2. Theoretischer Rahmen

2.1 Digitalisierung als Verwaltungsreformprogramm

Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung kann als eine spezifische Variante von Verwaltungsreformen angesehen werden (vgl. Kuhlmann/Heuberger 2021), die in unterschiedliche diskursive und regulative Kontexte eingebettet ist. Dabei kommt in Deutschland spezifischen Gesetzen und Normierungen (z.B. E-Government-Gesetze von Bund und Ländern, Onlinezugangsgesetz) eine besondere Rolle zu, wenngleich deren Wirksamkeit durchaus strittig ist (Proeller et al. 2022; Geis 2021; Seckelmann 2021). Ferner prägen politische Programme und Verlautbarungen (z.B. Koalitionsvertrag 2021; Tallinn Declaration 2017) sowie lokale Konzeptentwicklungen (z.B. kommunale Digitalisierungsstrategien; vgl. Vellani/Kuhlmann 2024) die Reformdiskurse und -praktiken. Institutionell ist die Verwaltungsdigitalisierung auf den verschiedenen politischen Ebenen durch Digitalisierungsbeauftragte und „Chief Digital/Data Officers" sowie auf der föderalen Ebene durch den IT-Planungsrat und die Föderale IT-Kooperation FITKO inzwischen fest verankert (vgl. Initiative Stadt.Land.Digital 2022; Lühr 2020; Heuberger 2023). Diese (und weitere) Merkmale rechtfertigen es, Verwaltungsdigitalisierung als ein Verwaltungsreformprogramm zu betrachten und zu analysieren (vgl. Veit et al. 2019; Heuermann 2018: 15–17; Dunleavy et al. 2006).

Digitalisierung als Verwaltungsreform

Verwaltungsreformen sind als „Polity-Policy" ein spezifisches Politikfeld und betreffen unmittelbar die Strukturen (fachlich-)politischen Handelns, wodurch sie erheblichen Einfluss auf die weitere Policy-Formulierung und Implementation haben (Kuhlmann/Wollmann 2011). Aus Sicht der Verwaltungs- und Politikwissenschaft stellen Verwaltungsreformen einen komplexen Untersuchungsgegenstand dar, der sowohl methodologische als auch analytische Probleme birgt (Wollmann 2006). Nach Wollmann (2006: 207–208) ist Verwaltungsreformpolitik darauf gerichtet, die bestehenden institutionellen Strukturen durch den Einsatz geeigneter Strategien und Maßnahmen zu verändern. Dieser Institutionenbegriff ist dabei umfangreich auszulegen; so können laut Wollmann neben der Organisation u.a. auch personelle Faktoren, die Verwaltungskultur und auch Qualifikationsbedingungen durch Verwaltungsreformen adressiert werden. Die *Institutionenevaluation* ist daher geeignet, ein Verwaltungsprogramm wie die aktuellen Digitalisierungsbemühungen in Deutschland dahingehend zu beurteilen, inwieweit eine digitale Transformation im obigen Sinne stattfindet und welche konkreten Veränderungen dabei sichtbar werden.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Institutionenevaluation

Im Rahmen der Institutionenevaluation oder *process evaluation* sind die institutionellen Veränderungen in diesem weiteren Sinn zu erfassen. Als Forschungsprogramm untersucht sie Verlauf und (Etappen-)Ergebnis dieser Veränderungsprozesse (abhängige Variable) unter Berücksichtigung der einflussnehmenden Rahmenbedingungen und weiteren Faktoren im Implementierungsprozess (unabhängige Variable) (Wollmann 2006; vgl. Christensen et al. 2003).

Performanzevaluation

Als weitere Untersuchungsgröße von Verwaltungsreformen gilt in der Regel die Performanz von Verwaltungen. Vor allem im Rahmen der Verwaltungsreformen des New Public Management ab den 1980er Jahren und ausgehend vom angelsächsischen Sprachraum wurde die *Performanzevaluation* sowohl ex ante (vgl. Moore 2013), als auch ex post (vgl. Pollitt/Bouckaert 2017: 86–87; OECD 2005; Christensen et al. 2003) propagiert. Die (veränderte) Performanz von Verwaltungen durch Digitalisierung soll hier in den Bereichen Dauer von Verwaltungsakten, Kostenreduktion und Belastungssituation der Beschäftigten erhoben werden. Eine weitere Performanzvariable ist auch die Nutzung von digitalen Transaktionsangeboten durch die Bürger. Materielle Leistungsverbesserungen (*Output-Evaluation*) sind mit unserem Forschungsdesign dagegen nicht zu erheben.

2.2 Entwicklungsstufen der Digitalisierung

Um Digitalisierung angemessen zu untersuchen, ist zunächst zu klären, was genau darunter verstanden wird. Mergel et al. (2019) heben hervor, dass der Digitalisierungsbegriff selbst mit keinem einheitlichen Verständnis einhergeht. Die Autorinnen unterscheiden daher drei „Phasen" der Digitalisierung:

> *Digitization* (oder auch *Elektronifizierung*) bezieht sich auf eine einfache Umsetzung analoger Prozesse in eine digitale Form. Wirkliche Prozessveränderungen gehen damit nicht einher.
>
> *Digitalisierung* (*digitalization*) bezeichnet die Einführung wirklicher digitaler Prozesse, insbesondere die Ermöglichung von Online-Transaktionen wie die medienbruchfreie Stellung eines Bauantrag. Hier werden also die spezifischen Möglichkeiten digitaler Technologien (u.a. Echtzeit-Datenaustausch, algorithmische Entscheidungen, Onlineterminvereinbarungen) genutzt, um qualitativ neue Prozesse zu schaffen.
>
> *Digitale Transformation* bezeichnet den umfangreicheren Wandel der Organisation und Kultur einer Verwaltung als Ganzes, der durch die Digitalisierung entweder bewusst herbeigeführt wird oder ggf. nicht-intendierte Folge der Digitalisierung ist (Mergel et al. 2019; Mergel 2019: 164–165).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In dieser Unterscheidung wird also auf unterschiedliche Phasen des Digitalisierungsprozesse zurückgegriffen. Dies gilt auch für das Konzept digitaler Reifegrade (*digital maturity*), das sich als Instrument zur Erhebung von Digitalisierungsfortschritt durchgesetzt hat (vgl. Wirtz/Piehler 2010: 12–13; Fountain 2001; Layne/Lee 2001; Wescott 2001; Moon 2002; Coursey/Norris 2008: 524; Schwab et al. 2019: 11–13). Dieses Instrument hat zwar die Schwierigkeit, dass es von einem technologischen Determinismus ausgeht, bei dem Digitalisierung linear ‚reift' (vgl. auch Coursey/Norris 2008). Allerdings unterliegen die Digitalisierungsprogramme der Verwaltungen oft demselben Determinismus. Beispielsweise verwendet das OZG ebenfalls ein Reifegrad-Modell (OZG-Leitfaden 2022). Es sollte insofern berücksichtigt werden, dass die Reifegrade weder statisch noch vollständig voneinander abgrenzbar sind. Grenzen können einerseits unscharf verlaufen und andererseits können die Phasen parallel auftreten. Ebenso ist nicht automatisch anzunehmen, dass ein höheres Reifestadium besser ist als eine niedrigere Stufe (vgl. Andersen/Henriksen 2006).

