

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:**Digital transformation in the public sector: from design to impact**

(Herausgeber*innen:

Caroline Fischer, Moritz Heuberger, Moreen Heine)

| | | |
|---|--|-----|
| <i>Caroline Fischer</i> <i>Moritz Heuberger</i> <i>Moreen Heine</i> | The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review | 3 |
| <i>Birgit Jæger</i> | Digital Citizenship – A review of the academic literature | 24 |
| <i>Julia Schwanholz</i> <i>Lavinia Zinser</i> <i>Johannes Hindemith</i> | Measuring policy effects: online participation on the municipal level | 43 |
| <i>Florian Lemke</i> <i>Konstantin Ehrhardt</i> <i>Olha Popelyshyn</i> | Support and resistance of public officials towards current eGovernment initiatives – A case study on Ukraine and Germany | 61 |
| <i>Lucille Tetley-Brown</i> <i>Ewan Klein</i> | Exploring data-in-use: the value of data for Local Government | 81 |
| <i>Maike Rackwitz</i> <i>Thurid Hustedt</i> <i>Gerhard Hammerschmid</i> | Digital transformation: from hierarchy to network-based collaboration? The case of the German ‘Online Access Act’ | 101 |
| <i>Stijn Wouters</i> <i>Veiko Lember</i> <i>Joep Crompvoets</i> | Coordinating the digital transformation of inter-organizational public services – The case of e-invoicing in Belgium | 121 |

Abhandlungen

| | | |
|--|--|-----|
| <i>Christine Prokop</i> | Die individuelle Meinung öffentlich Beschäftigter zu Public Policies. Eine empirische Untersuchung am Beispiel einer Anti-Diskriminierungsmaßnahme ... | 141 |
| <i>Michael Vollstädt</i> | Public Entrepreneurship. Zur Unternehmersierung der öffentlichen Verwaltung | 165 |
| <i>Nadin Fromm</i> <i>Christian Schreiner</i> | Die Sozialwahlen in der Krise: E-Democracy als Chance? | 185 |

Essay

| | | |
|--|--|-----|
| <i>Ivo Bischoff</i> <i>Eva Bode</i> | Der Nexus zwischen Digitalisierung und der Frage nach der optimalen Kommunalstruktur | 207 |
|--|--|-----|

Rezensionen

| | | |
|---------------------------------|--|-----|
| <i>Hellmut Wollmann</i> | The Institutionalisation of Evaluation in Europe (Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer, Lena Taube (Eds.)) | 229 |
| <i>Werner Jann</i> | Culture and Values at the Heart of Policy Making – An Insider’s Guide (Stephen Muers) | 232 |
| <i>Jan-Hinrik Meyer-Sahling</i> | Handbook of Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration (Adam Graycar (Ed.)) | 235 |
| <i>Joshua Elsässer</i> | Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy (Ronny Patz, Klaus H. Goetz) | 241 |

Caroline Fischer, Moritz Heuberger, Moreen Heine

The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review¹

Abstract

The digitalization of public administration is increasingly moving forward. This systematic literature review analyzes empirical studies that explore the impacts of digitalization projects (n=93) in the public sector. Bibliometrically, only a few authors have published several times on this topic so far. Most studies focusing on impact come from the US or China, and are related to Computer Science. In terms of content, the majority of examined articles studies services to citizens, and therefore consider them when measuring impact. A classification of the investigated effects by dimensions of public value shows that the analysis of utilitarian-instrumental values, such as efficiency or performance, is prevalent. More interdisciplinary cooperation is needed to research the impact of digitalization in the public sector. The different dimensions of impact should be linked more closely. In addition, research should focus more on the effects of digitalization within administration.

Keywords: digital transformation, e-government, impact evaluation, public value, public values

Zusammenfassung

Die Auswirkungen von Digitalisierung im öffentlichen Sektor: Ein systematischer Literaturüberblick
Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung schreitet zunehmend voran. Dieser systematische Literaturüberblick analysiert empirische Studien, die sich auf Auswirkungen von Digitalisierungsprojekten konzentrieren (n=93). Dabei wird aus bibliometrischer Sicht deutlich, dass bisher nur wenige Autor:innen mehrfach zu diesem Thema publiziert haben. Die meisten Studien mit dem Schwerpunkt Wirkung stammen aus den USA oder China und sind disziplinär größtenteils der Informatik zuzuordnen. Inhaltlich fokussiert der Großteil der untersuchten Artikel auf Dienstleistungen für Bürger:innen und nimmt daher diese auch in der Wirkungsmessung in den Blick. Die Einordnung der untersuchten Auswirkungen in Dimensionen von *public value* zeigt, dass die meisten Studien sich auf die Analyse utilitaristisch-instrumenteller Werte konzentrieren, wie etwa Effizienz oder Performanz. Unsere Ergebnisse weisen darauf hin, dass eine stärkere interdisziplinäre Zusammenarbeit bei der Erforschung der Wirkungen von Digitalisierung im öffentlichen Sektor nötig ist. Hier sollten stärker auch unterschiedliche Wirkungsdimensionen miteinander verknüpft werden. Zudem sollte sich die Forschung intensiver mit Auswirkungen von Digitalisierung innerhalb der Verwaltung auseinandersetzen.

Schlagworte: Digitale Transformation, E-Government, Wirkungsforschung, public value, public values

1 Introduction

E-records, online services, assisted decision making systems: Considerable technological advances have characterized the administrative modernization of recent years, both in research and in practice. The goals are manifold: Digitalization is associated with increased efficiency and performance, and better service delivery, but also with greater transparency, participation, and cooperation (Alcaide Muñoz, Rodríguez Bolívar & López Hernández, 2017; Kim & Lee, 2012). These goals are discussed as public values related to e-government in the literature (Twizeyimana & Andersson, 2019).

However, apart from plans, purposes, and intentions, we still lack knowledge about the actual impact of digitalization in public administration. Empirical e-government research mainly deals with questions of the status quo (Mergel, 2019), IT tools (Ølnes, 2016), citizens' or employees' expectations and acceptance (Heuberger & Schwab, 2021; Fischer et al., 2019), adoption (Jacob, Fudzee, Salamat & Herawan, 2019), and success criteria (Veeramootoo, Nunkoo & Dwivedi, 2018), but overlooks outcomes and impact. However, as Ibrahim Otieno and Elijah Omwenga (2014, p. 1) note, "assessment of impact is important to justify public fund expenditure and inform future projects."

By systematically analyzing research on the impact of digitalization in the public sector (N=93) in this article, we found that studies mainly analyze service provision and citizens as a target group of impact. They focus on impacts related to utilitarian-instrumental public values, such as efficiency and performance. However, we recognize disciplinary differences with regard to the analyzed values. We conclude that impacts with regard to different value dimensions need to be entangled and discussed together rather than separating them. That could, for example, be achieved by more interdisciplinary work. We also recommend taking the internal impact of digitalization into consideration to a greater extent, instead of mainly focusing on external effects.

The articles included in this symposium aim to close this research gap, at least to some extent. While the majority stems from Public Administration and Political Science, they focus on external as well as internal impacts of digitalization and acknowledge impacts on different dimensions of public value.

The remainder of this article is structured as follows. We first define and discuss terms related to e-government, digitalization, and the digitalization of public administration, that are often used interchangeably in the literature. Second, we introduce why it is essential to study the impact of digital transformation and what is meant by this term. After that, we describe the applied methodology for the systematic literature review. Next, we report and discuss the results. Finally, we present the articles encompassed in this symposium and highlight their joint contribution.

2 Terms: From E to Digi

The literature uses many terms to describe the use of information and communication technology (ICT) to modernize administrative work: E-government, E-governance, E-administration, E-service provision, E-democracy, digitization, digitalization, digital transformation, and digital government. *Electronic government* (e-government) and related terms developed in the early 1990s, when governments began to enter the world wide web as a fundamental element of governing electronically (Coursey & Norris, 2008,

Birgit Jæger

Digital Citizenship – A review of the academic literature

Abstract

When digital technologies become a part of everyday life in most parts of society, it changes the way we work, organize, communicate, and make relations. It also changes the relationship between the state and its citizens – a relationship usually conceptualized as citizenship. To capture this transformation, a new concept of *digital citizenship* has emerged. The overall purpose of this paper is to overcome the fragmentation of knowledge about how citizenship is transformed into digital citizenship through a systematic review of the academic literature on the concept of digital citizenship. The literature review identifies four streams of literature in the academic landscape of digital citizenship, and by a content analysis, it outlines the many dimensions and facets of digital citizenship. In this way, the literature review offers a comprehensive picture of both the impacts of the digital transformation on citizenship and the concept within the academic debate.

