digitalisierungsabteilungen und den Fachämtern stattfinden, damit Prozesse digitalisiert werden können. Dies wirft die Frage auf, wie die Absprachen und die Zusammenarbeit zwischen Digitalisierungsabteilungen und Fachämtern funktionieren.

Hier treffen wir auf zwei unterschiedliche Zugangsweisen. Benedikt Fauser zufolge kämen die Fachämter mit ihren Anforderungen, Wünschen und Vorschlägen auf seine Digitalisierungsabteilung zu (I3, #00:07:15-3#). Diese Aussage entspricht Alex Kreuzers einfordernder Haltung. Auch Paul Talheimer berichtet, dass die Ämter mit ihren Digitalisierungswünschen auf ihn zukommen würden (I7, #00:06:31-2#). Die Zusammenarbeit mit den Fachämtern funktioniere laut Talheimer „eigentlich sehr problemfrei“ (I7, #00:08:41-9#). Seine Kollegin Cornelia Schuster aus dem Fachamt beschreibt die Zusammenarbeit mit dem Digitalisierungsbeauftragten als „ganz praktisch“ (I18, #01:16:21-8#). Annika Fischer schildert uns hingegen eine andere Zugangsweise: Ihr zufolge biete die Digitalisierungsabteilung in Balingen den Fachämtern digitalisierbare Leistungen an (I5, #00:10:20-4#). Grundsätzlich gebe es in Balingen eine recht hohe Digitalisierungsbereitschaft bei den meisten Ämtern (I5, #00:13:42-2#).

Die geschilderten Fälle zeigen, dass die Digitalisierer:innen in ausgelagerten Abteilungen zwar über technische Kompetenzen verfügen, jedoch auf das Fachwissen der Fachämter angewiesen sind, um Digitalisierungsprozesse vollständig umzusetzen. Daher müssen die Kompetenzen aus den Digitalisierungsabteilungen und den Fachämtern ausgeglichen werden. Dies gilt vor allem bei innerbetrieblichen Personalbewegungen, im Sinne des Braindrain, bei dem Digitalisierungsabteilungen zwar Kompetenzen gewinnen, diese jedoch dann in Fachämtern fehlen.

9.4 Resümee

In unseren Forschungsinterviews zeigt sich, dass einige digitalaffine Mitarbeitende aus den Fachämtern in Digitalisierungsabteilungen wechseln. Dieser innerbetriebliche Wechsel, den wir in unserem Forschungskontext als Braindrain bezeichnen, kann dazu führen, dass einerseits Kompetenzen und Motivation bei der Arbeit gebündelt werden, was andererseits einen Verlust von Kompetenz in den Fachämtern bedeuten kann. Bei näherer Betrachtung der Digitalisierer:innen aus den Digitalisierungsabteilungen und den Fachämtern stellen wir fest, dass diese digitalaffinen Mitarbeitenden sich anhand folgender Kriterien unterscheiden: der Verankerung ihres Arbeitsplatzes, der Digitalisierungskompetenzen, der Arbeitserfahrungen in Verwaltungen sowie der Herangehensweise an Digitalisierung. Während einige von ihnen bereits über langjährige Digitalisierungserfahrung verfügen, sind andere Quereinsteiger:innen, die sich ihre Digitalisierungskompetenzen im Doing aneignen. Zudem sind einige unserer Gesprächspartner:innen bereits mit den Prozessen und Strukturen der Verwaltungen vertraut, während diese für andere neu sind. Was alle Digitalisierer:innen kommunenübergreifend verbindet, ist ihr Interesse an Digitalisierung. Wir beobachten außerdem, dass nicht alle Digitalisierer:innen in Digitalisierungsabteilungen wechseln, sondern entweder direkt in Digitalisierungsabteilungen einsteigen, teilweise in den Bereich der Digitalisierung „hineinrutschen“ oder aus dem Fachamt heraus digitalisieren.

Die Auslagerung von Digitalisierungsabteilungen führt oftmals dazu, dass in den Digitalisierungsabteilungen Mitarbeitende mit technischem Know-how, jedoch ohne Fachwissen sitzen. Dies resultiert in einer Abhängigkeit der Digitalisierungsabteilungen von den Fachämtern, in denen ebenfalls Mitarbeitende mit digitalen Kompetenzen sitzen. Um Digitalisierungsprozesse vollständig umzusetzen, ist eine Zusammenarbeit zwischen den Digitalisierungsabteilungen und den Fachämtern erforderlich, bei der die verschiedenen

Kompetenzen beider Seiten ausgeglichen oder balanciert werden. Wie die hierfür nötigen Aushandlungsprozesse aussehen wird in Kapitel 10 näher beleuchtet.

10 Aushandlung unterschiedlicher Perspektiven

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass die Verwaltungsdigitalisierung aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden kann. In Anlehnung an unsere sozialtheoretische Perspektivierung verstehen wir Verwaltungsdigitalisierung als kontinuierlichen Prozess, in dem diese unterschiedlichen Perspektiven, Herangehensweisen und Fokuspunkte miteinander ins Gespräch gebracht werden. Damit beziehen wir uns insbesondere auf Anselm Strauss' Theorie sozialer Welten und Arenen.

Dieses Kapitel untersucht, wie einzelne soziale Welten in der Arena der Verwaltungsdigitalisierung ihre jeweiligen Perspektiven auf Digitalisierung verhandeln. In diesem Sinne widmen wir uns vertiefend zwei Perspektiven, jener der Digitalisierung und jener der Verwaltung. Gemäß Strauss' Konzeptualisierung sozialer Welten, betrachten wir Digitalisierung und Verwaltung nicht bloß als Abteilungen oder Professionen, sondern abstrahieren diese sozialen Welten aus den Aussagen und Schwerpunkten unserer Gesprächspartner:innen. Die Verwaltungsdigitalisierung stellt das soziale Phänomen dar, mit dem sich beide Welten auseinandersetzen und wird daher im Folgenden als die Arena bezeichnet. So lassen sich die Leitfragen dieses Kapitels wie folgt formulieren: Wie wird zwischen der sozialen Welt Digitalisierung und der der Verwaltung das Thema Verwaltungsdigitalisierung ausgehandelt? Wer redet über wen? Und wie wird das jeweilige Gegenüber verstanden?

Basierend auf den Ergebnissen des Kapitels *Braindrain* (s. Kap. 9) umreißen wir zunächst die Arena der Verwaltungsdigitalisierung. Anschließend untersuchen wir die internen Prozesse der sozialen Welten Digitalisierung und Verwaltung. Mit einem kurzen Ausblick auf die Bedeutung anderer sozialer Welten und nicht-ingenommener Perspektiven beantworten wir abschließend die Leitfragen dieses Kapitels.

10.1 Die Arena der Verwaltungsdigitalisierung

In unseren Forschungsinterviews stoßen wir wiederholt auf soziale Hürden, die unsere Gesprächspartner:innen als entscheidende Konfliktherde im Spannungsfeld von Digitalisierung und Verwaltung identifizieren. Anhand dieser charakterisieren wir im Folgenden die Arena der Verwaltungsdigitalisierung.

Der Sachgebietsleiter der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe, Benedikt Fauser, charakterisiert Digitalisierung und Verwaltung als in sich widersprüchlich: Verwaltung sei nach Fauser „ne große Maschine, die aus Steuergeld Nutzen für den Bürger macht“ (I3,

#00:12:00-3#). Das übergeordnete Ziel der Verwaltung sei also, so Fauser, „dieses Steuergeld möglichst gut zu verwenden, dass es dem Bürger auch wieder zugutekommt“ (ebd.). In der Folge „geht natürlich auch ne Verantwortung einher, dieses Steuergeld sinnvoll zu verwenden“ (ebd.). Diese Verantwortung sei durch rechtliche Vorschriften reguliert, „was uns wahnsinnig langsam werden lässt“ (ebd.). Daraus schlussfolgert Fauser, dass dieser sicherheitsorientierte, langsame Arbeitsablauf „der Digitalisierung im Sinne von digitale Technik entwickeln, komplett widerspricht“ (ebd.).

Auch Marc Hintze, Hauptamtsleiter der Bürgerdienste in Balingen schildert: „Also wir [als Verwaltung, Anm. d. Verf.] sind ja in der Außendarstellung jemand, der Sicherheit, Verbindlichkeit, Gleichbehandlung suggeriert“ (I2, #00:16:16-5#) und das lasse sich nicht mit der „Experimentierfreude“ (I2, #00:16:16-5#) der Digitalisierung vereinigen. Auffällig ist, dass die Arbeitsweise der Verwaltung laut Hintze „suggeriert“ (ebd.) wird. Die Bedeutung von suggerieren ist im Wortlaut des Duden zum einen „jemandem etwas [ohne dass ihm dies bewusst wird] [Hervorheb. i. O.] einreden oder auf andere Weise eingeben [um dadurch seine Meinung, sein Verhalten o. Ä. zu beeinflussen] [Hervorheb. i. O.]“ (Duden online, 2024), zum anderen „darauf abzielen, einen bestimmten [den Tatsachen nicht entsprechenden] [Hervorheb. i. O.] Eindruck entstehen zu lassen“ (ebd.). Beide Definitionen deuten auf eine Differenz zwischen Realität und Wahrnehmung hin. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass Hintze eine Diskrepanz zwischen dem experimentellen Charakter von Digitalisierung und der etablierten und sicherheitsorientierten Arbeitsweise der Verwaltung wahrnimmt. Er erklärt, dass „wir gar nicht mehr die Möglichkeit haben, ähm, alles super genau und super detailliert [zu machen]“ (ebd.). Dies stelle ihn vor eine neue „Herausforderung, zu gucken, wo, wie viel Detailliertheit braucht es, wo braucht es des nich, und auch mal zu sagen gut, war halt nix“ (ebd.). Dies impliziert, dass Hintze eine modifizierte Arbeitsweise der Verwaltung als eine Konsequenz von Aushandlungsprozessen zwischen Digitalisierung und Verwaltung identifiziert.

Ina Keller erweitert die von Hintze beschriebene Differenz zwischen Digitalisierung und Verwaltung um eine zusätzliche Dimension: eine wachsende Schnelllebigkeit, die sich auf die gesamte Gesellschaft auswirke. „Diese fluente und total volatile Welt, die sich so entwickelt wie sich einfach grad entwickelt“ (I4, #00:14:18-4#) stehe dem sicherheitsorientierten Charakter der Verwaltung gegenüber. Derzeitig versuche man diese Entwicklung „mit einem Sicherheitsgedanken einzufangen“ (ebd.). Dies sei jedoch laut Keller „der größte Stolperstein“ (ebd.) bei der Digitalisierung der Verwaltung. Die Theorie

sozialer Welten und Arenen bietet eine treffende Erklärung für diesen „Stolperstein“ (ebd.). Jede soziale Welt verfügt über spezifische Vorstellungen und Ressourcen zur Bewältigung sozialer Herausforderungen, daher können Bewältigungsstrategien entsprechend der jeweiligen Perspektive variieren. Das Kapitel *Braindrain* (s. Kap. 9) dokumentiert, dass in kommunalen Strukturen trotz einer Neigung zur formalen Separation von technischem Know-how und Fachwissen, keine eindeutige Trennung besteht. Die Frage, wie entsprechendes Fachwissen in einem gemeinsamen Prozess integriert werden kann, bleibt jedoch unbeantwortet. Michael Gutbrod, Mitarbeiter der Digitalisierungsabteilung im Landratsamt Böblingen, betont, dass ein gemeinsamer Lösungsansatz nicht nur die Vereinigung von technischem Know-how und Fachwissen erfordere, sondern auch eine gemeinsame Sprache voraussetze. Im Arbeitsalltag könnten unterschiedliche Fachsprachen oft zu Kommunikationsproblemen führen, erklärt Gutbrod weiter. Aus den generierten Daten leiten wir zwei Herangehensweisen ab, wie die Vermittlung zwischen sozialen Welten gelöst wird: *a) Formale Abteilungen als Bindeglieder* und *b) Individuen als Brücken*.

10.1.1 Vermittlung zweier Welten: Formale Abteilungen als Bindeglieder

Der Mitarbeiter der Digitalisierungsabteilung im Landratsamt Böblingen, Michael Gutbrod, beschreibt seine Arbeitsabläufe wie folgt: Mitarbeitende aus den Fachämtern sowie Vorgesetzte tragen spezifische zu digitalisierende Leistungen an ihn heran,

„dann überlegen wir uns: OK, welche Tools gibt es? Ähm, was kann man so einsetzen? Ähm, stellen des dann halt gegenüber; recherchieren da ein bisschen; sprechen dann ne Empfehlung aus“ (I8, #00:06:36-5#).

Bei positiver Rückmeldung, „wenn wir dann halt quasi den Auftrag bekommen das umzusetzen, setzten wir des gemeinsam mit entweder dem Dienstleister oder Anlaufstellen hier im Haus [um]“ (ebd.). Daraus ergibt sich, dass er als Vermittler zwischen Auftraggebenden und Ausführenden fungiert. Für Gutbrod sei die Vermittlung

„meistens einfach nötig, weil ähm ja sich Gruppen, die ne andere Sprache sprechen, oftmals missverstehen und dann wird an'nander vorbei geredet. Und man versteht dann auch nicht, was ähm die Beweggründe des anderen sind. Ähm oder wo jetzt eigentlich des Problem liegt“ (I8, #00:08:23-4#).

Um dieses Kommunikationsproblem zu lösen, müsse er,

„das, was die IT-Jungs in ihrer Sprache äh versuchen denen zu vermitteln, die irgendwo im Sozialamt sitzen, übersetzen in 'ne Sprache, die die auch verstehen. //I2: Mhm.// Und gleichermaßen müssen wir auch irgendwie versuchen nachzuvollziehen ähm welche Beweggründe haben die aus'm Sozialamt, woher kommen die? Ähm und versuchen das der IT dann so zu erklären, dass halt beide zusammenfinden“ (I8, #00:08:23-4#).

Gutbrod schlussfolgert „also wir sitzen da oft zwischen den Stühlen“ (ebd.). Diese Redewendung deutet an, dass in den meisten Fällen weder für die „IT-Jungs“ (ebd.) noch für das Sozialamt eine optimale Lösung gefunden werden könne. Weshalb sich Gutbrods anschließende Aussage „es is ganz viel Kommunikationsarbeit“ als Konfliktmanagement zwischen zwei sozialen Welten interpretieren lässt.

Auch der Hauptamtsleiter der Bürgerdienste in Balingen, Marc Hintze, versteht seine Aufgabe als Vermittlungsarbeit. Im Gegensatz zu den sprachlichen Hürden aus dem vorherigen Beispiel identifiziert er hauptsächlich Barrieren, die aus einem Mangel an Kompetenzen resultieren. Hintze verortet die erforderlichen Kompetenzen für Prozessmodellierung gebündelt in seiner Abteilung. Und „wenn man sich Prozesse anschaut, dann ham wir irgendwie so knapp 450 Prozesse, äh im Haus, dann sieht man, des geht nich, dass wir so bei allen drin sind“ (I2, #00:19:11-0#). Dafür gebe es nicht genug Personalressourcen, aber „wir können den anderen beibringen, wie macht man Prozessmodellierung, und wir können die beraten“ (ebd.). Dabei müsse er „versuchen, die Grundkompetenz den anderen irgendwie beizubringen und des Grunddenken in diesen Prozessen“ (ebd.). In dem von Hintze beschriebenen Konflikt zwischen Digitalisierung und Verwaltung gehe es also vordergründig um die Übermittlung von unterschiedlichen Arten des „Grunddenken[s]“ (ebd.), was „ne extreme Herausforderung“ (ebd.) darstelle.

Sowohl Michael Gutbrod als auch Marc Hintze beschreiben die Vermittlungsarbeit als fest in ihren Arbeitsaufgaben verankert. Neben der Vermittlung als formale Aufgabe, lassen sich aber auch Ansätze persönlicher Übermittlungsmotivationen in unseren generierten Daten erkennen.

10.1.2 Vermittlung zweier Welten: Individuen als Brücken

Julia Hofert ist Sachgebietsleiterin der Fahrerlaubnisbehörde des Landratsamts Böblingen und ist damit in ihrer Arbeitsstelle nicht ausdrücklich mit Digitalisierungsaufgaben beschäftigt; das ergebe sich „dann tatsächlich eher aus anderen Gründen wie man dann zur Digitalisierung kommt“ (I16, #00:05:45-7#). Diese Gründe können laut Hofert sein,

„entweder man treibt des selber voran, weil man sagt ‚ok kanns ja nicht sein, dass wir hier so viel Papier/ und geht was verloren und bin nicht auskunftsfähig‘ oder ähnlich oder man kriegts dann von außen vorgegeben, des wär die OZG Geschichte, dass des Haus irgendwann sagt ‚liebe Abteilungen, liebe Fachgebiete, wir müssen jetzt oder wir wolln‘“ (I16, #00:05:45-7#).

Hofert beschreibt ihr eigenes Verhältnis zu Digitalisierung wie folgt: „vertraut würde ich nich sagen“ (I16, #00:55:39-8#), aber „ich seh einfach die Vorteile“ (ebd.). Ihr komme

zugute, dass sie „nicht nur diesen, diesen Verwaltungsapparat-Blick“ (ebd.) habe. Damit schreibt sie sich selbst eine Mehrfachzugehörigkeit zu verschiedenen sozialen Welten zu. Indem Hofert betont, dass sie „nicht nur“ (ebd.) den „Blick“ (ebd.) einer Expertise habe, lässt sich schlussfolgern, dass es ihr möglich sei, mehrere Blickwinkel einzunehmen und somit als Vermittlerin verschiedener Perspektiven zu agieren.

Alex Kreutzer, Leiter einer Abteilung im Jugendamt Karlsruhe, ist ebenfalls nicht durch seine berufliche Position in die Digitalisierung involviert, sondern habe in seiner Abteilung persönlich motivierte Digitalisierungsinitiativen vorangetrieben. Kreutzer beschreibt die Aushandlung zwischen Digitalisierung und Verwaltung in seiner Abteilung als unproblematisch. Er habe „den Digitalisierungsprozess zwar ma angestoßen, nur hat das jetzt ähm des ganze äh Team infiziert“ (I19, #00:03:11-0#). Aus dieser Darstellung lässt sich folgern, dass es in seinem Team lediglich einen Initialpunkt gebraucht habe, den weiteren Prozess deutet er durch das Verb „infizieren“ (ebd.) als hürdenlos an – wie ein Krankheitserreger, der sich ungehindert verbreitet. Die allgemeine Akzeptanz in seinem Team führe, so Kreutzer, dazu, „dass ich mich da auch bei manchen Themen auch mehr rausziehe und eher dann des bisschen steuer und lenke. Und da meinem Team auch freie Hand lasse“ (ebd.). Die praktischen Digitalisierungsprozesse hat er weitestgehend abgegeben, sodass sein Verhalten nunmehr als Vermittlung der ursprünglichen Motivation interpretiert werden kann.

Es ergibt sich folglich, dass Alex Kreutzer im Gegensatz zu Michael Gutbrod, Marc Hintze und Julia Hofert keine Kommunikationsprobleme oder Kompetenzanforderungen als Grundvoraussetzung für gemeinsame Digitalisierungsprozesse ausmacht, vielmehr verhandelt er Digitalisierung als Motivationsfrage, bei der es lediglich einen *Anstoß* brauche. Diese Perspektivenvielfalt wirft weitere Fragen über die Aushandlungsprozesse der Verwaltungsdigitalisierung auf. In den obigen Beispielen konnten exemplarische Positionen aus unseren Forschungsinterviews zeigen, dass sowohl Mitarbeitende aus den Fachämtern als auch Mitarbeitende aus den Digitalisierungsabteilungen Prozesse der Digitalisierung vorantreiben – und somit als zugehörig zu einer sozialen Welt der Digitalisierung angesehen werden können. Wie aber laufen innerweltliche Aushandlungen von unterschiedlichen Positionen ab? Und wie formt schließlich das soziale Phänomen der Verwaltungsdigitalisierung die beiden sozialen Welten Digitalisierung und Verwaltung?

10.2 Digitalisierungsperspektive

Jede soziale Welt besteht aus Gruppen, die gemeinsame Aktivitäten teilen, geteilte Ansichten über soziale Praktiken entwickeln und Ressourcen gemeinsam nutzen. Eine gemeinsame Vorstellung darüber, was Digitalisierung in der Verwaltung leisten soll, kann aus dem generierten Datenmaterial zusammengefasst werden als Entlastung menschlicher Arbeitsprozesse. Die Entlastung solle sowohl für die Bürger:innen gelten, als auch für Mitarbeitende (I9, I10, I13).

Konstanze Becker, Mitarbeiterin der Digitalisierungsabteilung des Landratsamts Böblingen, erläutert die Folgen der erfolgreichen oder erfolglosen Vermittlung dieses Ziels. In einem konkreten positiven Beispiel sei eine Fachabteilung auf Beckers Digitalisierungsabteilung zugekommen, aus dem Grund, dass „des halt immer voll der Stress isch in der Praxis“ (I10, #00:05:22-2#), weil die Fachabteilung „n Haufen Publikum“ (ebd.) habe. Folglich überschneiden sich in diesem Fall die Erwartungen von Fachamt und Digitalisierungsabteilung bezüglich dessen, was der Digitalisierungsprozess leisten soll. In der weiteren Projektbearbeitung sei dies ebenso von Bedeutung. Ob Becker erfolgreich vermitteln kann, dass die Digitalisierung dem Fachamt Erleichterung bringt oder nicht, entscheide darüber, ob eine Kooperation gelingt. Eine Kooperation wird dann als erfolgreich angesehen, wenn die Kommunikation zwischen ihr und dem Fachamt kontinuierlich verlaufe und sich Mitarbeitende aus dem Fachamt auch mit Rückfragen melden. Es gebe hingegen auch Mitarbeitende, die „stellen keine Fragen und schicken einfach dann halt n fehlerhaften Prozess an mich“ (ebd.). Hier identifiziert Becker bei ihrem Gegenüber mangelndes Interesse dafür, „was ich damit will, was ich mir damit gedacht hab bei manchen Sachen“ (ebd.) und damit sei die Kooperation erfolglos.

Sie verdeutlicht dies mit einem Negativbeispiel, in dem eine Mitarbeiterin aus dem Fachamt Beckers Anfragen nicht nachkommt „und ähm da hat sie mir irgendwie 'n langen Text geschrieben halt, dass sie keine Personalressourcen hat und sie auch keine Zeit dafür, des zu machen“ (I10, #00:43:00-1#). Becker führt aus, dass ihr Anliegen eine schnell zu erledigende Arbeit gewesen sei, „ich wollt eigentlich nur dass/ dass sie sich halt registriert, also sich halt 'n Konto anlegt“ (ebd.). Aus ihrer Sicht als Digitalisierungsexpertin, hätte die Mitarbeiterin in „diesen zwei Minuten, wo sie die Mail geschrieben hat, hätt sie sich schon längscht registrieren können“ (ebd.). An dieser Stelle bleibt unklar, ob die Mitarbeiterin des Fachamts die Registrierung innerhalb von "diesen zwei Minuten" (ebd.) abschließen könnte oder aus ihrer Sicht Hindernisse bestehen, die aus digitaler

Perspektive unsichtbar sind. Trotzdem lässt sich festhalten, dass die Kooperation gescheitert ist. Becker versucht, durch eine Perspektiveinnahme ihres Gegenübers Gründe für das Scheitern der Zusammenarbeit auszumachen. Sie kommt zu dem Schluss, dass „vielleicht die Organisation in diesem Sachgebiet halt nicht so ganz gut läuft“ (I10, #00:43:39-8#), insbesondere seien Zuständigkeiten ungeklärt, erklärt Becker. Indem sie betont „aber kann ich nicht richtig beurteilen, ich seh ja nicht in die/ in des Sachgebiet rein, aber so kommt's mir halt rüber“ (I10, #00:43:39-8#), distanziert sich Becker von der Perspektive des Fachamts. Sie formuliert den Umstand, dass sie „ja nicht in die/ in des Sachgebiet rein[sehen]“ (ebd.) könne wie eine Selbstverständlichkeit oder eine Tatsache. Dadurch zieht Becker eine scheinbar selbstverständliche Grenze zwischen sich und dem Fachamt. An dieser Stelle ist ein Vergleich zu ihrem Kollegen Micheal Gutbrod spannend. Auch er betont, dass sie in der Digitalisierungsabteilung „zwischen den Stühlen [sitzen]“ (I8, #00:08:23-4#). Interessant ist in diesem Zusammenhang die wiederholt raumbezogene Wortwahl sowohl bei Gutbrod als auch bei Becker: „so kommt's mir halt rüber“ (I10, #00:43:39-8#). Becker scheint Informationen als sich bewegende Einheiten zu verstehen, die zwischen räumlich getrennten Orten verkehren. Dies steht im Gegensatz zu den Darstellungen ihres Kollegen Gutbrod, der sich als aktiven Akteur im Kommunikations- und Konfliktmanagement präsentiert. Es bleibt unklar, ob die unterschiedlichen Darstellungen der Selbstwirksamkeit auf persönliche Einstellungen oder andere Gründe zurückzuführen sind. Marc Hintze verwendet Generationenkonflikte als Beispiel für interpersonelle Unterschiede in der Auffassung von Digitalisierung innerhalb von Abteilungen (I2, #00:25:26-2#).

Durch Beckers unnachgiebige Reaktion auf die Mail ihrer Kollegin lässt sich aus dem Beispiel außerdem schlussfolgern, dass auch sie Interessen hat, die an dieser Stelle nicht benannt werden. In einem anderen Beispiel betont sie, dass es wichtig sei, „dass wir eine Führungskraft als Ansprechpartner haben“ (I10, #00:27:20-2#), um eine zentrale und zuverlässige Vermittlungsperson für den Wissensaustausch zu haben. Aus einer Zusammenarbeit mit einem Fachamt, indem gerade umstrukturiert wird, folgert sie, dass es für sie negative Konsequenzen habe, wenn sie „keinen richtigen Ansprechpartner“ (ebd.) habe. Denn auch Becker ist abhängig von der Kooperation und den Kompetenzen der Mitarbeitenden aus den Fachämtern.

Ähnlich wie Konstanze Becker identifiziert auch Anna Schäfer aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe die Befürchtung vor zusätzlicher Arbeit seitens des Fachamts als Hindernis für gemeinsame Digitalisierungsprojekte:

„Und dann wollen die [im Fachamt, Anm. d. Verf.] oft, wenn des Angebot dann nicht gut genug is, ich hab Ihnen ja beschrieben, warum des für die ja durschau auch Mehrarbeit sein kann, wollen sie des gar nischt haben, weil sie befürchten, dass sie Mehrarbeit haben als vorher“ (I14, #00:38:40-3#).

Für Schäfer stellt es eine Selbstverständlichkeit dar, dass, „wenn Sie n neues IT-System einführen, is des immer am Anfang Mehrarbeit“ (I14, #00:38:40-3#). Sie beschreibt dies als einen „Berg, der muss überwunden werden“ (ebd.). Durch das Ausdrücken von Empathie gegenüber den Mitarbeitenden im Fachamt scheint Schäfer dieses Kommunikationsproblem zu bewältigen. Sie reflektiert, dass, „wenn die Leute schon über den Anschlag hinaus sind, können Sie des [Mehrarbeit] denen nicht auch noch aufbürden“ (ebd.). Dadurch setzt sie ihre eigene Aufgabe der Digitalisierungsumsetzung in den Hintergrund. Schäfer beschreibt, dass die Struktur ihrer Kommune „im Moment auch bisschen im Wandel“ sei (I14, #00:03:59-4#), woraus eine neue Arbeitsmethodik entstanden ist, die „Digitalisierungsberatung“ (ebd.) für die Fachämter. Hier lassen sich erneut Aspekte von Perspektivenaustausch identifizieren, die als eine Folge von gescheiterter Vermittlung des Digitalisierungsziels zwischen Digitalisierung und Fachamt gedeutet werden können. Dass die Digitalisierungsprozesse zum Teil auch mal zu einer „Verschlechterung“ (I14, #01:02:08-8#) eines Prozesses im Fachamt führe, begründet Schäfer damit, dass, da „so viele Sachen [sind], die uns wirklich behindern“ (I14, #01:02:08-8#). Es habe laut Schäfer „nichts damit zu tun, dass hier unfähige Leute sitzen und die Leute nicht ausgebildet sind“ (ebd.), wie häufig argumentiert werde. In ihrem Amt „sitzen wirklich ITler, also ich bin nicht die einzigste da, die eine langjährige IT-Erfahrung hat“ (I14, #01:02:08-8#).

Schäfer verdeutlicht die Schwierigkeiten der Digitalisierungsabteilung am Beispiel des Bußgeldes im Straßenverkehr:

„im Moment ist es so, dass die Leute einmal die Woche hergehen mit der Leiter hochklettern, ein Stick reinstecken, die Daten runterladen, damit ins Amt laufen und des in den Rechner stecken. Um die Busgelddaten/ also die Blitzleute abzurufen. Des könn Sie nich digitalisiern, da brauchen se ne Leitung zum Gerät die des automatisch überträgt“ (I14, #01:02:08-8#).

Solche Hürden stellen sich laut Schäfer meist erst im Laufe des Prozesses heraus, „und dann ham Sie viel Zeit und Energie in n Thema investiert, wo sie wenig erreichen können“ (I14, #01:02:08-8#). Aus diesem Grund sei es „manchmal schwer, da nicht den Schwung zu verlieren“ (I14, #01:02:08-8#). Spannend ist an dieser Stelle die Wortwahl „Schwung“ (ebd.), die wie auch bei Konstanze Becker eine Bewegung andeutet. Schäfer identifiziert zwei Hindernisse, die diese Bewegung unterbrechen können: zum einen technische Hindernisse, zum anderen die Perspektive der Fachämter, die sagen „wir wolln des nicht was ihr uns da anbietet des macht uns/ des bringt uns nichts“ (I14, #01:02:08-

8#). Schäfer beschreibt, diese Hindernisse als Probleme „gegen die wir kämpfen“ (I14, #00:38:40-3#). Diese metaphorische Verwendung aus dem Bereich des Kampfes deutet auf Aushandlungsprozesse mit einem antagonistischen Gegenüber hin. Was sind nun die Hindernisse für eine Zusammenarbeit aus dem „Verwaltungsapparat-Blick“ (I16, #00:05:45-7#), wie ihn Julia Hofert beschreibt?

10.3 Verwaltungsperspektive

Im Fokus der Verwaltungsperspektive stehe, insbesondere bei der Digitalisierung von Bürger:innendiensten, der:die Bürger:in – so lassen sich die Aussagen unserer Gesprächspartner:innen zusammenfassen. Susanne Sailer, die Leitung der Bürgerdienste in Balingen beschreibt die Verwaltungsdigitalisierung folglich als etwas, das sich vorwiegend zwischen Bürger:innen und Verwaltungen abspiele. Sie merkt kritisch an: „für den Bürgers [online, Anm. d. Verf.] bequemer. Ganz klar“ (I6, #00:53:25-8#), dennoch dürfe man „trotzdem das Menschliche, das Persönliche nicht vergessen“ (ebd.). Und „ehrlich gesagt isch des für uns mehr Aufwand“ (I6, #00:04:19-0#) eine Leistung online zu bearbeiten, denn der online-Antrag müsse „trotzdem auch abgelegt werde“ (I6, #00:05:33-6#), wie der analoge Prozess auch. Für sie bedeutet eine online-Leistung deshalb Zusatzaufwand.

Auch Cornelia Schuster, die stellvertretende Amtsleitung des Sozialen Dienstes in Albstadt, sieht den Kontakt zu Bürger:innen vorrangig im Digitalisierungsprozess der Bürgerdienste (I18, #00:14:01-1#). In ihrer Arbeit stehe unter anderem die Frage im Vordergrund, „wie können wir soziale Arbeit in digitalisierter Form anbieten?“ (I18, #00:14:01-1#). Dabei stehen neben den Bürger:innen auch die Mitarbeitenden im Fokus. Im Sozialen Dienst habe sie

„ganz häufig das Problem, dass unsere Klienten wegen jeder Kleinigkeit zu uns geschickt werden. Also ob die sich irgendwo anmelden wollen bei der Stadt oder zum Bürgerbüro müssen oder ob die auch mal bei der Ausländerbehörde vorsprechen, verstehen die Leute die nicht, und dann heißt's, geh zum Sozialen Dienst. Und wir haben aber/ jeder hat von uns 150 Klientinnen und drüber. Da ist es nicht so möglich immer und jederzeit bereit zu sein, nur weil die die Anmeldung nicht hinbekommen“ (I18, #00:26:05-2#).