Auch wir wollen prinzipiell auf dieses Modell zurückgreifen und unterscheiden analytisch zwischen unterschiedlichen Stufen hinsichtlich der Komplexität und des Umfangs der Digitalisierung, um den Reife- und Fortschrittsgrad der Digitalisierung empirisch messbar zu machen. Die üblichen Modelle konzentrieren sich auf die Digitalisierung im Verhältnis von der Bevölkerung zur Verwaltung bzw. umgekehrt (*citizen-to-government*, C2G). Damit wird für die Einteilung in einen Reifegrad in erster Linie die Schnittstelle von Verwaltungskunden und Behörde insb. über Mailverkehr, Online-Portale usw. betrachtet, also die *Verwaltung-Bürger-Interaktion*. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anforderungen insb. des OZG hat diese kundenorientierte Perspektive für den Digitalisierungsdiskurs in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Oftmals sind es jedoch die innerbehördlichen Prozesse oder auch die Einbindung von externen Behörden (*government-to-government*, G2G), an denen die mit der Digitalisierung angestrebte Beschleunigung der Verwaltung auf Hürden stößt. Ohne elektronische Aktenführung kommt es zu Medienbrüchen, erheblichen Transaktionskosten und zeitintensiven Beteiligungsverfahren (vgl. Bogumil/Gräfe 2022a, b). Um diese – für die Bürger ‚unsichtbaren' – Prozesse ebenfalls unter dem Gesichtspunkt ihrer Digitalisierung zu betrachten, soll ergänzend zur Verwaltung-Bürger-Interaktion auch die Digitalisierungsreife der inter- bzw. intra-behördlichen Interaktion erfasst werden. Diese Entwicklungsstufen der Digitalisierung am Beispiel der fünf Reifegrade sind in Tabelle 1 erläutert.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 1: Entwicklungsstufen der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung

Reifegrad	**Interaktion Bürger – Verwaltung (C2G)**	**Inter- und intrabehördliche Interaktion (G2G)**
Information	Verwaltungen stellen den Bürgern Informationen auf elektronischem Wege zur Verfügung, etwa über Internetseiten, soziale Medien oder Handy-Applikationen.	Es findet ein digitales Wissensmanagement z.B. über ein Intranet statt. Dennoch ist eine aktive Informationsbeschaffung durch Beschäftigte nötig.
Kommunikation	Bürger können mit den Verwaltungen über E-Mails, Service-Terminals oder digitale Assistenten in direkte elektronische Kommunikation treten, um Anfragen zu stellen oder Verwaltungsakte vorab zu besprechen. Formulare können heruntergeladen und ausgedruckt werden.	Behörden kommunizieren über E-Mail. Eingegangene Dokumente und Anträge werden ausgedruckt und medienbruchbelastet weiterbearbeitet.
Transaktion	Beantragungen von Verwaltungsleistungen können elektronisch abgeschlossen werden. Der medienbruchfreie digitale Abschluss der betreffenden Verwaltungstransaktion wird hier in der Regel als Idealzustand angestrebt.	Eine kollaborative Bearbeitung von Vorgängen wird ermöglicht, indem alle Beteiligten eine auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmte Dokumentenablagestruktur erhalten (Dokumentenmanagementsystem, Mandantensteuerung) und über ein Datenbanksystem in Echtzeit verbunden sind. Der Datenaustausch ist medienbruchfrei möglich.
Integration	Digitale Verwaltungsleistungen sind in übergreifende E-Government-Portale integriert und durch übergreifende Servicekonten und Postfächer miteinanderverknüpft. Bereits bei der Verwaltung hinterlegte Daten werden bei Antragstellungen nicht erneut abgefragt.	Durch umfangreiche elektronische Schnittstellen ist ein Abgleich und eine Zusammenführung von Daten aus Informationssystemen oder Registern über Verwaltungsebenen und/oder Verwaltungssektoren hinweg möglich.
Automatisierung	Abläufe wie z.B. eine Antragsstellung werden zum Teil oder vollständig automatisiert abgewickelt. In diesem Fall führen einmalig ausgelöste Ereignisse (durch Bürger oder bestimmte Voraussetzungen) zu einer Kette von Datenabfragen auch über Behörden hinweg, Plausibilitätsprüfungen werden (ggf. unter Zuhilfenahme künstlicher Intelligenz) durchgeführt und regelbasierte Überprüfungen werden elektronisch vorgenommen. Am Ende steht ein Ergebnis, das mittelbar oder unmittelbar zu einem Verwaltungsakt führt.	

(Quelle: eigene Zusammenstellung; vgl. Wirtz/Piehler 2010: 12–13; Schwab et al. 2019: 11–13)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Digitalisierung von Verwaltung-Bürger-Interaktionen

Es wird unterschieden zwischen der digitalen Antragstellung als reinem Inputvorgang von Bürgern bzw. Unternehmen zum Amt (C2G bzw. B2G) und der Digitalisierung des weiteren Verwaltungsverfahrens mit all seinen internen und interbehördlichen Prozessschritten. Die digitale C2G / B2G-Interaktion nimmt in ihrer am wenigsten fortgeschrittenen Variante die bloße Form eines Webseitenangebots mit Informationen und Downloadfunktion für auf Papier einzureichende Formulare an. Weiter fortgeschritten ist dann die Möglichkeit digitaler Kommunikation per E-Mail, bei der Unterlagen auch z.B. als PDF-Datei eingereicht werden können. Von wirklicher Digitalisierung, die über eine elektronische Version analoger Verfahrensschritte hinaus geht (Mergel et al. 2019), ist dagegen ab der Transaktionsstufe zu sprechen. Hierbei wird den Bürgern/Unternehmen die vollständige Abwicklung einer Verwaltungsinteraktion über das Internet inklusive aller damit verbundenen Workflows ermöglicht. Über ein *Online-Portal* erfolgt dabei die *Authentifizierung* über ein Nutzerkonto, das Hochladen von Unterlagen (*Cloud-Speicher*), eine digitale Formularausfüllung und -einreichung und die Bezahlung (*E-Payment*) ganz ohne Medienbruch.