Key Words: Digital Citizenship; Impacts of Digital Transformation; Academic Landscape; Streams of Literature

Zusammenfassung

*Digital Citizenship:
eine systematische Literaturanalyse*

Wenn digitale Technologien in den meisten Teilen der Gesellschaft das tägliche Leben durchdringen, verändert das die Art und Weise, wie wir arbeiten, uns organisieren, kommunizieren und Beziehungen eingehen. Es verändert auch die Beziehung zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern – eine Beziehung, die normalerweise als Staatsbürgerschaft konzeptualisiert wird. Um diesen Wandel zu erfassen, hat sich ein neues Konzept der digitalen Bürgerschaft herausgebildet. Das übergeordnete Ziel dieser Arbeit ist es, die Fragmentierung des Wissens darüber, wie Staatsbürgerschaft in digitale Staatsbürgerschaft umgewandelt wird, durch eine systematische Überprüfung der akademischen Literatur zum Konzept von Digital Citizenship zu überwinden. Der Beitrag identifiziert vier wissenschaftliche Literaturstränge zu Digital Citizenship und skizziert mittels einer Inhaltsanalyse die vielen Dimensionen und Facetten von Digital Citizenship. Auf diese Weise bietet die Literaturübersicht ein umfassendes Bild sowohl der Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Bürgerschaft als auch des Konzepts innerhalb der akademischen Debatte.

Schlagworte: Digital Citizenship; Wirkungen der digitalen Transformation, Wissenschaft, Literaturstränge

1 Introduction

For at least three decades, digital technologies have become a part of almost all parts of society. In the early days of this development, the technology was ‘just’ used to store and organize huge amounts of data. However, the technological development of computers, as well as communication technologies, opened for new possibilities of usage in a way that was hard to imagine at the beginning. This digitalization of society also changes the relationship and interaction between the state and its citizens – a relationship usually conceptualized as citizenship. To capture this transformation of citizenship, a new concept of *digital citizenship* has emerged (Mossberger, 2008).

The new concept has started to pop up in research to describe the impacts of the digitalization on citizens and their relationship with public authorities, their political engagement, and social activities. However, the current knowledge of the digital transformation of citizenship is fragmented in different fields and a full picture of the impacts is lacking. A comprehensive picture of the research in digital citizenship will contribute to our understanding of how citizenship is transformed into digital citizenship. Thus, the overall purpose of this paper is to overcome the fragmentation of knowledge of the impacts of the digital transformation on citizenship by asking how the academic literature describe the impacts of the digital transformation into a digital citizenship. Going through the previous discussion of the concept of digital citizenship (see next section) adds two more questions to the investigation of the literature on digital citizens. The added questions are how the literature describes the process of inclusion and exclusion by asking: Is the transformation into a digital citizenship possible for everybody or does the digital divide still exist? Finally, we ask how the digital technologies change the way citizens act in the interaction with the political community.

These questions will be answered through a systematic literature review (Grant & Booth, 2009) of the academic literature of digital citizenship. While other literature reviews on digital citizenship focus on a single perspective, e.g. citizenship education (Choi, 2016) or theoretical approaches to digital citizenship (Jørring, Valentim & Porten-Cheé, 2019), this review aims to present a comprehensive picture of how the academic literature presents the digital citizen and the impacts of the digital transformation of citizenship.

Within the public sector, the digitalization is often described through different stages of e-government (Lee, 2010), in which the usage of digital technologies moves from a simple information dissemination to a digital transformation where the impact is a throughout transformation of both the work processes, the public service itself, and the political engagement of citizens. However, this approach is criticized for being too deterministic regarding the development as taking place in a certain sequence and including an evolutionary perspective, which makes it look like the development takes place without any kind of political struggles and is just a matter of time (Jæger, 2020). Furthermore, a recent literature review of the concept of digital transformation shows that we are dealing with an ongoing and never-ending process (Vial, 2019). In continuation of this understanding, the transformation of citizenship into digital citizenship is here understood as a non-linear and ongoing process, and as it appears from the annual e-government survey of the UN (United Nations, 2020), different states are going through the development in very different pace. In this way, the literature presented in

Julia Schwanholz, Lavinia Zinser, Johannes Hindemith

Measuring policy effects: online participation on the municipal level

Abstract

Do citizens' decisions, which are discussed and coordinated a priori on online participation platforms, have any policy effects? The article addresses this question in an exploratory study. Taking theoretical concepts of participation and policy effects into account, *LiquidFeedback* platforms are investigated in four municipalities in Lower Saxony (Germany). A total of 80 cases—i.e., successful citizens' initiatives that were afterwards considered by local city or district councils—are included in a content analysis. Results show that crucial policies are less often translated into binding policy decisions than other policies. Even though citizens' decisions can have binding policy effects, large-scale projects, in particular, show rather diffuse policy effects. However, diffuse policy effects are hardly transparent for citizens and could, accordingly, inhibit the willingness to participate altogether.

Keywords: Citizen participation, digitization, liquid democracy, *LiquidFeedback*, local government

Zusammenfassung

Policy-Effekte messen: Online-Partizipation auf kommunaler Ebene

Haben von Bürger*innen auf Online-Bürgerbeteiligungsplattformen getroffene Entscheidungen Auswirkungen auf politische Entscheidungen? Der vorliegende Artikel befasst sich mit dieser Frage in einer explorativen Studie. Unter Berücksichtigung theoretischer Konzepte von Partizipation und politischen Effekten werden *LiquidFeedback*-Plattformen in vier niedersächsischen Kommunen untersucht. In die Inhaltsanalyse werden 80 Fälle miteinbezogen, die auf der Beteiligungsplattform positiv abgestimmt und später von den örtlichen Stadt- oder Bezirksräten geprüft wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass es vor allem in Politikfeldern, die viel Planungszeit erfordern, seltener zu bindenden Policy-Entscheidungen kommt. Unklare politische Entscheidungen sind für die Bürger*innen jedoch schlecht nachvollziehbar. Sind sie überdies noch intransparent, wirken sie sich hemmend auf die Bereitschaft zur (weiteren) Teilnahme aus.

Schlagworte: Online-Partizipation, Bürgerbeteiligung, Kommunalpolitik, Liquid Democracy, *LiquidFeedback*

1 Introduction

Ten years ago, a *dms special issue on electronic government* discussed whether and how political processes might be organised and vitalised through citizen participation in the age of digitalisation (Winkel, 2011). This question has been taken up by scholars in the last decade. Extensive research exists today on online citizen participation (for

an early account of the literature, see Saebø, Rose & Flak, 2008; for a recently evaluated research agenda, see Johannessen & Berntzen, 2019). The relevant literature includes a large number of theoretical reflections and empirical studies on online citizen participation. One frequently asked question, according to empirical findings, concerns why user numbers are consistently low. It could be asked whether citizens have any interest in participation and governing at all. This question, however, is difficult to answer because the availability of data—due to anonymous participation—remains highly complicated, and systematic surveys on citizens' attitudes can hardly be comprehensive.

In this contribution, we will instead empirically focus on the impact on politics to answer the following research questions: How can citizens participate in governing by way of online citizen participation? How binding is their input through online tools? Does this differ across policy fields? Considering that digital transformation does not only have technological, but also political, institutional, and cultural consequences (Winkel, 2011), evaluations of online participation projects become crucial. The aim of the paper is therefore to investigate novel channels of democratic legitimation in order to monitor whether and how citizens are integrated, or not, ex-ante into regular policy-making processes and effective problem-solving through online participation. For this purpose, our evaluation will be focused on the local level because municipalities are considered to be “schools of democracy” (Kost, 2013, S. 34) with the greatest potential for direct democratic decision-making processes and political co-governance.