Zur Entlastung gebe es nun ein Projekt für eine Übersetzungssoftware. Ironisch kommentiert Schuster, „dass wir des ((lachend)) den Kollegen vielleicht dann auch schmackhaft machen können und dass die, dass die ihre Sachen machen und nicht daran scheitern“ (ebd.). Damit spricht sie den Punkt der Kompetenzverteilung und -bündelung an. Zwar werden Menschen mit Sprachbarrieren in den Sozialen Dienst weitergeleitet, aber „wir

können auch diese Sprache nicht. Wir müssen uns auch irgendwie verständigen“ (ebd.). Deshalb plädiert Schuster dafür, die eigenen Ressourcen zu teilen, denn „des können die auch“ (I18, #00:26:05-2#), insbesondere dann, wenn die Prozesse durch entsprechende Software erleichtert werden können.

Insgesamt beschreibt Cornelia Schuster Digitalisierung als eine Erleichterung für die Umsetzung von Verwaltungsaufgaben. Sie glaube, dass zum Beispiel eine online-Beratung „digital tatsächlich schneller geht. //I: Mhm.// Dass wir einfach dadurch mehr Menschen in kürzerer Zeit beraten“ (I18, #00:37:22-7#). Darum schlägt sie vor, man

„sagt: Okay, dann macht man die [Beratung] nur halbstündig. Weil was über ne halbe Stunde digital geht, ist digital nicht lösbar. Man braucht was anderes /so stell ich mir das auf jeden Fall vor bisher/. Man braucht dann was anderes, wenns also Inhalte sind, die ne Präsenz brauchen, dann muss man sowieso nen neuen Termin machen. Und in ner halben Stunde kriegt man aber auch einiges geregelt“ (I18, #00:37:22-7#).

Das seien „aber bis jetzt alles nur Ideen in meinem Kopf ((lachend))“ (ebd.), die für die Bürger:innen den Vorteil hätten, dass sie „nicht so lange Wartezeiten habn“ (I18, #00:37:22-7#) bei Beratungsterminen. Für die Mitarbeitenden würde dies jedoch eine wesentliche Umstellung der etablierten Beratungsarbeit mit sich bringen, wie dies die Projektmanagerin der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe, Ina Keller, beschreibt. Sie wolle „die Möglichkeit bieten zukünftig, dass man so [mit online-Beratung, Anm. d. Verf.] arbeiten kann“ (I4, #00:10:10-3#). Hierbei stehen laut Keller die Belange der Mitarbeitenden im Fachamt im Vordergrund, denn diese „lassen damit jemand in Ihr privates Umfeld. Das was sie sonst nicht machen würden“ (ebd.). Kellers Aufgabe als Digitalisierer:in sei in diesem Fall zu überlegen,

„wie muss das Büro geschaffen sein? Wie muss der Hintergrund geschaffen sein? Wie kann ich anonymisieren, dass ich auch wirklich nichts sehe? Also ähm also, ne? Des ganze blurren sag ich jetzt mal so, also Chathintergrund unscharf machen. Je unruhiger Ihr Hintergrund ist, desto schwieriger wirds in der Abgrenzung dann, dann ham Sie sowas verhaktes, das is natürlich auch immer je nachdem um welche Beratungsthematik es geht nicht so einfach“ (I4, #00:10:10-3#).

Die Darstellung von Keller verdeutlicht ihre starke Verwaltungsperspektive, obwohl sie als Digitalisierer:in tätig ist. Sie betrachtet das Fachamt als den Ort, an dem die eigentliche Veränderung im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung stattfindet. Möglicherweise ist diese Perspektive Resultat ihrer Zuständigkeit für Bürger:innendienstleistungen und einer engen Zusammenarbeit mit den Fachamtsangestellten. Zusätzlich betont sie, dass die „Virtualisierung von Beratungsleistungen oder gesamten Leistungen äh wie gesagt nicht nur für Bürger, sondern vor allen Dingen auch für Mitarbeitende“ (I4, #00:10:41-0#) von Vorteil

sei. Dies zeigt erneut ihr Interesse an der Verwaltungsperspektive, das gleichzeitig dem Hauptziel der Digitalisierung entspricht: der Erleichterung der Arbeitsabläufe.

Auch Arne Gudereit, der Sachgebietsleiter der Bürgerdienste in Albstadt, stellt die Digitalisierung als eine Dienstleistung für die Fachämter dar, bei der die Belange der Fachämter Priorität haben. Die Arbeit des dortigen Digitalisierungsbeauftragten habe laut Gudereit zum Ziel,

„dass das Amt quasi sagen kann: ich/ wir möchten gern in dem Bereich digitalisieren, beziehungsweise er guckt sich natürlich die Struktur in den Ämtern auch n bisschen an äh uns schaut eben, wo Nachholbedarf besteht“ (I13, #01:05:56-8#).

Im konkreten Fall des Busgeldverfahrens „macht [die Digitalisierung, Anm. d. Verf.] alles leichter. Auch in dem Fall für die, für die Mitarbeiter“ (I13, #01:05:56-8#). Digital sei der Bezahlvorgang leicht handhabbar und „dann eben, also grad wenn ich nen Bußgeld für 20 Euro krieg, dann zahl ich des halt gschwind“ (I13, #01:05:56-8#). Im vorherigen analogen Verfahren

„hab ich dann vielleicht bei dem [Mitarbeitenden] angerufen, hab angefangen zu diskutieren, was wollt n ihr eigentlich von mir? Hatte halt doch mehr Diskussionsbedarf bis dann der Bürger endlich mal bei seiner Bank war, vielleicht mit nem Überweisungsschein des Ding dann bezahlt hat und so is es halt, denksch dir halt: OK, blöd gelaufen, zahl ich kurz. Muss dem Zeug nicht hinterher rennen“ (I13, #01:05:56-8#).

Gudereit betont dennoch, dass Digitalisierung die Arbeit der Fachämter nie vollständig ersetzen werde. Er erklärt: „ich werd nie Fälle haben, denke ich, wo des komplett digital ablaufen kann, wo der Bürger sagt: ich mach des und n Mitarbeiter guckt nich mehr drüber“ (I13, #01:22:01-5#). Diese Kontrollfunktion der Mitarbeitenden führe dazu, dass Digitalisierung für die Verwaltung nicht immer eine Erleichterung darstelle, da immer noch ein Mitarbeiter benötigt werde, „der des Zeug nachkontrolliert, der des oftmals dann noch einscannen oder in die Unterlagen einbringen muss, die dann im Melderegister sind, im Fachverfahren sind“ (ebd.). Daher sei ein digitalisierter Prozess für Gudereit derzeitig, wie „wenn der Bürger vor ihm sitzt, [...] nur dass er halt digital vor mir [sitzt]“ (ebd.). Im Gegensatz zu Cornelia Schuster und Ina Keller beschreibt Arne Gudereit die Arbeitsprozesse derzeit noch als wenig von der Digitalisierung beeinflusst, „also s hat nich viel geändert im Ablauf von den/ vom Fachverfahrn oder von den Schritten“ (I13, #01:22:01-5#). Dennoch stellt er eine zunehmende Distanzierung von Fachamt und Rechenzentrum fest und somit eine Zusammenarbeit, die von der Digitalisierung beeinflusst werde: „Also man muss schon sagen, des Rechenzentrum war früher definitiv kundenorientierter“ (I13, #01:30:09-6#). Dies begründet Gudereit damit, dass es vorher für jede Region ein eigenes Rechenzentrum gegeben habe. Deshalb „war des alles n bisschen familiärer“ (ebd.). Wie

auch Susanne Sailer beschreibt Arne Gudereit an dieser Stelle einen Verlust an persönlichen Kontaktpunkten: „Man konnte mit denne die Problematiken durchsprechen und hatte dann meischens schnell ne Lösung“ (I13, #01:30:09-6#). Jetzt habe man „diese Telefonhotline, wo bloß Mitarbeiter sitzen, die irgendwie so kurz in dem Hilfsbogen Nachschauen“ (ebd.).

Letztlich, so beschreibt es Julia Hofert, Mitarbeiterin im Landratsamt Böblingen, in Bezug auf die Fahrerlaubnisbehörde, hänge es von ihrer eigenen Motivation als Leiterin ab, inwiefern Digitalisierungsprozesse in ihrem Sachbereich umgesetzt werden. Sie könne

„im Extremfall sagen ähm hab ich nichts damit zu tun, will ich gar nicht und könnte auch des ganze, wenn mans genau nimmt, (2) wenn man böse sein will, bisschen verschleppen. Also wenn ich mich sperre, dann bin halt ich irgendwann vielleicht mal die Letztschte und des hätte aber auch keine Sanktion zur Folge“ (I16, #00:06:25-6#).

Diesen Aspekt beleuchtet auch Anna Schäfer aus einer Digitalisierungsperspektive: „Die Ämter sind auch selbstständig, das heißt die sind auch nich von uns abhängig, also wir ham da auch garkein Hebel“ (I14, #00:11:35-5#). Dennoch bilanziert sie, dass die Zusammenarbeit auch ohne „Hebel“ (ebd.) meist reibungslos ablaufe, „meistens, wenn man mit den Leuten was vereinbart, kommts auch“ (I14, #00:12:45-3#). Schlecht laufende Zusammenarbeiten erklärt sie sich damit, dass „die [Mitarbeitenden aus dem Fachamt, Anm. d. Verf.] ham halt immer ihr Tagesgeschäft und das geht halt vor. Weil das muss laufen“ (I14, #00:11:35-5#). Schäfer folgert, dass

„nur die Energie, die sie haben/ die sie dann noch ver/ übrig haben, könnense für die andern Sachen benutzen. Und dafür muss ma Verständnis aufbring, weil die einfach auch nich anders könn. Die sind teilnahme/ teilweise enorm unter Druck“ (ebd.).

Dies deutet auf eine klare Arbeitsteilung hin: Für die Digitalisierungsabteilung stellt die Digitalisierung die Hauptaufgabe dar. Im Gegensatz dazu ist die Digitalisierung für das Fachamt eine Nebenaufgabe, die teilweise nicht in den Arbeitsverträgen festgehalten ist und daher Mehrarbeit bedeutet. Daher werden die Anliegen der Digitalisierungsabteilung teils als Hindernisse betrachtet, insbesondere wenn die Mitarbeiter:innen im Fachamt keine unmittelbare Arbeitserleichterung durch den Einsatz digitaler Technik sehen (I6, I9).

10.4 Bedeutung anderer und nicht-eingenommener Perspektiven

Die Perspektiven hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung sind vielfältig und reichen über die bisher dargestellten sozialen Welten hinaus. Neben den bereits erwähnten Akteuren beschreiben unsere Gesprächspartner:innen weitere, darunter Ministerien,

Dienstleister und Bürger:innen. Auch andere, nicht-menschliche Aspekte wie die individuelle Affinität zur Digitalisierung oder die Größe einer Kommune, spielen eine Rolle, die wir hier nur am Rande behandelt haben. Adele Clarke betont, dass auch sogenannte nicht-ingenommene Positionen Einfluss auf Aushandlungsprozesse haben können (Clarke, 2012, S. 38). Diese nicht-ingenommenen Positionen stellen generell eine besondere Herausforderung bei der Datenauswertung dar. Aus diesem Grund hat Clarke die sogenannten Positions-Maps entwickelt, um auch diejenigen Positionen sichtbar zu machen, die in generiertem Datenmaterial nicht eingenommen werden (ebd.). Dabei werden Positions-Maps

“nicht über Personen oder Gruppen dargestellt. Sie versuchen vielmehr, das gesamte Spektrum der *diskursiven* [Hervorheb. i. O.] Positionen zu bestimmten Fragen abzubilden. Dies erlaubt, mehrere Positionen und sogar Widersprüche in Individuen sowie Kollektiven auszudrücken” (ebd.).

Diese theoretische Implikation verdeutlicht, dass jede Perspektive zu einem sozialen Phänomen beiträgt. Übertragen auf das Thema der Verwaltungsdigitalisierung bedeutet dies, dass jede Position entscheidend ist, um die Aushandlungsprozesse im Bereich der Digitalisierung von Bürger:innendiensten vollständig zu verstehen. In diesem Rahmen widmen wir uns in den Kapiteln *die Rolle der Bürger:innen* (s. Kap. 13) und *(Nicht-)Berücksichtigung von Diversität* (s. Kap. 14) beispielhaft zwei Perspektiven, die wir als nicht-ingenommene Positionen ausmachen.

Die Auseinandersetzung mit nicht-ingenommenen Positionen verdeutlicht auch die Grenzen unseres Forschungsvorhabens. Ebenso weisen unsere eigenen Perspektiven als Forschende inhärente Grenzen auf, wodurch kein vollständiges Bild der Perspektivenvielfalt gezeichnet werden kann. Unsere generierten Daten sind bereits durch die Auswahl unserer Gesprächspartner:innen bestimmt und somit ist auch die Möglichkeit zur Datenauswertung eingegrenzt. Dennoch lässt sich aus dem vorliegenden Datenmaterial ein Teil der Arena der Verwaltungsdigitalisierung exemplarisch herausarbeiten, wie die vorliegenden Analysen zeigen.

10.5 Resümee

Wir verstehen Verwaltungsdigitalisierung als einen kontinuierlichen Prozess, in dem unterschiedliche Perspektiven, Herangehensweisen und Fokuspunkte miteinander ausgehandelt werden. Durch die Auswahl unserer Gesprächspartner:innen und die vorliegenden Zugänge haben wir einen vertieften Einblick in die Perspektiven von Digitalisierungsmitarbeitenden und Angestellten aus den Fachämtern kommunaler Verwaltungen

erhalten. Aus dem generierten Datenmaterial haben wir zwei soziale Welten abstrahiert: Digitalisierung und Verwaltung, deren Hauptkonflikt in dem Unterschied der Arbeitsweisen liegt, nämlich Experimentierfreude und Sicherheitsorientierung.

Die Digitalisierung wird als Treiber einer neuen gesellschaftlichen Dynamik betrachtet, die eine veränderte Arbeitsweise in der Verwaltung erfordert. Digitalisierer:innen und Digitalaffine sind von der Bereitschaft und Fachkompetenz anderer Mitarbeitenden aus den Fachämtern abhängig. Auch Digitalisierungsmitarbeitende sehen sich Herausforderungen gegenüber, da sie sich an das sicherheitsorientierte Arbeiten der Verwaltung anpassen müssen. Einige Kommunen haben angesichts dessen spezielle Abteilungen eingerichtet, die diese verschiedenen Perspektiven durch Kommunikations-, Konflikt- und Kompetenzmanagement zusammenführen sollen, um gemeinsam die Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben. Darüber hinaus sehen es auch einige Mitarbeitende als ihre persönliche Aufgabe an, diese Vermittlungsrolle zu übernehmen, indem sie ihre intrapersonellen Perspektivauseinandersetzungen als Vermittlungskompetenz einsetzen.

11 Organisation, Kooperation und Macht

Digitalisierungsprojekte, so zeigen es die von uns generierten Daten, werden immer in Zusammenarbeit von Fachämtern, Digitalisierungsbeauftragten, Dienstleistern und manchmal auch weiteren Kommunen umgesetzt. Die Digitalisierung von Bürger:innen-diensten findet also in einem Modus der Kooperation unterschiedlicher Akteure statt.

Dienstleister, Fachämter und Digitalisierungsexperten bringen dabei zwar verschiedene Fachsprachen, Kompetenzen und Anliegen in die Arena der Digitalisierung ein (s. Kap. 10), sind jedoch trotz dieser Verschiedenheiten aufeinander angewiesen: Die jeweiligen Kompetenzen binden sie aneinander. So liefern die einzelnen Fachämter wichtiges Wissen über die Anforderung an Dienstleistungen – in den Worten Paul Talheimers: „wir wolln ja immer auch sichergehen, [...] dass da kein Blödsinn drinsteht“ (I7, #00:48:02-1#) –, während die Digitalisierungsbeauftragten in der Regel für die fortlaufende Koordination des Prozesses verantwortlich und ihrerseits auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Dienstleistern angewiesen sind. Diese Konstellation ist zusätzlich eingebettet in ein bereits etabliertes Kooperationsnetzwerk der öffentlichen Verwaltungen. Somit kann also unter Umständen auch auf routinisierte Kooperationsformate zurückgegriffen werden, wenngleich diese das Risiko bergen, den neuen Herausforderungen im Rahmen der Digitalisierung nicht gerecht werden zu können.

Im Lauf unseres Projekts wird deutlich, dass sich der Modus der Kooperation verschiedener Akteure je nach Konstellation grundlegend unterscheidet. Welche Anliegen umgesetzt werden und welche Strategien zur Durchsetzung einzelner Interessen angewendet werden, soll in diesem Kapitel untersucht werden.

11.1 Gelingende Kooperation

Unser Datensample zeigt, dass die Kooperation rund um ein Digitalisierungsprojekt in vielen Fällen gelingt – davon berichten uns fast alle Befragten. Sie beschreiben, dass Zusammenarbeit oft reibungslos und zielgerichtet verläuft. Auf die Frage, wie die Kooperation mit einzelnen Fachämtern ablaufe, antwortet Konstanze Becker aus der Digitalisierungsabteilung des Landkreises Böblingen: „Ehm, also ich würd sagen zu 95% richtig richtig gut [...]“ (I10, #00:21:14-5#).

Annika Fischer aus Balingen erklärt ebenfalls:

„Aber grundsätzlich find ich die Bereitschaft [zur Digitalisierung, Anm. d. Verf.] schon recht hoch hier. Ich hab jetzt zwar nich so den Vergleich zu andern Kommunen, aber ich denk man siehst allein daher, dass es eigentlich sehr viele

Digitalisierungsprojekte gibt, die nicht von uns ausgehen, sondern wo die Ämter und Abteilungen von sich aus agieren, also beispielsweise E-Rechnung“ (I5, #00:13:42-2#).

Auch Paul Talheimer aus Albstadt beschreibt die Zusammenarbeit rund um die Digitalisierung des Wohngeld-Antrags als gelungene Kooperation:

„Erfolg, ähm, ja also, es klingt vielleicht nicht immer so, aber des Wohngeld is eigentlich super gelaufen. Also da, ähm, da hatten wir tatsächlich keine Probleme, des hat sehr gut funktioniert, dass wir da relativ schnell äh auch/ also unsern Teil ham wir relativ schnell erledigt gehabt, der eine Dienstleister oder d/ ich glaub der andere Dienstleister wars, hat dann die Hintergrundarbeiten noch angeführt, weil wir ja da den Zugriff brauchen auf ähm die, diese mh, äh fürs Wohngeld werden einige Daten abgerufen ähm, Datenbanken und diese Anbindung musste der Dienstleister für uns noch machen. Das hat aber auch sehr schnell funktioniert und ähm, dann ham wir des auch getestet. Ich zusamm mit der Wohngeldstelle und die warn dann tatsächlich auch begeistert, also die ham sich total gefreut, dass das direkt zu denen ins Fachverfahren reingewandert ist, dass sie sich da eben ganz viel Arbeit sparen und die fanden das ganz toll“ (I7, #00:59:05-0#).

Laut Talheimer verlief die Digitalisierung des Wohngeldantrags in diesem Fall reibungslos, sowohl in der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Fachamt als auch mit den Dienstleistern. Durch den Umstand, dass es in diesem Projekt „keine Probleme“ (I7, #00:59:05-0#) gegeben habe, habe laut Talheimer alles „auch sehr schnell funktioniert“ (I7, #00:59:05-0#). Es bleibt zwar offen, welche Probleme in diesem Beispiel genau ausgeblieben sind. Das von Talheimer so rezipierte Ausbleiben von Problemen sorgt jedoch dafür, dass er den Zeitablauf als zügig wahrnimmt. Diese Kombination aus Schnelligkeit und einer reibungslosen Zusammenarbeit aller Beteiligten ermöglicht Talheimer, diesen Fall als Erfolg einzustufen.

Auch Arne Gudereit, der Sachgebietsleiter der Albstädter Bürgerämter, beschreibt die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren der Digitalisierung positiv:

„Ich mein wir ham nen Digitalisierungsbeauftragten, des is ne wirklich große Hilfe jetzt schon /I1: Mhm, ja./ Wir waren früher ohne den Digitalisierungsbeauftragten wirklich immer so in die Richtung, dass man wirklich alles von a bis z selber organisieren musste“ (I13, #01:02:14-1#).

Es wird deutlich, dass Gudereit die Zusammenarbeit mit dem zuvor zitierten Digitalisierungsbeauftragten Paul Talheimer als Erleichterung im Digitalisierungsprozess empfindet. Durch die Kontrastierung mit den früheren Arbeitsabläufen betont der Sachgebietsleiter, dass die Arbeitsteilung im Rahmen von Digitalisierungsprozessen gewinnbringend sei. Er präzisiert weiter:

„Also, dass man wirklich die Stadtkasse mit ins Boot holt, das man die/ des Hauptamt als, als äh die IT ins Boot holt und so weiter. Das halt wirklich, des selber zu organisieren, hab da n riesen, riesen Arbeit immer gehabt, mit den Themen und dadurch hat man dann gerne mal gesagt: ha, des lass mir jetzt mal lieber liegen, wir ham jetzt wichtigere Themen. Und des is jetzt halt schön, dadurch, dass der

Digitalisierungsbeauftragte da is, der wirklich Ahnung von dem Thema hat, dem kann man ne E-Mail schreiben, was man sich gern wünscht, und dann kümmert der sich eben darum und hat eben auch das Know-how zu wissen: OK, wie funktioniert des bei service-bw, wo krieg ich Infos, wenn was nich funktioniert, ja des is ne mords, mords Erleichterung auf jeden Fall“ (I13, #01:04:02-8#).

Gudereit beschreibt, wie das hohe Pensum organisatorischer Maßnahmen in der Vergangenheit dazu geführt habe, die Digitalisierung von Leistungen „mal lieber liegen“ (I13, #01:04:02-8#) zu lassen. Die Unterstützung durch den Digitalisierungsbeauftragten Talheimer ermögliche nun jedoch die Umsetzung von Projekten, da Gudereit Aufgaben delegieren kann. Der Digitalisierungsbeauftragte ist in diesem Fall für Gudereit also eine „mords, mords Erleichterung“ (I13, #01:04:02-8#), die dazu beiträgt, Digitalisierungsprozesse voranzutreiben. Das Vorhandensein einer Unterstützungsstruktur, geprägt von kollegialer Kooperation, zeigt sich somit als beschleunigender Faktor für Digitalisierungsprozesse.

Zusammenfassend wird hier anhand unseres Materials deutlich, dass Digitalisierung ein kooperatives Projekt ist und auch als solches erlebt wird. Die einzelnen Akteure sind nicht nur aufeinander und auf das jeweilige Fachwissen angewiesen – sie schätzen auch die Arbeitserleichterung, welche durch kooperative Arbeit erst möglich wird.

11.2 Grenzfälle: Erweiterung des Handlungsspielraumes durch Machtstrategien

Neben gelungener Kooperation begegnen uns im Kontext kommunaler Digitalisierung immer wieder auch Berichte davon, wie Kooperation scheitert. So schildert Annika Fischer aus der Digitalisierungsabteilung Balingen die scheiternde Zusammenarbeit mit den Balingen Fachämtern:

„Ähm und leider sin wir auch nach wie vor bei einigen noch auf Reifegrad null, weil hier da tatsächlich euer Thema ins Spiel kommt, dass die Zusammenarbeit mit den Ämtern eben wirklich, also jetzt ohne jemandem nen Schuh irgendwie oder blöd an Karren fahrn zu wolln, es isch oft nich so einfach. Weil klar, jeder hat so seine anderen Prioritäten und dann sagen die, ja gut, was will ich jetzt hier ne Leistung checken, des bringt mir grad eh nix, ich kümmer mich um andere Dinge und so weiter. Sofern zieht sich des tatsächlich wirklich teilweise ganz schön in die Länge“ (I5, #00:10:20-4#).

Ähnliche Berichte über mangelnde Kooperation, scheiternde Kontaktaufnahmen und die daraus resultierende Verzögerung der Digitalisierungsprozesse begegnen uns nicht nur in vielfachen Variationen, sondern auch unter Bezugnahme auf alle an der Digitalisierung von Bürger:innendienstleistungen beteiligten Parteien. Ob Fachämter, Dienstleister, Digitalisierer:innen oder Landesministerien – sie alle werden fallweise für das Scheitern oder die

Verzögerung von Digitalisierungsprojekten verantwortlich gemacht (I5, #00:25:28-8#; I10, #00:21:14-5#; I10, #00:38:46-2#).

In diesem Zusammenhang zeigt sich jedoch auch, dass einzelne Akteure wirksame Strategien entwickelt haben, um trotz anfänglich scheiternder Kooperation ihr Ziel zu erreichen. Es handelt sich somit um effektive Strategien, Kooperation einzufordern und die eigenen Aufgaben auch gegen Widerstände durchzusetzen. Hier sprechen wir daher von Machtstrategien, die angewendet werden, um Digitalisierungsprojekte erfolgreich umzusetzen.

Macht und Machtverhältnisse verstehen wir dabei, in Anlehnung an den Stand der organisationssoziologischen Forschung, als einen fortwährenden Aushandlungsprozess. Durch die multiperspektivische Verfasstheit des Feldes der kommunalen Digitalisierung sind alle Akteure auf die Kooperation und die Fähigkeiten der anderen Gruppen angewiesen. Durch diese vielschichtige soziale und organisationale Grundvoraussetzung entsteht ein Handlungsfeld, in dem fortlaufend ausgehandelt wird, wo welche Formen von Kooperation erforderlich sind, welche Ziele verfolgt werden sollen und welche Vorgehensweisen hierfür als akzeptabel angesehen werden. Machtverhältnisse entstehen dabei durch Asymmetrien in der Aushandlungsordnung, die durch ungleiche Ressourcenverteilung bedingt sind. So verfüge einzelne Akteure über größere Entscheidungsbefugnis, ausgeprägtere zeitliche Kapazitäten oder schlicht über mehr finanzielle Mittel. Nach dem Konzept der Organisationssoziologen Michel Crozier und Erhard Friedberg kontrollieren Akteure in Organisationen darüber hinaus relevante (Un-)Sicherheitszonen der jeweils anderen (Crozier & Friedberg, 1993, S. 40ff.) und üben dadurch Macht aufeinander aus. So haben beispielsweise die Mitarbeitenden von Digitalisierungsabteilungen die nötige Übersicht über laufende Projekte, während sie ihrerseits auf das Fachwissen der einzelnen Fachämter und die Software-Bereitstellung der entsprechenden Dienstleister angewiesen sind. So entsteht ein Spannungsfeld, in dem Akteure miteinander kooperieren müssen – diese Kooperation allerdings auch verweigern können.

Wenngleich der von uns in diesem Zusammenhang verwendete Begriff *Machtstrategie* ein planendes, strategisches und stets zielgerichtetes Handeln nahelegt, gilt es zu differenzieren. Jedes Handeln ist immer auch machtförmig, verfolgt aber nicht notwendigerweise ein bewusstes Ziel. Wie bereits dargelegt (s. Kap. 2), sind Handlungen komplexe Prozesse, die bisweilen ohne Strategie und konkretes Ziel erfolgen. Sie sind nicht Gegenstand kleinschrittiger Planung, sondern geschehen in Aushandlung mit den situativen Gegebenheiten und sind somit auch nicht vorhersehbar. Die machtbestimmte Dimension von

Handeln tritt dabei im alltäglichen Geschehen häufig in selbstläufiger Form auf. Obwohl also beispielsweise hierarchische Ebenen in den fortlaufenden Kommunikationsprozessen von Kommunen eine Rolle spielen, werden sie nicht immer strategisch bedacht. Im alltäglichen Handeln einer Organisation manifestieren und verfestigen sich somit bestimmte Machtrelationen, die situativ den Gang von Aushandlungen bestimmen – hierbei selbst jedoch nicht immer explizit ausgehandelt werden.

Neben dieser unvermeidbaren Machtförmigkeit von Handeln wird in unseren Daten – wenig überraschend – eine zweite Dimension machtpolitischen Handelns sichtbar. Hierbei handelt es sich um das oben erwähnte strategische Vorgehen von Akteuren, das eingesetzt wird, um einzelne Ziele zu erreichen. Dieses machstrategische Vorgehen wird häufig dann sichtbar, wenn im Digitalisierungsprozess Hindernisse auftreten, die sich für den Erfolg des Handelns als Problem erweisen. Den Begriff der Strategie verwenden wir daher in diesem Kontext, um zu untersuchen, wie Akteure die organisatorische Voraussetzung des gegenseitigen Aufeinanderangewiesenseins methodisch, kontinuierlich und machstrategisch bewältigen.

Im Folgenden sollen einzelne, im Feld beobachtete Momente machstrategischen Handelns zur Einforderung von Kooperation und dem Erreichen einzelner Ziele vergleichend dargestellt und untersucht werden. Wir differenzieren dabei nicht nach einzelnen Gruppen von Akteuren (zum Beispiel „alle Digitalisierer:innen“ oder „die Fachämter“), sondern nach Vorgehensweise, da sich gezeigt hat, dass professionsübergreifend auf vergleichbare Strategien zurückgegriffen wird. Die einzelnen Strategien, von denen wir hier nur eine kleine Auswahl besprechen, unterscheiden sich in ihren jeweiligen Eigenschaften: Einige Verfahren entwickeln sich entlang etablierter, machtpolitischer Strukturen. Die Aktualisierung von Hierarchien sowie die Betonung der rechtlichen Verpflichtung zur Digitalisierung sind hierfür besonders einleuchtende Beispiele. Andere Strategien, wie die Bildung eines persönlichen Netzwerkes und die argumentative Überzeugung einzelner Akteure, laufen jedoch unabhängig von etablierten Machtstrukturen und -praktiken. Sie dienen, ganz im Gegenteil, häufig dazu, Handlungen voranzutreiben, wenn die etablierte Machkonstellation keinen Erfolg verspricht und somit eine Veränderung erforderlich macht. Wir beginnen an dieser Stelle mit Strategien, die etablierte Praktiken unterwandern und enden mit solchen, die sich verfestigte Machtrelationen zunutze machen.

11.2.1 Netzwerken

Eine Strategie zur Durchsetzung der eigenen Interessen, die uns im Feld begegnet, ist die Bildung persönlicher Netzwerke. Ein Beispiel hierfür liefert uns Alex Kreutzer, der berichtet, wie er durch die Vernetzung mit Kolleg:innen Digitalisierungsprojekte in seinem Fachamt initiiert hat:

„und des hab ich dann bei der Stadt dann gleich umgesetzt. Im Intranet geguckt wer könnte denn über des Thema wissen/ angerufen, angeschrieben und durchgefragt bis man bei jemandem gleichgesinnten sag ich mal gelandet is. Termin gemacht, ausgetauscht, in Kontakt geblieben, Informationen ausgetauscht, genau. So praktizier ich des und hab des jetzt auch weiter aufgebaut und jeder im Team baut ja auch sein eigenes Netzwerk auf und des wird so n bisschen verknüpft, man gibt ja auch Kontaktdaten weiter“ (I19, #00:52:55-7#).

Kreutzer beschreibt hier ein methodisches Vorgehen, das er anwendet, um seine Projekte zu verfolgen. Er habe im „Intranet geguckt“ (ebd.), wer ihm möglicherweise bei seinem Anliegen behilflich sein könnte und entsprechende Kolleg:innen anschließend kontaktiert, bis er „jemandem gleichgesinnten“ (ebd.) begegnet sei. Es wird deutlich, dass Kreutzer nicht ausschließlich nach einer fachlichen Information zum Thema Digitalisierung gesucht hat, sondern darüber hinaus Kontakte aufbaut – beruhend auf der Annahme, man teile und verfolge ähnliche Interessen. Dieses Netzwerk stellt Kreutzer im Gespräch als wesentliche Ressource heraus, um seine Aufgaben zu erfüllen und auch sein Interesse an der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in die Realität umzusetzen.

Auch Martin Hautzer, Sachgebietsleiter im Bereich Digitalisierung in Esslingen, wendet die Strategie des persönlichen Netzwerkes an – allerdings im Kontakt mit einem kommunalen Dienstleister. Auf die Frage, wie sich der Kontakt zu dem Dienstleister gestalte, antwortet Hautzer:

„ich glaub ich bin da ein bisschen befangen weil wir nen sehr guten Draht dazu ham/ I1: mhm/ muss ich sagen, also da muss ich auch das Rechenzentrum zumindest auf unserer Seite n bisschen in Schutz nehmen/ I1: mhm/ aber ich glaub wenn Sie wahrscheinlich hundert Behörden befragen würden, würd ich sagen, würden Ihnen 90% sagen das isch ne reinschte Kataschtophe aktuell./ I1: mhm/ Also da muss mer auch lang und gut netzwerken, dass man quasi noch so n Standing hat und des ham wir uns quasi auch ein Stück weit erarbeitet/ I1: Ja/ Es war ein Stück weit ein Geben und Nehmen, um da halt auch in die Kreise irgendwie zu kommen/ I1: Ja/ und da halt auch n bisschen vorne mit dabei zu sein, weil dann kann wirklich auch ein bisschen was gestalten/ I1: Ja/ und sonst isch man halt immer so n Getriebener halt“ (I9, #00:24:40-2#).