Verwaltungsinterne Digitalisierung

Die verwaltungsinterne Digitalisierung ist Realität, seitdem der Computer vor Jahrzehnten in den Behörden Einzug gehalten hat. In nahezu allen Ämtern werden heute sogenannte *Fachverfahren* als spezifische Fachprogramme der entsprechenden Verwaltungsbereiche eingesetzt. Diese sind somit überwiegend zur Grundlage der Verwaltungsarbeit geworden. Andere wichtige Digitalisierungsschritte wie die Einführung der *elektronischen Aktenführung* sind dagegen noch längst nicht flächendeckend verbreitet. Die E-Akte fungiert als digitaler Aktenschrank und ist eine wesentliche Voraussetzung für vollständig digitales Arbeiten in der Verwaltung. Für eine sinnvolle Bearbeitung insb. von digitalen Anträgen ist allerdings zumeist ein *Dokumentenmanagementsystem* (DMS) als fortgeschrittenere Form der E-Akte erforderlich. Ein DMS ermöglicht eine ‚intelligentere' Daten- und Dokumentenablage, mit der oft auch ganze Verwaltungsworkflows abgebildet werden können. Vor allem ermöglicht ein solches System eine Mandantensteuerung, wonach alle Beteiligten einen gleichzeitigen Echtzeitzugriff auf die Daten entsprechend ihrer Rolle haben.

Integration von digitalen Verwaltungsleistungen

In einem fortgeschrittenen Stadium fügt sich eine Verwaltungsleistung als vollintegrierter Teil in eine nationale E-Government-Plattform ein. Wie im OZG angelegt, sollen Bürger und Unternehmen alle Verwaltungsdienstleistungen über einen einheitlichen Online-Zugang erreichen können, den *Portalverbund* (Gräfe 2024). Doch auch die Datensysteme der Behörden sind dazu entsprechend über Schnittstellen wechselseitig zu verknüpfen, was die organisationale Integration und Interoperabilität von IT-Systemen, Datenstrukturen und Verwaltungsprozessen voraussetzt, die etwa durch zentrali-

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sierte Register, Standardisierung und/oder Clearing-Stellen erreicht werden muss (Kubicek 2006; Kubicek et al. 2011; Layne/Lee 2001).

Integrierte Register schaffen zudem die Möglichkeit, Bürger bzw. Unternehmen von einigen Verwaltungs-Interaktionen zu entlasten. So wird im Konzept „Once-Only" eine Verwaltung angestrebt, in der die Bürger nicht länger dieselben Daten und Dokumente gleich mehrfach in unterschiedlichen Behörden vorbringen müssen. Stattdessen sollen diese künftig zwischen den Verwaltungen so ausgetauscht werden können, dass sie stets dort vorliegen, wo sie benötigt werden. Auch wird hierbei angestrebt, dass Bürger nicht länger Bescheide und Urkunden der einen Verwaltung zu nächsten tragen müssen, sondern auch dies mithilfe integrierter und bestenfalls automatisierter Verwaltungsdatenbanken entfallen kann.

Automatisierung

Die *Automatisierung* von Verwaltungsverfahren oder Teilprozessen steht insofern schon fast klassisch im Zentrum der Diskurse um den Technikeinsatz in Verwaltungsarbeit (vgl. z.B. Zuboff 1988). Automatisierung kann dabei definiert werden als „einen Prozess oder eine Einrichtung bezeichnend, der oder die unter festgelegten Bedingungen ohne menschliches Eingreifen abläuft oder arbeitet" (DIN IEC 60050–351 zit. n. Heinrich et al. 2017: 2). Bezogen auf den Reifegrad der Automatisierung ist bereits heute das automatisierte Einholen von Auskünften denkbar. Auch die automatische Information der Antragstellenden über den Verfahrensfortgang, z.B. per Mail, kann zeitintensive Nachfragen vermeiden. Möglich ist, dass Antragsunterlagen noch vor der Antragsstellung durch einen Algorithmus geprüft werden, um die Verwaltung im eigentlichen Verfahren zu entlasten (Joswig 2021: 155). Gleichzeitig werden Entwicklungen rund um algorithmische Entscheidungssysteme (vgl. Yeung 2018; Kette 2021) insb. in der öffentlichen Verwaltung u.a. aus professions-ethischer und Datenschutzperspektive kritisch beobachtet. Die „Datafizierung" (Cukier/Mayer-Schoenberger 2013; Fadavian et al. 2019) und „Big Data Analytics" sowie „Künstliche Intelligenz" werden darüber hinaus mit weiteren Potenzialen für Beschleunigung und Effizienz, aber auch gesellschaftlichen Risiken in Verbindung gebracht.

2.3 Digitalisierungsbarrieren

Digitalisierung stößt häufig an bestimmte Grenzen. Die potenziellen Barrieren erstrecken sich über verschiedene Ebenen und können zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Digitalisierungsprozesses auftreten. Neben den Herausforderungen hinsichtlich der für die Digitalisierung notwendigen Koordination und Kooperation im föderalen System (vgl. Rackwitz et al. 2021; Heuberger 2023; Kuhlmann et al. 2020) ergeben sich auch im Implementationsprozess Hürden.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bezüglich der Digitalisierungsbarrieren liegt eine Reihe von Vorschlägen zur konzeptionellen Einordnung und Typisierung vor (z.B. Moon 2002; Savoldelli et al. 2014; Lam 2005; Ebrahim/Irani 2005; Scholl/Klischewski 2007). Wir unterscheiden in Anlehnung an die verschiedenen Vorschläge prinzipiell zwischen politischen, rechtlichen, personellen, ökonomischen und technologischen Barrieren der Digitalisierung (Bogumil/Kuhlmann 2021).