In an effort to answer the research questions, political decisions of four municipalities in Lower Saxony (Germany) between 2012 and 2019 will be analysed. The selection of cases is based on the reputation of these four municipalities as pioneers—the first municipalities to make use of the *LiquidFeedback* participation software. Specifically, it is assessed how often and in which policy fields online citizen participation has exerted a political impact. Consequently, the cases (political decisions) are processed through content analysis.

The contribution is structured as follows: The first section shows what we know about participation research and citizen participation (i.e., the state of research). This is followed by a section on the research context of the study to become acquainted with the software *LiquidFeedback* and learn about assumptions to be tested in the empirical part of the paper. Following this, methods and data are presented. The data evaluation and interpretation are presented in the empirical section. The article concludes by offering answers to the research questions, drawing some lessons learned, discussing limits of the study, and providing a brief outlook.

2 What we know about German participation research

Despite the recommendation of a carefully dosed, context-based application of participatory procedures (Zittel, 2012, S. 12), citizen participation has developed from an idealistic buzzword in the 1970s to an actual political trend in recent years. (For structuring and classifying the conceptual development, see Theocharis & van Deth, 2018; and for figures and facts on citizen participation in Germany, see Kersting, 2014.) Participation offers can take many forms for average citizens. In addition to traditional participation (e.g., in the form of elections and going to the ballot box), there are numerous

Florian Lemke, Konstantin Ehrhardt, Olha Popelyshyn

Support and resistance of public officials towards current eGovernment initiatives – A case study on Ukraine and Germany

Abstract

This article provides insights on how German and Ukrainian public sector employees perceive and position themselves towards current eGovernment initiatives. After presenting the academic literature on the roles of individual public servants in transformative change processes in public administration, the eGovernment approaches followed by Germany and Ukraine are explained. The results of a survey ($n = 74$) conducted among public servants in both countries provide information on their perceived contribution to and participation in the digitisation of government service delivery, as well as reasons and causes for motivation or frustration in this context. By analysing the survey responses and identifying potential impediments of successful eGovernment implementation, the authors provide recommendations for action for executives that drive digital transformation, such as organising tool-specific training and Single Points of Contact for employees after introducing new processes and software, adjusting educational programmes for new public servants, and establishing a feedback and knowledge-sharing culture when creating new e-services.

Keywords: eGovernment, Motivation, Ukraine, Germany, Public Sector Digitisation

Zusammenfassung

Unterstützung und Ablehnung von Angestellten des öffentlichen Sektors gegenüber aktuellen eGovernment-Initiativen – eine vergleichende Fallstudie über die Ukraine und Deutschland

Dieser Artikel gibt Einblicke, wie Beschäftigte des öffentlichen Sektors in der Ukraine und Deutschland aktuelle eGovernment-Initiativen wahrnehmen und sich zu ihnen positionieren. Nach einer Darstellung wissenschaftlicher Literatur zur Rolle von Beschäftigten in transformativen Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung werden die von Deutschland und der Ukraine verfolgten eGovernment-Ansätze erläutert. Die Ergebnisse einer durchgeführten Befragung von ($n = 74$) Staatsbediensteten in beiden Ländern geben Aufschluss über deren wahrgenommene Partizipation sowie Gründe und Ursachen für Motivation oder Frustration im Kontext der Digitalisierung der staatlichen Leistungserbringung. Auf Basis einer Analyse der Rückmeldungen des Fragebogens und der Identifizierung geäußerter potenzieller Hindernisse für eine erfolgreiche eGovernment-Implementierung geben die Autoren Handlungsempfehlungen für Führungskräfte, welche die digitale Transformation vorantreiben möchten, wie beispielsweise die Etablierung von tool-spezifischen Schulungen und einheitlichen Ansprechpartnern für Beschäftigte nach der Einführung neuer Prozesse und Software, die Anpassung von Ausbildungsprogrammen für neue Staatsbedienstete und die Etablierung einer Feedback- und Wissens-Kultur im Kontext der Entwicklung neuer digitaler Services.

Schlagworte: eGovernment, Verwaltungsdigitalisierung, Motivation, Ukraine, Deutschland

1 Introduction

Public sector employees have been confronted with changes in the way they work, the way they deliver their work, and especially in the way citizens and firms expect them to work. The increasing development and adoption of digital technologies by both individuals and businesses is causing external pressure on public administration to attune to changing, more efficient, and citizen-centred service needs. Furthermore, the passing of laws and regulations aims to drive the modernisation of government processes and eGovernment adoption (Jun & Weare, 2011; Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Grandia & Van der Voet, 2014). Digital initiatives have been set up in several countries to respond to these shifting expectations. Yet, the change from a bureaucracy-oriented towards a service-oriented public administration has caused uncertainty from the public sector officials' perspective: eGovernment does not only involve the mere digitisation of services but also transforms processes and structures in public administration (Janowski, 2015; Layne & Lee, 2001). As a result, public sector employees are exposed to significant changes in their work environments (Bannister & Connolly, 2014; Castelnovo, 2013; Karkin & Janssen, 2014). However, a view of public servants as mere recipients of change would be simplistic since they are not only affected by the digitisation of services. Rather, they also play a vital role in shaping digital transformation processes in government. Thus, when examining eGovernment holistically, an approach that goes beyond front-end service adaptation and instead focuses on organisations' internal environments, in particular, the roles and actions of public sector employees, is needed.

In the last decades, public administration research on public sector employees has largely focused on their work motives, often subsumed under the concept "*public service motivation*" (Perry & Wise, 1990; Perry, Hondgehem & Wise, 2010; Perry, 2014). While there has been selective research on the roles of individual public servants in organisational change (Fernandez & Rainey, 2006; Stemberger & Jaklic, 2007), little attention has so far been paid to them in the context of eGovernment initiatives. Preliminary research on public sector employees' behaviour in the face of organisational change indicates potential obstacles to the successful implementation of eGovernment: on the one hand, scholars have identified public sector employees to be more risk-averse and more sceptical towards organisational change, and to reject adaptation due to fear of job loss (Dur & Zoutenbier, 2015; Wirtz, Piehler, Thomas & Daiser, 2016; Wirtz, Lütje & Schierz, 2009). According to Bernd Wirtz, Robert Piehler, Marc-Julien Thomas and Peter Daiser (2016), civil servants' risk aversion is the main barrier to implementing digital initiatives. On the other hand, organisational (un-)readiness, as perceived by public sector employees, has been found to be a contributing factor to (un-)successful change efforts (Cinite, Duxbury & Higgins, 2009; Armenakis, Harris & Mossholder, 1993). Given civil servants' dual role of being a change recipient and a change agent, the authors consider this perspective on the individual public sector employee to be relevant to an understanding of why eGovernment initiatives may succeed and/or face impediments. Thus, the aim of this article is to provide insights on how public sector employees perceive both eGovernment initiatives and their roles in the digital transformation of government. The authors have conducted a qualitative survey among German public sector officials, Ukrainian administrators and civil society activists ($n = 74$) to provide first-hand information to this question.

Lucille Tetley-Brown, Ewan Klein

Exploring data-in-use: the value of data for Local Government

Abstract

The power of data to support digital transformation within the context of e-Government is frequently underestimated. In this exploratory research, we develop a conceptual framework where the value of data stems from how it is used. We claim that the impact of digital transformation in the public sector presupposes an organisational culture that recognises and values *data-in-use*, by which is meant the practical application of data for a specific purpose, particularly by staff who deliver services. Through the lens of two ‘worldviews’ of data sharing, we present case studies of data use in two local authorities in Scotland. We claim that developing a culture where data is leveraged to derive insights for organisational activity requires combining working practices and technical infrastructure that centre on co-creating value with data. The presence of data intermediaries can support effective data-in-use to establish a healthy internal data ecosystem. Our research illustrates that local authorities within Scotland are still at an early stage of developing this culture.