Der Bericht von Hautzer zeigt, analog zu Alex Kreutzer, ebenfalls ein sehr methodisches Vorgehen beim Aufbau persönlicher Kontakte. Hautzer zufolge müssten Akteure „lang und gut netzwerken“ (ebd.). Hier kommt also ein beharrliches, über die Zeit bestehendes Vorgehen zum Tragen. Der Erfolg des Vorgehens wird in Hautzers Ausführungen durch

seine Mutmaßung bestärkt, 90 Prozent der Kommunen würden den Kontakt zum besagten Dienstleister als „ne reinschte Katastrophe“ (ebd.) beurteilen. Angesichts dieser Lage erscheint die Strategie besonders erfolgreich, da sie der Stadt Esslingen „nen sehr guten Draht“ (ebd.) zu dem genannten Dienstleister einbringt. Zum Vorgehen der Stadt in diesem Fall führt Hautzer weiter aus:

„Also wir sind zum Beispiel auch/ des muss man dazu sagen/ wir sind zum Beispiel auch Mitglied im/ wenn mer jetzt wieder auf der Software-Schiene sind/ im Fachkreis. Des is so n Gremium, des quasi n bisschen als Kontrollgremium fungiert für den Software Bereich, wo dann so strategische Themen quasi mit der kommunalen Sicht dann abgeklärt werden./ I1: Ja/ Da sind net nur wir als Stadt drinnen. Des isch quasi so verteilt, dass da Landkreise, Großstädte, mittlere Städte, kleine Städte drin sind oder kleine Gemeinden. Dass des so gut verteilt isch. Ja und wenn man sich da halt engagiert entsprechend, in Netzwerken aktiv isch, dann kommt man da auch rein in die Welt./ I1: Ja/ Aber an sich isch es sonst sehr, sehr standardisiert mittlerweile und man kommt da auch gar nicht mehr hin“ (I9, #00:29:25-8#).

An dieser Stelle wird deutlich, wie die Netzwerkarbeit in Esslingen stattgefunden hat. Durch die Anwesenheit und das „engagiert“ (ebd.) sein im „Expertenkreis“ haben Hautzer und seine Kolleg:innen Zugang „in die Welt“ der Dienstleister gefunden, wo Akteure sonst „auch gar nicht mehr hin“ (ebd.) kämen. Es zeigt sich erneut, dass die Praktik des Kontakte-knüpferns dort Hürden überwindet, wo offizielle Wege nicht weiterführen: Hautzer gelangt nur in die scheinbar geschlossene Welt der Dienstleister, in dem er ein Netzwerk auf der Grundlage persönlicher Kontakte aufbaut. Der Rückgriff auf informelle Wege der Machtentfaltung, jenseits von etablierten Praktiken und Beziehungen, ist somit auch in der Lage, über formale Organisationsgrenzen hinaus seine Wirkung zu entfalten.

11.2.2 Überzeugen

Im Zusammenhang von Digitalisierungsprozessen beobachten wir einige Situationen, in denen Akteure andere Beteiligte argumentativ für Digitalisierungsprozesse gewinnen wollen – dieses Vorgehen fassen wir als Strategie der Überzeugung. So berichtet zum Beispiel Paul Talheimer davon, wie er Fachämtern die Vorteile der Digitalisierung nahebringt:

„ähm ich argumentiere dann halt immer so, dass ich sage, schaut mal her, im Normalfall ham wir n Produktivitätszugewinn, durch die Digitalisierung ne, weil im Idealfall kommt das direkt in euer Fachverfahren rein. Also so wie jetzt bei unsrer Wohngeldstelle, ähm, da wir eben auch uns nichts vormachen brauchen, dass sich die/ der Personalmangel in Zukunft sich daran irgendwas ändert“ (I7, #01:06:09-9#).

In diesem Beispiel hebt Talheimer den Zugewinn an Produktivität als wesentliches Argument für die Digitalisierung hervor. Dieser entstehe laut dem Digitalisierungsbeauftragten durch die Verknüpfung der digitalen Anwendungen mit dem jeweiligen

Fachverfahren. Interessant ist, wie Talheimer diesem Argument durch das im nächsten Schritt angeführte Szenario des Fachkräftemangels nachdruckt verleiht (ebd.). Durch diese Kombination wird der zuerst genannte „Produktivitätszugewinn“ (ebd.) zur unausweichlichen Erfordernis, um dem „Personalmangel“ zu begegnen. Talheimer führt die Digitalisierung von Bürger:innendiensten mit dieser Überzeugungsstrategie somit als Antwort auf ein unausweichliches Problem ein.

Das Vorgehen, Akteure argumentativ für einen Digitalisierungsprozess zu gewinnen, finden wir auch beim Balinger Hauptamtsleiter Marc Hintze. Dieser benennt im Gespräch mit uns direkt den Umstand, dass Digitalisierung von der freiwilligen Beteiligung aller lebt:

„Und /I2: mhm/ wir verstehn uns auch so, dass wir, wir als Abteilung Organisationsentwicklung, oder so, nich hergehn und sagen, du musst aber diesen Prozess digitalisieren, oder anders machen, /I1: mhm/ sondern, wir sagen, ich hab des Gefühl, ich hab da was gesehen, irgendwas cooles und so, und des, die laterale führungs- und organisatorische Schwierigkeit dadrin, dass wir nich durch Weisungen arbeiten können, also wir sind nich weisungsbefugt, sondern du musst über die Überzeugen kommen“ (I2, #00:22:05-7#).

Da sie nicht „weisungsbefugt“ (ebd.) sei, müsse die Balinger Abteilung Organisationsentwicklung die betroffenen Fachämter argumentativ gewinnen. Interessant ist hierbei Hintzes Wortwahl: Er zitiert sich im oben genannten Fall selbst wörtlich mit „ich hab des Gefühl, ich hab da was gesehen, irgendwas cooles und so“ (ebd.). Im Kontrast zu Paul Talheimer wird an dieser Stelle deutlich, dass Hintzes Argumentation nicht auf der Betonung eines Ressourcenproblems beruht, sondern auf dem „Gefühl“ (ebd.), er habe „irgendwas cooles“ (ebd.) entdeckt und wolle dies nun dem Fachamt nahebringen. Das Vorgehen Hintzes thematisiert Digitalisierung somit zunächst in einer moralisch konnotierten, „coole[n]“, Rahmung – die sachlichen Probleme, auf welche die Digitalisierung antwortet, bleiben hier außerhalb des Aushandlungsprozesses.

Ebenfalls interessant am Balinger Beispiel ist Hintzes Thematisierung der fehlenden Weisungsbefugnis (ebd.). Fraglich ist an dieser Stelle, ob Hintze, läge die fehlende Befugnis vor, von dieser überhaupt Gebrauch machen könnte. Würde dies Digitalisierungsprozesse wesentlich beschleunigen? Oder sähe sich Hintze stattdessen mit entsprechenden machtpolitischen Antwortstrategien konfrontiert?

Das Bewusstsein darüber, dass Digitalisierungsprozesse von allen beteiligten Akteuren mitgetragen werden müssen, finden wir auch bei Michael Gutbrod, Mitarbeiter der Digitalisierungsabteilung im Landkreis Böblingen. Dieser berichtet davon, wie er sein

Vorgehen in der Anbahnung von Digitalisierungsaktivitäten den jeweiligen Gesprächspartner:innen anpasst:

„Ähm und dann musst Du dir des halt mit Fingerspitzengefühl erarbeiten. Ähm, is natürlich 'n Vorteil, wenn Du die Leute kennst. Das heißt, ähm ich hab ja oftmals mit den gleichen Leuten zu tun. Die lernt ma kennen, da kennste dann die Persönlichkeit; weißt, wie die auf was reagieren; was denen wichtig ist und so und kannst mit denen entsprechend umgehen“ (I8, #00:15:25-5#).

In diesem Beispiel wird deutlich, dass Gutbrod sein Vorgehen auch davon abhängig macht, wie er die „Persönlichkeit“ (ebd.) von Akteuren einschätzt. Dies erfordere jedoch „Fingerspitzengefühl“ und sei vor allem dann möglich, wenn er die Menschen kenne und darum wisse, wie sie jeweils in Situationen reagierten. Überzeugung scheint Gutbrod vor allem dann anzuwenden, wenn ihm die Akteure noch nicht bekannt sind:

„Aber es gibt natürlich auch regelmäßig die Fälle, wo wir auf jemanden/ rund 1000 Mitarbeiter, klar/ zum ersten Mal zugehn ähm und dann müssen wir uns schon gut überlegen, wie wir das ganze verkaufen; auch wie schnell und wie vehement wir sind in unserem Tempo“ (I8, #00:15:25-5#).

In diesem Fall, so Gutbrod, sei es notwendig, „gut [zu] überlegen“ (ebd.), wie sich „das ganze verkaufen“ (ebd.) lasse. Hier beinhaltet der Bericht von Gutbrod ein methodisch-überlegtes Vorgehen. Dies zeigt sich darin, dass „wir“ (ebd.), also die Mitarbeitenden der Digitalisierungsabteilung, bereits im Vorlauf des Treffens mit anderen Mitarbeitenden des Landkreises Überlegungen anstellen, wie das eigene Anliegen „verkauf[t]“ (ebd.) werden kann. Die Metapher des Verkaufes impliziert, ähnlich wie auch bei Marc Hintze und Paul Talheimer, eine positive Bewertung des zu verkaufenden Gegenstands. Diese Werbung, so Gutbrod, müsse jedoch genau durchdacht sein: Tempo und Vehemenz der Kontaktaufnahme müssen individuell angepasst werden.

An den besprochenen Beispielen wird deutlich, dass das Vorgehen, Akteure zu überzeugen, je nach Adressat:in und Sprecher:in variiert. Während Talheimer sachbezogene Argumente ins Feld führt, verwendet Hintze eine moralisierende Überzeugungsstrategie. Bei Michael Gutbrod wiederum wird deutlich sichtbar, dass der *Verkauf* eines Digitalisierungsvorhabens an unterschiedliche Adressat:innen angepasst werden muss. Die Strategie des Überzeugens greift, wie auch die Bildung von Netzwerken, auf Ressourcen jenseits etablierter Machtpraktiken zurück. Da, wie bei Marc Hintze, nicht immer auf hierarchische Strukturen zurückgegriffen werden kann, verwenden Akteure sachliche und mitunter moralische Argumente, um Kooperationen voranzutreiben.

11.2.3 Verpflichten

Neben der Überzeugung einzelner Akteure begegnet uns im Verlauf von Digitalisierungsprozessen ein weiteres, kontrastierendes Vorgehen zur Überwindung von Widerständen. Konstanze Becker berichtet uns davon, wie sie Akteuren die Verpflichtung zur Digitalisierung von kommunalen Diensten verdeutlicht:

„klar gibts so ein paar Ausnahmen, ein paar Sachgebietsleiter, wo jetzt vielleicht, ja, nicht so dahinter stehen. Kein Bock drauf haben. Aber wir haben halt diesen Projektauftrag von unserem Landrat und dann legen wir den halt so vor und sagen: Hey ihr habt (unv.) so unterschrieben, sie müssen das jetzt machen. Und dann spielen sie meistens auch direkt damit“ (I10, #00:21:14-5#).

Neben der Erwähnung der hierarchischen Ressource des „Landrat[s]“ (ebd.) argumentiert Becker in diesem Fall damit, dass sie „das jetzt machen [müssen]“ (ebd.). Sie verwendet hier also die Verpflichtung zur Digitalisierung als argumentatives Mittel. Dies wird durch die bereits erfolgte Unterschrift und die damit einhergehende Einwilligung in das Verfahren verstärkt.

Ein ähnliches Vorgehen finden wir auch im Fall von Paul Talheimer. Er berichtet von einer Sitzung mit einem Fachamt, zu der er sich ein Protokoll angefertigt habe:

„da ham wir das Thema Onlinezugangsgene/ generell eben betrachtet /ähm, dass es eben keine Spaßveranstaltung is, dass wirs machen müssen/ I1: mhm/ T: das nochmal betont /ähm, wieviel Zeit wir dafür noch habn, also letztes Jahr wars ja dann schon ziemlich brennend. Genau, auf solche grundlegenden Dinge rund um das OZG geh ich in den Terminen dann immer nochma ein, ja“ (I7, #00:48:02-1#).

Talheimer betont, die Digitalisierung im Rahmen des OZGs sei „eben keine Spaßveranstaltung“ (ebd.), sondern etwas, „dass wir[...] machen müssen“ (ebd.). Hier verwendet der Digitalisierungsbeauftragte, wie auch Konstanze Becker, die Verpflichtung zur Digitalisierung, festgeschrieben durch das OZG, als argumentative Ressource um die Kooperation des Fachamtes einzufordern. Im Fall von Talheimer ist besonders interessant, dass er die Rahmung der Digitalisierung als Verpflichtung scheinbar methodisch und regelmäßig anwendet. Wie er berichtet, gehe er „auf solche grundlegenden Dinge rund um das OZG [...] in den Terminen dann immer nochma ein“ (ebd.).

An den zitierten Beispielen wird deutlich, dass das OZG als juristische Grundlage der Verwaltungsdigitalisierung im Feld als strategische Ressource verwendet wird, um Kooperation durch Verpflichtung einzufordern. Diese Strategie stellt dabei einen Kontrast zu den vorangegangenen dar, denn sie setzt auf etablierte Machtförmigkeit, um Kooperation zu ermöglichen. Das OZG als Gesetz bringt bereits durch seine Anlage als solches etablierte Machtpraktiken mit sich – zum Beispiel die Praktik des *Gesetzebefolgens* (und selbstverständlich auch jene des *Gesetzbrechens*). Durch die affirmative Verwendung

des OZGs rekurren Akteure nicht zuletzt auf diese Praktik des Befolgens von Gesetzen. Das OZG wird somit auch in seiner bindenden Eigenschaft bestätigt.

11.2.4 Aktualisieren von Hierarchie

Kooperation scheitert mitunter bereits daran, Kontakt zu einzelnen Akteuren herzustellen. Diese Herausforderung begegnet uns auch im Kontext von Digitalisierungsprozessen. Konstanze Becker vom Landkreis Böblingen berichtet zum Beispiel davon, wie sie mit einer Abteilung des Landratsamtes über mehrere Wochen hinweg keinen Kontakt aufnehmen konnte:

„Ähm also grad zum Beispiel bei unserm Fachamt da ischs schwierig mit uns/ also mit n paar Sachgebietsleitungen halt, weil die halt/ also es/ extrem ausgelastet sind. Die haben kaum Personalressourcen und dann sind dann halt sozusagen keine Ressourcen noch für Digitalisierung. Und da ischs halt schwer mit denen halt zu kommunizieren und auch irgendwie was umzusetzen“ (I10, #00:38:46-2#).

Auf die Frage, was sie tue, um dieser Situation zu begegnen, antwortet Becker:

„Ähm, meinen Chef vorschicken ((lacht)). Also es geht ja/ ich ich ich mach/ meischt/ wir ham/ wir sind ja nur zu fünft in unserem Sachgebiet/ also in der Regel gilt dreimal Mail einmal anrufen und wenns dann immer noch nicht klappt, dann halt an den Chef. Und dann, wenn es mit ihm auch nicht klappt und unserem Sachgebietsleiter, dann gibt's dann Abteilungsleiterin und sie macht's dann über Abteilungsleiterin“ (I10, #00:39:34-4#).

Hier wird deutlich, dass in diesem Fall scheiternder Kooperation eine Aktualisierung hierarchischer Strukturen erfolgt. Wie Becker berichtet, übergibt sie zunächst die ausstehende Kontaktaufnahme mit dem entsprechenden Amt an ihren „Chef“ (ebd.). Scheitert die Kontaktaufnahme weiterhin, wird das Anliegen entlang der etablierten Hierarchien weitergereicht, bis schließlich die Abteilungsleiterin den Kontakt herstellt. Dies scheint ein etabliertes Vorgehen zu sein, wie sich in Beckers Verweis zeigt, dass „in der Regel“ (ebd.) so verfahren werde. Hier wird ein möglicher Zusammenhang zwischen dem Grad der Verfestigung einer Machtstrategie und der jeweiligen Kongruenz mit etablierten Machtrelationen deutlich. Ermöglicht die Synchronizität der Aktivierung von Hierarchien mit bestimmten organisationalen Regeln und Praktiken (zum Beispiel: *Vorgesetzte erteilen Befehle*) eine höhere Akzeptanz des Vorgehens?

Wie aus Beckers Aussage hervorgeht, steigt die Kontaktaufnahme analog mit der initiierenden Instanz auch auf der Gegenseite entlang der hierarchisch bereits verankerten Linie nach oben: Die Abteilungsleiterin stößt den erwünschten Kontakt nicht über die Sachbearbeitenden der Abteilung an, sondern sucht das Gespräch mit der ihr hierarchisch gleichgestellten Abteilungsleiterin der anvisierten Abteilung. Becker präzisiert:

„ich bin ja sozusagen auf der Sachbearbeiterebene halt und deswegen bin ich auch mit den Sach/ Sachbearbeitern oder Sachgebietsleitungen kommunizieren. Wenns dann aber nicht klappt, dann geh ich zu meinem Sachgebietsleiter und wenns bei ihm nicht auf der Sachgebietsleiterebene klappt, dann gehen se in die Abteilungsleiter-ebene halt dann sozusagen. Und da klappts dann meischtens auch ((lacht))./ I1: Ja? ((lacht))/ Ja“ (I10, #00:39:34-4#).

Hier wird deutlich, dass die Kommunikation auf Ebene der Abteilungsleitungen „meischtens“ (ebd.) gelingt. Becker erklärt, dies liege auch daran, dass die Ansprache der Beteiligten sich mit fortschreitender Hierarchisierung verändere:

„Eigentl/ also dann wird/ also wird des n bisschen fordernder alles gestellt. Ich mach des alles noch so, so sanft und lieb halt einfach und dann, wenns dann ne Stufe höher geht dann wirts halt n bisschen fordernder "Hey wir haben des und des. Wir müssen des machen, Projektauftrag, [unverst.] Landrat und so" dann/ I1: Ja/ Dann, sach ich mal, springen die auch 'n bisschen (.) eher. So“ (I10, #00:39:58-6#).

Sie selbst, so Becker, kommuniziere zunächst noch „so sanft und lieb halt einfach“ – während die ihr hierarchisch höhergestellten Ebenen bereits fordernder kommunizierten. Interessant ist an dieser Stelle der von Becker zitierte Verweis auf den im Projektauftrag enthaltenen Ausführungszwang in Kombination mit dem Signalwort „Landrat“ (ebd.): Der Landrat stellt im Zusammenhang des Landkreises die höchste Entscheidungsinstanz dar und konstituiert somit eine auf offiziellem Wege unhintergehbare Instanz, deren Erwähnung dazu führt, dass die entsprechenden Beteiligten „springen“ (ebd.).

Über eine ähnliche Strategie berichtet auch die Digitalisierungs-Mitarbeiterin Annika Fischer aus Balingen. Sie schildert im Gegensatz zu Konstanze Becker jedoch einen Fall, in dem der Kontakt zu einem Dienstleister gescheitert ist:

„Und es gab leider auch den Fall, dass wir grad im Bereich Systemintegration über Monate gar keinen Kontakt herstellen konnten, also man würde heute glaub sagen gehosted wurden ((lacht)) /I2: ((schmunzelt))/ Ähm also des mal so unter uns, also es is wirklich wirklich schwierig is da voranzukommen und wir in Balingen haben es tatsächlich auch wirklich eskaliert über Bürgermeister und Dienstleister Vorstand. Wir haben die hier antanzen lassen, was bedingt auch was geholfen hat, das ja“ (I5, #00:25:28-8#).

Interessant an diesem Bericht von Fischer ist die Tatsache, dass hier ein ähnliches Vorgehen wie im Landkreis Böblingen angewendet wird. Auch in diesem Fall scheitert die Zusammenarbeit beider Akteure bereits bei der Kontaktaufnahme. Aus diesem Grund wird „eskaliert über Bürgermeister und Dienstleister Vorstand“ (ebd.) und der Kontakt so wiederhergestellt. Auch Fischer berichtet in diesem Zusammenhang über eine schrittweise Aktivierung der hierarchischen Ebenen:

„Also wir haben eigentlich von unten quasi angefangen erst gings über mich [unv.] gsagt, hey dringend, noch dringender, mehrfach über telefonisch versucht, per Mail versucht. Dann ging's über eben die Abteilungsleitung, Amtsleitung hats' meine ich auch mal noch probiert. Und dann kam eben n Schreiben vom Bürgermeister. Ein

Schreiben im ich glaub Oktober vorletzten Jahres und nochmal n Schreiben bissl später [...] und dann kam n sehr, sehr deutliches Schreiben vom Oberbürgermeister, wo er gsagt hat, wir bitten aber dringend zum Gespräch und zwar mit dem Ver/ oder Führungsspitze und nich mit irgendjemandem“ (I5, #00:30:05-4#).

In Fischers Aussage wird jedoch ein wichtiger Unterschied zum Beispiel des Landkreises Böblingen deutlich: Während dort bereits die Erwähnung der höchsten hierarchischen Instanz (Landrat) genügt hatte, um Kooperation erfolgreich einzufordern, wird die tatsächliche Aktivierung der höchsten Hierarchieebene im Fall Balingen durch den Oberbürgermeister vorgenommen. Dieser fordert – hier wiederum verhält es sich in beiden Fällen ähnlich – den Kontakt auf der Ebene der „Führungsspitze und nich mit irgendjemandem“ (ebd.) ein.

In der Betrachtung beider Fälle zeigt sich, dass die Aktivierung von Hierarchie als Mittel zur Kooperationseinforderung dann erfolgt, wenn die Zusammenarbeit der Akteure bereits an der Kontaktaufnahme scheitert. Entlang der Hierarchieebenen spielt sich daraufhin ein Eskalationsprozess ab, der in beiden Fällen eine erfolgreiche Kontaktaufnahme erwirken konnte. Mit diesem Eskalationsprozess geht in beiden Fällen auch eine Veränderung der Ansprache einher. Ist diese zunächst noch kollegial, wird sie im Verlauf der Eskalation als „deutlich[...]“ (I2, #00:30:05-4#) und „fordernder“ (I10, #00:39:58-6#) beschrieben. Die Aktualisierung von hierarchischen Strukturen stellt darüber hinaus einen klaren Rückgriff auf präformierte Machtrelationen dar.

11.2.5 Gegenstrategien

Die bisher beschriebenen Strategien zielen allesamt darauf ab, Digitalisierungsprozesse voranzutreiben. Wir fragen uns im Kontext machtpolitischen Handelns jedoch auch, inwiefern Strategien existieren, die Digitalisierung zu verhindern suchen. Gibt es Gegenstrategien, die darauf abzielen, Prozesse in ihrer analogen Form aufrechtzuerhalten oder ihre Restrukturierung in digitale Prozesse zu verzögern?

Aufgrund des selbstselektiven Charakters unseres Samples ist das Auffinden von Gegenstrategien weniger naheliegend als der umgekehrte Fall. Da sich unsere Gesprächspartner:innen freiwillig zu Forschungsinterviews bereiterklären, handelt es sich zumeist um Personen, die der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen positiv oder mindestens aufgeschlossen gegenüberstehen. Strategien, um Digitalisierung zu verzögern, sind somit in diesem Kontext zunächst deutlich weniger sichtbar. Diesem Problem begegnen wir, in dem wir auf teilnehmende Beobachtungen zurückgreifen. In den vorliegenden Beobachtungsprotokollen treffen wir über unsere jeweiligen Ansprechpartner:innen hinaus auf

Verwaltungsangestellte, die Digitalisierungsprozessen zuweilen kritisch gegenüberstehen. Auf diesem Weg lassen sich erste Ansätze rekonstruieren, wie Akteure Handlungsmacht durch Verzögerungstaktiken generieren:

Im Digitalisierungsprozess eines Antrages zu Brandmeldeanlagen in Karlsruhe ist die Digitalisiererin Anna Schäfer auf die Kooperation der Feuerwehrangeestellten Nadine Sorola und Nico Bergmann angewiesen (s. Kap. 9). Sie benötigt von diesen eine genaue Beschreibung der Leistung, die digitalisiert werden soll, sowie zwei weitere ausgefüllte Formulare. Auf Schäfers Bitte, die Dokumente auszufüllen, antwortet Nadine Sorola am Ende der von uns beobachteten Sitzung: „kriegen Sie auf jeden Fall“ (B4, S. 10). Schäfer verstärkt ihre Forderung im Nachgang der Sitzung zusätzlich in einer E-Mail (B4, S. 10). In der nachfolgenden Sitzung wird jedoch deutlich, dass weder Bergmann noch Sorola Schäfers Aufforderung nachgekommen sind. Bei der Besprechung der zu erledigen Aufgaben erklärt Bergmann, er habe „in der letzten Zeit keine Zeit“ (B5.B, S. 1) gehabt, die geforderten Dokumente zu bearbeiten. An dieser Stelle referiert Bergmann argumentativ auf die Ressource der *fehlenden Zeit*. Es zeichnet sich hier ein eine Herangehensweise ab, welche die Digitalisierung des Antrags bereits verzögert: Bergmann erfüllt die an ihn gestellten Forderungen nicht. Dies kommuniziert er jedoch nicht im Voraus, sondern erklärt die fehlenden Leistungen erst beim nächsten Aufeinandertreffen aller Akteure mit dem Argument, keine Zeit für die Aufgaben gehabt zu haben.

Interessant ist dieses Vorgehen vor dem Hintergrund der zurückliegenden Terminfindung der Projektgruppe. Alle Beteiligten sprechen im Rahmen der ersten beobachteten Sitzung über den genauen Zeitpunkt des nächsten Termines. Nadine Sorola will „den Termin nach hinten verschieben“ (B4, S. 10), die Digitalisierungsmitarbeiterin, Anna Schäfer, setzt sich jedoch mit ihrer Forderung nach einem früheren Termin durch. Bergmanns Argument, welches er in der nächsten Sitzung vorbringt, gewinnt vor diesem Hintergrund an Methodizität – durch die regelmäßige Thematisierung der Zeit als knappe Ressource, erscheint sein Vorgehen stringent. Der beschriebene Handlungsablauf wiederholt sich ein weiteres Mal zu Beginn der dritten von uns beobachteten Sitzung: Auch hier stellt Anna Schäfer direkt zu Beginn der Sitzung fest, sie „habe sich die Folien angeschaut, aber leider nichts bekommen“ (B10.B, S. 1). Bei dem fehlenden Dokument handelt es sich zu diesem Zeitpunkt noch immer um die anfangs von Schäfer eingeforderte Leistungsbeschreibung des Feuerwehrantrags.

An diesem Beispiel wird deutlich, wie Akteure im Digitalisierungsprozess Ressourcen mobilisieren, die Verzögerungen argumentativ stützen und ihnen Notwendigkeit

zusprechen. Die knappe Zeit der Feuerwehrgestellten Sorola und Bergmann wird als Argument herangezogen, um ihre ausbleibende Kooperation mit der Digitalisierungsmitarbeiterin Schäfer zu erklären. Es zeigen sich hier Überschneidungen von Gegenstrategien mit anderen Machtstrategien im Feld, denn auch Paul Talheimer verleiht seiner Überzeugungsstrategie durch die Mobilisierung der knappen Ressource „Personal“ eine besondere Dringlichkeit. In beiden Fällen werden also knappe Ressourcen als Argument vorgebracht, jedoch führen sie zu gänzlich unterschiedlichen Konsequenzen. Dient im einen Fall Personalknappheit als Argument zu Gunsten von Digitalisierungsprozessen, wird im anderen Zeitknappheit als Argument zur Verzögerung von Digitalisierungsprozessen herangezogen.

11.3 Resümee

Im vorliegenden Kapitel wurde untersucht, welche Form Aushandlungen um Kooperation und Macht im Zusammenhang der Digitalisierung von Bürger:innendiensten annehmen. Es hat sich gezeigt, dass in diesem Kontext unterschiedliche Akteure miteinander kooperieren müssen und dies trotz ihrer Verschiedenheit erfolgreich tun. Grenzfälle, in denen Kooperation scheitert, machen jedoch vielfach spezifische Machtstrategien erforderlich, um Ziele auch gegen Widerstände zu verfolgen. Wir finden dabei ähnliche Beispiele machtstrategischer Arbeit über Professionsgrenzen hinweg. Die untersuchten Strategien eint dabei ihr Ziel: Sie werden angewendet, um Digitalisierungsprozesse voranzutreiben. Differenzieren lassen sich die Strategien nach ihrem Verhältnis zu etablierten, organisationalen Machtstrukturen und -praktiken.

So kommt die Bildung eines persönlichen Netzwerkes in den besprochenen Fällen häufig dort zum Zug, wo etablierte Hierarchien und Zuständigkeiten kein Fortkommen versprechen, Akteure Digitalisierungsprozesse jedoch trotzdem weiterverfolgen. Auch die Strategie der Überzeugung verläuft häufig unabhängig von etablierten Machtverhältnissen, da in diesem Fall Digitalisierung als Anliegen über hierarchische Ebenen hinweg argumentativ „verkauf[t]“ (I8, #00:15:25-5#) wird. Anders verhält es sich, wenn Akteure auf die Strategie des Verpflichtens zurückgreifen. Dieses Vorgehen beruht auf machtpolitisch präformierten Ressourcen, wie zum Beispiel der im OZG verankerten Pflicht zur Digitalisierung. Mit der Strategie des Aktualisierens von Hierarchie finden wir schließlich ein deutliches Beispiel dafür, wie hierarchisierte Organisationsstrukturen eingesetzt werden, um Kooperation einzufordern und Digitalisierungsprozesse umzusetzen. Analog zu

diesen Strategien finden wir erste Hinweise auf machtpolitische Gegenstrategien. Die wiederholte Verweigerung von Kooperation, argumentativ gestützt durch Ressourcenknappheit (Zeit, Arbeitskapazität), bremst den von uns beobachteten Digitalisierungsprozess des Antrages zu Brandmeldeanlagen in Karlsruhe erheblich.

Abschließend wird deutlich, dass auch Digitalisierungsprozesse nicht nach starren Regeln und Zeitplänen umgesetzt werden, sondern Gegenstand fortwährender, machtpolitischer Aushandlungsprozesse sind, die formale Zuständigkeiten und Machtrelationen überschreiten.

12 Hierarchie

Hierarchie wird im Forschungsfeld der Digitalisierung von Bürger:innendiensten mitunter als Machtstrategie eingesetzt, insbesondere wenn es darum geht, Kooperation zwischen Akteuren einzufordern. Diese Strategie beruht auf präformierten Machtverhältnissen, die als Mittel zur Legitimation eines bestimmten Vorgehens und zur Durchsetzung einer Perspektive fungieren. Neben dieser strategischen Verortung begegnet uns das Konzept Hierarchie in den Aushandlungsprozessen jedoch auch auf unterschiedlichen Handlungsebenen im Datenmaterial: Die Vermittlung zwischen der lokalen, der landesweiten und der bundesweiten Ebene erzeugt ein Spannungsfeld, das die Dynamik und Interaktionen in der Arena der Digitalisierung der Bürger:innendienste prägt.

12.1 Top-down Digitalisierung

Die Verabschiedung des OZG durch die Bundesregierung legt bereits eine hierarchische Struktur nahe: Die Verwaltungsdigitalisierung erfolgt nicht auf Initiative der ausführenden Kommunen, sondern wird durch externe Einflüsse forciert. Aus unseren Forschungsinterviews wird deutlich, dass die hierarchisierte Regelungsdynamik ein Spannungsfeld im Umgang mit dieser Aufgabe eröffnet. Dabei wird die Bundesregierung von den Kommunen als maßgeblicher Akteur wahrgenommen, der als zentraler Entscheidungsträger im Digitalisierungsunterfangen fungiert.

Die Digitalisierungsmitarbeiterin Konstanze Becker aus dem Landratsamt Böblingen thematisiert die Digitalisierung als eine „Verpflichtung“, vorgegeben durch das „OZG“, der Kommunen nachkommen sollen mit dem Anspruch, „des zeitnah eigentlich/ also eigentlich schon letztes Jahr ((lacht)) umgesetzt zu haben“ (I10, #00:03:54-7#). Ihre Aussage lässt darauf schließen, dass Becker die Digitalisierung hauptsächlich als eine auferlegte Pflicht betrachtet. Diese offenbar zeitkritische Verpflichtung geht mit Druck einher, die zum Handeln zwingt, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen und setzt für sie die Priorität darauf, „jetzt erschtmal alles online zu stellen und dann ja (.) schauen mer mal“ (I10, #00:31:50-2#).