Politische Barrieren

Zu den *politischen* Barrieren gehört im deutschen Bundesstaat die komplizierte Zuständigkeitsverteilung zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, die dazu führt, dass Verwaltungsdigitalisierung unterschiedlichen Steuerungslogiken unterliegt. Verwaltungsleistungen werden in Deutschland von einer Vielzahl unterschiedlicher Stellen erbracht. Die überwiegende Zahl der Verwaltungsleistungen entspringt dabei bundesrechtlichen Regeln, doch werden diese im Regelfall nicht durch die Bundesverwaltung (z.B. Bundespolizei, Zoll) wahrgenommen, sondern durch die Länder und Kommunen ausgeführt. Auch die Länder haben eigene wichtige Gesetzgebungskompetenzen (z.B. Landesbauordnung), die entweder durch die Landesverwaltung selbst oder durch die Kommunen als Teil der Länder erbracht werden (siehe für eine Übersicht Tabelle 2).

Tabelle 2: Digitalisierung und Verwaltungsföderalismus in Deutschland

Regelungskompetenz	**Vollzugszuständigkeit**	**Anzahl erfasster Verwaltungsleistungen im Leistungskatalog „LeiKa“** (insg. 2369 Leistungen)
Bundesebene	Vollzug durch Bundesebene	358
	Vollzug durch Landesebene	1485
	Ausführungsvorschriften durch Landesebene, Vollzug durch kommunale Ebene	
Bundesebene (aber Abweichungsrecht der Länder)	Vollzug durch Landesebene	
	Ausführungsvorschriften durch Landesebene, Vollzug durch kommunale Ebene	
Landesebene	Vollzug durch Landesebene	297
	Vollzug durch kommunale Ebene	
Kommunale Ebene	Vollzug durch kommunale Ebene	23

(Quelle: eigene Darstellung; Stocksmeier/Hunnius 2018: 8–9; Zahl der im LeiKa erfassten Verwaltungsleistungen ohne Verrichtungen)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bei den allermeisten Verwaltungsleistungen fallen damit die Zuständigkeiten zur Digitalisierung auseinander. Denn die Vollzugsbehörden, insb. wenn es sich um Kommunen handelt, deren Selbstverwaltung und Organisationshoheit verfassungsrechtlich geschützt ist, müssen die wesentlichen Aspekte der Digitalisierung selbst implementieren. Dazu gehört die Anschaffung von Hardware und Software ebenso wie die Anbindung an Online-Portale, IT-Basiskomponenten und Datenbanken. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen aber weiterhin durch Bund und/oder Länder geschaffen werden.

Verwaltungsdigitalisierung zwischen Top-Down und Bottom-Up

Um die Verwaltungsdigitalisierung zu fördern und insb. die Kommunen zu unterstützen, wurde im Zuge der OZG-Umsetzung das „Einer für Alle"-Prinzip (EfA) eingeführt. Hierbei wurden die zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen in Themenfelder aufgeteilt. Jeweils ein Bundesland übernimmt im Tandem mit dem zuständigen Bundesministerium die Federführung für die Digitalisierung der entsprechenden Leistungen des Themenfeldes. Die Idee ist, dass die so entwickelten und betriebenen digitalen Leistungen dann von den übrigen Bundesländern sowie Kommunen nachgenutzt werden. So sollen Doppelarbeiten bei der Digitalisierung vermieden werden.

Die Digitalisierung der deutschen Verwaltung ist aber nicht nur als ein Top-Down-Reformprozess zu begreifen. In einigen Fällen bestehen auch bereits erfolgreiche digitale Angebote von einzelnen Kommunen, z.B. für einen digitalen Bauantrag (Joswig 2021), die aus eigenem Antrieb entwickelt wurden und heute als „Insellösungen" (Peuker 2015: 63) fortbestehen. Bisherige Fallstudien verdeutlichen immer wieder, dass Digitalisierung in einem komplexen Geflecht von Akteuren stattfindet, die maßgeblich in den Digitalisierungsprojekten sind, darunter die Kommunalpolitik, die Fachämter selbst, Bund und Länder, IT-Dienstleister und Rechenzentren, Beratungsfirmen und kommunale Spitzenverbände sowie viele Weitere (Bogumil/Gräfe 2023: 20–24; vgl. z.B. Heuermann et al. 2018; Bogumil/Gräfe 2022a). Im Ergebnis ist eine große Heterogenität sowohl der Rahmenbedingungen und eingesetzten Softwarelösungen in den Vollzugsverwaltungen zu verzeichnen, aber eben auch im Hinblick auf bestehende Angebote an digitalen Verwaltungsleistungen.

Rechtliche Barrieren

Rechtliche Hürden liegen vor allem im deutschen Datenschutz- und Verwaltungsverfahrensrecht und den sich daraus ergebenden Authentifizierungs- und Schriftformerfordernissen, Auskunftssperren, Aufbewahrungspflichten und Einschränkungen beim zwischenbehördlichen Datenaustausch. Es gibt einige Beispiele, bei denen Rechtslagen die Digitalisierung ausschließen. So wird etwa aus Sicherheitserwägungen eine face-to-face Inaugenscheinnahme von Antragstellenden zwecks Abgleichs mit deren Passfoto verlangt. Häufig werden zudem physische Unterschriften oder Stempel als „Echtheitsnachweis" eingefordert.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Organisatorische Hindernisse

Zu den *organisatorischen* Problemlagen gehört, dass häufig übersehen wird, dass Digitalisierung über die bloße Umwandlung eines (häufig schlechten) analogen Prozesses in einen Digitalen hinausgeht. Echte Digitalisierung heißt, dass die digitalen Technologien genutzt werden, um völlig neue Prozesse zu schaffen, die analog gar nicht möglich wären. So sollten die Möglichkeiten von Echtzeit-Datenaustausch, vorausgefüllten Formularen, automatisierter Leistungsgewährung und künstlicher Intelligenz ausgeschöpft werden. Während beispielsweise bei Antragsverfahren wie dem Kinderzuschlag häufig das Problem einer geringen Inanspruchnahme besteht, kann die Digitalisierung den Weg für die automatische, also antragslose Auszahlung von Leistungen an die Berechtigten ebnen. Dies wird aktuell im Kontext der Kindergrundsicherung debattiert, aber auch dort wird es laut dem vorliegenden Gesetzesentwurfes nicht gelingen. Das ist bedauerlich, denn die Digitalisierung sollte dafür genutzt werden, etablierte Verwaltungsprozesse und gesetzliche Verfahren zu über- und neuzudenken. Allerdings setzen das OZG und auch das OZG 2.0 hierfür nur wenig Anreize.