Keywords: data ecosystem, digital transformation, local government, data use, Scotland

Zusammenfassung

Data-in-Use: Der Wert von Daten für die Kommunalverwaltung

Die Bedeutung von Daten für die digitale Transformation im Kontext von eGovernment wird häufig unterschätzt. In diesem explorativ angelegten Artikel wird ein konzeptioneller Rahmen entwickelt, bei dem der Wert von Daten für eGovernment von deren Nutzung bestimmt wird. Argumentiert wird, dass die Verwirklichung der Potenziale der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor eine Organisationskultur voraussetzt, die *data-in-use* versteht und deren Wert erkennt. Mit „data-in-use“ ist die praktische Nutzung von Daten für einen spezifischen Zweck durch Verwaltungsmitarbeiter*innen gemeint. Empirisch basiert der Artikel auf zwei Fallstudien zur Datennutzung in schottischen Kommunalverwaltungen, die unterschiedliche Formen des Datenaustauschs repräsentieren. Die Analyse zeigt, dass ein Fokus auf Wertschöpfung (Value Co-Creation) durch Daten bei Arbeitsabläufen und technischer Infrastruktur erforderlich ist, um eine wirksame Datennutzungskultur zu entwickeln. Der Einsatz von Intermediären kann zu einer effektiven Datennutzung in einem internen Datenökosystem beitragen. Im Ergebnis wird gezeigt, dass sich Kommunalverwaltungen in Schottland noch am Anfang des Weges hin zu einer solchen Organisationskultur befinden.

Schlagwörter: Datenökosystem, digitale Transformation, Kommune, Datennutzung, Schottland

1 Introduction

The way in which public sector data is managed and valued as a resource is a crucial component in how e-Government gives rise to digital transformation. The term *data* can be interpreted in a variety of ways. We take it to mean digitally stored information which is structured (e.g., not textual data) and machine-readable (i.e., in a form that can be readily processed by a computer). In many cases this is tabular data of the kind that is familiar from spreadsheets but can also, for example, comprise spatial data of the kind that underlies digital maps.

Having data is one thing; using it is another. Emphasis on ‘data use’ leads us to ask: what data use practices best support efforts towards public sector digital transformation? We focus on addressing this question in the context of local government. This is appropriate given the vast amount of data gathered at this level of public administration, and the fact that beyond legislation on statistical reporting and data protection, there is little to guide organisations in how such data is used to create value. We introduce the term *data-in-use* to refer to the practical application of data to achieve a specific purpose. Moreover, the way that data is used is closely tied to its value and to its ‘quality’ in a normative sense (i.e., its worth), particularly in the context of local government staff delivering public services.

Within the commercial world, digital transformation has been widely promoted – and adopted – as a means of improving business outcomes (Fitzgerald, Kruschwitz, Bonnet, & Welch, 2014). While local governments work to very different objectives than the commercial sector, namely the provision of services deemed by society to be ‘public goods’, they are similarly drawn-in by the promises of digital transformation. The prospect of increasing their efficiency and effectiveness by delivering public services through digital technology is attractive, especially in an era of squeezed budgets coupled with increasing demand and rising expectations. Digital transformation sits within the broader context of the continued move towards e-Government, defined as “the use of information technology to redesign information exchanges in and surrounding public sector organizations” (Homburg, 2018, p. 350). Although much research has examined the citizen-facing aspect of e-Government (Dawes, 2009; Layne & Lee, 2001; Lindgren, Madsen, Hofmann, & Melin, 2019; OECD, 2009), our research turns attention towards practices *within* local government.

What follows is an exploration of internal e-Government themes within local government. We utilise the notion of an internal data ecosystem to present a perspective on data use that highlights the value derived from that use. A data ecosystem includes a community of actors, the data they work with, a set of operating practices and a technical infrastructure, functioning together as an interconnected whole. Through our conceptual framework and our case study examples, we discuss the factors that contribute to developing a culture which values data in a practical manner; this is an essential ingredient for a healthy data ecosystem for local government. The criterion of success is whether use of data by public sector employees generates insights and business intelligence that can underpin improved service delivery within a framework of digital transformation.

*Maike Rackwitz, Thurid Hustedt,
Gerhard Hammerschmid*

Digital transformation: from hierarchy to network-based collaboration? The case of the German "Online Access Act"

Abstract

To unlock the full potential of ICT-related public sector innovation and digital transformation, governments must embrace collaborative working structures and leadership, is commonly argued. However, little is known about the dynamics of such collaborations in contexts of hierarchy, silo cultures, and procedural accountability. A widely voiced but empirically insufficiently substantiated claim is that bringing cross-cutting digital endeavours forward requires more lateral, network-based approaches to governance beyond traditional Weberian ideals. We test this claim by shedding light on three distinct challenges (complexity, risk, and power imbalance) encountered when implementing the specific collaborative case of the German Online Access Act (OAA) and by examining how they have been addressed in institutional design and leadership. Our analysis, which combines desk research and semi-structured expert interviews, reveals that flexible, horizontal approaches are on the rise. Taking a closer look, however, vertical coordination continues to serve as complementary means to problem-solving capability.

Keywords: Digitalisation, intergovernmental collaboration, Online Access Act, leadership, institutional design

Zusammenfassung

Digitale Transformation: Von Hierarchie zu netzwerkbasierter Zusammenarbeit? Das Onlinezugangsgesetz in Deutschland

Dass Regierungen kooperative Arbeitsstrukturen und Führungsformen annehmen müssten, ist eine gängige Forderung, um das Potenzial von IKT-bezogener Innovation und digitaler Transformation im öffentlichen Sektor auszuschöpfen. Bislang ist jedoch wenig über die Dynamik solcher Kooperationen unter Rahmenbedingungen bekannt, die durch Hierarchie, Silokulturen und prozedurale Verantwortlichkeit charakterisiert sind. Auch empirisch nicht ausreichend untermauert ist die weit verbreitete Behauptung, die Förderung bereichsübergreifender, digitaler Bestrebungen erfordere laterale, netzwerkbasierte Governance-Ansätze, die über die traditionellen Weber'schen Ideale hinausgehen. Wir prüfen diese Annahme, indem wir drei spezifische Herausforderungen (Komplexität, Risikowahrnehmung und Machtasymmetrien), die bei der Umsetzung des deutschen Onlinezugangsgesetz (OZG) aufgetreten sind, näher beleuchten, und untersuchen, wie diesen mit Maßnahmen des institutionellen Designs und Leadership begegnet wurde. Unsere Analyse kombiniert Literaturrecherchen mit semi-strukturierten Experteninterviews und zeigt, dass flexible, horizontale Ansätze an Relevanz gewinnen. Gleichzeitig wird jedoch deutlich, dass vertikale Koordination weiterhin als komplementäres Mittel zur Problemlösung Anwendung findet.

Schlagworte: Digitalisierung, Verwaltungszusammenarbeit, Onlinezugangsgesetz, Führung, institutionelles Design

1 Introduction

Digitalisation offers great possibility to improve governmental service delivery by better linking and integrating it towards a need-based holism (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006), however, information and communication technologies (ICT) are not yet being used to their full potential (Weber, 2018). This has been frequently attributed to inadequate coordination, fragmentation, and ‘siloization’ in bureaucracy (Hustedt & Trein, 2020). Collaboration has been widely viewed as a promising means to effectively address these deficiencies because single organisations can no longer implement new solutions on their own given the speed and scope of digitalisation processes (Ferro & Sorrentino, 2010; Ku, Gil-Garcia, & Zhang, 2016). Bringing together diverse actors is said to leverage innovation and in turn may accelerate digital transformation by increasing cognitive variety (Bommert, 2010), adding potential for collective learning and development (Ansell & Gash, 2007), and enhancing technical capacity through the development of similar standards of operation (Chen & Lee, 2018).

The Online Access Act (*Onlinezugangsgesetz*, hereinafter OAA) has frequently been described as an essential turning point for government digitalisation in Germany, or even as the “largest collaboration effort of German government over the past 20 years” (Punz, 2020). Initiated by the federal government in response to the EU Single Digital Gateway Regulation (SDG) (European Union, 2018), the OAA was approved in August 2017 by both the German Bundestag and the German Bundesrat. The act not only obliges the federal, state, and local governments to provide all their public services online (*digital first*) but also to interlink these services within a joint gateway (*Portalverbund*) by 2022. The act also requires states providing certain services to comply with IT components and standards set by the federal government. In return, the states receive additional funding for the necessary investments at state and local government levels. Because this constitutes a major intervention in the federal system, the OAA was accompanied with the constitutional reform of Art. 91c GG (*Basic Law*, enacted July 2017), which establishes the implementation of OAA as a joint federal and state task (*Gemeinschaftsaufgabe*) (Martini & Wiesner, 2019).