Auch Michael Gutbrod ist Mitarbeiter der Digitalisierungsabteilung im Landratsamt Böblingen und berichtet: “Wir setzen das um, was die Länder und der Bund uns vorgeben” (I8, #01:01:54-1#). Er bezeichnet die Rolle der Kommune als „Exekutive“, weshalb diese bei „übergreifenden Themen einfach nichts mitzusprechen“ hätte (ebd.). Sie als lokale Akteure frage man „vielleicht mal um Rat oder um ne Einschätzung, ob man dem aber zustimmt oder

ob man das dann auch hört und mit einfließen lässt, das steht auf einem anderen Blatt“ (ebd.). Gutbrods Ausführungen zufolge setzen die Kommunen in erster Linie Vorgaben von übergeordneten Instanzen um, während sie selbst wenig Spielraum in den Entscheidungsprozessen erhalten und ihre lokalen Bedürfnisse und Belange nur bedingt Berücksichtigung erfahren.

Das Gefühl von Fremdbestimmung thematisiert zudem die DigitalisiererIn aus Balingen, Annika Fischer. Wenn sie vom „OZG-Prozess“ spricht, stellt sie sich rhetorisch die Frage: „Was schwebt da eigentlich so auf uns zu, was müssen wir da umsetzen?“ (I5, #00:07:04-5#).

„Weil des isch halt schon so der erste Knackpunkt für die Kommunen. Wir bekommen nich eine Liste hingelegt, die sagt ‚hey, des sind eure Leistungen, kümmert euch drum‘, sondern da fängt mer eigentlich so bei null an und versucht sich mal zu orientieren, was gibt’s, was betrifft uns, was nich?“ (ebd.).

Die von Fischer beschriebene Orientierungslosigkeit der Kommunen, die der Digitalisierung offenbar unvorbereitet und überrumpelt gegenüberstehen, stellt sie vor praktischen Herausforderungen. Zwar scheinen der Bund und das Land Baden-Württemberg rechtliche Rahmenbedingungen mit hoher Verbindlichkeit geschaffen zu haben, jedoch bestehen erhebliche Unklarheiten in Bezug auf die praktische Umsetzung. Diese Diskrepanz zwischen Gesetzgebung und Praxis macht daher konkrete Handlungsempfehlungen und Richtlinien seitens der übergeordneten Verwaltungsebenen erforderlich.

Der Digitalisierungsmitarbeiter Martin Hautzer aus Esslingen bekundet, ihm sei „schon lange bewusst“ gewesen, „dass es ne ganz enge Kiste“ für die Kommunen werden würde. Da die Kommunen diejenigen sind, die verpflichtet sind "die meisten Prozesse" zu digitalisieren, scheinen sie mit einem hohen Digitalisierungspensum konfrontiert zu sein, was jedoch zu einem Spannungsverhältnis zwischen den Ebenen führt:

„und wir sind ganz unten in der Nahrungskette. Das wird ja eher von oben, vom Bund, übers Land und dann vielleicht noch bis zu den kommunalen Dienstleistern gedacht, aber die Kommunen sind da quasi schon/ ja, sehr standardisiert mitgenommen worden. Des isch auch so das Problem“ (I9, #00:12:00-3#).

An dieser Stelle deutet sich an, dass Kommunen in der Hierarchie der Digitalisierungsentscheidungen eine untergeordnete Position einnehmen, die von Hautzer metaphorisch als „ganz unten in der Nahrungskette“ (ebd.) beschrieben wird. Diese bildhafte Analogie aus der Tierwelt verdeutlicht das Empfinden der Nachrangigkeit und Machtlosigkeit, das Kommunen in Bezug auf ihre Rolle in Digitalisierungsprozessen erfahren. Trotz der hohen Arbeitsbelastung haben sie nur begrenzten Einfluss und Kontrolle über die strategischen Entscheidungen und Ressourcen bei der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten.

Ähnlich wie bei vorangegangenen Gesprächspartner:innen zeichnet sich das Bild einer abhängigen Kommune ab, die zahlreichen Anforderungen und Verpflichtungen nachkommen muss, jedoch nicht aktiv in den Entscheidungsprozess einbezogen wird und zum Teil auch nicht mitgedacht wird. Stattdessen werden beschlossene Maßnahmen und Gesetze an die Kommunen „runtergegeben“ (I9, #00:47:34-4#). Diese Dynamik stellt eine Herausforderung dar, da die Kommunen letztendlich die Hauptverantwortung für die praktische Umsetzung der Digitalisierung in Bürger:innendiensten tragen.

Ina Keller, Mitarbeiterin der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe, adressiert ebenfalls explizit die normative Steuerungsfunktion der Bundesregierung bei der Festlegung von Gesetzen für die Digitalisierung, was ihrer Ansicht nach „der größte Stolperstein“ (I4, #00:15:21-2#) auf dem Weg zur Digitalisierung sei. Ihr Appell an die Bundesregierung „wenn ihr mal anfangen würdet von unten zu denken und nicht von oben herab“ (I4, #01:25:28-3#), macht deutlich, dass die einseitige Festlegung von Digitalisierungsvorgaben durch die Bundesregierung zu Frustration auf kommunaler Ebene sorgen kann. Die Top-down orientierte Herangehensweise schafft unter Umständen eine Diskrepanz zwischen den von der Bundesregierung vorgegebenen Digitalisierungszielen und den tatsächlichen Möglichkeiten und unterschiedlichen Anforderungen auf lokaler Ebene (s. Kap. 7). Es zeigt sich eine einseitige Dynamik, die eine Drucksituation und ein Spannungsverhältnis erzeugt: Die Bundesregierung erlässt Gesetze und Vorschriften, wodurch Verpflichtungen entstehen, während die praktische Umsetzung dieser Vorgaben den Kommunen überlassen bleibt.

Doch nicht alle unsere Gesprächspartner:innen bewerten diese hierarchische Beziehung negativ. Die stellvertretende Fachamtsleitung in Albstadt, Cornelia Schuster, betrachtet die Tatsache, dass die Kommune nicht der „Bestimmer“ (I18, #01:18:14-6#) ist, als durchaus positiv. „Da beschließt einfach die Regierung oder das Ministerium, wir machen das jetzt so und wir setzen das dann um, aber das stößt auf sehr große Resonanz ((lacht)), grade im Wohngeld“ (ebd.). Die Formulierung "einfach" (ebd.) suggeriert, dass diese Dynamik ihrer Einschätzung nach weitgehend unproblematisch vonstattengeht. Die Top-down Herangehensweise scheint eine Art Entlastung zu bieten, indem sie Kommunen von der Notwendigkeit entbindet, Entscheidungen ohne Rückendeckung zu treffen. So wird möglicherweise auch die damit einhergehende Verantwortung auf mehrere Akteure verteilt. Auffällig ist, dass Konstanze Becker und Michael Gutbrod Mitarbeitende einer Digitalisierungsabteilung sind, während Cornelia Schuster Mitarbeiterin eines Fachamts ist. Somit scheint es vom Anwendungsbereich, der Position in der Kommune sowie auch

der individuellen Perspektive abzuhängen, wie die Top-down Digitalisierung wahrgenommen wird. Die einen sehen möglicherweise Vorteile in einer Top-down Lenkungs-funktion, während andere dies als nicht präzise genug oder sogar als Einschränkung und mangelnde Autonomie erkennen.

Ein weiteres Hemmnis, dem wir in unseren Forschungsinterviews wiederholt begegnen, sind die Prozesse bis zur Freigabe von Leistungen, insbesondere der Zertifizierungsprozess. Dieser Prozess dient der „Qualitätssicherung“ (I11, #00:23:55-2#) seitens der Vergabestelle für Lizenzrecht in Baden-Württemberg, wie vom Fachamtsleiter Richard Volker aus Esslingen dargelegt. Vor der Freigabe von digitalen Bürger:innendienstleistungen über service-bw wird geprüft, ob sie den Standards für Sicherheit, Datenschutz und Barrierefreiheit entsprechen. Erst nach dieser Prüfung durch das Innenministerium „steht’s eben in service-bw mir, aber auch allen anderen Kommunen zur Verfügung“ (I5, #00:50:33-3#). Wenn Anpassungsbedarf bei solch einem Antrag oder Prozess besteht, muss dieser erneut zertifiziert werden. Richard Volker bemängelt dabei:

„Aber wenn ich auf Änderungen 'n halbes Jahr warte, des isch (.) ja (.) Wahnsinn. Und da war auf Nachfrage damals, hatten mir nachfragt, kam die Rückmeldung: äh das mit dem OZG natürlich momentan viele Prozesse auflaufen und sie bitten von Rückfragen abzusehen, weil des des Verfahren behindert. /I2: ((schmunzelt))/ Aber dass ma nach nem viertel, halben Jahr mal nachfrägt, des isch au/“ (I11, #01:17:03-7#).

An diesem Beispiel wird deutlich, dass insbesondere das Zertifizierungsverfahren eine Abhängigkeit von den Hierarchieebenen, hier konkret vom Land, unausweichlich macht. Diese Abhängigkeit dient der Gewährleistung der Qualität der Anträge, was auf Akzeptanz unter Verwaltungsmitarbeitenden stößt – allerdings gestalten sich die Freigabeprozesse durch die Vergabestelle als zeitaufwändig. Infolgedessen sehen sich die Kommunen vor der Wahl, entweder die langen Wartezeiten bei den Prozess- und Antragsgenehmigungen in Kauf zu nehmen, was die Digitalisierungsumsetzung verzögert oder Kompromisse in ihren Prozessen einzugehen (ebd.).

„Aber des is/ man möchte damit arbeiten, man will vorankommen und dann is halt immer wieder, dass man zurückgeworfen wird mit: wir ham noch keine Entscheidung, wir ham noch nich des Go, wir sind noch nich freigegeben, des is/ diese Prozesse dauern und des is nachteilig“ (I17, #00:37:30-0#).

Fachamtsmitarbeiterin Sabine Dehner aus dem Landkreis Böblingen berichtet ebenfalls, dass Zertifizierungsprozesse sowie Freigaben und Entscheidungen entlang der Hierarchieebenen oft lange dauern und deshalb die Handlungsfähigkeit und die Digitalisierungsprozesse auf lokaler Ebene hemmen. Annika Fischer aus Balingen bringt es auf den Punkt: „Der Aufschrei is ja auch immer wieder da, ,hey

Kommune, da tut sich nix mit Digitalisierung'. Aber letschnendes sin auch wir gehemmt, wir können gar nicht so wie wir unbedingt wollen“ (I5, #00:32:09-3#). Damit macht die DigitalisiererIn deutlich, dass die Kommunen zwar bestrebt sind, „voranzukommen“ (I17, #00:37:30-0#) und Erfolge zu erzielen, die Umsetzung jedoch aufgrund verschiedener Faktoren wie Zertifizierungsprozesse oder der Gesetzgebungslage in dem gewünschten Tempo oder Umfang nicht gelinge. Die Kommunen stoßen somit auf strukturell-hierarchische Hürden, die das Digitalisierungsvorhaben bremsen.

Es wird deutlich, dass die Digitalisierungsumsetzung nicht allein durch technologische Herausforderungen, sondern auch durch die komplexen Strukturen und Hierarchien in diesem Kontext erheblich erschwert wird. Diese Komplexität der Verwaltungsstrukturen erfordert daher auch eine strategische Anpassung sowie entsprechende Bewältigungsstrategien, um die Digitalisierung in ihren Kommunen voranzutreiben.

12.2 Bottom-up Digitalisierung

Eine dieser Bewältigungsstrategien bildet die OZG-Taskforce. Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss einiger Kommunen, die ihre Kräfte bündeln, um bei richtungsweisenden Entscheidungsprozessen in der Verwaltungsdigitalisierung eine stärkere Position einzunehmen. Wie es der Digitalisierungsmitarbeiter Paul Talheimer aus Albstadt beschreibt:

„Die OZG-Taskforce, genau. Richtig, da ham sich eben viele Kommunen zusammengeschlossen, die eben auch ähm (2) ja, erst des selbst versucht haben und frustriert sind und dann hat man sich dann halt zusammengeschlossen so/ so praktisch wie so ne Selbsthilfegruppe ((alle lachen)) wenn man so will ja, wo eben die anderen Digitalisierungsbeauftragten oder diejenigen, die sich eben mit dem Thema beschäftigen, sich da so halt gegenseitig helfen“ (I7, #00:18:41-4#).

Dabei erläutert Talheimer, man bekäme in der Taskforce „teilweise schneller und bessere Informationen zurück“ (ebd.), als bei den zuständigen entscheidungstragenden Stellen, weshalb diese keine „richtige Unterstützung“ (I7, #00:27:38-6#) seien. Die Bezeichnung „Selbsthilfegruppe“ (ebd.) verweist auf die Funktion der Taskforce als Unterstützungsstruktur, um sich gegenseitig beim Digitalisierungsvorhaben weiterzuhelfen und vom gegenseitigen Wissen und Erfahrungen zu profitieren. Der Digitalisierer äußert in seiner weiteren Erläuterung Frustration: Es gebe eine „sehr umfangreiche Stellungnahme von der Task Force“, die jedoch „stark entschärft“ wurde, sie aber und „immernoch sehr gesalzen“ klinge (ebd.). Er erklärt, man sei auf Seiten der Kommunen „garnicht glücklich“

darüber, „wie das Ganze eben angegangen wurde“ und das Hauptproblem sei aus seiner Sicht, dass „die Kommunen eigentlich ziemlich stark außenvorgelassen“ wurden (ebd.). Besonders eindrücklich ist seine Aussage, man hätte die Kommunen „dann einfach nur als die (.) Erfüllungsgehilfen gesehn“ (ebd.). Der Gebrauch des Ausdrucks "Erfüllungsgehilfen" (ebd.) verdeutlicht, dass sich Kommunen lediglich als ausführende Körperschaften zu betrachten scheinen, die Vorgaben übergeordneter Instanzen umsetzen müssen, ohne dabei hinreichend an den Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden. Paul Talheimer zieht das Fazit: „Dann kann das auch einfach nicht wirklich gut funktionieren“ (ebd.) An dieser Stelle tritt die weitere Funktion der OZG-Taskforce hervor: Als eine Instanz, die sich gegenüber der Bundes- und Landebene behauptet. Auf einer untergeordneten Hierarchieebene verstärken Kommunen ihre Zusammenarbeit, um eine stärkere Einbindung in Entscheidungsprozesse zu erlangen – und bilden damit eine Gegenbewegung zu den hierarchischen Top-down-Entscheidungsprozessen.

Auch Martin Hautzer aus Esslingen betrachtet die Taskforce als „relativ einzigartig“ und bezeichnet diese als „so ne Art loser kommunaler Zusammenschluss“, die sich „aus der operativen Ebene raus“ gebildet hat (I9, #00:46:59-3#). In dem man sich gegenseitig unterstützt und eine „Schwarmintelligenz“ aufbaue, forme die Taskforce eine „EFA der Kommunen“ (ebd.).

„Des isch dann ganz ganz geschickt dass mer da n bisschen besser auftreten kann, und ich mein halt auf/ dann gehts halt hoch auf Landesebene, da isch dann wiederum quasi/ gibts ja die ganzen Digitalbeiräte/ beziehungsweise/ boah ich weiß gar nicht wie die alle heißen [...], des isch halt sehr sehr komplex“ (I9, #00:46:59-3#).

Durch die koordinierte Zusammenarbeit innerhalb der geschaffenen Taskforce erwächst eine Bewältigungsstrategie, um die Verhandlungsposition der Kommunen auf Landesebene zu stärken. Ziel ist es, die Interessen der Kommunen zu vertreten, die oft kein Gehör zu finden scheinen, was eine Bottom-up-Herangehensweise in der Digitalisierungsverwaltung fördert.

Die Strategie der Kräftebündelung mit dem Zweck der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse findet sich darüber hinaus auch auf Landkreisebene, wie Michael Gutbrod aus dem Landratsamt Böblingen berichtet:

„a) muss man halt eine gewisse Masse an Widersprüchlern aufbringen, sag ich jetzt mal, also wenn der Landkreis Böblingen sich gegen was wendet, wo alle anderen 35 Landkreise sagen, ne das ist ne klasse Lösung, dann wird man auf uns auch nicht hören. Müssen wir einfach gucken, wie wir damit umgehen, aber wenn von den fünf- unddreißig zwanzig sagen: ne geht so nicht, dann geht man auf jeden Fall in Dialog. Das ist dann mittlerweile auch, sind se sehr offen, war nicht immer so. Und hören sich das auch wirklich an und setzen das um“ (I8, #01:04:45-6#).

Folgt man Gutbrods Argumentation, lässt sich schlussfolgern, dass Einzelakteure in einem solch komplexen administrativen Kontext offenbar nur begrenzte Fortschritte erzielen können. Einwände scheinen nur dann ernst genommen zu werden, wenn sich eine gewisse kritische Masse an Landratsämtern mobilisiert und gemeinsam ihre Bedenken äußert, mit dem Ziel Aufmerksamkeit und Gehör ihres Anliegens zu finden. Für einen Dialog und die Offenheit seitens der Entscheidungstragenden brauche es darüber hinaus Beharrlichkeit und Ausdauer bei der Kommunikation. So müsse man „einfach immer wiederholen, wiederholen, immer dranbleiben“ (ebd.) bis eine Gesprächsbereitschaft auf Seiten der Entscheidungstragenden entsteht. „Und dann kommt man in der Regel auch zu einem Kompromiss. Es funktioniert schon. Nur ich allein kann ich es nicht sagen: das passt mir nicht“ (ebd.). Um also eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber übergeordneten Entscheidungsträgern zu erlangen, bedarf es genau wie bei der OZG-Taskforce, auch auf der Ebene der Landratsämter einer koordinierten, zielorientierten Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg sowie einer Bündelung von Ressourcen.

Darüber hinaus spielt die Einbindung der Fachkompetenz und des Praxiswissens, das in den ausführenden Verwaltungen vorhanden ist, eine entscheidende Rolle für die Umsetzbarkeit der Digitalisierungsprozesse. Richard Volker, Fachamtsleiter aus Esslingen, betont die essenzielle Bedeutung dieser Ressourcen, es sei aus seiner Sicht „einfach des A und O“ (I11, #00:38:47-2#), dass man sowohl seitens der Gesetzgebung als auch der externen Dienstleister:innen an Entscheidungsprozessen beteiligt wird, „weil es soll ja ein Produkt für die Praxis sein und dann muss ich die Praxis beteiligen/ I1: Mhm/ weil die kennt sich aus“ (ebd.).

„Und da hat man einfach bei/ bei Punkte gmerkt, au vom Gesetz her, die sind gut gemeint gewesen, also mit dem richtige Ansatz aber es wurde einfach äh/ hats an Kenntnisse gefehlt, wie es tatsächlich in der Praxis läuft“ (ebd.).

Der Fachamtsleiter adressiert den Mangel im Verständnis der lokalen Herausforderungen und Bedürfnisse seitens der Gesetzgebenden und Entscheidungstragenden, was eine stärkere Einbindung der „Praktiker“ (ebd.) in die Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozesse erforderlich macht. Gerade angesichts der komplexen und vielschichtigen Anforderungen im lokalen Kontext scheint es relevant, dass diejenigen, die täglich mit diesen Herausforderungen konfrontiert sind, aktiv in die Gestaltung der praxisnahen digitalen Lösungen einbezogen werden – eine Bedingung, die hierarchische Entscheidungsprozesse allein als eine in sich unstimmige Strategie enttarnt.

12.3 Resümee

Die Gestaltung und Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen spielt sich auf verschiedenen Ebenen simultan ab und erfordert daher die Einbindung vieler unterschiedlicher Perspektiven und Prioritäten. Darüber hinaus stehen komplexe politische und institutionelle Dynamiken sowie verteilte Zuständigkeiten im Vordergrund und wirken als mehrdimensionale Herausforderungen für die lokalen Akteure. In diesem Zusammenspiel wird es insbesondere für Akteure, die nicht per se institutionelle Macht innehaben, notwendig, Bewältigungsstrategien zu entwickeln, um in richtungsweisenden Entscheidungsprozessen Einfluss nehmen zu können. Unsere empirischen Erkenntnisse zeigen, dass sich sowohl Kommunen als auch Landratsämter untereinander zusammenschließen und ihre Ressourcen durch Zusammenarbeit und Koordination vereinen, um ihren Positionen und Anliegen ausreichend Gewicht zu verleihen (im Wettbewerb mit den zahlreichen Digitalisierungsbeteiligten auf verschiedensten Handlungsebenen). Das unmittelbare Praxiswissen der „Exekutive“ (I8, #01:01:54-1#) stellt eine wesentliche Ressource und Stärke dar, das in Entscheidungsprozessen auf Bundesebene, Landesebene und bei externen Dienstleister:innen allerdings aufgrund der hierarchischen Positionierung selten direkt Gehör findet. Dies stellt eine Diskrepanz zwischen Vorhaben und Umsetzungsmöglichkeit dar, weshalb eine verstärkte Kooperation zwischen Akteuren auf lokalen, landesweiten und bundesweiten Ebene sowie externen Dienstleister:innen erforderlich scheint, um mit einer praxisorientierten Herangehensweise flächendeckende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu bewältigen.

13 Die Rolle der Bürger:innen

In unseren Forschungsinterviews mit Mitarbeitenden der Verwaltung fällt auf, dass diese in ihren Ausführungen nur bedingt diejenigen berücksichtigen, denen das OZG durch die Digitalisierung kommunaler Verwaltungsdienstleistungen einen verbesserten Zugang zu staatlichen Verwaltungsprozessen bieten möchte: die Bürger:innen.

Im Gegensatz dazu werden digitale Plattformen auf Landesebene als Informations- und Beteiligungsschnittstelle genutzt, um Bürger:innen frühzeitig in politische Planungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einzubeziehen. Ein Beispiel hierfür ist das *Beteiligungsportal Baden-Württemberg*, das vom Land Baden-Württemberg betrieben wird und über die *Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung* zahlreiche Partizipationsprojekte bereitstellt. Ina Keller aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe lenkt das Gespräch bereits zu Beginn auf das Bürgerbeteiligungsportal ihrer Stadt, welches zwar „auf freiwilliger Basis“ (I4, #00:11:26-5#) beruhe, jedoch von den Bürger:innen aktiv genutzt werde. Sie weist in diesem Rahmen auf die gesetzliche Verankerung von Bürger:innenbeteiligung hin und betont, dass es in Karlsruhe eine „beteiligungsfreudige Bürgerschaft“ (ebd.) gebe. Bei den Digitalisierungsprojekten hinter den Bürger:innendiensten zeichnet sich unterdessen ein anderes Bild ab. Die generierten Daten zeigen, dass es im Rahmen der Digitalisierung der Bürger:innendienste derzeit keine partizipativen Projekte gibt, bei denen repräsentative Nutzende, sprich Bürger:innen, aktiv in den Prozess einbezogen werden. Dies ist besonders erstaunlich vor dem Hintergrund, dass die Einbeziehung von Nutzenden in der Softwareentwicklung seit Jahrzehnten an Bedeutung gewinnt (Ortlieb & Auf der Heide, 1993, S. 249; Büchner, 2018; Both, 2020, S. 79).

Bereits in den frühen 1980er Jahren strebten Wegbereiter:innen wie Christiane Floyd einen Paradigmenwechsel in der Softwaretechnik an, indem sie die Machtverhältnisse zwischen Entwickler:innen und Nutzenden hinterfragten (Both, 2020, S. 79; Floyd & Keil, 1983). Dabei traten sie für einen partizipativen Ansatz der Software-Entwicklung ein, der auf einem gemeinsamen Lernprozess zwischen Entwickler:innen und Nutzenden basiert (Both, 2020, S. 82.). Denn „partizipative Softwareentwicklung bindet systematisch spätere Nutzer in den gesamten Prozess der IT-Entwicklung ein, statt diesen eine digitale Lösung als einseitig entwickeltes Endprodukt zu präsentieren“ (Büchner, 2018, S. 338). Floyd beabsichtigte, die von der etablierten Softwaretechnik marginalisierten Nutzende zu ermächtigen und auf diese Weise die Softwareentwicklung zu demokratisieren (Both, 2020, S. 86).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rolle den Bürger:innen letztendlich bei der Digitalisierung der Bürger:innendienste zukommt: Inwieweit wird ihre Nutzungserfahrung beim Digitalisierungsprozess mitgedacht? Existieren Mechanismen zur systematischen Feedbackerfassung zur Bedienungsfreundlichkeit (*Usability*) der digitalen Dienste und deren Einbezug in die Weiterentwicklung? Wie wird sichergestellt, dass die Bedürfnisse und Anforderungen der Nutzenden angemessen berücksichtigt werden, wie es in gesetzlichen Vorschriften vorgeschrieben ist? Von wem werden die Bürger:innen als direkte Zielgruppe der Leistungen adressiert? Und wen bezeichnen die Digitalisierer:innen allgemein hin als ihre „Kunden“ (I3, #00:07:15-3#)? Wie wird generell über Bürger:innen gesprochen? Werden sie als Mitgestaltende und Kooperationspartner:innen im Digitalisierungsprozess wahrgenommen und eingebunden oder eher als passive Empfänger:innen von Leistungen betrachtet? Anhand unseres Datenmaterials sollen diese Fragen im Folgenden beantwortet werden, um die Rolle der Bürger:innen im Digitalisierungsprozess umfassender zu verstehen.

13.1 Bürger:innen als Steuerzahlende

Zu wessen Vorteil die Digitalisierung von administrativen Dienstleistungen primär erfolgt, ist eine Frage unterschiedlicher Perspektiven. Politisch wird die Bürger:innenfreundlichkeit oft als Argument im Diskurs genutzt, während Verbraucherverbände eine digitale öffentliche Verwaltung für die Bürger:innen fordern. Für staatliche Behörden hingegen stellt sich dies vor allem als eine ökonomische Frage dar: Digitale Verwaltungen benötigen langfristig weniger Ressourcen wie Personal und Räume. In diesem Sinne kann Digitalisierung auch als ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaftsförderung betrachtet werden. Michael Gutbrod aus der Digitalisierungsabteilung in Böblingen hebt jedoch hervor, dass er dies „komplett anders“ (I8, #00:11:05-6#) sehe. Für ihn bedeute Digitalisierung eher „Bürgerförderung“ oder „Kundenförderung“ (ebd.). „Unsere Kunden sind zum Großteil einfach mal die Bürger und nicht die Wirtschaft“ (ebd.).

Obwohl die administrativen Dienstleistungen insbesondere zum Nutzen der Bürger:innen digitalisiert werden sollen, konzentriert sich die Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe in erster Linie auf die Zusammenarbeit mit den Ämtern: „Wie gesagt, unsere Kunden sind schon die Ämter“ (I3, #01:14:28-0#), betont Benedikt Fauser. Diese fungieren wiederum als Bindeglied zwischen den digitalen Diensten und der eigentlichen Zielgruppe, den Bürger:innen. In der Regel seien es auch die Fachämter, so Fauser, die entscheiden, welche

Prozesse digitalisiert werden sollen, da sie die Größe der Zielgruppe einer Leistung beurteilen können. „Klar die Sachen, die am meisten den Bürgern zugutekommen, werden natürlich priorisiert“ (ebd.). Als Beispiel zählt er KFZ Besitze, Bürger:innen, die Personalausweise benötigen und Hundebesitzer auf. Er erklärt, „also unsere Zielgruppe sind alle Bürger und dann nach Gruppen unterteilt, die, die den meisten Nutzen mit einer Leistung vermuten lassen“ (ebd.). Wenngleich Fauser argumentiert, dass der Gesamtnutzen für die jeweilige Zielgruppe das entscheidende Kriterium bei der Digitalisierung einer Leistung sei, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass im Massengeschäft mit Digitalisierung auch die größten Einsparungen erzielt werden können. Fauser führt weiter aus, dass die Entscheidung, eine Leistung zu digitalisieren auch vom jeweiligen Umsetzungsaufwand abhängt: „Aber wenn dann die Erstellung von so einer Leistung auch nicht so aufwändig ist, dann macht man sie halt“ (ebd.).

Es zeigt sich, dass bei der Digitalisierung von Bürger:innenleistungen neben dem Fokus auf Zielgruppen und den jeweiligen Nutzen auch Faktoren wie Einsparungen und Umsetzungsaufwand eine entscheidende Rolle spielen. So beobachten wir, dass die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe und Nutzungsanforderungen bei der Digitalisierung verschiedener Leistungen hintenangestellt wird, insbesondere wenn die damit verbundenen Arbeitsschritte aufgrund einer vermeintlich kleinen Zielgruppe als zu aufwändig erachtet werden (s. Kap. 14).

Während die Fachämter Bürger:innen in der Regel als Zielgruppe der zu digitalisierenden Leistungen betrachten, assoziieren Fauser und seine Kollegin aus der Digitalisierungsabteilung, Ina Keller, Bürger:innen in erster Linie als Steuerzahlende, die zu Recht erwarten können, dass ihre Steuern bei Digitalisierungsprojekten sinnvoll investiert und dabei auch angemessene Resultate erzielt werden. Vor diesem Hintergrund beschreibt Fauser die öffentliche Verwaltung auch als „große Maschine, die aus Steuergeld Nutzen für die Bürger“ (I3, #00:12:00-3#) generiert. Dabei liege es im Auftrag der Verwaltungsangestellten, diese Steuergelder so effizient einzusetzen, dass diese den Bürger:innen möglichst in der Breite zugutekommen (ebd.). Fauser zufolge werde die öffentliche Verwaltung von vielen Bürger:innen als unfähig und ineffizient betrachtet, mit der Annahme, dass dort Gelder „zum Fenster rausgeworfen“ (I3, #00:20:40-2#) würden. Diese Sichtweise spiegele sich ihm zufolge auch in den Regularien wider, die ihnen bei der Digitalisierung auferlegt und sie dadurch „wahnsinnig hindern“ (ebd.) würden.

Ina Keller weist in diesem Rahmen darauf hin, dass man aufgrund der Verwendung von Steuergeldern den Bürger:innen gegenüber „auch zur Rechenschaft verpflichtet“ (I4,

#00:24:02-8#) sei. Regularien und Gesetze sollen den Steuerzahlenden deshalb Gewissheit geben, so Fauser, dass öffentliche Gelder ordnungsgemäß verwendet werden und nicht „irgendwohin verschwinden“ (I3, #00:34:50-6#). In diesem Sinne sieht er „den Steuerzahler“ (I3, #00:45:57-5#), der natürlich auch ein Recht darauf habe, transparent zu erfahren, was mit seinem Geld geschieht, als Mitverantwortlichen für den in „Regularien gegossenen Kontrollzwang“ (ebd.).

Im Sinne der Volkssouveränität ist der Gesetzgeber den Steuerzahlenden zwar zur Rechenschaft verpflichtet, jedoch ist es nicht „der Steuerzahler“ (ebd.) selbst, der Regularien und Gesetze erlässt, um Kontrolle über die Steuergelder zu bewahren. Nichtsdestotrotz hält Fauser fest, dass „der Steuerzahler“ (I3, #00:15:21-2#), die Verwaltung „letztendlich über die ganzen Regularien und Vorgehensweisen“ zwingt, „in die Glaskugel zu gucken“ (ebd.) und präzise Prognosen zum Budget bei der Planung des Doppelhaushalts zu erstellen. Unter diesen Bedingungen stoße man sowohl bei der Beschaffung verschiedener Softwareprogramme als auch bei der Beschaffung von Hardware häufig auf „Stolpersteine“ (I3, #01:03:52-3#; I4, #00:24:56-5#). Die daraus resultierenden mehrmonatigen Verzögerungen und langwierige Digitalisierungsverfahren würden dann von der Öffentlichkeit wieder in Frage gestellt, „dann heißt es ja, warum dauert 'en des so lang?“ (I3, #01:03:52-3#).

Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass Bürger:innen aus der Perspektive der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe vor allem in ihrer Rolle als Steuerzahlende wahrgenommen werden. In dieser Funktion fungieren sie für Ina Keller und Benedikt Fauser primär als Kontrollinstanz, der kommunale Organe Rechenschaft schuldig sind. Um dem gerecht zu werden, müssen Gesetze und Regularien in Kauf genommen werden, die wiederum den Handlungsspielraum einschränken. Zugleich müsse sich für die Bürger:innen allerdings auch abzeichnen, dass sich bei der Digitalisierung etwas tut, betont Annika Fischer aus der Projektleitung Digitalisierung in Balingen (I5, #00:35:51-0#).

Es wird deutlich, dass die öffentliche Verwaltung in einem Spannungsfeld zwischen den vermeintlichen Erwartungen der Bürger:innen als Leistungsempfänger:innen und ihren vermeintlichen Ansprüchen als Steuerzahlende steht. Diese wahrgenommene doppelte Erwartungshaltung stellt die Verwaltung vor die Herausforderung, einen Interessenausgleich zu finden, um das Vertrauen der Bürger:innen zurückzugewinnen. Sie steht unter dem Druck, Digitalisierungsprojekte effizient, kostengünstig und zugleich zügig umzusetzen, was jedoch durch die auferlegten Regularien erschwert wird.