In der OZG-Logik wurden Verwaltungsleistungen zudem als für sich alleinstehende Prozesse begriffen. So wurden bei der Digitalisierung der Baugenehmigung zusammenhängende Folgeprozesse wie die Baubeginnsanzeige ausgeklammert, um diese als separate Leistung zu digitalisieren. Auch orientiert sich der OZG-Leistungskatalog weiterhin ausschließlich an etablierten Verwaltungsvorgängen. In den meisten OZG-Projekten stand daher die Übersetzung der bestehenden analogen Prozesse in einen internetfähigen Prozess im Vordergrund. Exemplarisch sind die vielen neu entstandenen digitalen Antragsassistenten, die häufig gar nicht den gesamten Verwaltungsprozess, sondern nur ein Formular für die Antragstellung umfassen (Bogumil/Gräfe 2024).

Personelle Hürden

Personelle Hürden liegen vor allem im Bereich des Personalwesens bei der Umsetzung der Digitalisierung und betreffen sowohl Fragen der Personalrekrutierung und Qualifikation (Digitalkompetenzen) als auch Führungs- und Managementaufgaben hinsichtlich der Einführung und Konsolidierung digitaler Prozesse. Insbesondere die Beschäftigten der lokalen Verwaltungen nehmen eine zentrale Rolle dabei ein, da sie in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar von den digitalisierungsbedingten Veränderungen betroffen und für die Umsetzung der digitalen Verfahren verantwortlich sind (vgl. Tummers/Rocco 2015). Die Funktionsweise digitaler Verfahren ist insofern nicht ausschließlich von technologischen und organisationalen Faktoren abhängig, sondern zu einem wesentlichen Anteil von dem Zusammenspiel zwischen Technologie und Mensch. So steht die Qualität von Digitalisierungsprojekten in direktem Zusammenhang mit der Unterstützung durch lokale Beschäftigte. Wenn Digitalisierungsvorhaben keine substanzielle Arbeitserleichterung darstellen,

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

reagieren Beschäftigte oft ängstlich auf Veränderungen und betrachten diese als potenzielle Gefahr (vgl. Bugdol/Pokrzywa 2020). Die Folge können starke Beharrungskräfte sein oder nichtintendierte Bewältigungsstrategien (vgl. Breit et al. 2021). Dies ist nicht nur mit potenziell mangelnder Akzeptanz, sondern ebenso mit fehlender digitaler Kompetenz verbunden. Sowohl die Rekrutierung von IT-Personal als auch die (Weiter-)Qualifizierung bestehender Beschäftigter wird wiederholt als eine wesentliche Herausforderung bei der Digitalisierung des öffentlichen Sektors genannt (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2021). Barrieren betreffen auch die Bürger, wenn aufgrund mangelnder Akzeptanz oder digitalen Kompetenzen analoge Prozesse bevorzugt werden (vgl. Lindgren et al. 2019).

Technologische Probleme

Technologische Problemlagen liegen vor allem in fehlenden Schnittstellen zwischen E-Akten und Fachanwendungen begründet. Eine elektronische Akte ist so etwas wie ein digitaler Aktenschrank. Da der Workflow von komplizierten Verwaltungsverfahren meist nicht in einer E-Akte abgebildet werden kann, wird dieser in der Regel durch eine Fachanwendung abgebildet. Um zu Effizienzgewinnen zu kommen, braucht es aber Schnittstellen zwischen den E-Akten und den Fachanwendungen, damit die Vorgänge, die in der digitalen Anwendung bearbeitet werden, auch revisionssicher abgelegt werden können. Viele OZG-Leistungen haben jedoch (noch) keine elektronischen Schnittstellen für alle Fachanwendungen und E-Akten-Systeme, die in den Vollzugsbehörden eingesetzt werden. Das Ergebnis sind Medienbrüche, wenn etwa als PDF vorliegende Antragsdaten händisch erneut abgetippt werden müssen. Insofern stellen viele OZG-Projekte aus Sicht der implementierenden Verwaltung noch kein ‚fertiges Produkt' dar, weil das OZG die verwaltungsinterne Digitalisierung vernachlässigt. Auch werden von Länderseite oft nur Mittel für die Einführung der E-Akte oder digitaler Anträge bereitgestellt, nicht aber für die Herstellung von Fachverfahrensanbindungen (Bogumil/Gräfe 2024). Darüber hinaus haben die allermeisten Verwaltungen noch immer regelmäßig mit weiteren technischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Distanz zwischen der Steuerungsebene vieler OZG-Projekte und den letztlich umsetzenden (kommunalen) Behörden führt dann auch dazu, dass Vollzugswissen und Kritik beziehungsweise Verbesserungsvorschläge der Vollzugsebene nur teilweise adressiert und aufgegriffen werden. Über die technische Dimension hinaus können in OZG-Projekten lokale Prioritäten und fachliche Kulturen nicht immer berücksichtigt werden; auch die Sozialstruktur von Kommunen sowie ihren Beschäftigten weist Unterschiede auf.

Wenig beachtet wird in der Diskussion zudem, dass es nicht überall sinnvoll ist, die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen voranzubringen. Dies war ein zentraler Fehler im OZG, bei dem versucht wurde bei der Auswahl der zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen keine Priorisierung vorzuneh-

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men. Ohne Ansehen der jeweiligen Verwaltungsvorgänge sollte digitalisiert werden, unabhängig davon, ob es sich um wenig komplexe Verwaltungsleistungen wie die Hundeanmeldung oder ungleich aufwändigere Antragsverfahren, beispielsweise in der Sozialverwaltung, handelte. Erst seit 2023 wird mit den 16 sogenannten „Fokusleistungen" eine Priorisierung bestimmter Leistungen vorgenommen, darunter der Personalausweis, das Bürgergeld und die Baugenehmigung.[4]