Consequently, the implementation has called for intensive vertical and horizontal collaborative efforts spanning all government levels. This approach is notably ambitious and unique in light of the strongly legalistic, federalist German public administration, which has been characterised by a tradition of “negative coordination”, the “joint-decision trap” (Scharpf, 1988), and strong commitment to departmental autonomy (*Ressortprinzip*) (Hustedt & Trein, 2020; NKR, 2018). These institutional factors have resulted in a system aimed at avoiding disturbances and reducing complexity (Scharpf, 1993), while having restricted the German government’s ability to innovate and reform (Hammerschmid & Oprisor, 2016). This has led to a fairly high level of dissatisfaction with the progress of German digitalisation and innovation in public service, the general sluggishness of which is also reflected in Germany’s position in international rankings (e.g. DESI; European Commission, 2020). In view of these structural conditions, the cross-cutting nature of the OAA has ascribed great potential for the sustainable transformation of existing coordination mechanisms, as it may require reidentifying vertical and horizontal interdependencies and reorganising workflows in and between different public entities to provide a consistent (‘joined-up’), across the board digital approach. It thus necessitates actors to transcend their ‘silos’ and to form partnerships within and

Stijn Wouters, Veiko Lember, Joep Crompvoets

Coordinating the digital transformation of inter-organizational public services – The case of e-invoicing in Belgium

Abstract

Digital transformation has the potential to profoundly change the way public administrations deliver public services to its users. One of the challenges involved in the inter-organizational networks that often govern integrated digital services is to identify what coordination instruments are effective. In this paper we examine this issue through a case study that deals with the transformation of invoicing services in Belgian public administrations at the federal and Flemish (regional) level. We review the coordination instruments and study how they evolved over time. Our findings suggest that transformation (1) might in part depend on the choice of instruments and multiple mechanisms. The mix of appropriate coordination instruments is likely to change as digital transformation objectives and governance challenges evolve over time. (2) Digital transformation might be a step-by-step process involving multiple rounds of digitalization and its specific implementation contingent on the service itself.

Keywords: Public services, digital transformation, e-government, inter-organizational coordination, coordination instruments

Zusammenfassung

Koordination der digitalen Transformation organisationsübergreifender öffentlicher Dienstleistungen – Der Fall der elektronischen Rechnung in Belgien

Die digitale Transformation hat das Potenzial, die Erbringung von Verwaltungsleistungen tiefgreifend zu verändern. Eine der Herausforderungen in organisationsübergreifenden Netzwerken, die integrierte digitale Dienstleistungen steuern, ist die Identifizierung effektiver Koordinationsinstrumente. In diesem Beitrag untersuchen wir diese Frage anhand einer Fallstudie zur Transformation der Rechnungsstellung in der belgischen öffentlichen Verwaltung. Wir untersuchen die Koordinationsinstrumente und ihre Entwicklung. Die Untersuchungsergebnisse deuten zum einen darauf hin, dass Transformation zum Teil von der Wahl der Koordinationsinstrumente und verschiedener Koordinationsmechanismen abhängt. Je nachdem, welche Ziele und Governance-Herausforderungen mit der digitalen Transformation in einem konkreten Fall verbunden sind und wie sie sich über Zeit entwickeln, ist ein unterschiedlicher Mix an Koordinationsinstrumenten geeignet. Zum anderen zeigen die Ergebnisse, dass die digitale Transformation der Verwaltung ein schrittweiser Prozess ist, dessen konkrete Umsetzung von der jeweiligen Dienstleistung abhängt.

Schlagworte: Öffentliche Dienstleistungen, Digitale Transformation, E-Government, interorganisatorische Koordination, Koordinationsinstrumente

1 Introduction

Public administrations are increasingly developing new inter-organizational public services with goals characterized in terms of digital transformation. Examples of inter-organizational public services include life events or business situations (Wimmer & Tambouris, 2002). Each life event or business situation encompasses multiple public services delivered by multiple public sector organizations that are focused on a single event or situation, such as the birth of a child, retiring, or starting a business. According to Ines Mergel, Noella Edelmann and Nathalie Haug (2019, p. 12), digital transformation is “a holistic effort to revise core processes and services of government beyond the traditional digitization efforts. [...] The outcome of digital transformation efforts focuses among others on the satisfaction of user needs, new forms of service delivery, and the expansion of the user base.” Efforts to enact digital transformation in public service delivery have led to a multitude of inter-organizational collaborations (Chen, Hu, Tseng, Juang & Chang, 2019; Fountain, 2001; Kattel, Lember & Tönurist, 2019).

Effective collaboration to bring about digital transformation requires governance (Klievink, Bharosa & Tan, 2016; Pardo, Gil-Garcia & Luna-Reyes, 2010). This governance is and remains a central issue for public administrations (Chen, 2010; Hilvert & Swindel, 2013). First, little research exists that examines the coordination of integrated (public) services (e. g. Klievink & Janssen, 2010; van Os, 2011, also see Söderström, Melin, Lindgren & Galzie, 2018) or how they take form through inter-organizational networks (Chen, 2010). At the same time, collaboration is considered a crucial dimension in inter-organizational integration (Fan, Liu, Huang & Zhu, 2019). E-government research mostly focuses on collaboration that is primarily based on network-type instruments and resources, such as the building of trust or the voluntary sharing of resources (e. g. Chen & Lee, 2018; Chen, Hu, Tseng, Juang & Chang, 2019). Pure networks, however, hardly exist within the public sector (Meuleman, 2008), meaning that effective coordination of cross-agency digitalization projects assumes a capacity to combine various types of coordination mechanisms and instruments. Second, Olivier Berthod and Federica Segato (2019, p. 225) note that there is a need to better comprehend how governance change takes place over time.

In this paper, we intend to look at both aspects. This way, we aim to add to the e-government literature by applying the public sector coordination literature (e. g. Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Sarapuu & Lember, 2015; Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu, 2015) and provide a better understanding of the process of digital transformation through a focus on the coordination instruments and the underlying mechanisms that shape and bring about inter-organizational digital public services. Accordingly, we aim to contribute to the scholarly research on how public administrations are digitally transforming their public service delivery (Mergel, Edelmann & Haug, 2019).

Therefore, we pose the following main research questions: How can digital transformation, with respect to inter-organizational public services, be enacted through a mix of coordination instruments? And, how does the mix of coordination instruments change over time?

We examine this issue through a case study that involves the transformation of invoicing services within Belgian public administrations. E-invoicing is part of e-procurement, the latter which Daniel Veit and Jan Huntgeburth (2014, pp. 102-103) describe as a central component in e-government policies. Initially, e-invoicing was ex-

Christine Prokop

Die individuelle Meinung öffentlich Beschäftigter zu Public Policies. Eine empirische Untersuchung am Beispiel einer Anti-Diskriminierungsmaßnahme

Zusammenfassung

In Zeiten erstarkender rechter politischer Parteien kommt der Neutralität der öffentlichen Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Haben öffentlich Beschäftigte eine ablehnende Haltung gegenüber Policy-Zielen oder einzelnen Maßnahmen, kann das den Policy-Implementationsprozess verlangsamten oder verhindern. Insbesondere im öffentlichen Dienst sollte jedoch das Neutralitätsgebot auch gegenüber politisch umstrittenen Policy-Maßnahmen, wie Anti-Diskriminierungs- und gleichstellungsmaßnahmen (ADG), gelten. In dieser Arbeit wird erstmals der Zusammenhang zwischen der Einstellung zu einer ADG-Maßnahme, der individuellen politischen Einstellung und einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst empirisch analytisch untersucht. Dazu werden die Ergebnisse einer Umfrage unter insgesamt 1.239 öffentlich und privat Beschäftigten analysiert. Die Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse zeigen, dass Personen die anonymisierte Bewerbung umso stärker ablehnen, je stärker sie sich mit der politischen Rechten identifizieren. Eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst hat entgegen der theoretischen Erwartung keinen neutralisierenden Einfluss.