Von unseren Gesprächspartner:innen wird vor allem die Erwartungshaltung der Bürger:innen für den wahrgenommenen Arbeitsdruck verantwortlich gemacht. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Arbeitsdruck tatsächlich aus den Erwartungen der Bürger:innen resultiert oder vielmehr durch eng gesetzte Erfüllungsfristen und unzureichende Ressourcen bedingt ist, auf welche die Bürger:innen wiederum keinen direkten Einfluss haben.

13.2 Erwartungen, Herausforderungen und die Bedeutung persönlicher Kommunikation

Um den sich ständig wandelnden Anforderungen und Chancen im Zeitalter der Digitalisierung gerecht zu werden streben Organisationen verstärkt danach, Prozesse zu beschleunigen und zu optimieren (s. Kap. 5). Aus Bürger:innenperspektive liegt es daher nahe, mit zunehmender Technisierung und Digitalisierung auch eine effizientere und benutzerfreundlichere Verwaltung erwarten zu können. Dies spiegele sich, so Ina Keller, auch in der Erwartungshaltung der Bürger:innen wider, die in Sachen Digitalisierung „massiv gestiegen“ (I4, #00:14:18-4#) sei. Keller stellt in diesem Rahmen fest, dass Bürger:innen nicht sehen, welche internen Schritte für die Digitalisierung unternommen werden (I4, #00:19:54-1#). „Der Bürger“ (I11, #01:02:16-9#), wie Richard Volker, Amtsleiter in Esslingen, bemerkt, interessiere sich jedoch auch gar nicht für die internen Zuständigkeiten, „der will einfach seine Leischtung“ (ebd.).

Für die Bürger:innen außerhalb der Verwaltung erscheint die Digitalisierungsarbeit oft wie eine Blackbox, da sie nicht in die Prozesse einbezogen werden. Möglicherweise könnte Partizipation hier für mehr Einsicht sorgen, so dass Bürger:innen nachvollziehen können, welche Hindernisse und Verzögerungen die Digitalisierung erschweren.

Während einer Beobachtung in Balingen zur Umsetzung des OZG, wird deutlich, dass viele Bürger:innen die Hoffnung hegen, dass ihre Anträge durch die Digitalisierung schneller bearbeitet werden könnten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sei dies jedoch nicht der Fall, da nur wenige Online-Formulare eine Schnittstelle zum Fachverfahren aufweisen und die meisten Anträge zur Bearbeitung noch von der Verwaltung ausgedruckt würden (B2, S. 2).

Zugleich führe die zunehmende Nutzung digital eingereichter Anträge im Vergleich zu schriftlichen Anträgen zu höheren Erwartungen an eine schnelle Rückmeldung, wie Keller erklärt. Wenn diese Erwartungen nicht erfüllt würden, beeinträchtigte dies auch die

Bürger:innenzufriedenheit und die Wahrnehmung der Verwaltung negativ (I4, #01:41:33-5#). Diese Erwartungshaltung erzeuge insbesondere aufseiten der Sachbearbeitenden enormen Druck, wie Susanne Sailer, Fachabteilungsleiterin im Balinger Bürgeramt berichtet (I6, #00:52:26-3#; I6 #00:54:58-0#): „Der Bürger“ (I6, #00:52:26-3#) habe den Anspruch, „ich will es sofort wissen. Bei uns ist der Druck da: Ich muss es sofort machen“ (ebd.). Die Anfragen nähmen außerdem immer weiter zu, da der Weg für „den Bürger“ nicht mehr „so schwer“ (ebd.) sei. „Der Bürger“ (I6, #00:54:58-0#) erwarte, so Sailer, auf eine E-Mail spätestens am nächsten Tag eine Antwort zu erhalten. Um komplizierte Anfragen möglichst schnell zu klären, greife sie lieber zum Telefon: „Die persönliche Schiene“ dürfe man eben auch „net vergesse“ (I6, #00:53:25-8#).

Arne Gudereit, Sachgebietsleiter der Bürgerämter in Albstadt, sieht ebenfalls eine wichtige Komponente in der persönlichen Kommunikation. In diesem Zusammenhang erklärt er, dass viele digitale Leistungen für die Bürger:innen zwar „ne gute Sache“ (I13, #00:57:48-9#) seien, während sie für die Verwaltung derzeit „eher mehr Arbeit“ (ebd.) bedeuten würden. Er bezieht sich insbesondere auf Leistungen, die an bestimmte Bedingungen geknüpft sind und im Falle einer Antragsablehnung auch eine Stellungnahme oder Erklärung seitens der Verwaltung erfordern. Gudereit zufolge sei es gerade bei bestimmten Anliegen für „den Bürger“ (I13, #00:57:09-3#) viel einfacher, einen Antrag online zu stellen, als persönlich vor einem Mitarbeitenden zu sitzen und „dem irgendwas erzählen“ (ebd.) zu müssen. Aus Verwaltungsperspektive sei es hingegen unkomplizierter und weniger zeitaufwändig, die Sachlage den Antragsstellenden persönlichen zu erklären, anstatt dies in einer E-Mail zu formulieren (ebd.).

Angesichts der Einschätzung Gudereits stellt sich die Frage, ob es sich hier möglicherweise um ein Übergangsphänomen handelt. Seine Ausführungen könnten darauf hinweisen, dass für ihn noch nicht absehbar ist, wie die digitale Verwaltung zukünftig funktionieren wird und ob sie solche Angelegenheiten letztendlich vereinfachen könnte.

In der Vergangenheit wurden Anliegen der Bürger:innen direkt am Schalter in persönlichen Gesprächen ausgehandelt. Mit der Einführung technischer Systeme wird die Interaktion zwischen Verwaltungsmitarbeitenden und Bürger:innen nun auf eine andere Ebene gehoben. Als Begleiterscheinung beschleunigter Prozesse und veränderter Verhandlungsdynamiken im Zeitalter der Digitalisierung führt dies zu einer veränderten Druck- und Aushandlungssituation aufseiten der Verwaltungsmitarbeitenden. Im Rahmen dieser Konstellation werden die Bürger:innen und ihre Erwartungen von einigen unserer Gesprächspartner:innen als fordernd wahrgenommen. Diese Auffassung lässt ebenso wie die

Rezeption der Bürger:innen als Steuerzahlende darauf schließen, dass Bürger:innen im Digitalisierungsprozess nicht als kooperierende, teilnehmende Instanz betrachtet werden. Stattdessen erscheinen sie als Beobachter:innen, die der Verwaltung mit Ansprüchen gegenüberstehen. Die Konstruktion von Bürger:innen, denen eine Druck ausübende Anspruchshaltung zugeschrieben wird, steht im Kontrast zu unseren Beobachtungen, dass ihnen kein Zugang zur aktiven Mitgestaltung gegeben wird. Daher scheint die Konstruktion der Bürger:innen in sich brüchig und inkonsistent.

Kontrastiert wird dieses Bild durch die Einschätzung, die Kommunikation mit den Bürger:innen sei „immer noch das A und das O“ (I12, #00:27:10-7#). Denn es werde immer Situationen und Lebenslagen geben, in denen der persönliche Kontakt mit den Bürger:innen unerlässlich ist, betont Franziska Lang vom Ordnungsamt Balingen. Angesichts dessen werde im Böblinger Ordnungsamt neben den digitalen Prozessen „auch nach wie vor die ganz persönliche Beratung“ (ebd.) beibehalten.

Es zeichnet sich ab, dass digitale Prozesse die persönliche Beratung und den direkten Austausch mit den Bürger:innen auch in der Zukunft nicht gänzlich ersetzen können. Folglich sollen analoge Optionen parallel zu den digitalen Prozessen auch weiterhin bestehen bleiben. Die Rolle der Bürger:innen als Steuerzahlende mit hoher Erwartungshaltung wird hier ergänzt durch das Verständnis, dass Bürger:innen auch jenseits dieser Rolle auf Dienstleistungen der kommunalen Verwaltung und den direkten Kontakt zu den jeweiligen Mitarbeitenden angewiesen sind.

13.3 Akzeptanz und Nutzung digitaler Dienstleistungen

Susanne Sailer aus Balingen merkt an, dass „der Bürger“ (I6, #00:54:06-2#) trotz Digitalisierung immer noch aufs Amt komme. Sailer spricht aus der Perspektive einer eher kleinstädtischen Kommune, wo sich Bürger:innen und Mitarbeitende der Fachämter häufig noch untereinander kennen. Ein Gang aufs Amt hat somit nicht denselben anonymen Charakter, den er in einer Großstadt wie Karlsruhe hat, wo zudem noch mit längeren Wartezeiten zu rechnen ist.

Ferner scheinen viele Bürger:innen von den digitalen Diensten und deren Entwicklung auch kaum etwas mitzubekommen (I2, #00:49:15-2#; I7, #00:42:57-2#). Beispielsweise berichtet Julia Hofert aus der Fahrerlaubnisbehörde Böblingen, dass es momentan nur wenige Bürger:innen gebe, die fragen, ob sie ihr Passbild auch per Mail zuschicken können. „Die meischen sagen/ machen dann/ kleben uns n Passbild ((lachend)) in Brief und

schicken uns den wieder zu“ (I16, #00:51:40-5#). Ebenso hält Cornelia Schuster vom Sozialen Dienst in Albstadt fest, dass auch die Möglichkeit, seinen Wohngeldantrag über das Landesportal service-bw zu stellen bisher „noch relativ wenig genutzt“ werde (I18, #01:05:36-2# - #01:06:55-9#). Sie geht allerdings davon aus, „dass das Fahrt aufnehmen wird“ (I18, #01:06:55-9#).

Angesichts der geringen Nutzung der Onlinedienste stellt der Hauptamtsleiter Marc Hintze aus Balingen fest, dass die Möglichkeiten der digitalen Verwaltung besser und kontinuierlich an die Bürger:innen herangetragen werden müssten und dies in der Vergangenheit eher vernachlässigt worden sei. Daraus ergäben sich auch, so Hintze, die niedrigen Zahlen bei der Nutzung der Onlinedienste, welche zu der Fehlannahme führten, die Leute würden doch lieber aufs Amt kommen (I2, #00:49:15-2#). Paul Talheimer, Digitalisierungsbeauftragter in Albstadt führt die geringe Nutzung der Onlinedienste auf service-bw darauf zurück, dass es mit den dort angebotenen Dienstleistungen nicht getan sei. Sie müssten das Portal in der Bevölkerung noch mehr bewerben, damit sich „die Leute“ (I7, #00:06:31-2#) dort registrieren, schlussfolgert Talheimer.

Es fällt auf, dass Bürger:innen im Hinblick auf die Digitalisierung einerseits als fordernd konstruiert und zugleich als sehr zurückhaltend bei der Nutzung digitaler Dienste beschrieben werden. Daraus ergibt sich die Frage, wie diese sich vermeintlich gegenüberstehenden Extreme miteinander in Verbindung stehen. Lässt sich die geringe Nutzung tatsächlich auf den Mangel an Information zurückzuführen? Oder liegt es vielmehr an der *Usability*, fehlenden digitalen Kompetenzen oder den persönlichen Sicherheitsbedenken beim Thema Datenschutz seitens der Bürger:innen, dass sie die bereits bestehenden digitalen Dienste derzeit noch nicht in Anspruch nehmen?

Häufig wird im Gespräch betont, dass man bestrebt sei, den Zugang zu den Onlinediensten für die Bürger:innen so einfach wie möglich zu gestalten (I9, #00:33:27-8#; I13, #00:33:15-5#). Das Ziel sei ja, so Talheimer, den Bürger:innen die Möglichkeit zu geben, ihre Anträge online einzureichen, damit sie „eben nicht erst den Weg in die Behörde suchen müssen, sondern das bequem von zuhause aus machen können“ (I7, #00:06:31-2#). Michael Gutbrod aus Böblingen ist überzeugt, dass man insbesondere die Nutzung der eID (elektronische Identität) unter den Bürger:innen „promoten“ und ihnen erklären müsse, „was sie damit machen können und was es ihnen für Vorteile bringt“ (I8, #01:09:30-6#). Einige unserer Gesprächspartner:innen merken allerdings auch an, dass es bei der Nutzung digitaler Verwaltungsangebote wie der eID noch Hürden und Bedenken unter den Bürger:innen gebe. In diesem Rahmen kritisiert Richard Volker aus

Esslingen, dass bei der Antragstellung des Personalausweises anfangs noch gefragt worden sei, ob die eID überhaupt genutzt werden möchte. Dies habe seiner Meinung nach Hürden geschaffen und „Bedenkenträger“ (I11, #00:06:57-1#) bedient und dazu beigetragen, dass die eID und die damit verbundenen Onlinedienste noch wenig genutzt würden (ebd.).

Paul Talheimer äußert, dass in Albstadt vermutlich nicht einmal zwanzig Prozent der Bürger:innen einen Account auf service-bw besitzen. Bislang habe sich ihm zufolge auch keiner seiner Kolleg:innen dort einen Zugang erstellt (I7, #00:42:57-2#). Julia Hofert in Böblingen merkt ebenfalls an, dass weder sie noch andere Mitarbeitende ihres Teams eine eID besäßen und folglich auch gar nicht in der Lage seien, die *Usability* der angebotenen Dienstleistungen als Bürger:innen selbst zu testen (I16, #00:45:56-8#).

Hier verschwimmen die Grenzen zwischen Bürger:innen und Verwaltung, und es wird deutlich, dass diese Abgrenzung konstruiert ist: Die Mitarbeitenden der Verwaltung sind ebenso Bürger:innen wie diejenigen, für die sie letztendlich die Dienstleistungen bereitstellen. Anhand der Aussagen unserer Gesprächspartner:innen entsteht der Eindruck, dass digitalisierte Leistungen auf service-bw sowie die eID in einigen Fällen noch nicht den Nutzungsanforderungen der Bürger:innen entsprechen. Daraus ergibt sich die Frage, in welcher Form die Dienstleistungen gestaltet sein müssten, um den Bedürfnissen der Bürgerschaft gerecht zu werden.

13.4 „Die Daten solln laufen, nich der Bürger“

Ein wichtiges Ziel der Digitalisierung sei, so Gudereit, dass Bürger:innen nicht mehr extra persönlich ins Amt kommen müssen und stattdessen von Zuhause aus ihre Anträge stellen können (I13, #00:07:07-7#). Dies betonen unsere Gesprächspartner:innen immer wieder: „Der Wunsch“ oder „die Tendenz“ sei eigentlich, „die Daten solln laufen, nich der Bürger“ (I11, #00:56:16-2#), erklärt Richard Volker. Er betont, dass es immer im Interesse der Bürger:innen sei, wenn der Datenaustausch zwischen den Ämtern stattfinde und sie nicht selbst ihre Unterlagen und Daten von einem Amt zum anderen übermitteln müssten (ebd.). Um dies zu realisieren, ist bei der Registermodernisierung und -zusammenführung das *Once-Only*-Prinzip vorgesehen. Nach diesem müssten Bürger:innen ihre Daten und Nachweise nur einmal bei der Beantragung von Verwaltungsleistungen einreichen, erklärt Michael Gutbrod (I8, #00:59:45-9#). Mit dem Einverständnis der Bürger:innen könnten die gespeicherten Daten dann bei neuen Anträgen von den Behörden

weitergenutzt werden. „Das ist auch Nutzerzentrierung“ (ebd.), betont Gutbrod, da Bürger:innen beispielsweise ihre Gesundheitsdaten angeben müssten, die seit ihrer Geburt vorhanden sind (ebd.). Um es für die Bürger:innen leichter zu machen, müsse man Prozesse also umkehren, argumentiert auch Anna Schäfer aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe: „Da müsste gesagt werden: der Bürger erteilt die Berechtigung“ (I14, #00:53:28-8#), dass seine Daten abgefragt werden dürfen. „Und wenn er das nicht will, gut dann musst du mir deine Geburtsurkunde eben persönlich vorbeibringen“ (ebd.). Eine solche Datenerfassung, wie sie das *Once-Only*-Prinzip vorsieht, setze, dessen ist sich Martin Hautzer, Sachgebietsleiter in der Digitalisierungsabteilung Esslingen, bewusst, allerdings auch ein gewisses Vertrauen der Bürger:innen in den Staat voraus (I9, #01:06:06-4#). Im Bürger:innengespräch mache sich jedoch häufig bemerkbar, so Volker, dass deren Sicherheitsbedenken beim Thema Datenschutz groß seien (I11, #00:10:16-3#). Schäfer zufolge liege solchen Sicherheitsbedenken ein gesellschaftliches Problem zugrunde:

„Dieses generelle Misstrauen gegenüber dem Staat und der Digitalisierung. Dass es da viele Leute gibt, die sagen: Wenn die meine Daten haben, dann ist es wie in China! Was ja nicht berechtigt ist, denn wir haben ja Datenschutzregelungen. Und der Datenschutz muss ja auch eingehalten werden“ (I14, #00:55:01-9#).

Schäfer äußert, dass immer weniger Menschen Vertrauen in den eigenen Staat hätten und „meinen, sie werden da reingelegt“ (I14, #01:25:19-9#). In ihren Schilderungen werden Bürger:innen zum Teil als solche konstruiert, die dem Staat misstrauisch gegenüberstehen. Ist dieses wahrgenommene Misstrauen möglicherweise darauf zurückzuführen, dass Bürger:innen bei Digitalisierungsprojekten nicht aktiv einbezogen werden? Und kann es mitunter sein, dass eine Zusammenarbeit mit skeptischen Bürger:innen vonseiten der Verwaltung womöglich auch gar nicht gewollt ist?

Um das Vertrauen in den Staat wieder zu stärken und dem Misstrauen der Bürger:innen entgegenzuwirken, müsse man ihnen laut Schäfer die Möglichkeit geben, die eigenen Daten bis zu einem gewissen Grad selbst zu verwalten (I14, #00:56:29-9#). Darüber hinaus sollten digitale Leistungen (in Kombination mit der eID), so Schäfer, weiterhin als freiwilliger Service angeboten werden, „weil’s dann erstens mal nur die Leute machen, die des auch glauben. Und dann kriegen ja die anderen vielleicht mit, dass des praktisch und gut ist“ (I14, #01:25:19-9#). Schäfer geht davon aus, dass sich der Nutzen und die Vorteile der Onlinedienste mit der Zeit herumsprechen würden. Aus diesem Grund sei ihre persönliche Strategie im Umgang mit den Sicherheitsbedenken der Bürger:innen, dafür zu sorgen, positive Erfahrungen für diejenigen zu schaffen, die der Datenerfassung bei den Onlinediensten offener gegenüberstehen. Damit könne sie zumindest die

„Willigen“ (I14, #01:31:03-0#) erreichen. Und die „Unwilligen“ (ebd.) sollte man ihrer Meinung nach auch nicht zwingen. Denen könne man einfach sagen: „Ihr könnt doch immer noch aufs Bürgerbüro gehen und auf die Gemeinde gehen und euren Antrag da besprechen“ (I14, #01:33:41-6#). Diese Möglichkeit müsse, so Schäfer, auch erhalten bleiben (ebd.).

Schäfer argumentiert, dass es nicht angebracht sei, Bürger:innen zu zwingen, digitale Dienstleistungen zu nutzen, wenn sie diesen skeptisch gegenüberstehen. Diesem Ansatz liegt vermutlich die Überzeugung zugrunde, dass Zwang das Vertrauen in den demokratischen Staat und neue Technologien untergraben kann. Durch die Gewährung von Entscheidungsfreiheit und die Bereitstellung alternativer Optionen kann hingegen eine höhere Akzeptanz und Zufriedenheit der Nutzenden erreicht werden.

13.5 Usability als Treiber für Akzeptanz?

Um die Nutzung der Onlinedienste zu steigern, müsste auch die Verwendung der eID für Bürger:innen so einfach wie möglich gestaltet werden, betont Anna Schäfer (I14, #01:28:32-2#). In diesem Sinne sollten Hürden und Hindernisse, auf die Bürger:innen bei der Nutzung stoßen, umgehend beseitigt werden. Andernfalls „verliert [man] ja die Lust“, wenn man „was machen will“ (I14, #01:30:02-2#). Arne Gudereit aus Albstadt schildert in diesem Rahmen ausführlich die Schwierigkeiten, denen Bürger:innen bei der Nutzung der eID gegenüberstehen. Er bemängelt vor allem die umständlichen Zwischenschritte, die den Gesamtprozess „viel zu kompliziert“ (I13, #00:26:01-1#) machen würden. Er könne sich daher auch nicht vorstellen, „dass die breite Masse das in Zukunft so benutzen wird“ (I13, #00:23:35-3#).

Gudereit betrachtet den gesamten Prozess aus der Perspektive der Nutzenden. Seine Ausführungen verdeutlichen, weshalb die Nutzung der Onlinedienste bisher für viele Bürger:innen nicht praktikabel erscheint. Er betont, dass die AusweisApp eigentlich dazu beitragen sollte, „dass es einfacher wird für die Leute und nicht immer alles so wahnsinnig kompliziert ist“ (I13, #01:40:26-2#).

Darüber hinaus müsse es auf dem Landesportal service-bw Michael Gutbrod zufolge auch mehr Transparenz über den Bearbeitungsstand bei einer Antragsstellung geben, damit „du als Bürger einfach weißt, auch wenn ich noch nicht das Ergebnis weiß, ok da tut sich was. Das ist jetzt nicht irgendwie verloren gegangen oder kam vielleicht sogar gar nicht an“ (I8, #00:56:55-7#). Derzeit scheinen solche Updates auf service-bw noch

auszubleiben. So berichtet Schäfer, sie habe einmal, „weil ich's einfach mal wissen wollte“ (I14, #01:30:02-2#) einen Schädlingsfund gemeldet. Jedoch habe sie daraufhin keine weitere Information darüber erhalten, wie und ob ihre Gemeinde auf ihre Meldung reagiert hat. Dies sei, so Schäfer, „nich sehr befriedigend“ (ebd.), weshalb sie schlussfolgernd kommentiert: „Wenn ich jetzt nicht service-bw betreuen würde, würd ich mit Sicherheit nie wieder so'n Onlineantrag stelln. Die reagiern ja eh nich/ passiert doch nix“ (ebd.).

Während die Bürger:innen in den vorangegangenen Ausführungen eher als fordernd und misstrauisch dargestellt wurden, wird ihre Abwehrhaltung an dieser Stelle gewissermaßen legitimiert. Dies geschieht durch einen Rollenwechsel: Anna Schäfer und Arne Gudereit benennen, was sonst weitgehend unerwähnt bleibt – nämlich, dass alle Verwaltungsmitarbeitenden zugleich Bürger:innen und damit Nutzende der Prozesse der Verwaltungsdigitalisierung sind. Aus diesem Rollenwechsel ergibt sich die Erkenntnis, dass die Bürger:innen mit den derzeitigen Bedingungen überfordert sind und entsprechend auch auf Verbesserungen angewiesen, die vonseiten der Regierung und den Digitalisierer:innen in den Verwaltungen erarbeitet werden müssen. Hier wird wiederholt deutlich, für wen die digitalen Dienstleistungen in erster Linie gemacht werden: Für die Bürger:innen.

13.6 Bürger:innennutzen versus Verwaltungsnutzen?

Trotz der sich wiederholenden Erwähnung des „Bürgers“, welcher der Verwaltung mit einer vermeintlichen Erwartungshaltung gegenübersteht, findet keine tatsächliche Einbindung der Bürger:innen in die Digitalisierungsprozesse statt. Selbst bei Tests zur *Usability* verschiedener Services auf service-bw werden keine Bürger:innenbefragungen durchgeführt. Stattdessen gehe man da „eben auch von den bisherigen Erfahrungen, die eben die Fachämter haben aus“ (I5, #00:50:57-4#), berichtet Annika Fischer. In diesem Zusammenhang hält Marc Hintze fest, dass bei ihnen im Hauptamt per se der Anspruch bestehe, zu wissen, was die Bürger:innen wollen. Genau hier liege, reflektiert Hintze, jedoch auch der Fehler bei der Prozessmodellierung: „Wir meinen zu wissen, was der andere will“ (I2, #00:40:07-8#). Wenngleich die Grundidee im Balinger Hauptamt darin bestehe, Nutzende aus „unterschiedlichen repräsentativen Bereichen“ (ebd.) in den Modellierungsprozess miteinzubeziehen, werde aufgrund des damit verbundenen administrativen Mehraufwands letzten Endes drauf verzichtet (ebd.). Stattdessen sollen für die

Testphasen der Prozessmodellierung Personas (fiktive Personen) erstellt und für verschiedene Personengruppen als Stellvertretende verwendet werden (I2, #00:16:16-5#).

Eine solche Herangehensweise birgt allerdings das Risiko der Selbstselektion, da die Personas möglicherweise so angepasst werden, dass der jeweilige Prozess leicht zu Ende zu modellieren ist. Dies kann zu Problemen in der Diversität der realen Verhältnisse führen, da Menschen mit unterschiedlichen Nutzungsanforderungen und ihre Bedarfe möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigt werden, wenn sie keiner idealtypischen Personengruppe angehören (s. Kap. 14).

In unseren Forschungsinterviews fällt wiederholt auf, dass der Nutzen digitaler Dienste für die Bürger:innen gegen den Verwaltungsnutzen abgewogen wird (I2, #00:40:07-8#; I4, #00:07:03-8#; I4, #00:10:41-0#; I7, #01:11:35-9#; I13, #00:53:42-8#). Dies deutet darauf hin, dass bei der Prozessoptimierung (digitaler) Verwaltungsleistungen in der Regel der interne Verwaltungsstandpunkt maßgeblich ist, wenn es darum geht, einen Prozess effizienter und leichter zu gestalten (s. Kap. 5). Dementsprechend stellt auch Hintze fest, dass Prozesse „immer von der Verwaltungsverarbeitungs-Brille“ betrachtet werden, „und nicht von der Customer-Journey“ (I2, #00:40:07-8#). Die Verwaltungsverarbeitung und die eigene Arbeit stehen demnach im Vordergrund. Interessant an dieser Darstellung ist, wie hier eine Abgrenzung der Verwaltung zu der Bürger:innenschaft erfolgt, zu welcher letztendlich auch die Mitarbeitenden der Verwaltung gehören. Es lassen sich dadurch gewisse Machtdynamiken erkennen: Die Bürger:innen werden als fordernde Mehrheit konstruiert, die von der Verwaltung auf Distanz gehalten wird. In diesem Rahmen haben Bürger:innen keinen Einfluss auf die Gestaltung der Onlineverfahren und sind den Ergebnissen der Prozessmodellierung in gewisser Weise ausgeliefert (ebd.). Dies bestätigt auch Ina Keller, indem sie feststellt, dass „verwaltende Abteilungen manchmal vergessen“ würden, dass „der Kunde [...] da draußen [sitzt]“ (I4, #00:30:49-1#). Am Ende habe sich allerdings, so Keller, „alles dem Bürger(.)nutzen unterzuordnen. Und nicht dem Finanznutzen oder dem Vertragsnutzen oder dem Controllingnutzen, sondern halt wirklich dem Bürgernutzen“ (ebd.).

Richard Volker aus Esslingen ist sich darüber bewusst, dass man „die Prozesse vom Bürger her denken“ (I11, #00:12:01-8#) und darauf reagieren müsse, was „der Bürger“ überhaupt will und in Anspruch nimmt (ebd.). Dies schließe beispielsweise auch die Zahlungsmöglichkeiten bei den digital angebotenen Dienstleistungen mit ein. Er berichtet in dem Zusammenhang von einer internen Diskussion über die Nutzung von PayPal und deutscher Alternative und stellt fest: „Wenn der Bürger die Alternative nicht annimmt,

dann ist es keine Alternative“ (I11, #00:13:10-6#). Um die digitalen Dienste bedienungsfreundlicher zu gestalten, müssten die Bedürfnisse der Nutzenden also in den Mittelpunkt gestellt werden. Theoretisch müsse man daher, so Hintze, auch die Erfahrungsperspektive der Nutzenden, sprich Bürger:innen, mit einbeziehen, also wie der Kunde den Prozess erlebt, und dann einen „Ausgleich“ finden zwischen „was ist denn für den akzeptabel und was ist denn für uns von Effizienz“ (I2, #00:40:07-8#). Hintze betont, dass die Effizienz dabei nicht immer das alleinige Ziel sein sollte. Stattdessen ziele die „Zukunftsfähigkeitsstrategie“ (ebd.) darauf ab, die Erwartungen der Bürger:innenschaft zu erfüllen und gleichzeitig die Mitarbeitenden zu entlasten.

Die Erkenntnisse von Richard Volker und Marc Hintze verdeutlichen die Notwendigkeit, bei der Gestaltung digitaler Dienste die Bedürfnisse und Erfahrungen der Nutzenden in den Mittelpunkt zu stellen. Es drängt sich daher die Frage auf, inwiefern die Bürger:innenperspektive und Nutzungserfahrung bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsdienste letztendlich miteinbezogen wird.

13.7 Nutzer:innenfeedback als Bürger:innenbeteiligung?

Angesichts der ausbleibenden Bürger:innenbeteiligung im Rahmen der Prozessmodellierung stellt sich für uns die Frage, ob stattdessen auf anderen Wegen Rückmeldungen zu den bereits bestehenden Prozessen und Onlinediensten eingeholt werden. Paul Talheimer aus der Digitalisierungsabteilung in Albstadt stellt fest, dass Bürger:innen sich meist nicht melden würden, wenn Fehler oder Probleme bei den Onlinediensten aufträten (I7, #00:40:05-2#). Annika Fischer aus der Digitalisierungsabteilung in Balingen merkt ebenfalls an, dass sie „eigentlich sehr, sehr selten“ (I5, #00:37:54-9#) was von den Bürger:innen höre. Diese würden sich in der Regel direkt an die Fachämter wenden und nur selten direktes Feedback oder Anfragen an die Digitalisierungsabteilung richten. Die Digitalisierungsabteilung werde ihr zufolge hauptsächlich kontaktiert, wenn Bürger:innen bei Fachämtern auf Probleme stoßen und diese nicht lösen können (ebd.).

Ina Keller aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe wiederum berichtet, dass sie sich eher in ihrer Freizeit mit Bürger:innen über die städtischen Leistungen unterhalte und dadurch automatisch auch deren Feedback einhole: „Also ganz ehrlich, wenn ich mich mit Bürgern unterhalte, dann mach ich das in ner Kneipe“ (I4, #01:28:02-8#). Dadurch bekomme sie auch „wahnsinnig viel mit“ (ebd.).

Keller erklärt außerdem, dass man künftig über das Bürgerbeteiligungsportal Karlsruhe eine Auswahl der angemeldeten Nutzenden anschreiben wolle, um deren Feedback bei digitalisierten Bürger:innenleistungen einzuholen. Sobald die ersten Designentwürfe mit Klick-Dummies da seien, würde man die Prozesse also „mit echten Menschen, mit richtig echten Menschen“ (I4, #01:29:20-0#) testen: „Die jagen wir dann mal auf die Klick-Dummy Seiten und wollen einfach mal ihr Feedback. So richtig Nutzerfeedback, wirklich in dem Sinne von, verstehen sie worums da geht, was würden die/ was würden sie jetzt anders machen wollen im Endeffekt“ (ebd.). Keller betont, dass das Projekt der Digitalisierung ja „von der Beteiligung der Menschen“ (ebd.) lebe und die digitalisierten Dienste am Ende auch niemand nutzen würde, wenn sie „es an den Menschen vorbei programmieren würden“ (ebd.).

In Karlsruhe scheint man bei der nutzendenzentrierten Entwicklung digitaler Dienstleistungen bereits einen Schritt weiter zu sein. Durch das Einholen von Feedback der Nutzenden soll sichergestellt werden, dass die digitalisierten Leistungen auch den Bedürfnissen und Erwartungen der Zielgruppen entsprechen. Auf diese Weise kann nicht nur das Verständnis der Bedürfnisse der Nutzenden gefördert, sondern auch das Potenzial für eine maßgeschneiderte Gestaltung der Dienste erhöht werden. Diese Herangehensweise unterstreicht die Wichtigkeit der Partizipation und verdeutlicht, dass erfolgreiche digitale Projekte nicht nur technisch einwandfrei sein, sondern auch den tatsächlichen Bedürfnissen und Anforderungen der Nutzenden entsprechen müssen. Letztendlich könnte diese Form der Bürger:innenbeteiligung auch dazu beitragen, dass die entwickelten digitalen Dienste von der breiten Bevölkerung angenommen und zukünftig flächendeckender genutzt werden. Kellers Ausführungen verdeutlichen somit, dass der Erfolg der Digitalisierung nur dann gewährleistet ist, wenn sie im Einklang mit den Bedürfnissen und Nutzungsanforderungen der Bürger:innen erfolgt.