Sinnhaftigkeit von Digitalisierung

Die Sinnhaftigkeit von Digitalisierung ist also bei jeder Verwaltungsleistung kritisch zu hinterfragen. Bogumil und Gräfe (2022a: 38–39) haben einen Kriterienkatalog für digitale Antragsverfahren herausgearbeitet. Demnach sollte im Vorfeld jeder Digitalisierung von Anträgen zunächst geprüft werden, ob überhaupt eine *Notwendigkeit* für diesen Antrag vorliegt. So sollte immer, wenn möglich, auf eine Antragstellung verzichtet werden und vielmehr eine automatische Leistungsgewährung geprüft werden, um den Bürokratieaufwand aufseiten sowohl von Verwaltung als auch der Bürger zu verringern und die Inanspruchnahme von Leistungen zu verbessern. Mit Kombianträgen kann zudem eine gesonderte Antragstellung entfallen (siehe Kap. 7 in diesem Buch). Des Weiteren ist bei jeder Digitalisierung die *Zielgruppe* mitzudenken. So macht es einen Unterschied, ob eine Leistung von professionellen Akteuren, wie Unternehmen, oder von Privatpersonen, ggf. auch noch aus sozial benachteiligten Haushalten, beantragt wird. Damit verbunden ist die Reflexion über die *Komplexität* eines Antrags und damit die Notwendigkeit von (individueller) Beratung. Außerdem ist die *Notwendigkeit von Nachweisen* zu überdenken. Die Forderung von Belegen und anderen Nachweisen erschwert in der Regel die Antragstellung wie auch die Antragsbearbeitung. In verschiedenen Verwaltungsbereichen werden daher etwa das Vorzeigen eines Ausweisdokuments, das Vorbringen von Geburtsurkunden oder diverse Belege zur Steuererklärung im Zuge der Digitalisierung hinterfragt. Zu guter Letzt verweisen Bogumil und Gräfe aber auch auf legitime *fachliche Gründe*, die eine Verwaltung am persönlichen Erscheinen einer Person festhalten lassen, etwa im Jugendamt.

Zusammenfassend wird deutlich, dass es zumeist auf die Ausgestaltung von Digitalisierungsprozessen ankommt und wie die Rahmenbedingungen (in Technik, Recht, finanzieller u. personeller Ressourcenverfügbarkeit) hierfür gesetzt werden. Diese sollen daher als unabhängige Variable betrachtet werden (siehe Abbildung 1).

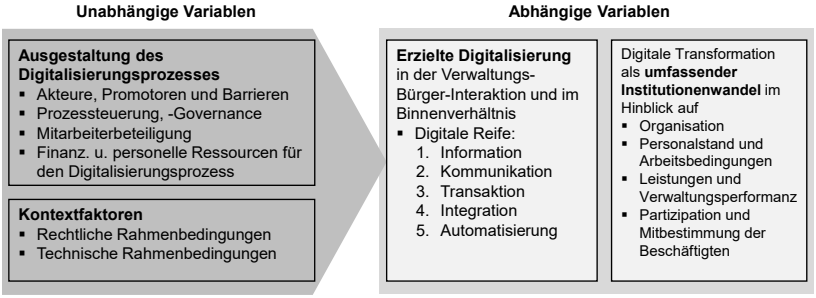
4 Zudem gibt es Dienstleistungen, wie die Müllabfuhr, die nicht durch einen Onlinevorgang ersetzt werden können oder bei denen Kosten und Nutzen einer Digitalisierung in keinem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis stehen (Herrmann/Stöber 2017; Stocksmeier/Hunnius 2018: 5).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2.4 Analysekonzept, Ausgangsthesen und Untersuchungsdimensionen

Digitalisierung führt zu umfangreichen Transformationen in den verschiedensten Bereichen (vgl. Bovens/Zouridis 2002; Lenk 2011). Neben technologischen, organisatorischen und prozessualen Anpassungen sind auch Veränderungen der Personal- und Qualifikationsstrukturen, der Tätigkeits- und Anforderungsprofile, der Beschäftigtenbeteiligung, des administrativen Leistungsportfolios und der Bürger-Verwaltungs-Interaktion zu erwarten. In unserem Forschungsdesign werden diese Veränderungen als umfassender Institutionenwandel betrachtet und im Wege der oben beschriebenen Institutionenevaluation nach Wollmann (2006) in Abhängigkeit zum Implementierungsprozess und den rechtlichen und technischen Kontextfaktoren gestellt (siehe Abbildung 1). Im Sinne der Ergebnisoffenheit ist dabei zunächst zu überprüfen, inwieweit tatsächliche Veränderungen festzustellen sind. Vor diesem Hintergrund werden zur Erhebung der abhängigen Untersuchungsvariablen vier Dimensionen des institutionellen Wandels infolge von Digitalisierung untersucht. In diesen soll weiterhin ermittelt werden, wie diese Wandlungsprozesse konkret die Arbeitsrealität und Vollzugspraxis in den Verwaltungen verändern.

Abbildung 1: Institutionenevaluation



(Quelle: eigene Darstellung)

Organisationsbezogene Veränderungen

Im Bereich der *organisationsbezogenen Veränderungen* wird danach gefragt, in welchem Maße die Verwaltungen im Zuge der Digitalisierung ihre interne Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihre externen Beziehungen zu anderen Verwaltungseinheiten verändern. Hinsichtlich der internen Strukturen liegt es nahe, dass *organisatorische Bündelungsprozesse* stattfinden, da bestimmte Leistungen nun nicht mehr dezentral in verschiedenen Verwaltungseinheiten, sondern zentral und konzentriert an einer Stelle erfolgen können, insbeson-

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dere wenn ein Datenabgleich und -austausch zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten gewährleistet ist und eine Zusammenführung der Daten erfolgt. Diese Entwicklung könnte allerdings auch einer gewissen Zentralisierungslogik Vorschub leisten, die im Kontrast zu früheren, eher dezentralisierungsaffinen Reformmodellen, wie dem New Public Management (oder Neuen Steuerungsmodell), stehen. Damit einhergehen könnten auch funktionale Verschiebungen und eine Aufgabenneuorganisation zwischen Ebenen und über Verwaltungsgrenzen hinweg, da funktionale Bündelungen vor allem bei hochstandardisierten Prozessen möglich sein würden.

Weitere Möglichkeiten liegen in *veränderten Organisationsmodellen* zur Kanalisierung des „Kundenstroms", etwa durch Online-Terminmanagement, oder im Wegfall von Organisationseinheiten mit direktem Bürgerkontakt, wenn die betreffende Aufgabe nunmehr medienbruchfrei digital absolviert werden kann. Es könnte also zur Auflösung von Außenstellen, dekonzentrierten Organisationseinheiten und ortsnahen Anlaufstellen kommen, so dass die Verwaltung zunehmend aus der Fläche verschwindet und die Verwaltung ihre Bürgernähe in erster Linie aus dem digitalen Bürgerkontakt bezieht. Insgesamt kann vermutet werden, dass die *digitale Transformation mit einem Bedeutungsverlust klassisch-hierarchischer Strukturen* und der herkömmlichen Ämter- und Dezernatsgliederung einhergeht, da sie Möglichkeiten flexiblerer und durchlässigerer Organisationsformen eröffnet.