Schlagerworte: Policy Implementation, Anti-Diskriminierungsmaßnahmen, anonymisierte Bewerbung, Umfrage, öffentlicher Dienst

Abstract

Public Servants' Individual Opinion Towards Public Policies. An empirical Investigation using the Example of an Anti-Discrimination Instrument

In times of strengthened right-wing political parties, the neutrality of public administration becomes increasingly important. Public employees holding a negative attitude toward policy goals or measures can slow down or prevent the policy implementation process. However, especially in the public sector, the demand for neutrality should also apply to politically controversial policy measures, such as anti-discrimination and equality measures (ADG). In this study, the connection between the attitudes towards an ADG measure, individual political attitudes, and a civil service occupation is examined empirically and analytically for the first time. For this purpose, the results of a survey of a total of 1,239 public and private employees are analyzed. The results of the multiple regression analysis show that the more people identify with the political right, the more they reject anonymous applications. Contrary to theoretical expectations, employment in the public sector does not have a neutralizing effect.

Keywords: policy implementation, anti-discrimination measures, anonymized application, survey, public service

1 Einleitung

Seit einigen Jahren kann in Deutschland und Europa ein Erstarren populistischer und rechtsgerichteter politischer Parteien beobachtet werden (Akkerman, de Lange & Rooduijn, 2016; Kitschelt, 2018). Public Policies in politisch kontroversen Politikfeldern können in diesem Klima schnell zum Gegenstand einer in der Verwaltungspraxis fortgeführten politischen Auseinandersetzung werden und dabei sachorientierte Diskussionen unterdrücken. Da die Implementierung einzelner Policy-Maßnahmen auch von den administrativen Entscheidungsträgern anhängig sein kann (Knill & Tosun, 2015, S. 117), gewinnt die politische Neutralität öffentlicher Verwaltungen als exekutive Instanz des Staates zunehmend an Bedeutung.

In der Policy-Implementationsforschung kommen vor allem Modelle zum Einsatz, die die Erreichung von Policy-Zielen auf Basis institutioneller Strukturen und Ressourcen sowie den vorherrschenden Zielkonflikten und Interdependenzen analysieren (für einen Überblick siehe Knill & Tosun, 2015). Die vorliegende Arbeit untersucht dagegen die individuellen Einstellungen administrativer Entscheidungsträger. Eine ablehnende Haltung individueller Akteure gegenüber den Zielen oder Maßnahmen von Public Policies kann Policy-Implementationsprozesse verlangsamen oder verhindern. Diese Arbeit folgt damit einem behavioristischen Forschungsansatz, der in der internationalen Verwaltungsforschung zunehmend an Bedeutung gewinnt (Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen & Tummers, 2017; Olsen, Tummers, Grimmelikhuijsen & Jilke, 2018). Die so gewonnenen Erkenntnisse über die individuellen Motivlagen öffentlich Beschäftigter können bestehende verwaltungswissenschaftliche Theorien komplementieren und das Wissen über Verwaltungshandeln um psychologische Erkenntnisse bereichern. Die vorliegende Arbeit leistet einen empirischen Beitrag dazu, Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen der individuellen politischen Meinung öffentlich Beschäftigter und deren Meinung zu einer ADG-Maßnahme zu erlangen.

Trotz jahrzehntelanger Bemühungen zur Anti-Diskriminierung haben insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund sowie Frauen nach wie vor schlechtere Chancen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Insbesondere die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ist in den letzten Jahren unter dem Druck anwachsender Migrationsströme zunehmend zu einem zentralen Gegenstand der politischen Auseinandersetzung geworden (Wettstein et al., 2019). Insbesondere die *Bottom-up*- (DeLeon & DeLeon, 2002) und die hybriden Modelle (Matland, 1995) der Policy-Forschung legen jedoch nahe, dass der Erfolg von ADG-Maßnahmen durch konfligierende Ziele politischer und administrativer Entscheidungsträger*innen gefährdet sein kann. Es ist allerdings erstaunlich wenig darüber bekannt, inwiefern die individuellen Einstellungen öffentlich Beschäftigter als möglicher Faktor für den Erfolg solcher Policies in Betracht gezogen werden sollten.

Diese Frage ist darüber hinaus auch aus demokratietheoretischer Sicht von Bedeutung. Die Implementation von ADG-Maßnahmen in der Personalrekrutierung erfüllt insbesondere im öffentlichen Dienst zwei gesellschaftlich grundlegende Funktionen, welche die Legitimität staatlichen Handelns unterstreichen. Zum einen ermöglicht sie Chancengleichheit im Zugang zu öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen, zum anderen hat der Staat als Arbeitgeber eine Vorbildfunktion für die Umsetzung von ADG-Maßnahmen im privaten Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund haben öffentlich Beschäftigte, theoretisch gesprochen, dem idealtypischen Bürokratiemodell von Max Weber fol-

Michael Vollstädt

Public Entrepreneurship. Zur Unternehmerisierung der öffentlichen Verwaltung*

Zusammenfassung

Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Richtung eines effizienten und effektiv geführten Unternehmens ist seit dem Aufkommen des New Public Management (NPM) ein zentrales Thema von Verwaltungsreformen. Nicht selten tritt die damit eihergehende Ökonomisierung der Verwaltung dabei in Konflikt mit den bürokratischen Strukturen und dem Amtsethos der Angestellten. Bei aller Kritik und Diskussion um diese Tendenz zur Unternehmerisierung bleibt jedoch die Frage, was unter dieser Unternehmerisierung zu verstehen sei, meist latent. Das Ziel dieses Beitrages besteht darin, genauer zu eruieren, welche Vorstellung von Unternehmerisierung in den Diskursen des NPM im Zentrum steht, und ein alternatives Verständnis für die öffentliche Verwaltung zu entwickeln. Dafür bedient sich der hiesige Beitrag Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung, um eine inhaltliche Anreicherung der Diskussion zu befördern. Damit soll ein Wandel von einer manageriellen hin zu einer unternehmerischen Sicht der Verwaltung skizziert werden, der anschlussfähig ist für die aktuellen Diskussionen um eine innovative und agile Verwaltung.

Schlagerworte: Ökonomisierung; Öffentliche Verwaltung; Entrepreneurship; New Public Management; Change-Management

Abstract

Public Entrepreneurship. Concerning the corporatization of public administration

The development of public administration towards an efficient and effectively managed company has been a central topic of administrative reforms since the advent of New Public Management (NPM). This economization regularly conflicts with bureaucratic structures and the ethos of civil servants. Despite all criticism and discussion about the tendency towards corporatization, the question of what corporatization, entrepreneurship, and enterprise mean remains mostly latent. This contribution aims to analyse more precisely which concept is at the center of the NPM discourse, and to develop an alternative understanding for public administration. This article uses approaches from entrepreneurship research to outline a change from a managerial to an entrepreneurial view of public administration contributing to the current discussions about innovative and agile government.

Keywords: economisation; public administration; entrepreneurship; New Public Management; change management

1 Vom New Public Management zu Entrepreneurship

1.1 New Public Management und das Unternehmen Verwaltung

Mit den Verwaltungsreformen der 1980er und 1990er Jahre, die sich unter dem weiten Begriff des New Public Management (NPM) (Gruening, 2001; Schedler & Proeller, 2011; Hopp & Göbel, 2013, S. 20-38; Pollitt & Bouckaert, 2017) zusammenfassen lassen, treten Themen wie Privatisierung und Ökonomisierung zunehmend in das Zentrum des Interesses einer innovativen und unbürokratischen Verwaltungsreform (Trapp & Bolay, 2003; Schneider & Tenbücken, 2005; Sack, 2006). Mit der Zeit kam diese Tendenz zur Ökonomisierung jedoch immer mehr in die Kritik (Harms & Reichard, 2003; Bogumil, 2004; Bogumil, 2009; Kuhlmann, 2009; Wegrich, 2011): Zum einen, indem die zwiespältigen Folgen der Verwaltungsreform ausgewiesen wurden (Budäus, 2003; Bogumil & Kuhlmann, 2004; Holtkamp, 2008), zum anderen regte sich Kritik am Steuerungsverständnis des Neuen Steuerungsmodells (Kegelmann, 2007; Hill, 2014). Dennoch bleibt einer der Hauptkritikpunkte die Ökonomisierung der Verwaltung.

Doch was versteht man unter Ökonomisierung? Neben umfassenden Thesen zur Ökonomisierung der Gesellschaft (Schimank & Volkmann, 2017), stellt sich für die Verwaltung das Problem der Ökonomisierung v. a. in zweierlei Hinsicht: Zum einen als Privatisierung des Öffentlichen, die in Deutschland nicht in gleicher Intensität umgesetzt wurde wie v. a. in den angelsächsischen Ländern (Kuhlmann & Wollmann, 2013), zum anderen als Rationalitätswechsel in der Verwaltung – damit ist der durch das New Public Management induzierte betriebswirtschaftliche Blick auf die Verwaltung gemeint. Besonders dieser zweite Punkt ist für die hiesigen Überlegungen von Interesse. Denn die Umstellung der Kommunen auf das Neue Steuerungsmodell (NSM) verhiess (wieder einmal) den Ausbruch aus dem alten angestaubten *Image* des öffentlichen Dienstes und einen Aufbruch in eine neue Zeit, den die Gesellschaft bereits beschritten hat und dem die öffentliche Verwaltung nachfolgen soll (Naschold & Bogumil, 2000, S. 80-84; Spilker, 2014, S. 174f.). Eckpunkte dieser tiefgreifenden Reform des NSM waren die dezentrale Ressourcenverantwortung, das Kontraktmanagement und die Outputsteuerung (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST), 1993; Heinz, 2000, S. 181-194; Naschold & Bogumil, 2000, S. 161-163; Holtkamp, 2008, S. 324-326; Hopp & Göbel, 2013, S. 39-124; KGSt, 2013). Das NSM sucht damit nach Gemeinsamkeiten mit Unternehmen, so dass in dieser Hinsicht durchaus von einer Ökonomisierung der Verwaltung gesprochen werden kann, wenn man darunter die privatwirtschaftliche Ausrichtung des öffentlichen Sektors versteht. Dennoch bleibt sowohl bei der Konzeption des NSM wie auch bei deren Kritikern¹ die Frage des Unternehmensverständnisses erstaunlich unterbeleuchtet. Wenn die Ökonomisierung der Verwaltung in dieser Hinsicht lediglich in der Übernahme privatwirtschaftlicher Ansätze für die öffentliche Verwaltung bestünde, dann müsste man weiterfragen, was denn mit einer privatwirtschaftlichen Unternehmung gemeint ist.

Dieses recht unspezifische und meist latente Verständnis einer unternehmerischen Verwaltung soll im Zentrum der hiesigen Ausführungen stehen. Es soll dabei ein neuer Zugang über die Entrepreneurship-Forschung gewonnen werden, um ein klareres und alternatives Verständnis einer unternehmerisch agierenden Verwaltung zu gewinnen. Dieser Zugang lässt sich im Begriff des *Public Entrepreneurship* bündeln und fruchtbar machen. Das Ziel besteht dementsprechend darin, neue Anstöße für eine Diskus-

Nadin Fromm, Christian Schreiner

Die Sozialwahlen in der Krise: E-Democracy als Chance?

Zusammenfassung

Alle sechs Jahre werden in Deutschland per Briefwahl Vertreter gewählt, die sich in Gremien der gesetzlichen Krankenkassen und der Rentenversicherung für die Interessen der Sozialversicherten einsetzen. Dieses Prinzip der Selbstverwaltung des deutschen Sozialversicherungssystems besteht seit dem 19. Jahrhundert. Doch die Sozialversicherungswahlen befinden sich seit längerem in der Krise: Sie verfügen über eine geringe Bekanntheit und eine niedrige Wahlbeteiligung bei proportional großem Aufwand und hohen Kosten. Der vorliegende Artikel analysiert, inwieweit Elemente von E-Democracy geeignet sind, das traditionsreiche Instrument zu stärken, um so die Bekanntheit der Sozialversicherungswahlen zu steigern. Anhand der vier Stufen von Partizipation (Information, Konsultation, Kooperation, Mitentscheidung) wird auf Basis empirischer Daten diskutiert, ob E-Voting die Möglichkeiten zur Mitbestimmung erweitert.

Schlagwörter: Sozialversicherungswahlen, soziale Selbstverwaltung, Partizipation, E-Democracy

Abstract

Social Elections in Crisis: E-Democracy as an Opportunity?

The board of representatives of the German statutory health insurance and statutory pension insurance is elected in an absentee vote every six years. Whereas this principle of self-administration of the German social security system is established since the 19th century, these social elections are in crisis: While suffering from a low level of awareness and low voter turnout, the elections cause unproportionally high logistical effort and costs. Hence, they have a low degree of legitimacy. This article analyses to what extent elements of e-democracy can strengthen the traditional instrument of self-administration. Guided by the four levels of participation (information, consultation, cooperation, co-decision) classifying citizens' participation from a theoretical point of view. We base our discussion on empirical data to address the question whether e-voting can enhance opportunities for participation.

Keywords: social election, social self-administration, participation, e-democracy

1 Einleitung*

Die Sozialversicherungswahl (kurz Sozialwahl), seit dem 19. Jahrhundert zentrales Instrument der Mitbestimmung im deutschen Sozialversicherungssystem, befindet sich in der Krise: „Die historische Bedeutung und quantitative Dimension [...] stehen in einem auffallenden Missverhältnis zu ihrer Beachtung und Bewertung durch [...] die Öffentlichkeit.“ (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Dieses Problem hat zahlreiche Ursachen. Einerseits bietet die seit Jahren geringe Wahlbeteiligung Anlass zur Kritik: Bei der letzten Sozialwahl 2017 gaben nur knapp 30% von insgesamt 51 Millio-

nen Wahlberechtigten¹ ihre Stimme ab. Die Kosten für die letzte Wahl beliefen sich dagegen auf ca. 59 Millionen Euro (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 46). Dies wird als unverhältnismäßig kritisiert (Bundesrechnungshof, 2007, S. 167). Öffentliche Umfragen zeigen, dass einem Großteil der Wahlberechtigten völlig unbekannt ist, welche Vertreter bei den Sozialwahlen gewählt werden, welche Funktion diese ausüben und welche Möglichkeiten der Teilhabe sich daraus ergeben (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5 f.). Zudem gibt es Kritik an der inhaltlichen Ausgestaltung der Wahl, was bereits Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen war (Gerlinger, 2015, S. 758 f.; Rusert, 2013): Die Wahlberechtigten haben in der Regel keine aktive Wahlmöglichkeit (Urwahl). Vielmehr werden die Kandidaten gemäß den verfügbaren Listenplätzen durch dafür zuständige Akteure (u. a. Gewerkschaften, Arbeitgeber) aufgestellt. Damit sind die Kandidaten bereits vor der Abstimmung gewählt, wodurch sich die Sozialwahl als Wahl ohne Wahlhandlung klassifiziert (Szent-Ivanyi, 2017). Aufgrund der geringen Bekanntheit sowie der inhaltlich wenig zeitgemäßen Ausgestaltung der Wahl werden der Sozialwahl eine Legitimationskrise und ein -defizit attestiert (Bundeswahlbeauftragter Sozialversicherungswahlen, 2012, S. 131 ff.).

Aus Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz („die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“) leitet sich das Sozialstaatsprinzip ab, welches sich hinsichtlich seiner Funktionsweise durch die Begriffe wie Sozialversicherung, Selbstverwaltung und Sozialwahlen definieren lässt (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Das Modell deutscher Sozialstaatlichkeit hat im internationalen Vergleich eine lange Tradition und besteht aktuell aus fünf Zweigen (Kranken-, Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung). Ausschlaggebend für die Einführung war der Leitgedanke, dass der deutsche Staat in einer (Teil-)Verantwortung steht, sich den sozialen Fragen als Folge der Industrialisierung anzunehmen. Die Fürsorge fällt aber nicht allein dem Staat zu, sondern zentrales Organisationsprinzip des historischen Sozialversicherungssystems war die Partizipation der Bürger im Rahmen einer Selbstverwaltung (Schmidt & Ostheim, 2007, S. 124).

Eine zentrale Quelle der Legitimation staatlichen Handelns in einer Demokratie ist die politische Partizipation (Schmidt, 2019, S. 227 f.). Die Beteiligung der Bürger bezieht sich dabei auf solche Aktivitäten, „that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions that they take“ (Verba, Nie, & Kim, 1987, p. 1). Dies impliziert, dass der Bürger mit der Gewähr auf freien Informationszugang „zu mehr und besserer Beteiligung“ am politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen „befähigt wird“ (Schmidt, 2019, S. 232 f.). Angesichts einer digitalen Trendwende kommen im Rahmen von E-Democracy zunehmend elektronische Verfahren der Bürgerbeteiligung (E-Partizipation) zum Einsatz (Leitner, 2018, S. 2). Sie haben das Potenzial einer Revision demokratischer Werte (Kneuer & Datts, 2020).

Das Ziel des Beitrags ist es, dieses Legitimationspotenzial für die Sozialwahlen als Selbstverwaltungsinstrument im Rahmen der Sozialversicherung zu analysieren. Im Kern geht es dabei um die Frage der direkten sowie indirekten Stärkung der Bekanntheit mithilfe von E-Partizipation. Auf Basis empirischer Daten, die u. a. mithilfe von Experteninterviews erhoben wurden, werden die möglichen Verbesserungspotenziale und Effekte, die sich durch die Einführung digitaler Anwendungen ergeben können, analysiert. Der Artikel möchte aus theoretischer und praktischer Sicht einen Beitrag zur weiteren Ausgestaltung der innerhalb der sozialen Selbstverwaltung eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien leisten. Darüber hinaus liefert er eine

Ivo Bischoff, Eva Bode

Der Nexus zwischen Digitalisierung und der Frage nach der optimalen Kommunalstruktur

Zusammenfassung

Der vorliegende Aufsatz soll einen konzeptionellen Beitrag zu der Diskussion um eine zukunftssichere Kommunalstruktur und die Rolle von Gebietsreformen leisten. Wir vertreten die These, dass die konventionelle Diskussion zur Gestaltung einer zukunftssicheren Kommunalstruktur in Zeiten der Verwaltungsdigitalisierung grundlegend neu gedacht werden muss. Zum einen eröffnet die Digitalisierung völlig neue Potentiale für die interkommunale Zusammenarbeit. Durch die Kombination Digitalisierung plus interkommunale Zusammenarbeit entsteht eine Alternative zu den zuvor vielfach als alternativlos angesehenen Gebietsreformen. Zum anderen entwertet die Digitalisierung die bisherige empirische Evidenz zu der Frage, welche Größe eine zukunftssichere Kommune mindestens haben sollte. Deshalb empfehlen wir, derzeit von Gebietsreformen abzusehen. Zugleich empfehlen wir, im Zuge der digitalen Transformation der Verwaltung die digitalisierungsbedingten Potentiale der interkommunalen Zusammenarbeit systematisch mitzudenken und gezielt zu nutzen.

Schlagerworte: Kommunalstruktur, Regionalreform, Digitalisierung, Kostenstruktur, Interkommunale Zusammenarbeit

Abstract

The nexus between digitization and the optimal size of local government

This essay provides some conceptual thoughts on the design of a future-proof structure of local government and the role of regional reforms. We argue that the digital transformation asks for a critical reassessment of established arguments. First, digital technologies massively widen the scope for interlocal cooperation. Therefore, the combination of digital transformation plus interlocal cooperation constitute an alternative to regional reforms that were previously considered unavoidable. Second, they devalue the empirical evidence on the future optimal size of local jurisdictions. We conclude that regional reforms should be put on hold for the next years. At the same time, the new potential of interlocal cooperation emerging in the course of the digital transformation of local government should be systematically explored and used.

Keywords: Local government structure, regional reforms, digitalization, cost structure, interlocal cooperation

1 Einleitung

Verwaltungs- und Gebietsreformen, d. h. Reformen der funktionalen Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Land sowie der Neuzuschnitt von kommunalen Gebietskörperschaften, sind ein wiederkehrendes Thema in Deutschland, Österreich (Stötzer, Stangl & Brödl, 2020), aber auch Skandinavien und einigen anderen Ländern.¹ In

jüngerer Zeit stehen bzw. standen solche Reformen etwa in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen auf der politischen Agenda (Plogmann, 2019; Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2020). Ein zentrales Ziel solcher Reformen besteht darin, durch Zusammenlegung insbesondere kleiner Gebietskörperschaften größere Einheiten zu schaffen und so Größen- und Verbundvorteile zu heben. Auf diesem Wege sollen Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen erreicht werden (Plogmann, 2019; Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2020).

Diese Reformdiskussionen werden zu einer Zeit geführt, in der Länder und Kommunen die Digitalisierung ihrer Verwaltungen vorantreiben. Insbesondere in Deutschland steht dieser Digitalisierungsprozess erst am Anfang; und in vielen Fällen zeichnen sich die zukünftigen Lösungen noch nicht klar ab (Stember, Spichiger, Eixelsberger & Wundara, 2018; Weber, 2018; Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019). Zugleich kristallisieren sich aber bereits in dieser frühen Implementierungsphase einige grundlegende Punkte heraus: Zum einen ist davon auszugehen, dass die Digitalisierung zu einer grundlegenden Verschiebung von Kostenstrukturen – vor allem des Verhältnisses von fixen und variablen Kosten – führen wird. Zum zweiten besteht ein breiter Konsens in der wissenschaftlichen Literatur, dass die Potentiale der Digitalisierung nur gehoben werden können, wenn sie mit tiefgreifenden Reformen der (kommunalen) Verwaltungsprozesse und –strukturen einhergeht.

Bereits diese sehr allgemeinen Ausführungen machen deutlich, dass es erhebliche Querverbindungen zwischen den Themen Kommunalstrukturereformen und Verwaltungsdigitalisierung gibt. Denn beide beziehen sich auf größenabhängige Kostenverläufe und deren Implikationen für die Organisation kommunaler Verwaltungsprozesse. Umso überraschender ist die Tatsache, dass die beiden Themenkomplexe weitgehend disjunkt voneinander diskutiert werden. Das akademische Schrifttum beinhaltet nur sehr wenige Schriften, die sich mit der Querverbindung zwischen den beiden beschäftigen.² Und auch in der politischen Arena werden diese beiden Themenbereiche weitgehend als disjunkt behandelt. Das zeigt ein Blick in die Digitalisierungsstrategien der Bundesländer (z. B. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 2018) wie auch in die einschlägigen Publikationen der kommunalen Spitzenverbände (z. B. Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2018; Deutscher Städtetag, 2019). Und auch der Normenkontrollrat verbindet die Verwaltungsdigitalisierung nicht mit Veränderungen der Kommunalstruktur (Nationaler Normenkontrollrat, 2019).

Die Nichtbeachtung dieser Querverbindungen kann zu folgenschweren Fehlentscheidungen bei der Ausgestaltung von Kommunalstrukturen führen. Das vorliegende Essay soll die Verbindungen aufzeigen und einen Impuls für die politische wie wissenschaftliche Diskussion zur Zukunft der Kommunalstruktur in einer vernetzt-digitalen Welt geben. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende zwei Aspekte:

1. Die Digitalisierung eröffnet erhebliche zusätzliche Potentiale für die interkommunale Zusammenarbeit über weite Teile des kommunalen Aufgabenspektrums. Durch die Aufhebung des Raumbezugs bei Back-Office-Leistungen können diese in überkommunalen Kooperationsverbänden gebündelt werden. Diese Potentiale machen es kleinen Gebietskörperschaften möglich, auch ohne Gebietsreformen von Größenvorteilen zu profitieren. Damit verringert sich der Kostendruck in diesen Gemeinden und mithin die Rechtfertigung für Gebietsreformen.