13.8 Resümee

Anhand der generierten Daten lässt sich ein ambivalentes Bild der Rolle der Bürger:innen im Digitalisierungsprozess zeichnen. Einerseits werden sie als fordernde und mitunter misstrauische Steuerzahlende wahrgenommen, denen die Verwaltung mit gewisser Distanz begegnet. Andererseits zeigt sich, dass Bürger:innen bislang kaum in die Digitalisierungsprozesse eingebunden werden und ihre Bedürfnisse und Nutzungserfahrungen nur bedingt Berücksichtigung finden. Sie erscheinen eher als passive Beobachter:innen,

denen eine Anspruchshaltung zugeschrieben wird, ohne dass sie tatsächlich am Prozess beteiligt sind.

Darüber hinaus fällt auf, dass der Nutzen digitaler Dienste für die Bürger:innen gegen den Verwaltungsnutzen abgewogen wird, wobei interne Verwaltungsperspektiven oft die Prozessoptimierung dominieren. Dies zeigt eine klare Abgrenzung der Verwaltung zu der Bürger:innenschaft, die nur wenig Einfluss auf die Gestaltung von Onlineverfahren hat und den Ergebnissen der Prozessmodellierung weitgehend ausgeliefert ist. Es entsteht der Eindruck, als müssten die Perspektiven der Bürger:innen stärker in den Fokus rücken, um die Digitalisierung der Verwaltung bedienungsfreundlicher und akzeptanzfähiger zu gestalten.

Bei allen unseren Gesprächspartner:innen fällt auf, dass sie im Sprachgebrauch häufig die vereinfachende Formulierung „der Bürger“ verwenden. Die Verwendung des Begriffs im Singular suggeriert eine gesellschaftliche Homogenität, die der Realität nicht entspricht. Sie verdeckt die unterschiedlichen Bedarfe und Nutzungsanforderungen, die verschiedene Personengruppen an die Verwaltung und die (digitalisierten) Bürger:innendienste haben. Im folgenden Kapitel widmen wir uns daher der Frage, welche Berücksichtigung der gesellschaftlichen Diversität im Rahmen der Digitalisierung der Bürger:innendienste zukommt.

14 (Nicht-) Berücksichtigung von Diversität?

Unter dem Gesichtspunkt Diversität interessiert uns, inwiefern bei der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen die Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen, welche Personen mitbringen, berücksichtigt werden. Neben der faktischen Berücksichtigung verschiedener Bedarfe und Nutzungsanforderungen an die Dienste stehen für uns insbesondere die damit verbundenen internen Aushandlungsprozesse in den Kommunen im Fokus. Dabei stellt sich die Frage, welche Dimensionen von Diversität im Zuge der Digitalisierung aufkommen und inwiefern diese auch Beachtung finden.

Die Berücksichtigung von Diversität ist insbesondere in administrativen Kontexten ein politisch sensibles Thema. Es ist daher naheliegend, dass unsere Gesprächspartner:innen dazu neigen, ihre Antworten so zu gestalten, dass sie den sozialpolitischen Normen und Erwartungen entsprechen, von denen sie annehmen, dass sie als wünschenswert angesehen werden. Dieses Phänomen der sozialen Erwünschtheit kann die Datengewinnung auf problematische Weise beeinflussen, da es die tatsächlichen Meinungen und Erfahrungen der Interviewten und somit auch deren Antworten verzerren kann. Es handelt sich hierbei um ein gängiges Problem bei der Datengenerierung, das in der Forschung berücksichtigt werden muss. Aus diesem Grund entscheiden wir uns forschungsstrategisch dafür, den Begriff „Diversität“ und unser damit verbundenes Interesse bei der Datengewinnung im Feld nicht explizit zu artikulieren und damit verbundene Fragen eher nachgeordnet zu thematisieren. Stattdessen achten wir im Verlauf des Gesprächs darauf, diese Themen subtil anzusprechen und an den entsprechenden Stellen gezielt nachzufragen. Ebenso verfolgen wir bei der Beobachtung von Meetings, inwiefern Aspekte gesellschaftlicher Diversität in den Diskussionen zur Sprache kommen.

14.1 Beobachtungen in den Meetings

In den Meetings, bei denen wir anwesend sind, fällt auf, dass vor allem jüngere Personen im Fachbereich Digitalisierung vertreten sind. Dies bestätigt auch Claus Listner beim Koordinationstreffen im Landratsamt Böblingen. Er spricht in diesem Rahmen von einer umgekehrten Altersdiskriminierung: Digitalisierungsaufgaben würden unabhängig vom Fachgebiet und formaler Qualifikation vor allem aufgrund des jungen Alters zugewiesen. Es wird also davon ausgegangen, dass Angehörige der jüngeren Generation, sogenannte *digital natives*, auf dem Gebiet automatisch kompetenter sind (B1, S. 2). Der Begriff *digital natives* wird verwendet, um Menschen zu beschreiben, die in einer Ära geboren oder

aufgewachsen sind, in der Computer, Internet und digitale Geräte bereits weit verbreitet waren. Aufgrund ihrer frühen Exposition gegenüber diesen Technologien nehmen sie, so die Annahme, eine andere Perspektive ein als Menschen, die erst im Erwachsenenalter mit digitalen Technologien in Berührung gekommen sind (*digital immigrants*). Angesichts der Beteiligtenkonstellation im Fachbereich der Digitalisierung könnten die Bedarfe und Anliegen von *digital immigrants* möglicherweise weniger Beachtung finden. Vor diesem Hintergrund scheint es, als würde Wissen über diverse Nutzungsanforderungen vorerst nicht als fachlich relevantes Wissen betrachtet werden, da ansonsten vermutlich auch eine dafür zuständige Person an den einzelnen Meetings teilnehmen würde. Entsprechend fällt während der Beobachtungen auf, dass Diversitätsthemen kaum zur Sprache kommen und primär andere Aspekte im Vordergrund stehen. Wenn die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe und Nutzungsanforderungen dennoch kurz gestreift wird, führt dies gelegentlich zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Teilnehmenden sowie zu Lachen und ironischen Aussagen. So heißt es bei einer Abstimmung darüber, ob ein bestimmtes Onlineformular weiterhin auch analog zugänglich bleiben soll, dass es in dem Bereich keine „Omas“ gebe, welche die Anträge ausfüllen, und Bedenken zu digitalen Barrieren somit ausgeschlossen werden könnten (B6.2, S. 3). Obwohl angemerkt wird, dass weiterhin handschriftlich ausgefüllte Anträge eingereicht würden, nehmen viele der Beteiligten an, dass in dem Bereich alle Personen digital kompetent seien (ebd.). Bei den Meetings stellen wir fest, dass sich einige Teilnehmende eher der Bedarfe von *digital immigrants* oder fremdsprachigen Bürger:innen bewusst sind, als andere. So fällt einigen Teilnehmenden während des Vorbereitungstermins für den *Go Live* der Online-Terminvereinbarung der KFZ-Zulassungsstelle in Karlsruhe auf, dass bis zu diesem Zeitpunkt noch kein Sprachmodul integriert worden sei. Auch am Meldeschalter gebe es bisher keines (B7, S. 7). Es wird vorgeschlagen, einzelne Buttons in andere Sprachen zu übersetzen und diese anschließend in die Optionen am Schalter zu integrieren (ebd.). Benjamin Stiller, Dienstleister bei der KFZ-Zulassungsstelle, äußert, es sei zwar „einfacher, wenn man ein paar Sprachen anbietet“ (ebd.), allerdings gebe es ja auch den Google Übersetzer. Dem entgegnet eine Mitarbeiterin, dass es damit bei den Ukrainer:innen auch nicht funktioniert habe. „Das ist ein Alptraum“ kommentiert sie, „da wirst du verrückt“ (ebd.). Es stellt sich heraus, dass die Online-Anwendung zunächst auf Deutsch etabliert wird und andere Sprachen erst später hinzugefügt werden sollen. Ferner scheint Benjamin Stillers Verständnis von der Kommunikation mit fremdsprachigen Bürger:innen von der

Auffassung der Mitarbeitenden aus den Fachämtern abzuweichen. Dies wird im Einspruch der Mitarbeitenden deutlich.

14.2 Diversität beim Internetauftritt?

Neben der Datengewinnung in Form von Interviews und Beobachtungen führen wir außerdem eine Dokumentenanalyse durch. Im Hinblick auf Diversitätsaspekte widmen wir uns dem öffentlichen Auftritt der Kommunen und Landratsämter im Internet sowie deren online zugänglichen Dienstleistungsangeboten. Uns interessiert, wie es um die Berücksichtigung verschiedener Sprachen steht und ob akustische Versionen für Menschen mit Seh Einschränkungen oder Texte in leichter Sprache bereitgestellt werden. Darüber hinaus achten wir auf den Umgang mit der sprachlichen Berücksichtigung der Geschlechter.

Es fällt auf, dass die meisten Webseiten lediglich in deutscher Sprache und zum Teil in Englisch verfügbar sind. Das Serviceportal Baden-Württemberg (service-bw) lässt sich neben Deutsch auf Englisch und Französisch umstellen. Auf den meisten der von uns gesichteten Homepages gibt es die Möglichkeit Teile der Webseite in leichter Sprache anzuschauen. Bei einem Bürgeramt gelangt man über den Leichte-Sprache Button auf eine Seite, welche über die Kooperationspartner:innen bzw. Partizipation von Betroffengruppen informiert. Zudem wird hier der Umgang mit leichter Sprache als durchweg positiv konnotierte Ressource beschrieben, die allen Menschen ermöglicht, mehr Wissen zu erlangen und sie zu selbstständigen Entscheidungen befähigt. Wir nehmen an, dass auf diese Weise bewusst versucht wird, einer potenziellen Hierarchisierung vorzubeugen. Auf der Webseite desselben Bürgeramts sind zudem verschiedene Funktionen eingerichtet, welche die Barrierefreiheit gewährleisten. Darüber hinaus wurde ein Übersetzungstool von Google integriert, mit welchem die Webseite in diverse Sprachen übersetzt werden kann. Diese Option erscheint allerdings nicht auf jedem Browser. Bei unserer Recherche entdecken wir auf den Webseiten der Bürgerämter vereinzelt auch Erklärvideos in Gebärdensprache. Zugleich stellen wir fest, dass genderinklusive oder genderneutrale Sprache auf keiner Website konsequent verwendet wird. Dies liegt womöglich auch am bestehenden Diskurs über einen Ziel- und Interessenkonflikt zwischen Genderinklusive Sprache und Barrierefreiheit. Beispielsweise können Sonderzeichen im Wortinneren das Verständnis für Sehbehinderte erschweren, wenn die Screenreader-Software nicht entsprechend konfiguriert ist. Darüber hinaus erschweren sie die Integration automatisierter Übersetzungstools wie *Google translate*.

14.3 Diversität als historisch gewachsene Herausforderung?

In den Forschungsinterviews fällt zunächst auf, dass unsere Gesprächspartner:innen nur vereinzelt von sich aus Diversitätsproblematiken bei der Digitalisierung oder in ihren Arbeitszusammenhängen thematisieren. In Anbetracht der öffentlichen Diskurse über gesellschaftliche Vielfalt und Barrierefreiheit beobachten wir in vielen Fällen, dass die Bedarfe und Nutzungsanforderungen von Menschen mit verschiedenen Voraussetzungen bisher noch unzureichend berücksichtigt werden. Hier scheint insbesondere der damit verbundene Mehraufwand eine Rolle zu spielen. Besonders deutlich wird dies beim Thema Sprachvielfalt. So betont Ina Keller aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe, dass es „in der Digitalisierung tatsächlich ne Herausforderung“ (I4, #00:42:35-5#) sei, die Sprachvielfalt abzudecken, da diese auch analog nicht existiere (ebd.). Hier wird nebenbei ein weiterer Punkt deutlich: Die Digitalisierungsbemühungen erscheinen unserer Gesprächspartnerin als leichter zu bewältigen, wenn sich die zu berücksichtigenden Details bereits in den etablierten analogen Prozessen, zum Beispiel in Form von Papierformularen, materialisiert haben. Das bestehende analoge System scheint allerdings nicht explizit für diverse Bedarfe und Nutzungsanforderungen konzipiert zu sein.

Verwaltungssysteme haben häufig eine historische Tradition, die auf normativen Annahmen und Vorstellungen einer homogenen Gesellschaft beruht. Dies führte in der Vergangenheit üblicherweise dazu, dass Aspekte von Diversität vernachlässigt wurden. Der Fokus lag tendenziell weniger auf der Berücksichtigung diverser Nutzungsanforderungen, da ein Bewusstsein für die Bedeutung der Integration gesellschaftlicher Vielfalt in Verwaltungssysteme fehlte (Weinmann & Straub, 2021, S. 23 f.).

Heutzutage sind es vor allem die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Flexibilität von Verwaltungssystemen und deren Umgang mit Diversität prägen. Wenngleich durch das 2006 eingeführte Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) die Gleichbehandlung aller Menschen in Deutschland unabhängig von persönlichen Merkmalen sichergestellt werden soll, fehlen explizite Vorschriften zur Berücksichtigung von Inklusion und diversen Nutzungsanforderungen im Rahmen von Verwaltungsprozessen. Aus dieser Beobachtung folgern wir, dass Verwaltungssysteme diesem Aspekt bisher weniger Aufmerksamkeit geschenkt haben.

An diese etablierte Nichtberücksichtigung knüpft auch der Digitalisierungsprozess an, bei dem es zunächst darum geht, bestehende Strukturen in eine digitale Form zu übertragen. Der Einbezug verschiedener Zielgruppen und Bedarfe wird dabei eher als ein zukünftiges

Optimierungsthema verhandelt (I5, #00:44:30-0#; I15, #00:39:35-4#; I16, #01:10:58-3#). So versuche man bei den ersten digitalen Antragsarten erst einmal „die große Masse“ (I16, #01:03:24-6#) abzubilden.

Die Bedarfe verschiedener Zielgruppen haben bei der Digitalisierung also keine Priorität, sondern sollen zu einem späteren Zeitpunkt angegangen werden. Angesichts dessen stellt sich die Frage, inwiefern Diversität und damit verbundene Nutzungsanforderungen und Bedarfe in den Fachämtern und Digitalisierungsabteilungen überhaupt wahrgenommen werden.

Während unserer Beobachtungen und Forschungsinterviews stellen wir fest, dass Menschen mit verschiedenen Bedarfen und Nutzungsanforderungen in der Wahrnehmung einiger unserer Gesprächspartner:innen eher marginal erscheinen. Auf die Frage, wie denn mit Gehörlosen kommuniziert werde erwidert beispielsweise Susanne Sailer, Fachabteilungsleiterin in Balingen: „Des sind net viele in Balingen. Also mer kennt na da die Leut au ein bissle“ (I6, #00:46:43-3#). Sie scheint von ihrer persönlichen Wahrnehmung darauf zu schließen, dass der Bedarf an barrierefreien Dienstleistungen für Gehörlose in Balingen sehr gering sei.

Beim Sozialamt in Esslingen hingegen versuche man laut Martin Hautzer von Vorneher ein diejenigen mitzuberücksichtigen, die „eher bildungsfremd“ (I9, #00:37:44-7#) oder keine deutschen Muttersprachler:innen sind. Dort bestünde auch der Anspruch, für die eigene Klientel „ne sehr sehr gute Betreuungs- oder Beratungsdienstleistung“ (ebd.) zu gewährleisten. Es zeigt sich, dass je nach Fachamt auch die Perspektive und Wahrnehmung unserer Gesprächspartner:innen variiert. Im Folgenden legen wir anhand unserer Forschungserkenntnisse ein umfassenderes Bild dieser unterschiedlichen Wahrnehmung und Berücksichtigung von Diversität bei der Digitalisierung der Bürger:innendienste dar.

14.4 Umgang mit Sprachenvielfalt und Sprachbarrieren

Im Verlauf unserer Forschung stellen wir fest, dass der Umgang mit und die Berücksichtigung von Sprachenvielfalt je nach Fachamt und Digitalisierungsabteilung variiert. Cornelia Schuster, stellvertretende Amtsleiterin beim Sozialen Dienst in Albstadt, berichtet beispielsweise, dass sie „schon recht international“ (I18, #00:22:14-8#) aufgestellt seien. Gerade bei der Besetzung der Stellen achte sie „wirklich sehr stark auf interkulturelle Kompetenzen und ne Vielfältigkeit der Kulturen“ (ebd.). Dies, so Schuster, spiegele sich auch in ihrem Team wider. „Trotzdem können wir nicht alle Sprachen vorhalten“ (ebd.).

Daher gäbe es beim sozialen Dienst zusätzlich einen Dolmetscher:innenpool, der insbesondere für die ukrainisch sprechenden Mitbürger:innen genutzt werde. „Zum Beispiel ist es dann so, dass wir an drei Tage fest in der Woche hier immer ukrainische Übersetzer haben“ (ebd.). Sie hätten sich „auch einfache Sprache angewöhnt, einfache Satzkonstruktionen, einfache Worte damit wir gut verstanden werden“ (ebd.). Aktuell würden sie außerdem noch *Google Translate* nutzen. Schuster berichtet allerdings, dass sie sich inzwischen ein Übersetzungsgerät bestellt hätten, mit welchem man in viele verschiedene Sprachen übersetzen könne. „Wenn das zum Beispiel zielführend ist werden wir einfach uns noch mehr solcher Globalübersetzer anschaffen“ (ebd.). In ihrem Bereich sei man

„schon auch auf Übersetzungsgeräte angewiesen. Das geht gar nicht anders. Grade wenn jemand noch gar nichts weiß, noch nicht mal Guten Tag sagen kann, und wir suchen ne Wohnung, muss man einfach ein paar Informationen austauschen. Es ist manchmal witzig, was da übersetzt wird. Hoffe mal, das neue Gerät ist bisschen besser aufgestellt“ (I18, #00:23:12-7#).

Schuster merkt an, dass einfache Übersetzungsprogramme häufig falsche Übersetzungen liefern. Um die Verständigung mit den eigenen Klient:innen zu vereinfachen und Missverständnisse aufgrund falsch übersetzter Wörter zu vermeiden, scheint ein sogenannter Globalübersetzer die bessere Option zu sein. Insbesondere im Assistenzzimmer, dem Vorzimmer beim sozialen Dienst, werde dieser, so Schuster, auch „ganz doll benötigt“ (I18, #00:24:20-9#).

Obwohl der Bedarf an professionellen Übersetzungshilfen in den letzten Jahren massiv gestiegen ist, scheint es hinsichtlich solcher Übersetzungsgeräte oder -softwares bisher kaum einen expliziten Austausch zwischen den Ämtern und Kommunen gegeben zu haben. In vielen Fällen zeigt sich, dass zur Überwindung von Sprachbarrieren – mitunter auch aus Kostengründen (I11, #01:14:15-4#) – stattdessen noch auf Übersetzungsprogramme wie *Google Translate* zurückgegriffen werde (I6, #00:24:49-8#; I7, #00:14:57-3#; I11, #01:12:25-7#; B7, S. 7).

Auf der Homepage des Balinger Bürgeramts wurde für die Vereinfachung der Online-Kommunikation vor einiger Zeit ein Chatbot eingerichtet, der zwar rund um die Uhr genutzt werden kann, jedoch nur auf vorgefertigten Satzbausteinen basiert. Diese können auf sieben verschiedenen Sprachen abgerufen werden, darunter Englisch, Russisch, Arabisch und Türkisch. Der Chatbot kann vor allem zur Beantwortung von Standardsachen genutzt werden, konkrete Fragen jedoch nicht abdecken. Vor Ort erfahren wir von der Fachabteilungsleiterin Susanne Sailer, dass der Chatbot aus diesem Grund auch keine optimale Lösung sei, um Sprachbarrieren zu überwinden, da die Leute am Ende trotz

allem persönlich vorbeikommen und sich verständigen müssen (I6, #00:24:26-5#). Wir sprechen sie daraufhin auf den Umgang mit Bürger:innen an, die geringe bis keine Deutschkenntnisse vorweisen. Sailer erklärt, dass die Kommunikation in diesem Fall mithilfe von Übersetzungsprogrammen über die Endgeräte der Bürger:innen stattfindet, da sie im Bürgeramt derzeit noch keine eigene Übersetzungssoftware besäßen. Diese Art der Kommunikation funktioniere „mit Mühe und Not“ (I6, #00:24:49-8#). Dies liege auch daran, so Sailer, dass nur wenige Mitarbeitende des Fachamts andere Sprachen beherrschen (I6, #00:24-26-5#). Ebenso müssten sich gehörlose Menschen mit einem Zettel selbst aushelfen, da es im gesamten Bürgeramt Balingen keine Person gebe, die Gebärdensprache beherrscht (I6, #00:46:43-3#; I6, #00:48:08-2#). Vor diesem Hintergrund bekommen wir den Eindruck, als sei die Lösung zur Überwindung von Sprachbarrieren hier sowohl auf analoger als auch digitaler Ebene noch nicht ganz ausgereift.

In Karlsruhe, einer von kultureller Vielfalt geprägten Großstadt, ist man sich in der Digitalisierungsabteilung darüber bewusst, dass man in dieser „sprachvielfältige[n] Stadt“ (I4, #00:40:36-8#) andere Sprachen „auf lange Sicht“ (I4, #00:41:48-8#) mitberücksichtigen muss. „Und da kommt dann das nächste Thema, was ihnen entgegensteht: ja, Sie dürfen jetzt auch nicht jedes Übersetzungstool verwenden“ (ebd.), erklärt Ina Keller. Um es als sicheren Service anbieten zu können, müsste daher eine teure Software eingekauft werden. Es sei allerdings auch der Anspruch, so Keller, denjenigen Bürger:innen mit Migrationshintergrund, die der deutschen Sprache „nicht so mächtig sind immer noch die Hilfestellung zu geben“ (ebd.).

Trotz dieses Anspruchs müssen sich Bürger:innen, die wenig bis keine Deutschkenntnisse vorweisen, bisher noch selbst aushelfen. Heutzutage bringe die ältere Generation dann ihre Kinder mit zum Dolmetschen, obwohl diese eigentlich in der Schule sein sollten (ebd.). Angesichts dessen äußert Keller, dass sie in einer zukünftigen virtuellen Übersetzungsoption bei Formularen einen „richtig guten Ansatz“ (I4, #00:42:18-8#) sehe. Man könne sich natürlich, so Keller weiter, auch darauf berufen, dass die Amtssprache deutsch ist. Dennoch sei es das Ziel, zumindest die Sprachen Englisch, Französisch, Spanisch, Italienisch, Türkisch und Kroatisch abzudecken. Arabisch wiederum gehe mit einer zusätzlichen Herausforderung einher, da die umgekehrte Leserichtung auch einen anderen Seitenaufbau verlange (I4, #00:43:18-1#).

Unsere Forschungserkenntnisse zeigen, dass die mangelnde Berücksichtigung von Sprachvielfalt in den digitalen Verwaltungsangeboten dazu führt, dass Bürger:innen mit geringen Deutschkenntnissen weiterhin auf Hilfe von Angehörigen angewiesen sind,

anstatt selbstständig und barrierefrei auf die Verwaltungsleistungen zugreifen zu können. Trotz des Anspruchs einiger, zukünftig weitere Sprachen abzudecken, konnte sich die Umsetzung einer tatsächlich inklusiven Digitalisierung der Verwaltung bisher nicht durchsetzen.

Im Landratsamt Böblingen ist man zu diesem Zeitpunkt dabei, das Fachverfahren zum Führerscheinantrag zu digitalisieren. Die Sachgebietsleiterin Julia Hofert erläutert, dass das digitale Antragsformular für den Führerschein bisher allerdings nur auf Deutsch existiere. „Des isch auch noch so n Thema ((leiser, geflüstert)) Amtssprache isch deutsch. Find ich auch scho bissle schwierig“ (I16, #01:08:02-2#). Während ihre älteren Kolleginnen sich ihr zufolge mit Englisch eher schwer täten, sei sie

„niemand der da sagt, hey du kommsch hier nur weiter wenn de deutsch sprichsch oder bringsch n Dolmetscher mit. Wenn mers irgendwie gehändelt kriegt mach mers. Wie des mit solchen Antragsverfahrn dann laufen soll, weiß ich nich. Ich könnt mir vorstelln, dass mer sagt, ja komm mir bietens auf Englisch an, weil mer kann ja auch die theoretische Fahrerlaubnisprüfung in ich glaub sechzehn Sprachen machen“ (ebd.).

Hofert erklärt, sie könne sich vorstellen, dass Englisch „sicherlich möglich und kein Fehler“ (I16, #01:09:34-3#) sei. Das jetzige digitale Antragsformular gebe es jedenfalls erst einmal nur auf Deutsch. Sie geht davon aus,

„dass mer sagt, oke wir machn des Ganze erschmal sauber auf Deutsch und wenns dann läuft, also dank KI isch ja eigentlich auch kein Problem, zu sagen, ich hab ein Antragsformular, gib mir des in den sechzehn Sprachn aus, die ich will. Aber da würd ich tatsächlich au sagn, oke da bin ich schmerzfrei. Wenns auf Deutsch läuft, des isch einfach mal wichtig, und alles was danach kommt isch für mich dann nice to have“ (I16, #01:10:58-3#).

Auch hier wird deutlich, dass die Berücksichtigung von Sprachbarrieren keine Priorität hat, wenn es darum geht, einen analogen Prozess überhaupt erst einmal ins Digitale zu übertragen. Stattdessen wird die Integration anderer Sprachen als „nice to have“ (ebd.) betrachtet.

Auf die Tatsache, dass die Amtssprache deutsch ist, weist auch Arne Gudereit, Sachgebietsleiter der Bürgerämter in Albstadt hin. Hierin sieht er jedoch auch ein Problem, da

„viele Dinge rechtlich sehr viele Auswirkungen haben: Wenn ich ne Anmeldung mach und nich versteh, was ich da grade an Formularen ausfüll oder was mir der Mitarbeiter erklärt, dann hab ich unter Umständen nachher n Problem. Wenn ich da ankreuz, ich bin römisch-katholisch, ich bin aber gar nich katholisch, weil ich des halt nich verstanden hab, dann bin ich plötzlich in der Kirche, unter Umständen“ (I13, #01:23:24-1#).

Aus diesem Grund würden sie auch versuchen, möglichst viel in Englisch anzubieten. Bei „komplizierte[n] Geschichten“ (ebd.) müssten die Leute sich allerdings eine:n

Übersetzer:in mitbringen. Deshalb habe „man die Formulare jetzt auch nicht alle in drei vier fünf Sprachen übersetzt, sondern mir ham die ja eigentlich in Deutsch“ (ebd.).

Unser empirisches Material deutet darauf hin, dass Bürger:innen selbst um Unterstützung bemüht sein müssen, wenn sie aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse bei Behördengängen auf Barrieren stoßen. Dies ist insbesondere bei rechtlichen Angelegenheiten der Fall. Wenngleich die Mitarbeitenden die Formulare vor Ort gemeinsam mit den Bürger:innen durchgehen und gegebenenfalls auch mündlich übersetzen können, erhalte man am Ende dennoch „was zum Unterschreiben mit den ganzen rechtlichen Dingen drauf“, die man sich „natürlich durchlesen können“ (ebd.) sollte.

Gudereit weist darauf hin, dass Google Übersetzer in solchen Fällen nicht einfach verwendet werden könne, da so womöglich falsche Informationen generiert werden könnten:

„Weil der Google Übersetzer da irgendwo aus nem/ es reicht bei deutschen Gesetzen ja schon dass aus nem Muss n Kann wird. Und grade sowas kann halt bei Google Übersetzer sehr schnell passiern wenn ich irgendwo stehn hab es kann ne Auskunftssperre eingetragen werden oder es muss eine eingetragen werden dann hab ich halt einmal diese Ermessensentscheidung für die Mitarbeiter nich mehr. Und des is so ne kle/ ein einziges Wort des n Google Übersetzer vielleicht unter Umständen mal falsch macht, wo ich so n riesen Rattenschwanz hab wenn der Bürger dann sagt aber da steht doch dass es muss und ich sag dann aber es kann doch bloß es is ne Ermessensentscheidung und hier sehn wir des Ermessen eben anders. Dann hab ich n riesen Thema und des is denke ich schwierig mit Google Übersetzer zu lösen“ (I13, #01:27:22-9#).

Es zeigt sich hier, dass es auch sachliche Erfordernisse oder technische Umstände gibt, die nahelegen, an mancher Stelle auf die Berücksichtigung der Sprachvielfalt und Sprachbarrieren zu verzichten. Vor allem spielt die Schwierigkeit bei der Übertragung deutscher Rechtstexte hier eine entscheidende Rolle. Dies liegt daran, dass die genaue Formulierung bei Rechtstexten von großer Bedeutung ist und durch Übersetzungen verfälscht werden kann. Die einzige Möglichkeit, Anträge für Bürger:innen ohne ausreichende Deutschkenntnisse zugänglich zu machen, besteht darin, einen Kommentar in einer anderen Sprache hinzuzufügen, der die Formulierung zusammenfasst. Dies würde jedoch erheblichen Mehraufwand bedeuten und eine:n qualifizierte:n Dolmetscher:in erfordern, die:der zur notariellen Übersetzung befugt ist. Rechtlich fundierte Anträge können daher auch nicht in übersetzter Form an Bürger:innen ausgehändigt werden. Stattdessen müssten diese selbst eine dazu befugte Person für die Übersetzung beauftragen, wobei diese dann auch das Risiko für die korrekte Übertragung übernehmen muss. Dasselbe Problem besteht bei Erläuterungen zu Antragsverfahren. Wenn diese falsch übersetzt sind, folgen gegebenenfalls Regressansprüche gegenüber dem Träger. Bei rechtlich

komplexeren Angelegenheiten versuche man daher vor Ort „schon des lieber in Deutsch zu machen, damit nachher nich was schief geht“ (I13, #01:26:10-4#), erklärt Gudereit. Angesichts der Tatsache, dass sowohl analoge als auch digitale Bürger:innenleistungen kaum andere gesellschaftlich vertretenen Sprachen abdecken, sind Bürger:innen, die nur wenig bis gar keine Deutschkenntnisse vorweisen, häufig auf die Unterstützung einer anderen Person angewiesen. Bei Behördengängen können sie sich allerdings nicht darauf verlassen, vor Ort durch eine:n Dolmetscher:in Unterstützung zu erhalten oder mit Mitarbeitenden in einer anderen Sprache, außer deutsch und englisch kommunizieren zu können. Stattdessen müssen sie sich häufig selbst um Unterstützung für die Übersetzung bemühen, was ihnen möglicherweise den Gang aufs Amt zusätzlich erschwert.

Ein möglicher Grund für die geringe Sprachauswahl bei den digitalen Bürger:innenleistungen könnte sein, dass alle übersetzten Texte und Formulare auch aktuell gehalten werden müssten. Daraus würden für jede neue Sprache zusätzliche Folgekosten entstehen. Es würde hierfür einer eigenen Übersetzungssoftware bedürfen, deren Anschaffung ebenfalls mit höheren Kosten verbunden wäre. Nichtsdestotrotz würde die Integration der Sprachen, mit denen viele Bürger:innen erreicht werden können, den Zugang zu den Verwaltungsleistungen für zahlreiche Bürger:innen – sowohl digital als auch vor Ort – erheblich erleichtern. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob sich die damit verbundenen Kosten letztendlich für die Verwaltung rentieren würden.

Richard Volker, Amtsleiter in Esslingen, berichtet, dass sie bei vielen Geflüchteten aus der Ukraine auch mit Englisch nicht weitergekommen seien (I11, #01:10:34-0#). Man habe in dieser „Ausnahmesituation“ (I11, #01:11:19-5#) allerdings versucht, Mitarbeitende aus dem Amt für Migration kurzfristig hinzuzuziehen, „die der Sprache mächtig warn“ (ebd.). Darüber hinaus gebe es beim Bürgeramt in Esslingen wie beim sozialen Dienst in Albstadt einen Dolmetscher:innen-Pool, „wo man dann wirklich 'n Termin nochmal extra bucht“ (ebd.), wenn es ohne Dolmetscher:in nicht funktioniert.

Die Zusammenarbeit mit dem Amt für Migration zeigt, dass man in einer „Ausnahmesituation“ (ebd.) wie dem Krieg in der Ukraine bereits kooperative Maßnahmen ergriffen hat, um inklusivere Dienstleistungen anzubieten. Angesichts der Tatsache, dass auch unabhängig von diesem Krieg viele Menschen auf die Ämter kommen und dort auf Sprachbarrieren stoßen, kommt die Frage auf, ob es vielleicht langfristiger Lösungen und Kooperationen bedarf, die über sogenannte Ausnahmesituationen hinaus fortbestehen.

14.5 Diversität als nice to have

In unseren Forschungsinterviews fällt immer wieder auf, dass der Einbezug von Diversität im Digitalisierungsprozess zunächst hintengestellt und als späteres Optimierungsthema verhandelt wird. Dies bringt auch Annika Fischer aus der Projektleitung Digitalisierung in Balingen deutlich zum Ausdruck. Sie betont, dass die Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe bei der Digitalisierung von Formularen keine Priorität habe, sondern zunächst einmal die Übertragung von Anträgen und Formularen in eine digitale Form anstehe: „Ich glaub, solange wir noch an dem Punkt stehen, das wir vieles überhaupt nicht irgendwie ins Digitale bekommen, wär des meine größte Prio“ (I5, #00:43:44-4#). Alles andere könne dann später folgen:

„Da gehört sowas dann mit Sicherheit auch rein, dass man sich überlegt, so hey, was muss vielleicht, keine Ahnung, altersgerechter sein, oder einfachere Sprache, oder keine Ahnung, womöglich kindgerechter, oder was weiß ich. Aber, des sin dann glaub ich wirklich, also Optimierung hört sich jetzt schon so weit an, aber ähm, spätere Schritte“ (I5, #00:44:30-0#).

Fischer scheint sich hier auch an den verschiedenen Digitalisierungsstufen des OZG zu orientieren. Wie einige andere unserer Gesprächspartner:innen sieht sie die Umsetzung der OZG-Vorgaben als vorrangig an und geht davon aus, dass es zu viel Arbeit wäre, Tools, die die Sprachenvielfalt und Barrierefreiheit abdecken, von vorneherein miteinzubauen. Aus diesem Grund betrachtet sie solche Zusatzfunktionen lediglich als zukünftige Projekte, die zwar relevant sind, aber auch nachträglich integriert werden können. Diese Herangehensweise kann unter dem Aspekt der Effizienz kritisch betrachtet werden. Wäre es gegebenenfalls effizienter, Diversität von Anfang an in den Digitalisierungsprozess zu integrieren? Durch ein direktes Einbeziehen diversitätsbezogener Funktionen wie beispielsweise einem Übersetzungstool in die generierten Formulare, könnte zu einem späteren Zeitpunkt eine umfangreiche Umprogrammierung vermieden werden. Der anfängliche Arbeitsaufwand für die Integration dieser Funktionen könnte sich also langfristig als geringer erweisen als das nachträgliche Hinzufügen.

Die Konsequenzen der bisherigen Priorisierung im Digitalisierungsprozess werden besonders deutlich im Bereich der Bürger:innendienste der Ausländerbehörde. Dort kämen, so Paul Talheimer, Digitalisierungsbeauftragter in Albstadt, auch „berechtigte Einwände“ (I7, #00:12:30-0#), weil die Prozesse teilweise noch „nicht so ganz ausgereift sind“ (ebd.). Dies mache sich unter anderem durch die begrenzte Unterstützung von Fremdsprachen bei service-bw bemerkbar (ebd.). Derzeit gibt es hier nur die Sprachoptionen Deutsch und Englisch und es sei auch nicht möglich, so Konstanze Becker vom

Landratsamt Böblingen, andere Sprachen einzubauen (I10, #00:28:58-8#). Sie erklärt, man habe „auch keine Zeit dazu alles zu übersetzen. Des muss eigentlich schon von dem Prozessersteller kommen aber die haben meistens auch keine Zeit, also die zu übersetzen“ (ebd.). Hier zeigt sich bereits, welche Schwierigkeiten mit einer nachträglichen Anpassung der digitalen Infrastruktur verbunden sind, wenn die Übersetzung digitaler Inhalte aufgrund begrenzter Ressourcen seitens der „Prozessersteller“ (ebd.) hintenangestellt wird und im Nachhinein gar nicht mehr umzusetzen ist.

14.6 Umgang mit Barrierefreiheit und weniger digitalaffinen Menschen

Annika Fischer aus der Projektleitung Digitalisierung in Balingen stellt uns gegenüber klar, dass sie „jetzt nicht verschiedene Anträge für verschiedene Zielgruppen“ (I5, #00:42:57-7#) machen, da die benötigten Inhalte letzten Endes „immer die gleichen“ (ebd.) seien. „Dann is eher, dass des Fachamt dann halt doch noch mal des Papier rausgibt oder so“ (ebd.). Dieses Vorgehen adressiert insbesondere Angehörige der älteren Generationen, die als *digital immigrants* nur begrenzt oder gar keine Erfahrung mit dem Internet haben.

Auch Franziska Lang vom Ordnungsamt Balingen betont, dass man den Bürger:innen gegenüber „schon flexibel und entgegenkommend“ (I12, #0:04:50.5#) sei. Älteren Menschen, die Schwierigkeiten mit den auf service-bw angebotenen digitalen Leistungen haben, „schickt man immer noch n Papierantrag oder nimmts dann per Telefon dann auf“ (ebd.).

Angesichts dessen solle die Digitalisierung der Bürger:innendienste auch nicht zu einem *digital only* Zugang führen. Vielmehr ginge es darum, zusätzlichen einen Online-Zugang zur Verfügung zu stellen, während analoge Prozesse weiterhin bestehen blieben (I9, #00:38:37-2#; I14, #01:33:41-6#; I15, #01:05:05-0#). Der digitale Prozess sei daher, so Lang, „immer eine zusätzliche Option“ (I12, #00:29:46-1#). Da es „immer einen Personenkreis“ gebe, „der Unterstützung oder besondere Hilfen“ (I12, #00:27:10-7#) benötige, sieht Lang weiterhin die Notwendigkeit einer ausgewogenen Balance zwischen digitalen Prozessen und persönlicher Beratung (ebd.).

Viele unserer Gesprächspartner:innen kommen darauf zu sprechen, dass nicht jede:r Bürger:in digitalaffin und in der Lage sei, die heutigen Technologien zu nutzen. Sie verweisen insbesondere auf (ältere) Menschen, die möglicherweise kein Internet oder

Schwierigkeiten mit der Bedienung von Smartphones und Tablets haben (I4, #00:45:14-8#; I12, #00:29:46-1#, I15, #01:03:48-9#).

Um allen die Nutzung der digitalen Services zu ermöglichen, müsse die Eintrittsschwelle möglichst niedrig gehalten werden (ebd.). Von Ina Keller erfahren wir, dass Kommunen auch gesetzlich dazu verpflichtet seien, Webseiten und Formulare barrierearm zu gestalten – mit Kontrasten, vergrößerter Schriftart und vereinfachter Schreibweise – und Formulare so aufzubauen, dass sie vorlesbar sind (I4, #00:45:14-8#). Laut Ina Keller sei die Umsetzung solcher Vorschriften jedoch eine Herausforderung, „weil die [weniger digitalaffinen Menschen, Anm. d. Verf.] vergisst man immer so gerne. Also ne wir sind ja alle nicht nur digital unterwegs“ (ebd.). Keller bezieht sich hiermit nicht nur auf Senior:innen, sondern auch auf Menschen mit Behinderung sowie auf diejenigen, die sich bewusst gegen die Nutzung des Internets entscheiden.

Es bleibt fraglich, warum diese Bedarfe vergessen werden, obwohl sie doch gesetzlich verankert sind. Hier deutet sich an, dass sich diese gesetzlichen Vorschriften (noch) nicht gegenüber etablierter Arbeitspraxen durchgesetzt haben. Mögliche Erklärungen hierfür können generationale Hintergründe sein, aber auch traditionelle, bewährte Expertisen in den Verwaltungen.

Susanne Sailer aus Balingen stellt fest, dass man mit der Zeit ein Gespür dafür entwickle, welche Personen tatsächlich Schwierigkeiten mit der Digitalisierung haben und welche Personen nur zu „faul“ (I6, #00:33:01-6#) seien, sich beispielsweise einen Termin online zu buchen. Wie sie mit denjenigen umgeht, die ihr zufolge nicht bloß zu „faul“ (ebd.) seien, veranschaulicht sie wie folgt: „Irgendwann einmal sind Sie auch 80 und sehe nix mehr un komme mit dem Krückstock daher. /I1: Mhm/ ja? also, da brauchen Sie auch irgendjemand, der Ihnen nur da bissl öhm, ja unterstützt“ (I6, #00:33:38-4#). Mit Personen, die in Sailers Augen tatsächlich auf Hilfe angewiesen sind, vereinbare sie dann auch „gschwind“ (I6, #00:33:01-6#) einen Termin übers Telefon.

Interessant erscheint hier Sailers Haltung, die suggeriert, denjenigen, die sie für unterstützungswürdig hält, zu helfen bzw. auf bestimmte Art und Weise zu „unterstütz[en]“ (I6, #00:33:38-4#). Menschen, deren Nutzungsanforderungen und Bedarfe vom Dienstleistungsangebot nicht berücksichtigt werden, nehmen jedoch lediglich den ihnen per Gesetz zustehenden Service der Verwaltung in Anspruch und nicht eine optionale Hilfestellung. Es zeichnet sich ab, dass jene, die auf einen barrierefreien Zugang zu Verwaltungsleistungen angewiesen sind, durch die Konstruktion eines vermeintlichen Standards als Sonderfälle bzw. als Abweichung von der Norm wahrgenommen werden, die auf

Unterstützung angewiesen sind (s. Kap. 2.3). Indem Sailer suggeriert, diese Bürger:innen zu „unterstütz[en]“ (I6, #00:33:38-4#), reproduziert sie gewissermaßen auch die Normalitätsgrenzen des Systems, welches für die Bedarfe diverser Personengruppen eben nur begrenzt ausgerichtet ist. In diesem Fall zeigt sich, dass die damit einhergehenden Mängel von Mitarbeitenden der Fachämter häufig individuell ausgeglichen werden müssen. Bürger:innen, deren Bedarfe hier nicht explizit mitberücksichtigt werden, sind somit von der Empathiefähigkeit und Kreativität ihres Gegenübers abhängig. Dementsprechend können sie sich auch nicht auf eine angemessene „Unterstützung“ verlassen und letztlich auch keine Ansprüche darauf stellen.

In Albstadt werden die beobachteten Normalitätsgrenzen offenbar verschoben. Im Gegensatz zu Balingen sei die Terminvergabe per Telefon hier weiterhin Teil des Alltagsgeschäft und keine Ausnahmeregelung. „Also bei uns kann man immer anrufen“ (I13, #00:21:28-1#) versichert Arne Gudereit, damit diejenigen, die tatsächlich Schwierigkeiten mit dem Einscannen eines QR-Codes oder im Umgang mit der Website haben, auf dem telefonischen Weg einen Termin gebucht bekommen. Darüber hinaus gebe es unter der Woche einen Tag, an dem Bürger:innen auch ohne Termin vorbei kommen können (ebd.).

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Diversität variieren die Bürger:innenservices offenbar je nach Kommune und Fachamt. Zudem scheinen die potentiellen Hürden für Nutzende mit diversen Bedarfen bei unseren Gesprächspartner:innen in unterschiedlichem Maße präsent zu sein. Gudereit beispielsweise äußert die Sorge, dass es bei der Nutzung der eID besonders für Angehörige der älteren Generationen eine „riesen Hürde“ (I13, #00:23:35-3#) gebe.

„Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir da irgendwann da sitzen und sagen: der 50, 60 jährige nimmt sein Perso raus, legt ihn auf sein Smartphone, meldet sich da an, geht auf service-bw, sucht noch die Dienstleistung aus, die er will und steht dann sauber da und sagt: so jetzt beantrag ich halt meine Meldebescheinigung oder meine Ausweisbefreiung oder was auch immer“ (ebd.).

Gudereit habe beim Nutzen der Onlineausweisfunktion bereits selbst festgestellt, dass dabei „so viele Dinge“ (I13 #00:26:01-1#) beachtet werden müssten, dass „jemand der überhaupt nicht digitalaffin ist, [...] da überhaupt nicht durch[checkt]“ (ebd.). Etwas kritischer äußert sich Anna Schäfer aus der Digitalisierungsabteilung in Karlsruhe zu dem Thema: „Das ist eine Katastrophe! Können Sie sich vorstellen, dass die Oma Siglinde das hibekommt? Ne, nie im Leben“ (I14, #00:59:07-0#). Es stellt sich heraus, dass selbst digitalaffine Bürger:innen, die in der Verwaltung arbeiten, noch viele Fallstricke in den

Onlinediensten sehen, die für weniger digitalaffine Menschen möglicherweise unüberwindbar erscheinen können.

Neben der digitalen Affinität spielen auch die technischen Zugangsmöglichkeiten der Bürger:innen eine wesentliche Rolle. In diesem Kontext berichtet Paul Talheimer, Digitalisierungsbeauftragter in Albstadt, dass gerade daran gearbeitet werde, auch Bürger:innen ohne internetfähiges Endgerät den Zugang zum örtlichen Baurechts- und Bauverwaltungsamt zu ermöglichen (I7, #00:55:29-4#). Vor Ort solle ihnen dann ein mobiles Endgerät zur Verfügung gestellt werden, auf denen sie den Link mit den Zugangsdaten aufrufen. Dies solle besonders älteren Menschen ohne Computer ermöglichen, die sie betreffenden Informationen einzuholen (ebd.). Es zeigt sich, dass man in Albstadt bereits um eine inklusive digitale Infrastruktur bemüht ist, die sicherstellt, dass alle Bürger:innen unabhängig von ihrem technologischen Hintergrund Zugang zu wichtigen öffentlichen Dienstleistungen haben.

Im Rahmen der Digitalisierung von Bauanträgen bringt Michael Gutbrod aus der Digitalisierungsabteilung in Böblingen auch das Thema Barrierefreiheit zur Sprache: „Wenn nicht sowieso durch Gesetzesvorgaben so festgelegt ist, dass das Ganze barrierefrei zu sein hat, dann schauen wir natürlich, dass wir/ Stichwort: Usability/ das einfach so niederschwellig und so gut nutzbar wie möglich machen“ (I8, #00:56:55-7#). Gutbrod räumt jedoch ein, dass die Kreiswebsite in dieser Hinsicht „echt kein Aushängeschild“ (ebd.) für ihre Arbeit sei. Er führt dies darauf zurück, dass „andere Kollegen“ (ebd.) seit Jahren dafür verantwortlich seien, „diese Website mal auf den aktuellen Stand“ (ebd.) zu bringen und betont, dass er selbst keinen Einfluss darauf habe. Gutbrod gibt zudem an, dass sie Richtlinien wie die Web Content Accessibility Guidelines umsetzen würden, soweit es in ihren Möglichkeiten liegt. Bei Portalen wie service-bw, die sie „vom Land zur Verfügung gestellt“ (I8, #00:56:55-7#) bekommen, könnten sie jedoch nur „immer wieder darauf pochen, dass die das ganze so zur Verfügung stellen, dass das ganze barrierefrei ist“ (ebd.). Es wird deutlich, dass Barrierefreiheit bei der Digitalisierung von Dienstleistungen bereits mitgedacht wird, die Umsetzung in der Praxis jedoch Herausforderungen birgt.

Von Martin Hautzer, Sachgebietsleiter in der Digitalisierungsabteilung Esslingen, erfahren wir in diesem Kontext, dass vor allem die Abhängigkeit von „standardisierten Lösungen“ (I9, #00:42:30-6#) Einschränkungen bei der individuellen Einrichtung barrierefreier Dienste mit sich bringe. So seien ihnen in der Verwaltungsdigitalisierung in Esslingen „auch entsprechend die Hände gebunden“ (ebd.), wenn es darum gehe, digitale

Barrierefreiheit zu stellen. Einige klassische Aspekte der Barrierefreiheit würden allerdings „zumindest mitgedacht“ (ebd.). Josef Schmid, Fachamtsleiter in Esslingen, berichtet, dass bei ihnen ein Beauftragter für Barrierefreiheit tätig sei und Maßnahmen ergriffen werden, um PDF-Anträge barrierefrei zu gestalten (I15, #00:39:00-3#). Dies sei jedoch alles noch „im Werden“ (I15, #00:39:35-4#).

Insgesamt zeigt sich, dass zwar Schritte unternommen werden, digitale Barrierefreiheit umzusetzen, die Verwaltungen dabei jedoch Einschränkungen unterliegen. Die Diskrepanz zwischen Bemühungen und der tatsächlichen Umsetzung deutet darauf hin, dass das Thema Barrierefreiheit zwar präsent ist, die praktische Realisierung jedoch eine untergeordnete Rolle spielt, unter anderem deshalb, weil sie auch Herausforderungen gegenübersteht.

Dem Hauptamtsleiter in Balingen, Marc Hintze, zufolge könne die Verantwortung für die Berücksichtigung von unterschiedlichen Nutzendengruppen und ihren Bedarfen jedoch auch nicht bei einem einzelnen Amt oder einer Person liegen: „Ich glaub, das kann ein einzelnes Amt tatsächlich nicht leisten. Das muss unsere Aufgabe und Rolle sein, in der Beratungsleistung und in der Kommunikation intern, diesen Kompe/ dieses den Kompetenztransfer herzustellen“ (I2, #00:42:37-5#).

Hintze sieht es als Aufgabe interner Kommunikation, den "Kompetenztransfer" (ebd.) zwischen den verschiedenen Bereichen herzustellen, um eine umfassende Barrierefreiheit und *Usability* zu gewährleisten. Da die Digitalisierung der Verwaltung ein komplexer Prozess ist, der eine abteilungsübergreifende Herangehensweise erfordert, könne die Verantwortung auch nicht auf einzelne Fachämter abgewälzt werden. Um einzelne Ämter und Personen zu entlasten und Ressourcen zu sparen, braucht es also vielmehr eine gesamtorganisatorische Strategie.

Hintze weist auch darauf hin, dass es eine große Herausforderung sei, sich in eine „Bandbreite an Nutzer:innen irgendwie reinzusetzen“ (I2, #00:40:07-8#). So liege die „Schwierigkeit“ (ebd.) in der Prozessmodellierung insbesondere darin, dass man „eben sehr plural aufgestellt“ (ebd.) ist und auch Menschen bedienen muss, „die eben nicht super digital“ (ebd.) sind. Um die Testphasen der Prozessmodellierung zu vereinfachen, werden deshalb Personas (fiktive Personen) erstellt und als Stellvertretende von Nutzen verwendet. „Die Grundidee“ (ebd.) sei dabei, diese

„nicht nur für die Beteiligung herzunehmen, sondern auch zu überlegen, hey für alle [...] Stellvertreter muss der Prozess am Ende funktionieren. Und da macht es manchmal Sinn, eher Personas zu benutzen, weil die bestimmte Eigenschaften haben, als

aktive Nutzer zu beteiligen, weil die auch nur wieder nen Ausschnitt bieten und du dann Beobachtungsfehler generierst“ (ebd.).

Basierend auf prototypischen Vorstellungen vom Verhalten anderer werden im Hauptamt Balingen also Idealtypen (Personas) erstellt, die Nutzungstypiken bündeln. Die Verwendung solcher Testfälle ist eine ressourcensparende und weniger umständliche Strategie, da nicht erst verschiedene Personen mit den entsprechenden Merkmalen rekrutiert werden müssen. Es besteht bei einer solchen Vorgehensweise allerdings die Gefahr von Selbstselektion, wenn die Personas so zurechtgebastelt werden, dass der jeweilige Prozess leicht zu Ende zu modellieren ist. Dadurch können dann hinsichtlich der Diversität der realen gesellschaftlichen Verhältnisse Probleme auftreten. Bürger:innen mit verschiedenen Nutzungsanforderungen werden dann gegebenenfalls gar nicht mitgedacht, wenn sie keiner idealtypischen Personengruppe angehören. Dementsprechend können ihre Bedarfe in der Prozessmodellierung auch nicht berücksichtigt werden.

14.7 Resümee

Die vorliegenden Daten verdeutlichen, dass die explizite Berücksichtigung von Diversität im Digitalisierungsprozess der Bürger:innendienstleistungen zunächst hintenangestellt wird, anstatt sie von Anfang an mitzudenken. Der Fokus liegt stattdessen darauf, die Digitalisierung gemäß den Vorgaben des OZG voranzubringen und umzusetzen. Aufgrund fehlender expliziter Vorschriften zur Einbeziehung diverser Nutzungsanforderungen werden Aspekte gesellschaftlicher Vielfalt eher als zukünftige Optimierungsthemen verhandelt. Anstatt funktionierende digitale Lösungen zu entwickeln, die für alle intuitiv und einfach zu bedienen sind, setzt man darauf, Probleme im direkten, persönlichen Kontakt zu lösen. Die Berücksichtigung von Diversität und der Umgang mit Sprachenvielfalt variiert zwischen den Kommunen und Ämtern. Während einige Fachämter über Dolmetscher:innen-Pools oder bereits über ein eigenes Übersetzungsgerät verfügen, müssen sich fremdsprachige Bürger:innen anderenorts selbst um Unterstützung bemühen oder auf einfache Übersetzungsprogrammen wie *Google translate* zurückgreifen. Einheitliche, barrierefreie Lösungen und Zugänge zu den Onlinediensten sind bislang die Ausnahme. Insgesamt wird deutlich, dass die Verwaltungen zwar bestrebt sind, den digitalen Zugang möglichst niedrigschwellig zu gestalten, die Onlinedienste in der Realität jedoch selbst digitalaffine deutschsprachige Bürger:innen vor Herausforderungen stellen, die für weniger digitalaffine oder fremdsprachige Bürger:innen womöglich unüberwindbar erscheinen.

15 Unsere Erkenntnisse

Nicht nur uns scheint die Digitalisierung von Bürger:innendiensten zu Beginn des Forschungsprozesses ein komplexes Rätsel zu sein. Wir stellen fest, dass bislang weder für lokale Kontexte noch auf nationaler Ebene empirische Studien der Soziologie existieren, die die vielschichtigen Aushandlungen im Verlauf von Digitalisierungsprozessen, insbesondere im Rahmen ihrer Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung, in den Blick nehmen. Auch der Aspekt der Diversität wird in der empirischen Forschung in diesem Kontext bislang vernachlässigt. Digitalisierungsprozesse, so monieren Organisationssoziolog:innen, laufen scheinbar organisationsneutral ab und sind diesbezüglich noch unterbestimmt. Unsere Forschung zielt darauf ab, einen ersten Schritt zur (Er)schließung dieser Forschungslücke zu leisten. Wir fragen uns: Wie laufen Aushandlungsprozesse im Rahmen kommunaler Digitalisierung ab? Entlang welcher thematischen Konzepte können wir sie verstehen? Und wie werden Bürger:innen und ihre verschiedenen Nutzungsanforderungen in diesen Prozessen berücksichtigt?

Da wir bei der Umstellung von analogen auf digitale Prozesse die komplexen Dynamiken in Aushandlungsprozessen, unterschiedliche Kommunengrößen sowie die Prozesshaftigkeit des Forschungsfeldes in Baden-Württemberg in den Blick nehmen möchten, setzen wir auf einen flexiblen methodischen Zugang, der eine dem Feld kommunaler Digitalisierung entsprechende Skalierung ermöglicht. Der qualitative Forschungsstil der Grounded Theory (GT) bietet sowohl konzeptionell als auch methodisch geeignete Ressourcen, um die Komplexität unseres Forschungsfeldes adäquat zu erfassen. Wir nähern uns dem Forschungsfeld im Sinne der GT mit einem offenen und unvoreingenommenen Blick. Zu Beginn unseres Feldzugangs sind wir so nicht nur Forschende, sondern auch Lernende, die sich Abläufe und Organisationsprinzipien von Verwaltungsdigitalisierung Stück für Stück erschließen. Durch Forschungsinterviews, teilnehmende Beobachtungen bei Projektmeetings und Dokumentenanalysen gewinnen wir jedoch zunehmend ein schärferes Verständnis des Forschungsfeldes und unseres Forschungsgegenstandes. Dabei identifizieren wir verschiedene Konzepte, die zur Beantwortung unserer Forschungsfragen beitragen:

Zunächst tritt uns die Erwartungshaltung entgegen, dass Digitalisierungsprozesse auch Reorganisation voraussetzen. Wenn es an die Umstellung von analogen auf digitale Prozesse geht, zeichnen sich verschiedene Herangehensweisen ab. Wir unterscheiden zwei Ansätze: *Prozessoptimierung* und die digitale 1:1 Abbildung von analogen Prozessen.

Bei der Prozessoptimierung beobachten wir einen Fokus auf die Analyse des bestehenden Prozesses und dessen Reorganisation mit dem Ziel der Effizienzsteigerung und der guten Handhabung der digitalen Lösung. Bei der 1:1 Abbildung hingegen wird der analoge Prozess zunächst in digitaler Form reproduziert. Ziel ist hier der schnelle Fortschritt bei der Digitalisierung und Umsetzung der Vorgaben im Rahmen des OZG. Herausforderungen zeigen sich bei der Prozessoptimierung auf technischer (Fehlen von Schnittstellen und unpassende Dokumentenmanagementsysteme), juristischer (Datenschutzbedenken und mangelnde Synchronisation von Gesetzgebungsprozessen) und organisatorischer (mangelnde zeitliche Ressourcen) Ebene (s. Kap. 5).

Zudem lassen sich Herausforderungen im Rahmen der Reorganisation von Arbeitsabläufen und Kooperationsbeziehungen beobachten, da Digitalisierung eben diese sowie den Arbeitsalltag der Verwaltungsmitarbeitenden verändert. Dieser Arbeitsalltag wird mitgestaltet von der *Macht der Gewohnheit* – unter anderem, weil sich staatliche Bürokratie durch Langfristigkeit und Änderungsresistenz auszeichnet, ein Prinzip, das Digitalisierungsprozessen entgegensteht. Ein Bruch dieser vertrauten Routinen kann bei Verwaltungsmitarbeitenden zu Widerständen führen. Wenn Digitalisierer:innen in etablierte Arbeitsabläufe der Fachämter eingreifen, können so Konflikte entstehen, die die Digitalisierung bremsen. Besonders für *digital immigrants* ist der Umgang mit einer Vielzahl neuer Technologien herausfordernd. Aufgrund der ohnehin knappen Ressourcen kann die zusätzliche Digitalisierung zu Mehrbelastung und Überlastung führen. Durch geeignete informelle Unterstützungsstrukturen unter Kolleg:innen kann der Umgang mit Veränderungen erleichtert und die Offenheit für neue digitale Gewohnheiten gefördert werden (s. Kap. 6).

Darüber hinaus führt die föderale Gliederung des politischen Systems Deutschlands zu zwei unterschiedlichen Strategien in den Entscheidungsprozessen bezüglich der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung: *Vereinheitlichung* und *Diversifizierung*. Diese Doppelstrategie erfordert von den Akteuren in den Verwaltungen Flexibilität, hohen organisatorischen Aufwand und möglicherweise einen Kurswechsel bei bereits umgesetzten Strategien. Zugleich bringt sie Vorteile mit: Einerseits können ressourcenschonende Standardprozesse genutzt werden, andererseits können analoge Abläufe teilweise direkt in digitale Prozesse übernommen werden. Dabei ist eine Tendenz zur Vereinheitlichung sichtbar. Einheitliche Strategien sind für Kommunen jedoch nur dann von Vorteil, wenn neue Strategien gegenüber alten Verfahren deutliche Vorteile bringen und sich die Integration individueller, lokaler Gegebenheiten problemlos umsetzen lässt (s. Kap. 7).

Von unseren Gesprächspartner:innen werden im Hinblick auf die Digitalisierungsprozesse auch Sicherheitsbedenken thematisiert. Diese beziehen sich vor allem auf Datenschutzthemen, aber auch auf die Fälschung von hoheitlichen Dokumenten sowie Cyberkriminalität. Evident wird, dass die öffentliche Verwaltung aufgrund des fehlenden Vertrauens der Bürger:innen in den Staat und dessen Umgang mit Steuergeldern eine besondere Sicherheit schaffen muss. Hierbei kristallisieren sich verschiedene Akteure heraus, die sich als Sachwaltende der *Versicherheitlichung* mitverantwortlich für einen gesteigerten Konservatismus der öffentlichen Verwaltung zeichnen. Mitarbeitende bedienen sich beispielsweise einer engen Auslegung von Gesetzestexten, um mehr Sicherheit zu schaffen. Darüber hinaus dient die Verrechtlichung der öffentlichen Verwaltung dem Gesetzgeber als Maßnahme für mehr Sicherheit. Die Folge ist jedoch, dass die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen und die Mitarbeitenden im Speziellen in ihren Handlungsspielräumen stark eingeschränkt werden. Dies kann Digitalisierung verlangsamen oder sogar blockieren (s. Kap. 8).

Neben dem Aspekt der *Versicherheitlichung* diskutieren wir unter dem Stichwort *Brain-drain* ein weiteres zentrales Konzept. Hierbei fragen wir, welche Rolle Personalbewegungen im Rahmen von Digitalisierungsprozessen spielen. Wir fokussieren uns an dieser Stelle auf die innerbetriebliche Abwanderung von Mitarbeitenden aus den Fachämtern in ausgelagerte Digitalisierungsabteilungen. Diese Personalbewegung kann sowohl positive als auch negative Konsequenzen haben. Einerseits werden Kompetenzen und Motivation für die Digitalisierungsarbeit in den ausgelagerten Abteilungen gebündelt, andererseits kann die Personalbewegung einen Verlust von Kompetenz in den Fachämtern bedeuten. Wir können anhand verschiedener Dimensionen, wie beispielsweise der Verankerung des Arbeitsplatzes, der Digitalisierungserfahrung, der Arbeitserfahrung in der Verwaltung sowie der persönlichen Laufbahn, unterschiedliche Typen von Digitalisierer:innen unterscheiden. Was alle verbindet, ist das Interesse an Digitalisierung. Wir stellen fest, dass die Auslagerung von Digitalisierungsabteilungen dazu führt, dass dort Mitarbeitende mit technischem Know-how aber ohne Fachwissen sitzen. Dies resultiert in einer Abhängigkeit der Digitalisierungsabteilungen von den Fachämtern, in denen ebenfalls Mitarbeitende mit digitalen Kompetenzen sitzen können. Um Digitalisierungsprozesse vollständig umzusetzen, ist eine Zusammenarbeit zwischen den Digitalisierungsabteilungen und den Fachämtern erforderlich, bei der die verschiedenen Kompetenzen beider Seiten ausgeglichen oder balanciert werden (s. Kap. 9).

In unseren Forschungsinterviews begegnen wir vielfältigen Auffassungen über die Bedeutung von Digitalisierung in der Verwaltung: Für Fachämter ist Digitalisierung generell eine Nebenaufgabe, die vom eigentlichen Tagesgeschäft ablenkt und somit zusätzliche Arbeit darstellt. Wie die Digitalisierung schließlich im Einzelfall definiert wird, hängt stark davon ab, ob sie als entlastend oder als belastend empfunden wird. Auch andere Faktoren, wie digitale Kompetenzen und Affinität sowie die unterschiedliche Priorisierung der Digitalisierungsaufgaben spielen diesbezüglich eine Rolle. Letztlich wird Digitalisierung in der Verwaltung offenbar als ein Thema behandelt, welches vom persönlichen Willen der Angestellten vorangetrieben wird. Hier besteht offenbar eine beträchtliche Kluft zwischen den Arbeitsweisen von Digitalisierungsexpert:innen und den Mitarbeitenden aus den Fachämtern, die grundlegend verschieden sind. Diese Kluft zu überwinden erfordert eine *Aushandlung unterschiedlicher Perspektiven*, durch kontinuierlichen Kommunikationsaustausch sowie ggf. Konfliktmanagement (s. Kap. 10).

Wir stellen zudem fest, dass auch Digitalisierungsprojekte immer ein kooperatives Unterfangen sind: Akteure müssen zusammenarbeiten, da sie auf die jeweiligen Kompetenzen der anderen angewiesen sind. Diese Zusammenarbeit verstehen wir, in Anlehnung an den Stand der organisationssoziologischen Forschung, als einen fortwährenden Aushandlungsprozess, der nicht nur durch *Macht* und Machtverhältnisse geprägt ist, sondern sie gleichzeitig immer wieder neu hervorbringt. Viele Handlungen im Zusammenhang der Digitalisierung kommunaler Bürger:innendienste sind bereits in ein etabliertes Kooperationsnetzwerk der öffentlichen Verwaltungen eingebettet, das sich entlang bereits etablierter sozialer Beziehungen und erprobter Machtmittel formiert und von den jeweiligen Akteuren oft als Arbeitserleichterung geschätzt wird. In vielen der von uns analysierten Fällen wird diese Zusammenarbeit innerhalb dieser bereits etablierten Kooperationsnetzwerke erfolgreich organisiert. Wird die Zusammenarbeit jedoch als asymmetrisch angesehen oder verweigern Akteure die Kooperation, kann sie scheitern. In diesen Fällen beobachten wir, dass Akteure über etablierte Machtrelationen hinaus professionsübergreifend neue, performante Machtstrategien entwickeln, um Digitalisierungsprozesse zu ermöglichen und zu beschleunigen. Aus einer Vielzahl von Strategien identifizieren wir Netzwerken, Überzeugen, Verpflichten und das Aktualisieren von Hierarchien als kontrastive, machtstrategische Vorgehensweisen. Netzwerken und Überzeugen sind hierbei Strategien, die unabhängig von etablierter Machtförmigkeit Erfolge erzielen können. Das Verpflichten und das Aktualisieren von Hierarchie greifen hingegen auf bestehende Machtressourcen zurück, um Kooperation einzufordern und Digitalisierungsprozesse

voranzutreiben. Es existieren allerdings auch Gegenstrategien im Feld, die Digitalisierungsprozesse hemmen und verlangsamen können. Eine exemplarische Gegenstrategie, die wir anhand unserer Daten herausarbeiten konnten, besteht darin, zugewiesene Aufgaben nicht zu erfüllen (also Kooperation zu verweigern) und diese Nicht-Kooperation argumentativ mit Ressourcenknappheit zu stützen (s. Kap. 11).

Betrachtet man das Digitalisierungsvorhaben auf den verschiedenen Handlungsebenen mit einer *Hierarchie*-Brille, werden zwei Herangehensweisen erkennbar: die Top-down und die Bottom-up Digitalisierungsumsetzung. Die Bundesregierung wird im Datenmaterial als zentraler Entscheidungsträger identifiziert, der eine normative Steuerungsfunktion ausübt. Dabei unterliegt die Ausführung allein den Kommunen, während sie selbst in den Entscheidungsprozessen nur wenig Spielraum erhalten und ihre lokalen Bedürfnisse und Belange folglich nur bedingt Berücksichtigung finden. Damit nehmen die Kommunen in der Hierarchie der Digitalisierungsentscheidungen eine untergeordnete Position ein. Diese einseitige Dynamik erzeugt eine politische Drucksituation und ein Spannungsverhältnis. Um dennoch Einfluss zu nehmen, müssen lokale Akteure Bewältigungsstrategien entwickeln und kooperieren, um ihre Positionen zu stärken und dennoch Gehör für ihre Anliegen zu finden. Evident wird, dass eine Gegenbewegung in Form von einer OZG-Taskforce gebildet wird, was eine Bottom-up-Herangehensweise bestärkt (s. Kap. 12).

Neben der GT nutzen wir auch die Situationsanalyse nach Adele Clarke, deren besonderer Fokus auf der Untersuchung der Handlungssituation liegt. Hierfür führt Clarke das mapping ein, bei dem alle menschlichen und nicht-menschlichen Akteursperspektiven zusammengebracht werden. Mit Hilfe unserer Maps fällt auf, dass Bürger:innen als Akteure in unseren Maps kaum sichtbar werden. Diese Beobachtung vertiefen wir im Rahmen des Codier-Prozesses und gelangen zu dem zentralen Ergebnis, dass die *Rolle der Bürger:innen* als Nutzende von Verwaltungsleistungen im digitalen Transformationsprozess nur selten explizit berücksichtigt wird. Stattdessen zeichnet sich ein ambivalentes Bild der Bürger:innen ab: Sie werden von Verwaltungsmitarbeitenden meist als passive Beobachter:innen konstruiert, denen eine Erwartungshaltung zugeschrieben wird, ohne tatsächlich aktiv am Digitalisierungsprozess beteiligt zu sein. Ihre Erfahrungen als Nutzende finden nur bedingt Berücksichtigung. Darüber hinaus fällt auf, dass der Nutzen digitaler Dienste für die Bürger:innen gegen den Verwaltungsnutzen abgewogen wird, wobei interne Verwaltungsperspektiven oft die Prozessoptimierung dominieren. Es entsteht der Eindruck, als müssten die Perspektiven und Erfahrungen der Bürger:innen stärker in den Fokus

gerückt werden, um die Digitalisierung der Verwaltung bedienungsfreundlicher und akzeptanzfähiger zu gestalten (s. Kap. 13).

Dies führt uns schlussendlich zu der Frage, inwiefern im Rahmen der Digitalisierung von Bürger:innendiensten Bedarfe und Nutzungsanforderungen berücksichtigt werden, die sich aus der Konstitution einer diversen Bürger:innenschaft ergeben? Es zeigt sich, dass die explizite Berücksichtigung von *Diversität* im Digitalisierungsprozess zunächst hintenangestellt wird. Stattdessen steht die schnelle Realisierung der OZG-Vorgaben im Vordergrund. Mangels expliziter Vorschriften zur Einbeziehung diverser Nutzungsanforderungen werden Aspekte gesellschaftlicher Vielfalt eher als zukünftige Optimierungsthemen verhandelt. Diversität wird zwar im Rahmen von Sprachenvielfalt und Barrierefreiheit thematisiert, die Berücksichtigung variiert jedoch zwischen Kommunen und Ämtern. Einheitliche, barrierefreie Lösungen und Zugänge zu den Onlinediensten sind bislang die Ausnahme. Trotz der Bestrebungen, den digitalen Zugang möglichst niedrigschwellig zu gestalten, stellen die Onlinedienste in der Realität selbst digitalaffine deutschsprachige Bürger:innen vor Herausforderungen, die für weniger digitalaffine oder fremdsprachige Bürger:innen womöglich unüberwindbar erscheinen. Im Rahmen der Digitalisierung wird die Berücksichtigung gesellschaftlicher Vielfalt, insbesondere im Hinblick auf diverse Nutzungsanforderungen von Bürger:innen, als Sonderleistung konstruiert, die es erst nach erfolgreicher Digitalisierung zu berücksichtigen gilt (s. Kap. 14).

Jedes der genannten Konzepte beantwortet einen spezifischen Teil unserer Forschungsfragen. Wir lernen, dass sich Aushandlungsprozesse im Rahmen von Verwaltungsdigitalisierung entlang unterschiedlicher, prozessimmanenter Herausforderungen strukturieren: Optimierung bestehender Prozesse, Organisation von Kooperation und die Vermittlung unterschiedlicher, zuweilen auch fehlender Perspektiven stehen hierbei im Zentrum. Die Digitalisierung von Bürger:innendiensten erscheint uns am Ende unseres Forschungsprozesses als eine hochkomplexe organisatorische Aufgabe, deren Umsetzung durch die Vermittlung zahlreicher Perspektiven fortwährend neue digitale Praktiken verhandelt.

Wenngleich wir mit den oben genannten Ergebnissen zentrale Konzepte für ein tieferes Verständnis kommunaler Digitalisierungsprozesse erlangen konnten, bleibt es ein offener Prozess, diese Konzepte schrittweise in eine *Grounded Theory der Digitalisierung von Bürger:innendiensten* zu integrieren. Diese Aufgabe ist gemäß der methodologischen Annahmen der Theorie jedoch nie abgeschlossen, da sich auch unser Forschungsfeld stetig im Wandel befindet. Mit fortschreitenden Prozessen soziotechnischer Innovation und

wechselnden politischen Richtlinien werden auch zukünftig neue Forschungsmöglichkeiten entstehen.

Es ist uns vor diesem Hintergrund bewusst, dass unsere Erkenntnisse nur einen momenthaften Erklärungsansatz bieten und darüber hinaus einigen Einschränkungen unterliegen. Zum einen beziehen sich die hier dargestellten Ergebnisse auf Baden-Württemberg und können aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands nur begrenzt auf andere Bundesländer übertragen werden. Unser Sample umfasst 19 leitfadengestützte halboffene Forschungsinterviews sowie zehn teilnehmende Beobachtungen, die wir in vier Kommunen und auf der Landkreisebene durchführen. Unser Vorhaben, die Perspektive der Dienstleister:innen hinzuzuziehen, gelingt uns jedoch nicht. Der selbstselektive Charakter unseres Samples führt zudem zu einer verstärkten Teilnahme von Personen, die dem Thema Verwaltungsdigitalisierung aufgeschlossen gegenüberstehen.

Zum anderen können wir durch die zeitliche Beschränkung des Forschungsprojekts und die oft langwierige Umsetzung von Digitalisierungsprozessen viele der Prozesse nicht vollständig mitverfolgen. Das Forschungsfeld ermöglicht uns zwar Einblicke in verschiedene Prozesse zu unterschiedlichen Zeitpunkten, erschwert jedoch das Erfassen von Anfang bis Ende. Dies bringt einige methodische Einschränkungen mit sich. Die Vergleichsheuristiken im Kern der GT erfordern üblicherweise im Rahmen des Samples ausreichend Fälle, um sowohl Ähnlichkeiten als auch Kontraste herauszuarbeiten. Diesem Anspruch können wir nur bedingt gerecht werden, da die Zahl der teilnehmenden Kommunen limitiert und darüber hinaus der Zeitraum der jeweiligen Kooperation begrenzt ist. Daher bietet sich uns auch keine Möglichkeit, Digitalisierungsprozesse vollständig ethnographisch zu begleiten und in ihrer Gestalt von Beginn an zu rekonstruieren.

Ganz im Sinne der GT betrachten wir unseren Forschungsprozess deshalb nicht als abgeschlossen oder gar endgültig, sondern sehen stets Potenzial für Weiterentwicklungen und weitere Anknüpfungen. Wir als Forschende sind uns darüber hinaus bewusst, dass wir theoretisches Vorwissen und alltagsweltliche Erfahrung in den Forschungsprozess mitbringen. Wir versuchen auch weiterhin, dies als Forschende zu reflektieren und unser Vorwissen so in Neugierde umzuwandeln.

Für zukünftige Forschungsprojekte bietet sich an, die Perspektive von Bürger:innen und Dienstleister:innen stückweise in unsere Forschungsergebnisse zu integrieren. Besonders diese fehlenden Perspektiven versprechen einen wertvollen Teil zum tieferen Verständnis der Digitalisierung von Bürger:innendiensten beizutragen. Auch eine Teilnahme an Vernetzungstreffen, wie beispielsweise der OZG-Taskforce, ist im Rahmen zukünftiger

Forschungsvorhaben denkbar, da sie uns Perspektiven auf übergeordnete politische Aushandlungsprozesse eröffnen würde. Dies würde die Erkenntnismöglichkeit der vielschichtigen Handlungsebenen und eine weitere Ebene bereichern und so ein vollständigeres Bild der hier ausgearbeiteten Aushandlungsprozesse ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Balzacq, T., Léonard, S., & Ruzicka, J. (2016). 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations*, 30(4), 494-531. <https://doi.org/10.1177/0047117815596590>
- Benz, A. (2017). Staatsorganisation, Föderalismusentwicklung und kommunale Selbstverwaltung: neue Herausforderungen, eingeschränkte Leistungsfähigkeit, horizontaler und vertikaler Koordinationsbedarf. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)/Journal for Comparative Government and European Policy*, 15(2), 395-416.
- Blumer, H. (1981). Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus. In A. B. Soziologen (Hrsg.). *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit 1+2* (5. Aufl.). Westdeutscher Verlag, S. 80-146.
- Bonß, W. (1997). Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit. In E. Lippert, A. Prüfert & G. Wachtler (Hrsg.), *Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft*. Westdeutscher Verlag, S. 21-42.
- Both, G. (2020). Christiane Floyd und partizipative Software-Entwicklung 1978ff. In B. Paul, C. Bath & S. Wenk (Hrsg.), *Geschlechterwissen in und zwischen den Disziplinen*. transcript Verlag, S. 79-88.
- BSI. (2021). *Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2021*. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Bundesministerium der Justiz (o.J.). *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG). § 1 Portalverbund für digitale Verwaltungsleistungen*. https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/__1.html
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (o.J.). *BundID. Basisdienst für digitale Leistungen*. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/digitale-identitaeten/bundid/bundid-node.html>
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2020). *Digitalisierungsprogramm OZG Bund - Reifegradmodell. Version 1.1*. BMI, Referat DGII4. https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reifegradmodell.pdf
- Buzan, B., Waeber, O., & Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner.
- Büchner, S. (2018). Zum Verhältnis von Digitalisierung und Organisation. *Zeitschrift für Soziologie*, 47(5), 332-348.
- Clarke, A. E. (1991). Social Worlds/Arenas Theory as Organizational Theory. In D.R. Maines (Hrsg.), *Social Organization and Social Process. Essays in Honor of Anselm Strauss*. Aldine De Gruyter, S. 119-158.
- Clarke, A. E. (2012). *Situationsanalyse: Grounded Theory nach dem Postmodern Turn*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93320-7>
- Clarke, A. E. & Gerson E. M. (1990). Symbolic Interactionism in Social Studies of Science. In H. S. Becker & M. M. McCall (Hrsg.), *Symbolic Interaction and cultural studies*. Univ. of Chicago Press, S. 179-214.
- Clarke, A. E., Washburn, R., & Friese, C. (2022). *Situational Analysis in Practice: Mapping Relationalities Across Disciplines* (2. Aufl.). Routledge.

- Crozier, M. & Friedberg E. (1993). *Die Zwänge kollektiven Handelns: Über Macht und Organisation*. Hain.
- Dewey, J. [1983] (2008). *The Middle Works, 1899-1924* (Vol.14: 1922). In J. A. Boydston (Hrsg.), Southern Illinois University Press.
- Dewey, J. [1902] (2004). Die Struktur der Forschung. In J. Strübing & B. Schnettler (Hrsg.), *Methodologie interpretativer Sozialforschung: klassische Grundlagentexte*. UVK, S. 223-244.
- Duden online (2024). *Suggerieren*. <https://www.duden.de/rechtschreibung/suggerieren>
- Durkheim, É. & Mauss, M. [1903] (1987). Über einige primitive Formen von Klassifikation. *Ein Beitrag zur Erforschung der kollektiven Vorstellungen*. In H. Joas (Hrsg.), *Schriften zur Soziologie der Erkenntnis*. Suhrkamp, S. 169-256.
- Emmerich, M. & Hormel, U. (2013). *Heterogenität-Diversity-Intersektionalität: Zur Logik sozialer Unterscheidungen in pädagogischen Semantiken der Differenz*. Springer-Verlag.
- EU-DSGVO. (2024). *Art. 9 EU-DSGVO. Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten*. <https://datenschutz-grundverordnung.eu/dsgvo/art-9-dsgvo-verarbeitung-besonderer-kategorien-personenbezogener-daten/>
- Everett C. Hughes (1971). Going Concerns: The Study of American Institutions. In E. C. Hughes, *The Sociological Eye*. Transaction Books, S. 52-64.
- Floyd, C. & Keil, R. (1983). Adapting Software Development for Systems Design with Users. In U. Briefs, C. Ciborra & L. Schneider (Hrsg.), *Systems Design for, with and by the Users*. North-Holland Publishing Company, S. 163-172.
- Halsbenning, S. (2021). Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der OZG-Umsetzung in der Kommunalverwaltung. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 58(5), 1038-1053. doi: <https://doi.org/10.1365/s40702-021-00765-5>
- Han, P. (2016). *Soziologie der Migration: Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven* (4. Aufl.). UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Heintz, B. (1998). Die soziale Welt der Wissenschaft. Entwicklungen, Ansätze und Ergebnisse der Wissenschaftsforschung. In B. Heintz, B. Nievergelt (Hrsg.), *Wissenschafts- und Technikforschung in der Schweiz*. Seismo Verlag, S. 55-94.
- Hill, M. [Knallerfrauen] (o.J.). *iPad* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&si=R7BRYku-hKGg0r3l&v=nPGY2T9r1Ok&feature=youtu.be>
- Hirsch-Kreinsen, H. (2017). Digitalisierung industrieller Einfacharbeit. *ARBEIT*, 26 (1), 7-32.
- Hirschauer, S. & Boll, T. (2017). Un/doing Differences. Zur Theorie und Empirie eines Forschungsprogramms. In S. Hirschauer (Hrsg.), *Un/doing differences. Praktiken der Humandifferenzierung*. Velbrück Wissenschaft, S. 7-26.
- Hofmann, M. (2020). *Prozessoptimierung als ganzheitlicher Ansatz*. Springer Gabler.
- Honer, A. (2011). Interview. In R. Bohnsack, W. Marotzki, & M. Meuser (Hrsg.), *Hauptbegriffe der Qualitativen Sozialforschung* (3., durchges. Auflage). Opladen, S. 94-99.

- Hughes, E. C. (1971). Going Concerns: The Study of American Institutions. In E. C. Hughes (Hrsg.), *The Sociological Eye*. Transaction Books, S. 52-64.
- James, W. [1907] (1931). *Pragmatism. A new name for some old ways of thinking*. Longmans, Green & Co.
- Kirchner, S. (2019). Digitalisierung: Reorganisieren ohne Organisation? In M. Apelt, I. Bode, R. Hasse, U. Meyer, V. v. Groddeck, M. Wilkesmann & A. Windeler (Hrsg.), *Handbuch Organisationssoziologie*. Springer Reference Sozialwissenschaften. doi: https://doi.org/10.1007/978-3-658-15953-5_35-1
- Klein, P. D. M. (o. J.). Definition: Braindrain. *Gabler Wirtschaftslexikon*. Abgerufen 1. April 2024, von <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/braindrain-30595>
- Krüger, A. (2022). *Soziologie des Wertens und Bewertens*. Vol. 8. UTB.
- Linton, R. (1936). *The Study of Man*. Appleton-Century-Crofts.
- Mergel, I. (2021). Digital transformation of the German state. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (Hrsg.), *Public administration in Germany*. Palgrave Macmillan, S. 331–347.
- Messerschmidt, A. (2018). Komplexität annehmen. Verflechtungen von Sexismus und Rassismus reflektieren gegen einen migrationsfeindlichen Konsens. In J. Bröse, S. Faas & B. Stauber (Hrsg.), *Flucht: Herausforderungen für Soziale Arbeit*. Springer-Verlag, S. 21-35.
- Misoch, S. (2019). *Qualitative Interviews*. De Gruyter Oldenbourg.
- Nationaler Normenkontrollrat (o.J.). *Digitale Verwaltung*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/digitaler-und-moderner-staat/digitale-verwaltung/digitale-verwaltung_node.html
- Ortlieb, S. & Auf der Heide, B. H. (1993). Benutzer bei der Software-Entwicklung angemessen beteiligen—Erfahrungen und Ergebnisse mit verschiedenen Konzepten. In K. Rödiger (Hrsg.), *Software-Ergonomie'93: Von der Benutzungsoberfläche zur Arbeitsgestaltung*. Vieweg+Teubner Verlag, S. 249-261.
- Ortmann, G., Windeler, A., Becker, A. & Schulz, H. (1990). *Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen*. Westdeutscher Verlag.
- OZG Leitfaden (2022). *11.2.1 Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG*. <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/11.2.1+Konzeptionelle+Kernaspekte+der+EfA+Nachnutzung>
- Pentland, B. T., Hærem, T., & Hillison, D. (2010). Comparing Organizational Routines as Recurrent Patterns of Action. *Organization Studies*, 31(7), 917-940. <https://doi.org/10.1177/0170840610373200>
- Plesner, U., Justesen, L. & Glerup, C. (2018). The transformation of work in digitized public sector organizations. *Journal of Organizational Change Management*, 31(5), 1176-1190.
- Prensky, M. (2001). Digital Natives, Digital Immigrants Part 1. *On the Horizon*, 9(5), 1-6. <https://doi.org/10.1108/10748120110424816>
- Rammert, W. (2016). Technik, Handeln und Sozialstruktur. In W. Rammert (Hrsg.), *Technik – Handeln – Wissen. Zu einer pragmatistischen Technik- und Sozialtheorie* (2. Aufl.). Springer VS, S. 3-41.

- Rammert, W. (1998). Was ist Technikforschung? Entwicklung und Entfaltung eines sozialwissenschaftlichen Forschungsprogramms. In B. Heintz, B. Nievergelt (Hrsg.), *Wissenschafts- und Technikforschung in der Schweiz*. Seismo Verlag, S. 161-194.
- Reckwitz, A. (2003). Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken: eine sozialtheoretische Perspektive. *Zeitschrift für Soziologie*, 32(4), 282–301.
- Reckwitz, A. (2008). Praktiken und Diskurse: Eine sozialtheoretische und methodologische Relation. In H. Kalthoff, S. Hirschauer & G. Lindemann (Hrsg.), *Theoretische Empirie: Zur Relevanz qualitativer Forschung*. Suhrkamp, S. 188-209.
- Salheiser, A. (2019). Natürliche Daten: Dokumente. In N. Baur & J. H. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Springer VS, S. 1119-1134.
- Schatzki, T. R. (1996). *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*. Cambridge University Press.
- Schatzki, T. R., Knorr Cetina, K. & von Savigny, E. (Hrsg.) (2001). *The practice turn in contemporary theory* (Vol. 44). Routledge.
- Schmidt, J. (2021). *Kaseya VSA: Wie die Lieferketten-Angriffe abliefen und was sie für uns bedeuten*. <https://www.heise.de/hintergrund/Kaseya-VSA-Wie-die-Lieferketten-Angriffe-abliefen-und-was-sie-fuer-uns-bedeuten-6129656.html>
- Scholta, H., Niemann, M., Halsbenning, S., Räckers M. & Becker J. (2019). Fast and federal—policies for next-generation federalism in Germany. *Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, 3273–3282. doi: 10.24251/HICSS.2019.395
- Schubert, K. & Klein, M. (Hrsg.) (2018). *Das Politiklexikon. Begriffe · Fakten · Zusammenhänge*. Dietz.
- Shalin, D. N. (1986). Pragmatism and Social Interactionism. *American Sociological Review*, 51(1), 9-29.
- Strauss, A. L. (1993). *Continual Permutations of Action*. Aldine de Gruyter.
- Strübing, J. (1997). Symbolischer Interaktionismus revisited: Konzepte für die Wissenschafts- und Technikforschung. *Zeitschrift für Soziologie*, 26(5), 368-386.
- Strübing, J. (2004). *Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strübing, J. (2008). Pragmatismus als epistemische Praxis. Der Beitrag der Grounded Theory zur Empirie-Theorie-Frage. In H. Kalthoff, S. Hirschauer, & G. Lindemann (Hrsg.), *Theoretische Empirie. Zur Relevanz qualitativer Forschung*. Suhrkamp, S. 279-311.
- Strübing, J. (2013). *Qualitative Sozialforschung: Eine komprimierte Einführung für Studierende*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Strübing, J. (2017). Where is the Meat/d? Pragmatismus und Praxistheorien als reziprokes Ergänzungsverhältnis. In H. Dietz, F. Nungesser & A. Pettenkofer (Hrsg.), *Pragmatismus und Theorien sozialer Praktiken. Vom Nutzen einer Theoriedifferenz*. Campus, S. 41-75.

- Strübing, J. (2018). *Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung* (2. Aufl.). De Gruyter.
- Strübing, J. et al. (2018). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. Ein Diskussionsanstoß. *Zeitschrift für Soziologie*, 47(2), 83-100.
- Strübing, J. (2021). *Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatistischen Forschungsstils* (4. Aufl.). Springer VS.
- Strübing, J. (2022). *Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung* (2. Aufl.). De Gruyter.
- Strübing, J., Hirschauer, S., Ayaß, R., Krähnke, U., & Scheffer, T. (2018). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. Ein Diskussionsanstoß. *Zeitschrift für Soziologie*, 47(2), 83-100.
- Tagesschau. (2021). *Mehr als 100 Behörden erpresst: Hacker verschlüsseln Daten.* <https://www.tagesschau.de/investigativ/br-recherche/ransomware-103.html>
- Thomas-Olalde, O. & Velho, A. (2011). Othering and its effects—Exploring the concept. In H. Niedrig & C. Ydesen (Hrsg.), *Writing postcolonial histories of intercultural education*. Lang, S. 27-51.
- Vertovec, S. (2012). “Diversity” and the Social Imaginary. *European Journal of Sociology*, 53(3), 287-312.
- Viola, T. (2022). Routine/Gewohnheit. In M. Berek et al. (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Gedächtnisforschung*. Springer VS, S. 1-14. https://doi.org/10.1007/978-3-658-26593-9_24-1
- Wehrheim, J. (2018). Kritik der Versicherheitlichung: Thesen zur (sozialwissenschaftlichen) Sicherheitsforschung. *Kriminologisches Journal*, 50(3), 211-221.
- Weinmann, M. & Straub, S. (2021). Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ette, S. Straub, M. Weinmann & N. F. Schneider (Hrsg.), *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Barbara Budrich, S. 197-222.

Glossar

BITBW: Die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (abgekürzt BITBW bzw. Kurzbezeichnung: IT Baden-Württemberg) ist seit dem 1. Juli 2015 die zentrale IT-Dienstleisterin des Landes Baden-Württemberg. Sie wurde als Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des Innenministeriums errichtet und wird als Landesbetrieb geführt (<https://bitbw.de/>).

Digital immigrants: Der Begriff "digital immigrants" (Prensky, 2001) steht im Gegensatz zum Begriff "digital natives" und bezeichnet Personen, die die digitale Welt erst im Erwachsenenalter kennen- und mit ihr umzugehen lernen.

Digital natives: Der Begriff "digital natives" (Prensky, 2001) bezeichnet im Sinne des englischen Begriffs "native speaker" (dt. Muttersprachler:in) Personen, die in der digitalen Welt aufgewachsen sind. Im Gegensatz zu dieser Bezeichnung stehen die "digital immigrants".

E-Government (dt. E-Regierung / E-Verwaltung): E-Government ermöglicht Bürger:innen und Unternehmen den unkomplizierten und zeitlich unabhängigen Zugang zu den Leistungen des Staates durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien. Um die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern, ist im August 2013 das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) in Kraft getreten.

EfA-Prozess: Das Einer-für-Alle-Prinzip, kurz EfA, ist ein wichtiger Baustein für die OZG-Umsetzung von Bund, Ländern und Kommunen und damit ein Schritt zur schnellen, flächendeckenden Verwaltungsdigitalisierung. Jede Leistung soll so digitalisiert werden, dass andere Länder sie nachnutzen können, ohne den Online-Prozess selbst entwickeln zu müssen. Das heißt: Wenn Land A bereits einen Antrag für Wohngeld digitalisiert hat, profitiert Land B davon, weil es keinen eigenen Antrag digitalisieren muss, sondern sich der Lösung aus Land A anschließen kann.

Ende-zu-Ende-Digitalisierung: Das OZG-Änderungsgesetz strebt an, dass in Deutschland eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung zum Standard wird, wodurch der gesamte Prozess eines Antrags, von der Antragstellung bis zur Bearbeitung des Bescheids, künftig vollständig digital erfolgen soll (<https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/ende-zu-ende-digitalisierung/ende-zu-ende-digitalisierung-node.html>).

Komm.ONE: Die Komm.ONE (ehemals ITEOS) ist eine Anstalt öffentlichen Rechts, die Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung für kommunale Körperschaften beschafft, entwickelt und betreibt und unterstützende Dienstleistungen der Personalverwaltung sowie Beratungs- und Schulungsleistungen erbringt. Das Land Baden-Württemberg und die Kommunen sind Träger:innen der Komm.ONE (<https://www.komm.one/startseite>).

Onlinezugangsgesetz: Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (kurz Onlinezugangsgesetz oder OZG) aus dem Jahr 2017 verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, bis spätestens Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und diese miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen (§ 1 OZG). <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>

Registermodernisierungsgesetz: Das Registermodernisierungsgesetz ermöglicht es, Verwaltungsdaten mittels einer stabilen Identifikationsnummer, der Steuer-ID, sicher und datenschutzkonform der entsprechenden Person zuzuordnen. Durch dieses Gesetz kann die Bundesregierung das "Once-Only"-Prinzip umsetzen. Dies bedeutet, dass bereits in den Registern hinterlegte Informationen und Nachweise nicht wiederholt vorgelegt werden müssen. Zusätzlich wird die Qualität der Registrierungsdaten langfristig verbessert. <https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/registermodernisierungsgesetz.html>

service-bw: service-bw ist die zentrale E-Government-Plattform des Landes Baden-Württemberg. Das Serviceportal bietet Bürger:innen sowie Unternehmen einen umfassenden Zugang zu digitalen Verwaltungsdienstleistungen und Informationen. Das Serviceportal service-bw ist in § 2 Abs. 2 des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sowie in § 15 des EGovernment-Gesetzes Baden-Württemberg (EGovG BW) verankert, was seine rechtliche Grundlage und Bedeutung im Rahmen der digitalen Verwaltung (E-Government) unterstreicht.

Interviewleitfaden

I. Begrüßung, Smalltalk und Vorstellung unseres Projekts

Thema: Digitalisierung von kommunalen Bürger:innendiensten

Uns interessiert der praktische Vollzug der Digitalisierung (Aushandlungsprozesse, Koordinationsleistungen, alltägliche Aufgaben, Probleme und Hindernisse)

II. Einstieg

Können Sie uns zum Einstieg vielleicht einmal schildern, was Ihre Aufgabe in Bezug auf Digitalisierung in der Stadt Balingen ist?

- Welchen Ausbildungshintergrund haben Sie?
- Welche Vorerfahrungen (im Bereich Digitalisierung) haben Sie?
- Wie sind Sie auf diese Position gekommen?
- Welche Aufgaben konkret umfasst die Stelle?
- Wie sieht ein typischer Arbeitstag aus?

III. Projektarbeit

Können Sie uns etwas darüber erzählen, in welchen Projekten Sie gerade mitarbeiten?

- Welche Aufgabe fällt Ihnen jeweils zu?
- Welche Aufgaben müssen grundsätzlich bewältigt werden?
- Welche Teammitglieder gibt es?
- In welchem Stadium ist das Projekt?
- Welche Erfolge können/konnten erzielt werden?
- Welche Herausforderungen gibt/gab es?
- Welche Projekte fallen in den Bereich Bürger:innendienste? Welche Spezifika ergeben sich dort?

IV. Weitere Themen

- Welche Gesetze, Regeln sind in diesen Projekten wie aufgetreten?
- Sind Fremdfirmen eingebunden? Wenn ja, welche Herausforderungen gibt es hier?
- Welcher Art ist die Grenze zwischen Verwaltung / Fremdfirmen?
- Was wird als Programmierung begriffen?
- Wie werden die Auftraggebenden bezeichnet?
- (Wie) Wird regelbrechendes Verhalten sanktioniert?

- Gibt es Schwierigkeit bei der Ende-zu-Ende-Digitalisierung?

V. Offene Punkte

Würden Sie gerne noch irgendetwas erwähnen, das bisher nicht angesprochen wurde?

VI. Weitere Zusammenarbeit

Wie können wir weiterhin zusammenarbeiten?

- Welche Mitarbeitenden können wir ansprechen?
- Welche Möglichkeit gibt es, ein Projekt mitzuverfolgen?
- Welche Möglichkeit zur beobachtenden Teilnahme an Meetings gibt es?
- Besteht die Offenheit für ein zweites Interview? (Wenn Bedarf)

Danke

Zum Ende unseres Forschungsprojektes danken wir allen Gesprächspartner:innen aus Kommunen und Landkreisen für die Bereitschaft, ihr Wissen, ihre Begeisterung und offene Einblicke mit uns zu teilen. Ohne Sie wären die Seiten dieses Berichtes leer.

Forschungsprojekte dieser Größenordnung sind, über ihre enge Verknüpfung mit dem entsprechenden Forschungsfeld hinaus, vornehmlich eine Teamleistung. In unserem Fall blicken wir zurück auf eineinhalb Jahre kontinuierlicher Zusammenarbeit, mit all ihren Höhen und Tiefen. Dass wir am Ende zu dem vorliegenden Ergebnis kommen konnten, verdanken wir in besonderem Maße unserem Professor, Dr. Jörg Strübing. Im Sinne vorbildlichen Teamgeistes waren wir über die Monate ein Team aus acht Forscher:innen, von denen eine Person eben deutlich mehr Erfahrung vorweisen konnte – und am Ende gelegentlich entschied, wo es als nächstes lang gehen sollte. Von dieser kollegialen Atmosphäre des miteinander Neugierigseins, des Grübelns, Fluchens und Freuens haben wir alle und besonders dieser Bericht profitiert. Für die Hilfestellung beim Einarbeiten in einen für uns weitgehend unbekanntem Forschungsstil, für die theoretischen Inspirationen und Analysesitzungen sind wir sehr dankbar und nehmen, auf je eigene Weise, neue soziologische Impulse mit in unsere weitere Laufbahn. Wir blicken zurück auf eineinhalb Jahre fruchtbare Zusammenarbeit und ein grandioses Retreat.

Lieber Jörg, wir sind froh, dass du dein letztes Lehrforschungsprojekt mit uns gemeinsam durchlebt hast.

In diesem Sinne: Herzlichen Dank!

Victoria Agyekum

Leonie Holdik

Yane Kramer

Daria Lenska

Lina-Camille Petry

Teresa Sauter

Daniel Wolf