Des Weiteren ist anzunehmen, dass die Digitalisierung zur Verschlankung von Prozessen dadurch beiträgt, dass Koordinations-, Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren nunmehr nicht sukzessive und analog, sondern zeitgleich digital vollzogen werden können und der *Informationsaustausch zwischen den beteiligten Einheiten in Echtzeit* und ohne „Liegezeiten" erfolgen kann. Die Koordination und Kooperation innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltungen unterschiedlicher Ebenen und Sektoren dürfte durch Digitalisierung (im Sinne von G2G-Interaktionen) erleichtert und befördert werden. Neben Veränderungen in der Mikroorganisation und den Abläufen innerhalb der Behörden sind auch institutionelle Reformen in den Außenbeziehungen von Behörden zu vermuten. Diese betreffen nicht nur die Koordination im Rahmen der konkreten Leistungserstellung, sondern auch neue Organisationsformen zum Zweck der OZG-Umsetzung und die Koordination mit den IT-Dienstleistern. Zu denken ist hier an Zweckverbandslösungen und andere Rechtsformen der interorganisatorischen/interkommunalen Kooperation, die der Ressourcenbündelung leistungsschwächerer Verwaltungseinheiten dienen, um die Herausforderungen der digitalen Transformation im Zusammenhang mit dem OZG zu bewältigen (vgl. Kahlen 2014).

Personalbezogene Veränderungen

Im Bereich der *personalbezogenen Veränderungen* geht es zum einen um die Untersuchung von digitalisierungsbedingten Veränderungen in den

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Personalstrukturen, Arbeitsbedingungen, Tätigkeits-, Stellen- und Anforderungsprofilen sowie neuartigen Qualifikationsbedarfen. Zum anderen sollen die im Zuge der Digitalisierung entstehenden neuen Be-/Entlastungseffekte für die Beschäftigten, Verbesserungen oder Verschlechterungen ihrer Arbeitssituation und -zufriedenheit sowie die Einstellungs- und Wahrnehmungsmuster von Mitarbeitenden im Zusammenhang mit der Verwaltungsdigitalisierung erhoben werden, aus welchen sich Hinweise auf kognitiv-kulturelle Wandlungsprozesse in den Behörden entnehmen lassen. Im Hinblick auf die Qualifikations- und Anforderungsprofile ist zu vermuten, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht nur einen zusätzlichen Bedarf an technischen und informationellen Fertigkeiten, Digitalkompetenzen und IT-Know-how, sondern bezüglich der Prozesssteuerung, Organisation sowie neuartiger Management- und Führungsaufgaben, in Verbindung mit sozialen Kompetenzen und analytischen Fähigkeiten, mit sich bringt (Distel et al. 2019; Schmeling/Bruns 2020). Neben der klassischen Rechts- und Regelkenntnis sowie technischem Know-how sind daher organisationale und dynamische Fähigkeiten gefordert (vgl. Piening 2013; Helfat/Peteraf 2009: 121; Amit/Shoemaker 1993: 35), durch die es Mitarbeitenden möglich wird, mit neuen Arbeitsmethoden, wie etwa agiler Projektentwicklung, zu operieren und sich in die rasch wandelnde digitale Arbeitswelt einzupassen (Teece et al. 1997: 516). Diese Anforderungs- und Qualifikationsprofile decken sich nur bedingt mit den herkömmlich in der Verwaltungsausbildung vermittelten und in den Behörden anzutreffenden Kompetenzprofilen, so dass hier von neuen Rekrutierungs- und Weiterbildungsbedarfen und auch personell-qualifikatorischen Engpässen auszugehen ist. Insofern stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß solche neuen Bedarfe entstehen, wie die Behörden darauf reagieren und welche Folgen dies für die Personalrekrutierung, die digitalspezifische Fort- und Weiterbildung und das stellenmäßige und qualifikatorische Profil in der bürgernahen Verwaltung hat.

Hierbei orientieren wir uns an einem Verständnis, das *Arbeit in und an der Digitalisierung* in den Fokus rückt (Apitzsch et al. 2021: 20–21). Dies umfasst nicht nur die Veränderungen der bestehenden Tätigkeitsprofile in der öffentlichen Verwaltung, sondern stellt auch heraus, dass Verwaltungsangestellte (ebenso wie z.B. IT-Mitarbeiter) aktiv *an* der konkreten Entwicklung, Gestaltung und Implementation von Digitalisierung (mit-)arbeiten.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigten ist einerseits zu vermuten, dass es zur *Verbesserung der internen Arbeitsbedingungen* kommt, da z.B. verstärkt die Option des Homeoffice genutzt werden kann oder sich die Transparenz von Bearbeitungsständen (für Beschäftigte und Bürger) erhöht, was wiederum zu weniger Anfragen (v.a. via E-Mail) und damit Entlastungen der Mitarbeitenden im Backoffice führen kann. Vermutet

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden kann zudem eine *Verringerung des Arbeitsaufwandes und eine schnellere Fallbearbeitung*, etwa durch die Ausnutzung von Automatisierungspotenzialen, elektronische Aktenführung und Bezahlfunktion, schnellere Datenverfügbarkeit und funktionierenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Standorten und Außenstellen, was ebenfalls aus Beschäftigtensicht entlastend und als Verbesserung gegenüber einer analogen Vorgehensweise wirken dürfte. Andererseits könnte es aber auch zu *neuen Belastungseffekten* dadurch kommen, dass als Folge der Digitalisierung die Kommunikationsdichte steigt und beispielsweise das E-Mail-Aufkommen anwächst, was letztlich zur Verlagerung von Arbeitsaufwänden vom Front- ins Backoffice führt. Zur Arbeitsverdichtung könnte es auch dadurch kommen, dass die Fallbearbeitung digitalisierungsbedingt zwar beschleunigt, aber zugleich das Arbeitsvolumen insgesamt steigt, so dass mehr Vorgänge pro Zeiteinheit erledigt werden (müssen) und es somit zu einer größeren Taktung der Arbeit kommt. Die Digitalisierung kann aus Sicht der Beschäftigten auch insoweit als „belastend" wahrgenommen werden, als die Kontrollintensität von Seiten der Führungskräfte zunimmt und neuartige physische und/oder psychische Belastungseffekte auftreten, z.B. durch andauernde Bildschirmarbeit, permanente Erreichbarkeit, schrumpfende Entscheidungs- und Ermessensspielräume infolge von Algorithmierung, die Reduzierung direkter menschlicher Interaktion und resultierende Entfremdungseffekte.

Schließlich könnten problematische Effekte der Digitalisierung für die Mitarbeiter auch darin zu vermuten sein, dass künftig *Arbeitsplätze in der Verwaltung infolge von Digitalisierung und Automatisierung wegfallen* und dass die digitale und automatisierte Erledigung von (Teil-)Aufgaben zu einer Neubewertung der Tätigkeiten der Mitarbeiter führt, was eine geringere Einstufung in die tariflichen Entgeltgruppen nach sich ziehen könnte. Insofern wird zu fragen sein, welche Folgewirkungen und neuen Be- und Entlastungseffekten für die Beschäftigten entstehen, in welchem Ausmaße und unter welchen Bedingungen sich eher positive, intendierte oder eher negative, nicht-intendierte Effekte abzeichnen.

Leistungsbezogene Veränderungen

Der Bereich der *leistungsbezogenen Veränderungen* betrifft die Leistungsfähigkeit und die Verwaltungs-Bürger-Interaktion. Im Vordergrund steht hierbei besonders die Veränderung der Leistungserbringung an der Schnittstelle Bürger/Verwaltung durch die Digitalisierung. Da keine Befragung von Bürgern und Stakeholdern vorgenommen wird, kann die Qualität der Leistungserbringung hier nicht erhoben werden. Allerdings ist zum einen zu klären, inwieweit die Umstellung auf digitale Vorgangsbearbeitung und Leistungserbringung das *Leistungsportfolio der Verwaltung verändert*, indem bestimmte Aufgaben, etwa infolge von Bündelungs- und Standardisierungsprozessen, wegfallen oder auch neue Aufgaben, z.B. im Zusammenhang mit

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem reformbedingten Umstellungsaufwand, Datenschutzvorkehrungen oder der Pflege von Datenbanken, hinzukommen. Zum anderen sollen *Veränderungen in ausgewählten Leistungsparametern* ermittelt werden, insbesondere Schnelligkeit, Transparenz und Fehleranfälligkeit der Vorgangsbearbeitung, Verfahrensdauer und Wartezeiten der Vorgangsbearbeitung. Hinsichtlich der Bürger-Verwaltungs-Interaktion geht es zudem darum, die tatsächliche Nutzung(shäufigkeit) von digitalen Angeboten durch die Bürger zu erheben und mit den ‚analogen' Verwaltungsvorgängen zu kontrastieren sowie mögliche Gründe für Nicht-Nutzung auszumachen.

Partizipative Veränderungen

Eine weitere Dimension der abhängigen Variablen stellen *Veränderungen im Bereich der Mitbestimmung und Beschäftigtenbeteiligung* dar. Es ist zu vermuten, dass digitalisierungsbezogene Themen die Agenda der Beschäftigtenvertretungen zunehmend bestimmen, wenn nicht dominieren. Dies erfordert auf Seiten der Personalräte nicht nur eine entsprechende Aneignung von Know-how, sondern möglicherweise auch häufigere Interventionen aufgrund der raschen Abfolge von Digitalisierungsmaßnahmen in den Behörden und der fundamentalen Veränderungen, die sich daraus für die Beschäftigten ergeben. So liegt es nahe, dass spezifische digitalisierungsbezogene Themen und Risiken die Arbeit der Personalräte besonders bestimmen, wie etwa die potentiellen Möglichkeiten von Leistungs- und Verhaltenskontrollen, die sich für Führungskräfte gegenüber den Mitarbeitern ergeben, der Schutz personenbezogener Daten und die Verhinderung von Datenmissbrauch sowie der Arbeits- und Gesundheitsschutz zur Vermeidung neuer physischer und psychischer Arbeitsbelastungen, z. B. durch die Bereitstellung von Infrastruktur (augenfreundliche Bildschirme, Beratungsleistungen, Gesundheitsmanagement etc.). Auch im Zusammenhang mit den oben angesprochenen Engpässen bei der Personalrekrutierung, Weiterbildung, Neugestaltung und tariflichen Neubewertung von Stellenprofilen oder gar dem möglichen Stellenwegfall, der Umstellung von Arbeitsabläufen sowie Kompensation von Mehrarbeit und Zusatzbelastungen im Zuge von Digitalisierung und Automatisierung dürften sich für die Mitbestimmungsarbeit neuartige Herausforderungen ergeben.

Gleichzeitig sind die rechtlichen Mitbestimmungstatbestände nicht gewachsen, was den Personalräten vor allem die einmalige, punktuelle Beteiligung bei der Einführung von *grundlegend* neuen Arbeitsweisen sowie bei Umgruppierungen und Versetzungen ermöglicht, aber keine andauernde Mitbestimmung begründet (Biewer 2013: 13). Spätere Veränderungen an den IT-Systemen sind insofern i.d.R. nicht mehr mitbestimmungspflichtig. Entscheidend ist daher, dass Personalräte über Dienstvereinbarungen und die Teilnahme an Projektgruppen die Digitalisierungsprozesse begleiten und strategisch gestalten. Es ist daher zu untersuchen, in welcher Weise die Mit-

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bestimmungsakteure diesen Herausforderungen begegnen, welche neuen Formen und Strategien sie entwickeln, um Beschäftigteninteressen im Zuge der Digitalisierung zu vertreten und wie durchsetzungsfähig sich ihre Tätigkeit, speziell bei der Einführung von IT-Systemen, erweist.

In Tabelle 3 sind Operationalisierungen der vier Transformationsdimensionen abschließend zusammengefasst:

Tabelle 3: Operationalisierung der vier Transformationsdimensionen

Organisationsbezogene Veränderungen
Organisationsanpassungen
• Abbau/Veränderungen von Hierarchien (Organigramm) • Neue Zuständigkeiten (De-/Zentralisierung, Aufgabenneuorganisation) • Organisation von Digitalisierungsaufgaben, (Re-)Organisation der IT • Ausstattung
Prozessveränderungen
• Veränderung von Arbeitsabläufen • Neue Arbeitsformen (z.B. Homeoffice)
Personalbezogene Veränderungen
• Veränderung des Personalstands (Personalstärke, Qualifikation, Eingruppierung) • Veränderte Arbeitsanforderungen • qualitative Be-/Entlastung • Kontrolle von Arbeit
Leistungsbezogene Veränderungen
• Verwaltung-Bürger-Interaktion (u.a. Prozessbeschleunigung für Kunden, Kundenentlastung, ggf. verändertes Leistungsportfolio) • Interne Effizienz, Qualität des Verwaltungshandelns
Partizipationsbezogene Veränderungen
• Personalratsarbeit und formelle Mitbestimmung • Partizipation der Beschäftigten

(Quelle: eigene Darstellung)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748944348-21 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY