

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2021

Schwerpunkt: Digital transformation in the public sector

- › The impact of digitalization in the public sector
- › Digital citizenship
- › Online citizen participation on the municipal level
- › Support and resistance of public officials towards eGovernment
- › Exploring data-in-use: the value of data for Local Government
- › From hierarchy to network-based collaboration?
- › Coordinating digital transformation of public services

Abhandlungen

- › Die individuelle Meinung öffentlich Beschäftigter zu Public Policies
- › Public Entrepreneurship
- › Die Sozialwahlen in der Krise

Essay

- › Der Nexus zwischen Digitalisierung und optimaler Kommunalstruktur

Rezensionen



14. Jahrgang
1. Halbjahr 2021
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Herausgeber*innen:

Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School, Berlin; Thurid Hustedt (Co-Geschäftsführung), Hertie School, Berlin; Werner Jann, Universität Potsdam; Christoph Knill, Ludwig-Maximilians-Universität München; Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam; Susanne Lütz, FernUniversität in Hagen; Renate E. Meyer, Wirtschaftsuniversität Wien, Edward Page, London School of Economics and Political Science; Isabella Proeller, Universität Potsdam; Caspar van den Berg, Rijksuniversiteit Groningen; Sylvia Veit (Co-Geschäftsführung), Universität Kassel; Johanna Wolff, Freie Universität Berlin.

Beirat:

Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo; Michael W. Bauer, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Geert Bouckaert, Katholieke Universiteit Leuven; Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München; Andreas Busch, Universität Göttingen; Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet; Lars P. Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg; Jobst Fiedler, Hertie School, Berlin; Edgar Grande, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Heike Grimm, Universität Erfurt; Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum; Stephan Hobe, Universität zu Köln; Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln; Vincent Hoffmann-Martinot, CNRS Sciences Po Bordeaux; Lars Holtkamp, FernUniversität in Hagen; Michael Holoubek, Wirtschaftsuniversität Wien; Peter L. Hupe, Katholieke Universiteit Leuven; Ellen Immergut, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Desmond King, Nuffield College Oxford; Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; Sabine Kropp, Freie Universität Berlin; Andreas Lienhard, Universität Bern; Elke Löffler, Strathclyde University Glasgow; Veith Mehde, Leibniz Universität Hannover; Frank Nullmeier, Universität Bremen; Herbert Obinger, Universität Bremen; Janbernd Oebbecke, Universität Münster; Francesco Palermo, Europäische Akademie Bozen; Salvador Parrado Diez, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid; Christoph Reichard, Universität Potsdam; Adrian Ritz, Universität Bern; Friedbert W. Rüb, Humboldt-Universität zu Berlin; Kuno Schedler, Universität St. Gallen; Uwe Schimank, Universität Bremen; Utz Schliesky, Christian-Albrechts-Universität Kiel; Volker Schneider, Universität Konstanz; Eckhard Schröter, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster; Fritz B. Simon, Universität Kaiserslautern; Tobias ten Brink, Jacobs Universität Bremen; Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen; Reimut Zohlhöfer, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Redaktion:

Prof. Dr. Thurid Hustedt
Professor of Public Administration and Management
Hertie School
Friedrichstraße 180, D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358. E-Mail: dms@hertie-school.de

Verlag:

Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin & Toronto.
Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen
Tel +49 (0)2171 79491 50. Fax +49 (0)2171 79491 69. E-Mail: info@budrich.de.
<https://budrich.de>

Erscheinen und Bezugsbedingungen:

Jährlich zwei Hefte. Institutionenpreis print 158,00 €; Institutionenpreis nur online 260,00 €; Institutionenpreis print und online 287,- €; Einzelbezieher print 109,00 €, Einzelbezieher print und online 143,00 €; Einzelbezieher nur online 99,00 €; Versandkosten Printversion 6,00 €, Ausland 14,- €. Einzelheft: 75,00 € plus Porto.
Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© Edmund Budrich. Beratung und Betreuung von Verlagsprojekten. Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Copyright-Inhabers vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

dms ist aufgenommen in u.a. folgende Datenbanken & Externe Webseiten:

BASE (Bielefeld Academic Search Engine) | CNKI – China National Knowledge Infrastructure | CNPeReading | Crossref | EBSCO | EconBiz | GBI-Genios | Google Scholar | IBR-Online | IBZ-Online | NEBIS | NEWBOOKS Solutions | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | ProQuest Worldwide Political Science Abstracts | scholars-e-library | SSOAR – Social Science Open Access Repository | Ulrichsweb | Wikipedia | Zeitschriftendatenbank (ZDB)

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: glaubitz.rs@t-online.de)

Druck und Verarbeitung: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe

ISSN 1865-7192 / ISSN Online: 2196-1395

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,

p. 523). Broadly, e-government refers to efforts to make service delivery more efficient and accessible to citizens by using the web and ICTs (Meijer & Bekkers, 2015).

Models on e-government describe this construct as a linear, stepwise, and progressive process from an initial web presence to *information* provision, *interactivity*, and *transactional* service provision. With these higher levels of maturity, e-government evolves from a front-office issue (information on the website) to a combination of front and back-office solutions (Homburg, 2018, p. 353). However, “nearly all of the models become quite normative when describing a fully developed e-government, and they assert what e-government should become. The models implicitly presume that fully transactional systems are better and that more citizen interaction equals improved service” (Coursey & Norris, 2008, p. 524).

In some of these models of e-government, information, interaction, and transaction are followed by the stage of *transformation*, as a suggested endpoint of digitalization. Christopher Baum and Andrea Di Maio (2000) define transformation as a fundamental positive change in the interaction between citizens and governments accompanied by citizen-centricity, responsiveness, and increasing trust in government. However, beyond this normative idea, Kenneth Kraemer and John Leslie King (2006), for example, concluded that the ICT-driven government has changed little and, if anything, only reinforced existing power structures. According to Darrell West (2004, p. 15), “[...] it is difficult to determine how much innovation and over how long a period of time is required before something can be considered a ‘complete change in character and condition,’ the classic definition of transformation.” Therefore, Frank Bannister and Regina Connolly (2014, p. 128) note, that transformation is not a binary categorization of missing or major change, but rather a continuum without a clear endpoint showing when exactly something becomes a radical change. Hence, it is often unclear in practice when the implementation of desirable values count as transformation or not.

The literature nowadays has mainly refrained from using the term ‘e-government’ and mostly uses terms related to digitalization (Lindgren, Madsen, Hofmann & Melin, 2019; Jehan & Alahakoon, 2020). In our point of view, three causes, apart from a general turn in language, can be identified for this terminological development:

- (1) Terms are connected with a certain image and, from the point of view of a majority of practitioners and researchers, e-government was never achieved and has, therefore, failed (Lips, 2012).
- (2) Technological change leads to new possibilities that have not been implied in models of e-government, such as mobile or ubiquitous computing (Kiki & Lawrence, 2006).
- (3) New demands with regard to transparency, participation, and collaboration exceeding traditional models of e-government have developed (Bertot, Gorham, Jaeger, Sarin & Choi, 2014).

Digitization is understood as the pure conversion of analog data for digital storage, hence, the electronic replication of existing analog structures and processes without further changes in the administrative, organizational, and process structures (Mergel, Edelmann & Haug, 2019, p. 12). Indeed, these efforts have already led to significant improvements in public organizations, for example, by saving time when transferring information. However, in this stage, it is often overlooked that an inefficient digital process is still an inefficient process, and advances provided by available technology are too much focused on.

In a further step, *digitalization* relates to the transformation of analog processes into digital processes by revising these processes and introducing new organizational models (Heuermann, 2018, S. 1). When processes are not only digitalized, but a more comprehensive institutional change takes place, we speak of *digital transformation*. This term considers not only organizational and processual change but also a major cultural change in public authorities, in personnel and qualification structures, in the interaction with citizens, and long-term changes in the performance of public service delivery. Hence, digital transformation is accompanied with considerable developments in the production of services and the associated interactions. Therefore, digital transformation focuses on the socio-technical nature of these changes instead of merely considering technical questions. However, as discussed above, a clear cut between digitalization and digital transformation is hard to define due to the relativity of what counts as a ‘comprehensive’ change. Similarly, empirical work to date faces the challenge of differentiating between these stages. Therefore, we use the term ‘digitalization’ in this article to describe the changes in public administration due to the use of ICT, and consider digital transformation to represent the impact stage of digitalization.

All in all, this overview of terms related to digital government shows that the field has still not agreed on a common definition and concepts remain fuzzy. However, the literature agrees that – whether for e-government or digitalization – one cannot identify an endpoint of digitalization that can be achieved by organizations, but rather describe continuing processes and dynamic models that can be clustered in certain waves and milestones. Yet, how can we claim to speak about the impact of such an ongoing process? How can we understand impact before we have reached the level of digital transformation? We argue that one can analyze continuous change and impacts that should be considered as interim and preliminary. However, there is also debate as to what is actually seen as the impact, in comparison to immediate outputs or outcomes, of a certain policy, an instrument or system in use. Therefore, we discuss this term in the following chapter and agree on a definition of impact as a continuum related to the idea of continuous digitalization of government.

3 Studying impact

There is no generally accepted model for defining the effects of interventions, in this case, measures in the context of digitalization. Short and medium-term effects are often referred to as outcomes, while long-term effects are called impacts (OECD, 2013). Further, outputs and outcomes mainly refer to effects within an organization or an interaction with stakeholders, whereas impact is related to more general effects on society. In this section, we show why assessing the impact of digitalization is a challenge and which approaches can be suitable to analyze the effects.

The timespan that is needed to obtain results and the longevity of effects are discussed in the literature (Belcher & Palenberg, 2018). Evaluation studies are often reduced to measuring output effects, mainly because of the limited time frame. However, effects might change over time and intended effects might need time to develop. An initial negative output of digitalization might, for example, be followed by a positive long-term impact and vice versa. For example, when a government implements a digital process, the costs of working with this new process might be higher in the beginning, as employees

have to get used to the new course of action. However, over time these initial costs might pay off and employees might save time with a more efficient process. Therefore, it has to be taken into consideration that the measurement of impact is always a snapshot of a certain point in time and effects of digitalization projects need to be evaluated continuously to get a more realistic view of the short- and long-term effects.

In this regard, the intentionality of the results as well as their directness are addressed in the literature, too (Belcher & Palenberg, 2018). While negative effects should usually not have been intended, but might occur anyway, that could also be true for positive effects that evolved unintentionally. Especially regarding public administration, where digitalization is complex and its impact often unpredictable, the process from inputs to impacts might be a game of trial and error, and emerge rather unplanned. This makes it all the more important to study impacts and their drivers to learn from these successes or failures.

To evaluate the benefits of digitalization projects, methods for economic evaluation are well-established in public sector organizations (Sterrenberg, 2017). However, they address less of a long-term and societal perspective, although qualitative criteria can be considered in addition to monetary ones. Therefore, they are suitable for evaluating output and outcome. Further, in Computer Science and related disciplines, the so-called Information Systems Success Model is established (Delone & McLean, 2003). This model distinguishes system quality, information quality and use, user satisfaction, individual impact, and organizational impact. Information systems success is a complex construct with multiple interdependencies between these dimensions and it is therefore necessary to examine the relations between them (Delone & McLean, 2003) instead of focusing on a single impact dimension only. However, we argue that the impact of information systems goes beyond individuals and organizations. Therefore, overarching impact categories that also address the societal level need to be considered – especially in the public sector context.

To differentiate between the effects at the impact stage more precisely, Public Value Theory (Moore, 2000) can make an important contribution. Public organizations should create public value(s), as this fulfills the needs and desires of citizens and businesses in their different stakeholder roles (e.g., as policy makers, as taxpayers, as inhabitants) (Twizeyimana & Andersson, 2019). We speak of multiple public values when specific dimensions are meant or particular target groups are addressed, and use the term ‘public value’ when the public in general is addressed (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014, p. 448). Through digitalization and related opportunities to participate and co-create, “the creation of public value, in turn, becomes more networked, more open, and more participative [for different stakeholders]” (Boin et al., 2020, p. 360). The use of Public Value Theory within digital government research is well established (Cordella & Bonina, 2012; Bannister & Connolly, 2014; Ranerup & Henriksen, 2019). While Public Value Theory focuses on how to serve the public interest, on how the government creates and sustains value on behalf of the public (Nabatchi, 2018, p. 60), an emerging stream of literature on *public values* (Bozeman, 2007) is aimed at “identifying and enacting those values qualifying as public values” (Fukumoto & Bozeman, 2019, p. 635). According to Tina Nabatchi (2018), public values describe a normative consensus of a society and are based on emotional and rational assessment by individual persons. Overall, there is already considerable research on the relationship between public sector values and digitalization initiatives (Twizeyimana & Andersson, 2019).

Several authors sought to list and sort public values (for an overview: Fukumoto & Bozeman, 2019). For example, Timo Meynhardt (2009) distinguishes between public values according to four dimensions of value creation: the moral-ethical, hedonistic-aesthetical, utilitarian-instrumental, and political-social dimensions. These dimensions are derived from needs theory. We selected this approach since the author develops building blocks for a non-normative public value theory and also explicitly considers contradictory values. Moral-ethical values focus on a positive self-concept and a consistent relationship between the self and the environment. With regard to e-government, this concerns issues of trust and corruption, for example. Hedonistic-aesthetic values address positive emotions and the experience of self-efficacy, which in the context of e-government includes user satisfaction and quality of life. Utilitarian-instrumental values mean the ability to achieve desired outcomes and thus focus, for example, on service delivery. Political-social values are based on the need for positive relationships in the community, e. g., participation in the context of e-government. By analysing the impact of digital government by means of public value, for example by using Meynhardt's (2009) dimensions of public values, impact analyses exceed intended goals and focus on more general societal impact thus helping to increase our understanding in the context of the impacts of e-government.

In our literature review, we consider output, outcome, and impact, and analyze them in terms of the public value dimensions presented because this allows for a detailed analysis at the results level. However, we define the impact of digitalization as a continuum without a clear start and endpoint. We also take into account both intended and unintended effects.

4 Methodological approach

For the systematic literature review on the impact of digitalization in public administration, we used Web of Science as a database. Web of Science is both a reliable and easily verifiable source, as relevant indices are included, and the metadata necessary for further analysis is available. We selected relevant indices for the interdisciplinary field of digital government research from a Social Science, and Management and Information Systems perspective: SSCI, SCI-Expanded, CPCI-S, CPCI-SSH. These indices include both peer-reviewed journals and indexed conference proceedings.

To guide the search, we identified three groups of keywords in an inductive manner (see *Table 1*). They represent (a) the impact and effect dimension of the search, as well as (b) the digital government dimension, and (c) include empirical articles only. The latter was chosen to focus on empirical findings, instead of theoretical impact. Within the three groups, "OR"-operators were used, while the groups themselves were connected with "AND"-operators.

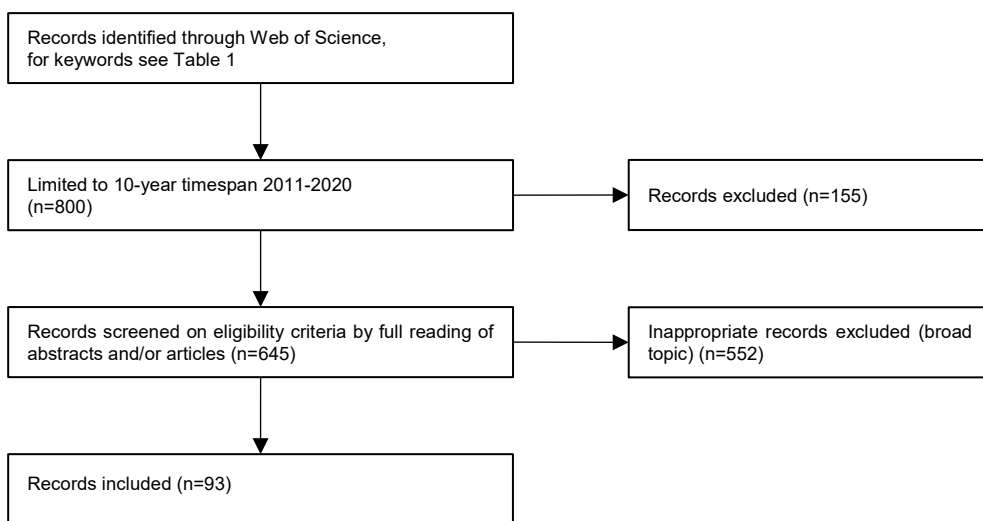
Table 1: Keywords for the systemic literature search

(a) focus on impact	(b) focus on digital government	(c) empirical articles
impact*	"digit* + public"	empiri*
effect*	"digit* administrati*"	"case stud*"
outcome*	egov*	interview*
implement*	and e-gov*	and survey experiment statistic* "data collect*"

Source: Own illustration.

The results of the search, conducted on December 1st, 2020, were filtered by category, representing the research fields of interest – excluding literature focusing on primarily technical issues. We filtered for Public Administration, Political Science, Computer Science, Information Systems, Management, Information Science, and Library Science, which led to 800 results. Figure 1 illustrates the following process. We limited the timeframe to the last 10 years (2011-2020) because we suppose that, due to the technological state of the art before this timeframe, no impact of digitalization can be observed. That resulted in 645 entries.

Figure 1: Flow diagram of the systematic literature review process



Source: Own illustration.

The complete list was cleaned by the authors, selecting only the articles examining impacts or effects of digital government measures. Here, every article was coded by at least two of the authors in at least two rounds of coding. The final list contains 93 studies.

As this literature review wants not only to present a bibliometric analysis of the selected articles, but also regarding content to generate rich knowledge on the analyzed topic, we additionally coded the articles according to the following content-related categories:

First of all, *digitalization* in government was specified. We inductively created a typology of digitalization objects. Herein, we sorted the entries according to their focus on either (a) digitalization of service provision, (b) open government and e-participation or (c) digitalization of internal administrative processes. Additionally, the target group of digitalization effects was coded according to their relationship with the government: G2C (including C2G), G2B (including B2G), G2G or internal actors.²

Second, we specified the analyzed *impact*. Impact was categorized as either intended, unintended or missing. Furthermore, we separated the studied impacts according to the public values they create or foster. Based on the value scheme provided by Meynhardt (2009), public value creation was clustered into four different dimensions: moral-ethical values (such as trust), hedonistic-aesthetic values (such as user satisfaction), utilitarian-instrumental values (such as service delivery), and political-social values (such as participation).

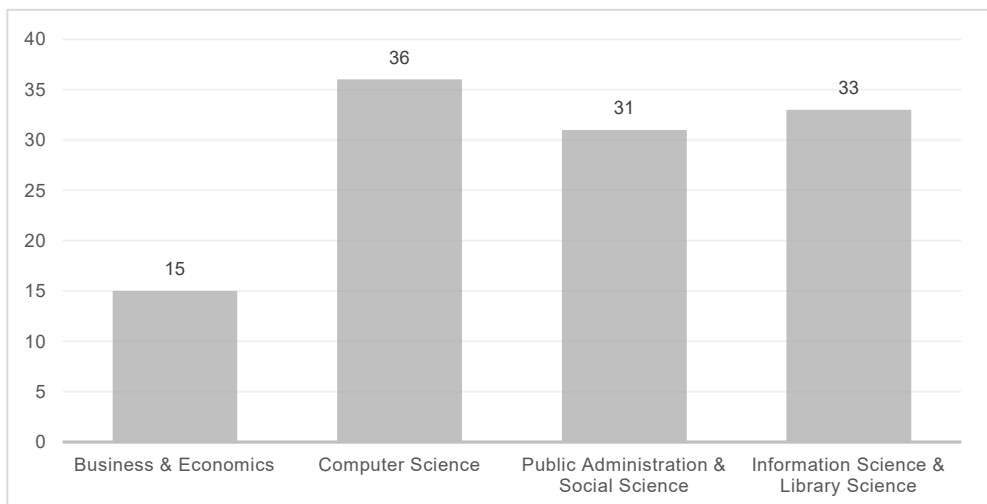
Third, the *methodological* approach (qualitative, quantitative or mixed methods) was categorized, as well as the differentiation between single and multiple case studies.

The sample of the articles used in this review, as well as the detailed codings of the articles are accessible and reusable (Fischer, Heuberger & Heine, 2021) to ensure the transparency and reproducibility of our findings.

5 Results

We identified 93 pieces of published peer-reviewed literature (60 journal articles and 33 conference proceedings) on the reviewed topic. A first analysis of the quantity of articles on the impact of digitalization in government by disciplines (*Figure 2*) shows that, especially, Computer and Information Science study this topic, whereas the focus on impact in digitalization seems to be a minor topic in Business Administration and Economics.

Figure 2: Articles and conference proceedings sorted by research area, n=93.



Source: Own illustration.

While the total citations for all 93 papers sums up to 1,172, the 33 conference articles count only 34 citations in total (2.9%), showing their lower relevance compared to the journal articles. In Computer Science and Public Administration & Social Science, conference proceedings present the majority of publications (69% and 55%), while journal articles dominate in the other two disciplines (87% in Business & Economics and 90.91% in Information Science and Library Science). This finding is quite atypical for these disciplines, especially for Public Administration and Social Sciences, and may be explained by the specificity of the topic at hand.

Sorting the papers according to the number of their citations (see *Table 2*) and including only the ones with higher numbers of citations (>10 citations), the areas of Business & Economics (7 frequently cited/15 papers in total) and Information Science (13 frequently cited/33 in total) are overrepresented, compared to Computer Science (8 frequently cited/36 in total) and Public Administration (7 frequently cited/31 in total), which could be expected in accordance with the relation between journal articles and conference proceedings we found in these disciplines. Furthermore, these citation rates might potentially occur due to the different ‘citation cultures’ in these disciplines.

The methodological approach of a study was found to be another indicator for high numbers of citations. While the distribution of quantitative and qualitative articles is relatively similar (47 quantitative, 39 qualitative, 4 mixed methods) in the sample³, 40% of the quantitative papers (n=19) and only 18% of the qualitative papers (n=7) and none of the mixed method papers are frequently cited.

Finally, the research focus of the paper was found to impact the citation rates: Sorting by the kind of digitalization, we observe a majority of citations for articles on service provision (51), followed by open government (36) and internal processes (24). Focusing on types of digitalization, we find that only two papers paying attention to internal digitalization are frequently cited (8%), while the numbers of frequently cited papers are much higher for service provision (16; 31%) and open government (15; 42%).

Table 2: Distribution of citations across the sample

No. of citations	No. of papers	Example articles
>50	8	Ahn & Bretschneider (2011); Morgeson, VanAmburg & Mithas (2011); Reddick & Turner (2012)
10-49	20	Feeney & Welch (2016); Gandía, Marrahí & Huguet (2016); Smith (2011)
2-9	21	Reddick, Abdelsalam & Elkadi (2011); Tai, Porumbescu & Shon (2020); Yeo & Marquardt (2015)
1	14	Allen, Tamindael, Bickerton & Cho (2020); Effah, Owusu-Oware & Boateng (2020)
0	30 (12 from 2019 or newer)	Kanungo & Jain (2012); Kompella (2020); Thijssen & van Dooren (2016)

Source: Own illustration.

Taking the analysis of these four research areas further and comparing them to the kinds of digitalization studied in the included articles, we see a general focus on service provision and a dominance of Computer Science in the field of internal impact research (*Table 3*).

Table 3: Pivot table of the relationship between discipline and kind of digitalization studied

	Service Provision	Open Government	Internal
Business & Economics	8	5	4
Computer Science	17	13	13
Public Administration & Social Science	16	13	6
Information Science & Library Science	21	13	7

Source: Own illustration.

In identifying relevant authors on the impact of digitalization within government, five authors can be found as (co)authors of at least two articles each: George Christopher G. Reddick (US; 72 and 8 citations), Gohar Feroz Khan (South Korea; 46 and 31 citations), Gregory A. Porumbescu (US; 14 and 5 citations), Jing Fan (China; 28 and 0 citations), and Tino Schuppan (Germany; 1 citation each). All other authors had only a single appearance in our sample.

The relevant conference proceedings with at least two appearances in the list of our selected articles are:

- Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)
- Annual International Conference on Digital Government Research (Dgo)
- European Conference on e-Government (ECEG)
- International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICE-GOV).

These conferences are mainly related to Computer Science research and also well-known apart from this focus on the impact of digitalization in government.

And finally, the dominant journal in our sample is – by far – Government Information Quarterly, contributing 21 articles with 473 citations in total, while other journals with a priority in this field cannot be identified (see *Table 4*).

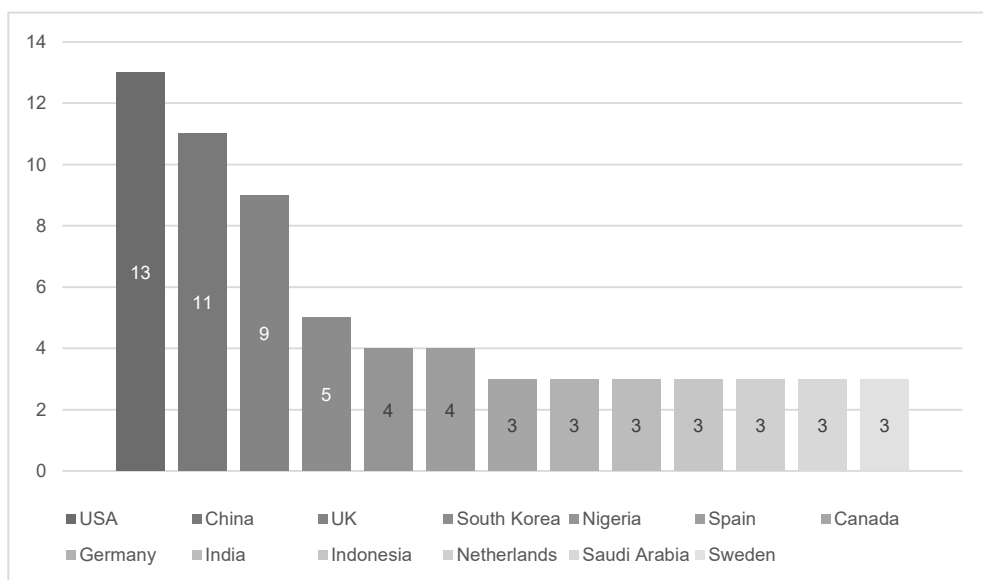
Shifting the focus to the geographical origins of the research, the country of the scientific institution with which the first author is affiliated, according to the authors' information, was selected. The US, China, and the UK can be identified as three major countries of origin (*Figure 3*). Looking only at articles with higher numbers of citations (>10), we can identify a clear dominance of the US (8), followed by China and South Korea (4).

Table 4: List of journals, sorted by discipline, articles, and accumulated citations

Journal title	N articles	Accum. citations	Aver. citations per article
Computer Science			
IEEE ACCESS	2	37	18.5
ONLINE INFORMATION REVIEW	1	46	46.0
SOCIAL SCIENCE COMPUTER REVIEW	1	31	31.0
Computer Science; Business & Economics			
JOURNAL OF INFORMATION TECHNOLOGY	1	29	29.0
INFORMATION & MANAGEMENT	1	28	28.0
ELECTRONIC COMMERCE RESEARCH AND APPLICATIONS	1	18	18.0
INTERNET RESEARCH	1	17	17.0
JOURNAL OF ORGANIZATIONAL AND END USER COMPUTING	1	14	14.0
Information Science and Library Science; Business & Economics			
INFORMATION SYSTEMS RESEARCH	1	66	66.0
GOVERNMENT INFORMATION QUARTERLY	21	473	22.5
INFORMATION TECHNOLOGY FOR DEVELOPMENT	3	14	4.7
Public Administration & Social Science			
PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW	2	74	37.0
PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	2	19	9.5
JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY	1	99	99.0
PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	1	84	84.0
AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	1	22	22.0
LEX LOCALIS-JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT	1	15	15.0
PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	1	8	8.0

Source: Own illustration.

Figure 3: Studies sorted by affiliation of the first author.



Note: Other countries (with fewer than 3 articles): n=25.

Source: Own illustration.

The target groups, i. e. the ones which are mainly affected by the impact of the digital change in the selected studies, are in 63 cases (68%) citizens (G2C/C2G-interaction), followed by governmental actors such as other agencies or public institutions (G2G-interaction) with 14 cases (15%), internal actors in the same organization (n=12; 13%), and businesses (G2B; B2G: n=6; 6%).

The impact analyzed in the selected studies was mostly intended (n=72; 77%; *Song & Lee, 2016*) and only in twelve cases (93%) unintended (*Klischewski, 2014*). In nine cases (10%) the analyzed impact could not be observed (*Morgeson, VanAmburg & Mithas, 2011*). However, we suppose that a publication bias with regard to null findings exists also within this field of research and we therefore do not expect the distribution we found between effects and non-effects, intended and unintended effects, to be representative.

Clustering the impacts according to the created categories of public value creation, a focus on utilitarian-instrumental values (higher efficiency, performance) can be found (n=47; 51%), followed by politico-social values (n=28; 30%; better participation, transparency), moral-ethical values (n=28; 30%; higher trust, anticorruption), and hedonistic-aesthetic values (n=21; 23%; user satisfaction, quality of life). Sorting these impacted values according to the kind of digitalization (service provision, 89%; open government, 55%; internal, 29%), we can observe a certain pattern: Utilitarian-instrumental values are dominant for the impacts and effects of both service provision and internal digitalization projects (see *Table 5*), while open government projects are mainly shaped by politico-social values. Hedonistic-aesthetic values are primarily connected with service provision, while moral-ethical values can be found in both service provision and open government projects but significantly less in internal digitalization projects.

Table 5: Pivot table of the relationship between public values and the kind of digitalization studied

	moral-ethical values	hedonistic-aesthetic values	utilitarian-instrumental values	political-social values	sum
Service Provision	14	17	32	10	83
Open Government	14	4	11	22	51
Internal	4	3	19	1	27
sum	32	24	62	33	

Note: Both multiple value dimensions and multiple kinds of digitalization are possible, leading to higher sums than cases; 20 studies were found to study more than one dimension, but no study considered all four dimensions.

Source: Own illustration.

Combining both the geographical origin and the dimension of the analyzed public values, we find that Chinese research mainly focuses on utilitarian-instrumental values (7 studies out of 11), while studies from the US focus more on moral-ethical values (7 studies out of 13).

Comparing the different types of values with the research area, only Public Administration shows a rather balanced picture (*Table 6*), while the other three areas have a tendency to produce studies on utilitarian-instrumental value creation. Hedonistic-aesthetic values, on the other hand, are underrepresented in all four research areas. Hence, research on user satisfaction, for example, is not very prominent in our sample.

Table 6: Pivot table of the relationship between public values and disciplines

	moral-ethical values	hedonistic- aesthetic values	utilitarian- instrumental values	political-social values
Business & Economics	3	3	7	5
Computer Science	9	8	18	11
Public Administration & Social Science	15	6	13	14
Information Science & Library Science	9	7	19	7

Source: Own illustration.

6 Discussion and Implications

Our analysis of the literature on the impact of digitalization in government within the last ten years showed that the playing field is rather small. Few studies focus on the effect of digitalization in public administration. Similarly, the meta-analysis by Bernd Wirtz and Peter Daiser (2018) shows that comparatively little empirical e-government research is available. We narrow down the research field even further by focusing on digitalization impacts. Nevertheless, some insights can be derived that address the interdisciplinary perspective on e-government, consider the dimensions of public value, and make some observations about leading authors, journals, and conferences.

Digital transformation in the public sector is a highly interdisciplinary field. Even in the early e-government research in the 1990s, the topic was mainly dealt with by Computer Science, Information Science, and Information Systems research (Murphy & Hwang, 2017). Administrative and Social Sciences lagged behind. A similar picture emerges from our systematic literature review (*Figure 2*). Not much seems to have changed since the study of Philip Murphy and Sungsoo Hwang (2017), although they analyzed e-government research in general. More intensive cooperation, especially between Computer Science (and related disciplines) and Public Administration, would certainly be promising.

Looking at the results in detail discloses further differences between the disciplines. The dominance of public values per field of action (*Table 5*) and per discipline (*Table 6*) is hardly surprising. Open government addresses transparency, participation, and trusting cooperation, which predominantly corresponds to moral-ethical and political-social values. Service provision and internal digitalization are closely linked to the execution of concrete tasks within the framework of public service provision and the associated interaction between the different players. Accordingly, hedonistic-aesthetic and utilitarian-instrumental values are the main focus. Computer Science, Information Systems research, Information Science, and Library Science are design-oriented disciplines, i. e. they predominantly design functional and ideally attractive solutions that are oriented towards the service portfolio of public administrations (utilitarian-instrumental values). Public Administration and Social Science, by their nature, address political-social and moral-ethical values as well. Overall, the individual fields of action and public values do not have the same broad consideration in the different disciplines. It would be desirable to achieve more cooperation between the disciplines to use the different perspectives and methods fruitfully (Murphy & Hwang, 2017).

Taking the journals and conferences into consideration, where research on the impact of digitalization is presented and published, most empirical papers on impact are published by *Government Information Quarterly*. The journal calls for submissions from various disciplines and is one of the few ranked and peer-reviewed journals, explicitly, focusing on digital government instead of digitalization more broadly or public administration only. Furthermore, in our analysis, we did not include national journals and conferences that publish in languages other than English or are not indexed, which might also be target journals, especially for empirical work analyzing national developments in e-government. Accordingly, we only consider a section of the research landscape in this review.

Concerning the country of the first authors' institutional affiliation, the US, China, and the UK dominate. This focus is not specific for impact research but representative for the respective journals. Looking at all articles published in the journals included in *Table 4* 2011-2020 (n=52,476), the majority of articles is from China (28,080 articles, 53.5%) followed by the US (8,193, 15.6%) and South Korea (3,601, 6.9%).

However, these countries also play a role regarding the investigated cases. The empirical data of the included studies are mostly based on single or multiple case studies in the respective country of institutional affiliation. Accordingly, there is a need for cross-national comparative studies. Regarding the public values addressed, differences can also be found concerning the countries of origin. Research contributions from China tend to focus on utilitarian values, while contributions from the US more often address moral-ethical values.

Overall, the articles tend to address only single public values. A holistic perspective of public values is missing. Although there are some approaches to defining public value through e-government (Twizeyimana & Andersson, 2019), these are not systematically addressed in any of the empirical studies we examined. How public values can be generated by digital government still needs to be further clarified (Twizeyimana & Andersson, 2019). This also applies to the measurement of public values. One way to achieve the value of e-government could be to act in a more participatory and open way (Boin et al., 2020).

Much of e-government research focuses on citizens - especially in the context of the public value debate, which is consistently oriented towards citizens. Our analysis shows that studies with a focus on hedonistic-aesthetic values (i. e., usability) mainly focus on e-governments' impact on citizens. This corresponds to the dominance of government portals (Millard, 2010) that neglects an internal view of public organizations and focuses on external impacts instead. However, employees of public organizations are also users of information systems and need to be considered when designing them. The performance of public administration and, thus, public value, in our opinion, could be significantly increased if the information systems used internally would also aim to be user-friendly, for instance, regarding public employees' use of algorithm-based assistance systems. This research gap needs to be closed in future research.

Digital transformation is not an end in itself and does not solve all problems, neither within public organizations nor on a societal level. However, to obtain a realistic impression of which problems can be tackled by digitalization and to legitimize these change efforts, more emphasis has to be placed on studying the impact of digitalization. The impact of digitalization in the public sector is closely linked to both specific objectives and effects that are difficult to predict. On the one hand, the impact of e-

government on public value(s) should be demonstrated holistically. On the other hand, unintended effects and tensions between values must also be addressed. On this basis, an approximation of the optimal level of digitalization of single public organizations can be made. These optimal digitalization levels can, for example, be incorporated into e-government maturity models in future research, signalling that not every organization and process needs to be digitalized, but priorities must be defined.

Overall, our analysis reveals significant research gaps regarding the impact of digitalization in public administration and points to possible paths for future research. This symposium attempts to make a small contribution with the articles presented below.

7 Articles in this symposium

The journey of this symposium started with a paper development workshop in March 2020. From the initial thirty submissions, fifteen submissions were invited to be presented at this workshop. Ten manuscripts went into peer-review, were reviewed in a double-blind process, and were revised in several stages. Finally, this symposium includes six contributions on the impact of digitalization in the public sector. These articles refer to different target groups and public values affected by different approaches to the digitalization of government. *Table 7* differentiates them according to the criteria analyzed in this literature review.

Table 7: Articles building this symposium on the impact of digital transformation

		Jaeger (2021)	Lemke et al. (2021)	Rackwitz et al. (2021)	Schwanholz et al. (2021)	Tetley-Brown and Klein (2021)	Wouters et al. (2021)
Kind of digitalization	Service Provision	X	X				X
	Open Government	X			X		
	Internal Change			X		X	X
Target group of impact	G2C, C2G	X			X		
	G2B, B2G						
	G2G			X			X
	internal		X	X		X	
Affected public values	moral-ethical value	X				X	
	hedonistic-aesthetic value	X	X				
	utilitarian-instrumental value	X		X		X	X
	political-social value	X	X	X	X	X	

Source: Own illustration.

Two articles in this issue focus on *citizens* as a target group affected by digitalization efforts within government. Birgit Jaeger provides a systematic literature review on the construct of digital citizenship. She identifies different streams of literature on digital citizenship, focusing on digital rights and privacy, political engagement, digital public service, and training and learning.

Julia Schwanholz, Lavinia Zinser, and Johannes Hindemith focus on a liquid democracy tool as a kind of digital participation. They analyze citizens' initiatives on the German municipal level and show that citizens' decisions in e-participation processes do not always lead to binding policy decisions by local or district councils. They find that the implementation of decisions made by citizens is more likely when it comes to decisions that are less urgent.

Two of the articles included in this issue take a closer look at the impact of digitalization on *employees*. Florian Lemke, Konstantin Ehrhardt, and Olha Popelyshyn focus on how public employees perceive and position themselves with respect to digital government initiatives. The authors provide insights on German and Ukrainian employees by analyzing qualitative survey data on the self-perceived contribution and participation of employees in digital government, as well as their motivation or frustration regarding this involvement.

Lucille Tetley-Brown and Ewan Klein choose another perspective. They focus on public employees and managers in local governments as users and producers of data. They analyze Scottish cases and develop a conceptual framework for the value of data stemming from its use. The authors, therefore, claim that developing an organizational culture that creates value with data requires a combination of suitable working practices and technical infrastructure.

Two other articles focus on questions regarding *coordination* in collaborative work settings and inter-organizational cooperation. Maike Rackwitz, Thurid Hustedt, and Gerhard Hammerschmid analyze the interaction between collaborative working structures and leadership. They test whether cross-cutting digital endeavors lead to more lateral, network-based approaches to governance. They shed light on three distinct challenges (complexity, risk, and power imbalance) encountered during the implementation of the German Online Access Act.

Stijn Wouters, Veiko Lember, and Joep Crompvoets focus on the coordination of inter-organizational digital public services. Using a case study on the digitalization of invoicing services in the Belgian public administration, they review coordination instruments and study how these evolved over time. They find that successful digital transformation depends on the choice of instruments. This mix of instruments is likely to change dynamically as digital transformation objectives and governance challenges evolve over time.

In this literature review, we discussed different theoretical approaches to digitalization including Public Value Theory, economic evaluation, or the Information Systems Success Model. The challenges associated with the analysis of medium- and long-term, intended and unintended, as well as individual, organizational, and societal impacts can, thus, be met in different ways. The articles comprised in this symposium were selected to allow a broad insight into the variety of approaches to study impact. They analyze impact regarding different aspects, such as coordination, employees, citizens, organizational culture, and specific processes and services, such as invoicing, participation, and data use. They go beyond the mere analysis of adoption of tools or acceptance by different stakeholders, which is still the focus of research on effects of digitalization in government to date. In this systematic literature review, we identified a lacking holistic perspective to study impact, especially, regarding affected public values. The articles comprising this symposium engage in filling this gap by analyzing multiple dimensions of impact, and combine, for example, effects on users and citizens with in-

ternal impact. We still see the urgent need that future research further develops this approach and sheds more light on entangling these different impact dimensions to get a more comprehensive picture of digitalization effects. Last but not least, by analyzing the literature, we identified a missing focus on internal effects of digitalization, i. e. on impacts regarding processes and structures, employees, their workplace, and tasks. Some of the articles in this symposium take this perspective and we hope that this work can inspire further research on internal impact of digitalization in government.

Notes

- 1 We want to thank the Joint eGov and Open Data Innovation Lab at the University of Luebeck and the University of Potsdam for their financial support for the author workshop and open access fees.
- 2 Here, G2C means the interaction of governments with citizens, G2B stands for government to businesses, and G2G describes the interaction between governments.
- 3 Missing numbers indicate “not assignable” in the specific categories, due to missing information about the method in the abstract and the article.

References

- Ahn, Michael J. & Bretschneider, Stuart (2011). Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy. *Public Administration Review*, 71 (3), 414-424. DOI:10.1111/j.1540-6210.2011.02225.x.
- Alcaide Muñoz, Laura, Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro & López Hernández, Antonio Manuel (2017). Transparency in Governments: A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures. *The American Review of Public Administration*, 47 (5), 550-573. DOI:10.1177/0275074016629008.
- Allen, Barbara, Tamindael, Louise E., Bickerton, Sarah H. & Cho, Wonhyuk (2020). Does citizen coproduction lead to better urban services in smart cities projects? An empirical study on e-participation in a mobile big data platform. *Government Information Quarterly*, 37 (1), 101412. DOI:10.1016/j.giq.2019.101412.
- Bannister, Frank & Connolly, Regina (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31 (1), 119-128. DOI:10.1016/j.giq.2013.06.002.
- Baum, Christopher & Di Maio, Andrea (2000). Gartner's Four Phases of E-Government Model. Available at: <https://www.gartner.com>.
- Belcher, Brian & Palenberg, Markus (2018). Outcomes and Impacts of Development Interventions. *American Journal of Evaluation*, 39 (4), 478-495. DOI:10.1177/1098214018765698.
- Bertot, John Carlo, Gorham, Ursula, Jaeger, Paul T., Sarin, Lindsay C. & Choi, Heeyoon (2014). Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations. *Information Polity*, 19 (1,2), 5-16. DOI:10.3233/IP-140328.
- Boin, Arjen, Brock, Kathy, Craft, Jonathan, Halligan, John, 't Hart, Paul, Roy, Jeffrey, Tellier, Geneviève & Turnbull, Lori (2020). Beyond COVID-19: Five commentaries on expert knowledge, executive action, and accountability in governance and public administration. *Canadian Public Administration*, 63 (3), 339-368. DOI:10.1111/capa.12386.
- Bozeman, Barry (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- Bryson, John M., Crosby, Barbara C. & Bloomberg, Laura (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74 (4), 445-456. DOI:10.1111/puar.12238.

- Cordella, Antonio & Bonina, Carla M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29 (4), 512-520. DOI:10.1016/j.giq.2012.03.004.
- Coursey, David & Norris, Donald F. (2008). Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. *Public Administration Review*, 68 (3), 523-536. DOI:10.1111/j.1540-6210.2008.00888.x.
- Delone, William H. & McLean, Ephraim R. (2003). The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update. *Journal of Management Information Systems*, 19 (4), 9-30. DOI:10.1080/07421222.2003.11045748.
- Effah, John, Owusu-Oware, Emmanuel & Boateng, Richard (2020). Biometric Identification for Socioeconomic Development in Ghana. *Information Systems Management*, 37 (2), 136-149. DOI:10.1080/10580530.2020.1732528.
- Feeney, Mary K. & Welch, Eric W. (2016). Technology–Task Coupling. *The American Review of Public Administration*, 46 (2), 162-179. DOI:10.1177/0275074014547413.
- Fischer, Caroline, Adams, Henna, Hahn, Michelle, Zeidler, Dominik, Möller, Johanna-Katharina, Metzger, Lena, Preller, Lisa-Sophia, Bertheau, Clementine, Hiller, Johannes, Paffhausen, Felix, Heyn, Georg, Hardwiger, Aylin, Martin, Friederike, Hobracht, Pauline, Breiner, Catherine & Hammer, Simon (2019). *Zukunftsszenarien für die digitale Verwaltung*. Schriftenreihe für Public Management. DOI:10.25932/publishup-43559.
- Fischer, Caroline, Heuberger, Moritz & Heine, Moreen (2021). *Impact of Digitalization in Public Administration. Dataset and Code*. Available at: <https://osf.io/kpz78/>.
- Fukumoto, Eriko & Bozeman, Barry (2019). Public Values Theory: What Is Missing? *The American Review of Public Administration*, 49 (6), 635-648. DOI:10.1177/0275074018814244.
- Gandía, Juan L., Marrahi, Lucía & Hugueta, David (2016). Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils. *Government Information Quarterly*, 33 (1), 28-39. DOI:10.1016/j.giq.2015.12.004.
- Heuberger, Moritz & Schwab, Christian (2021). Challenges of Digital Service Provision for Local Governments from the Citizens' View: Comparing Citizens' Expectations and Their Experiences of Digital Service Provision with the Focus on German One Stop-Shops. In Tomas Bergström, Jochen Franzke, Sabine Kuhlmann & Ellen Wayenberg (Eds.), *The future of local self-government. European trends in autonomy, innovations and central-local relations* (pp. 115-130). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Heuermann, Roland (2018). Einleitung. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal & Christian Bressen (Hrsg.), *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen* (S. 1-8). Berlin, Germany: Springer Gabler.
- Homburg, Vincent (2018). ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration. In Edoardo Ongaro & Sandra van Thiel (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 347-361). London, United Kingdom: Palgrave Macmillan. DOI:10.1057/978-1-137-55269-3_18.
- Jacob, Deden Witarasyah, Fudzee, Mohd Farhan Md, Salamat, Mohamad Aizi & Herawan, Tutut (2019). A review of the generic end-user adoption of e-government services. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (4), 799-818. DOI:10.1177/0020852319861895.
- Jaeger, Birgit (2021). Digital Citizenship – A Review of the Academic Literature. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 24-42. DOI:10.3224/dms.v14i1.09
- Jehan, Shahzadah Nayyar & Alahakoon, Mudalige Uthpala Indeelinie (2020). Digitalization of Public Services—An Input Output Logit Analysis. *Applied System Innovation*, 3 (4), 56. DOI:10.3390/asi3040056.
- Kanungo, Shivraj & Jain, Vikas (2012). Analyzing IT-enabled effectiveness in government sector. *ACM SIGMIS Database: the DATABASE for Advances in Information Systems*, 42 (4), 38-62. DOI:10.1145/2096140.2096144.
- Kiki, Tarek El & Lawrence, Elaine (2006). Government as a Mobile Enterprise: Real-time, Ubiquitous Government. In *Third International Conference on Information Technology: New Generations, 2006. ITNG 2006 ; 10-12 April 2006, Las Vegas, Nevada* (pp. 320-327). Los Alamitos, Calif.: IEEE Computer Society. DOI:10.1109/ITNG.2006.68.

- Kim, Soonhee & Lee, Jooho (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72 (6), 819-828. DOI:10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x.
- Klischewski, Ralf (2014). When virtual reality meets realpolitik: Social media shaping the Arab government–citizen relationship. *Government Information Quarterly*, 31 (3), 358-364. DOI:10.1016/j.giq.2013.10.015.
- Kompella, Lakshminarayana (2020). Socio-Technical Transitions and Organizational Responses: Insights from E-Governance Case Studies. *Journal of Global Information Technology Management*, 23 (2), 89-111. DOI:10.1080/1097198X.2020.1752082.
- Kraemer, Kenneth & King, John Leslie (2006). Information Technology and Administrative Reform. *International Journal of Electronic Government Research*, 2 (1), 1-20. DOI:10.4018/jegr.2006010101.
- Lemke, Florian, Ehrhardt, Konstantin, Popelyshyn, Olha (2021). Support and Resistance of Public Officials Towards Current eGovernment Initiatives – A Case Study on Ukraine and Germany. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 61-80. DOI:10.3224/dms.v14i1.08.
- Lindgren, Ida, Madsen, Christian Østergaard, Hofmann, Sara & Melin, Ulf (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36 (3), 427-436. DOI:10.1016/j.giq.2019.03.002.
- Lips, Miriam (2012). E-Government is dead: Long live Public Administration 2.0. *Information Polity*, 17 (3,4), 239-250. DOI:10.3233/IP-120292.
- Meijer, Albert & Bekkers, Victor (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 237-245. DOI:10.1016/j.giq.2015.04.006.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 162-171. DOI:10.3224/dms.v12i1.09.
- Mergel, Ines, Edelmann, Noella & Haug, Nathalie (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 1-12. DOI:10.1016/j.giq.2019.06.002.
- Meynhardt, Timo (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 192-219. DOI:10.1080/01900690902732632.
- Millard, Jeremy (2010). Government 1.5: Is the bottle half full or half empty. *European Journal of ePractice*, 9 (1), 1-16.
- Moore, Mark H. (2000). *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Morgeson, F. V., VanAmburg, D. & Mithas, S. (2011). Misplaced Trust? Exploring the Structure of the E-Government-Citizen Trust Relationship. *Public Administration Review*, 21 (2), 257-283. DOI:10.1093/jopart/muq006.
- Murphy, Philip & Hwang, Sungsoo (2017). Mapping out E-Government Research Literature: How interdisciplinary was it for the blooming decades? *Electronic Government, an International Journal*, 13 (1), 1. DOI:10.1504/EG.2017.10006580.
- Nabatchi, Tina (2018). Public Values Frames in Administration and Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1 (1), 59-72. DOI:10.1093/ppmgov/gvx009.
- OECD, 2013. *Development Results. An Overview of Results Measurement and Management*. Available at: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>.
- Ølnes, Svein (2016). Beyond Bitcoin Enabling Smart Government Using Blockchain Technology. In Hans et al. (Eds.), *Electronic Government* (pp. 253-264). Cham: Springer International Publishing.
- Otieno, Ibrahim & Omwenga, Elijah (2014). Towards the development of a citizen-centric framework for evaluating the impact of eGovernment: A case study of developing countries. In *2014 IST-Africa Conference Proceedings* (pp. 1-9). IEEE. DOI:10.1109/ISTAFRICA.2014.6880644.
- Rackwitz, Maike, Hustedt, Thuriid & Hammerschmid, Gerhard (2021). Digital transformation: From hierarchy to network-based collaboration? The case of the German “Online Access Act”. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 101-120. DOI:10.3224/dms.v14i1.05.

- Ranerup, Agneta & Henriksen, Helle Zinner (2019). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. *Government Information Quarterly*, 36 (4). DOI:10.1016/j.giq.2019.05.004.
- Reddick, Christopher G., Abdelsalam, Hisham M. & Elkadi, Hatem (2011). The influence of e-government on administrative discretion: the case of local governments in egypt. *Public Administration and Development*, 31 (5), 390-407. DOI:10.1002/pad.615.
- Reddick, Christopher G. & Turner, Michael (2012). Channel choice and public service delivery in Canada: Comparing e-government to traditional service delivery. *Government Information Quarterly*, 29 (1), 1-11. DOI:10.1016/j.giq.2011.03.005.
- Schwanholz, Julia, Zinser, Lavinia & Hindemith, Johannes (2021). Measuring policy effects: online participation on the municipal level. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 43-60. DOI:10.3224/dms.v14i1.10
- Smith, Matthew L. (2011). Limitations to Building Institutional Trustworthiness through E-Government: A Comparative Study of Two E-Services in Chile. *Journal of Information Technology*, 26 (1), 78-93. DOI:10.1057/jit.2010.17.
- Song, Changsoo & Lee, Jooho (2016). Citizens' Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 39 (2), 430-453. DOI:10.1080/15309576.2015.1108798.
- Sterrenberg, Gary (2017). A Conceptual Framework for Evaluating E Government Systems Success: A Service Ecosystem Approach. In Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences (2017) (Ed.), *Hawaii International Conference on System Sciences*. DOI:10.24251/HICSS.2017.306.
- Tai, Kuang-Ting, Porumbescu, Gregory & Shon, Jongmin (2020). Can e-participation stimulate of-line citizen participation: an empirical test with practical implications. *Public Management Review*, 22 (2), 278-296. DOI:10.1080/14719037.2019.1584233.
- Tetley-Brown, Lucille & Klein, Ewan (2021). Exploring data-in-use: the value of data for Local Government. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 81-100. DOI:10.3224/dms.v14i1.07.
- Thijssen, Peter & van Dooren, Wouter (2016). Going online. Does ICT enabled-participation engage the young in local governance? *Local Government Studies*, 42 (5), 842-862. DOI:10.1080/03003930.2016.1189413.
- Twizeyimana, Jean Damascene & Andersson, Annika (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36 (2), 167-178. DOI:10.1016/j.giq.2019.01.001.
- Veeramootoo, Narvadh, Nunkoo, Robin & Dwivedi, Yogesh K. (2018). What determines success of an e-government service? Validation of an integrative model of e-filing continuance usage. *Government Information Quarterly*, 35 (2), 161-174. DOI:10.1016/j.giq.2018.03.004.
- West, Darrell M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64 (1), 15-27. DOI:10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x.
- Wirtz, Bernd W. & Daiser, Peter (2018). A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications. *International Review of Administrative Sciences*, 84 (1), 144-163. DOI:10.1177/0020852315599047.
- Wouters, Stijn, Lember, Veiko & Cromptvoets, Joep (2021). Coordinating the digital transformation of inter-organizational public services – The case of e-invoicing in Belgium. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 121-139. DOI:10.3224/dms.v14i1.06.
- Yeo, Roland K. & Marquardt, Michael J. (2015). Think before you act: organizing structures of action in technology-induced change. *Journal of Organizational Change Management*, 28 (4), 511-528. DOI:10.1108/JOCM-12-2013-0247.

Contact the authors:

Dr. Caroline Fischer, University of Potsdam, August-Bebels-Straße 89, 14482 Potsdam, Germany, E-Mail: caroline.fischer.ii@uni-potsdam.de.
<https://orcid.org/0000-0001-5870-4498>

Moritz Heuberger, University of Potsdam, August-Bebels-Straße 89, 14482 Potsdam, Germany, E-Mail: moritz.heuberger@uni-potsdam.de.
<https://orcid.org/0000-0001-8327-3984>

Prof. Dr. Moreen Heine, University of Luebeck, Institute for Multimedia and Interactive Systems, Ratzeburger Allee 160, 23562 Lübeck,
E-Mail: heine@imis.uni-luebeck.de.
<https://orcid.org/0000-0002-7431-4251>

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

this review, represents different points of impact in the complex transformation into a digital citizenship.

The structure of the paper is as follows. First, a presentation is given of the emergence of the concept of digital citizenship. Second, the methodology for the review is presented. Third, the findings of the review are presented in the form of an overall map of the academic landscape of the concept of digital citizenship, organized around four main streams of literature, followed by an analysis of the content of the literature within the four streams. Finally, the findings of the review, showing the comprehensive impacts of the transformation, are discussed.

2 The concept of digital citizenship

The concept of digital citizenship takes its point of departure in the general concept of citizenship. Although the concept of citizenship has been around for many years, no simple and unambiguous definition exists. Within political philosophy, citizenship is “normally defined as a bundle of rights and duties relating to an individual as a member of a political community” (Turner, 1993, p. x). In a historical analysis of the development of citizenship in Britain, Thomas Humphrey Marshall (1992/1950) identifies three elements of citizenship, which he calls *civil*, *political*, and *social*. The civil element consists of the rights necessary for individual freedom – liberty of the person, freedom of speech, thought and faith, the right to own property, and the right to justice. The institutions associated with civil rights are the courts of justice. The political element consists of the right to participate in the exercise of political power. The institutions connected to this right are parliament and councils of local government. The social element consists of the right to economic welfare and security and the right to “live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society” (Marshall, 1992/1950, p. 8). The institutions connected with this right are the educational system and the social services. The concept of citizenship is further elaborated and more elements (for instance identity, cultural, and global elements) are added, and, today, it is often described as a contested concept (Schou, 2018). The latest addition to the concept is the impact of digital transformation in the form of the digital citizenship.

The academic discussion of digital citizenship emerged from debates about the *digital divide* and the question of who was included in, or excluded from, the so-called information society. In line with the general understanding of innovation as something positive, inclusion in digitalized society was assumed to offer many benefits. Hence, exclusion from the information society was regarded as disadvantages and a source of inequality. Thus, the focus of the initial research in this area was on access to technology, and a growing body of literature investigated the causes and consequences of the digital divide (Norris, 2001). However, this literature was criticized for being too narrow, focusing solely on access to technology (Warschauer, 2003). One study pointed out that access to technology was not the only important factor – technical skills and the educational competencies to assess digital information were also considered important factors in understanding the digital divide (Dijk, 2005). A study of elderly people’s use of ICT revealed that motivation was also an important factor (Jæger, 2005). This early discussion raises a basic question of *inclusion or exclusion* in the digital world. In continuation of this, this review will investigate how the literature describes

the process of inclusion and exclusion by asking the following question: Is the transformation into a digital citizen possible for everybody or does the digital divide still exist?

In the further discussion, some scholars rejected the concept of a digital divide and started to use the term digital citizenship to describe the process of being included in a digitalized society as a digital citizen. Karen Mossberger (2008) is a good example of this development. She defines digital citizenship as follows:

“Digital citizens can be defined as those who use the internet every day, because frequent use requires some regular means of access (usually at home), some technical skill, and the educational competencies to perform tasks such as finding and using information on the web, and communicating with others on the internet [...] digital citizenship is an enabling factor for *political citizenship*...” (Mossberger, 2008, p. 173-174).

A recent literature review on digital citizenship (Jørring, Valentim & Porten-Cheé, 2019), categorizes Mossberger’s (and familiar) definition as a *conditional approach*, which understands access to the internet as a right and can be used to understand how participation in the online world is shaped by socioeconomic conditions. Another conditional aspect is that participation in the online world is a condition, or enabling factor, for political engagement. Hence, this review will investigate the conditions for *political engagement* in the digital world by asking how the digital technologies change the way digital citizens interact with the political community.

Another literature review on the concept of digital citizenship, conducted in 2016 with the purpose of contributing to better citizenship education, defines digital citizenship more broadly. Based on the results of a concept analysis, Moonsoon Choi (2016) develops four elements of digital citizenship: Media and Information Literacy, Participation/Engagement, Critical Resistance, and Ethics. Given these elements, she defines digital citizenship as “abilities, thinking, and action regarding Internet use, which allows people to understand, navigate, engage in, and transform self, community, society, and the world” (Choi, 2016, p. 584). This definition adds the notion of active use of technology to transform oneself, and ultimately to change the world. The author further argues that “digital citizenship needs to be understood as a multidimensional and complex concept in connection with an interrelated but non-linear relationship with offline (place-based) civic lives” (Choi, 2016, p. 565). Choi’s (and familiar) definition is described as a *normative approach* (Jørring, Valentim & Porten-Cheé 2019), in which digital citizenship is understood as the ideal way to act online and can be used to discuss ethical and moral considerations in relation to online participation.

Recent research also finds that digital citizenship must be understood as a multidimensional and fluid concept (Isin & Ruppert, 2015; Vivienne, McCosker & Johns, 2016; Schou, 2018). These contributions to the discussion represent a more critical theoretical approach to the concept of digital citizens and they avoid making an *a priori* definition of digital citizenship. For instance, Jannick Schou (2018) remarks that “citizenship neither can nor should be reduced to reified categories that can then be applied to measure populations.” He further explains, that “citizenship must not only be understood as a historically situated, politically variegated and contingent category, but that multiple and overlapping modalities of citizenship may co-exist at any given time” (Schou, 2018, p. 31).

Instead of defining digital citizenship in fixed categories, Engin Isin and Evelyn Rupperts (2015) draw on speech act theory in arguing that digital performance must be understood in terms of *digital acts* in which the digital citizen is constituted as a political subject. Similarly avoiding fixed categories, other scholars argue that:

“digital citizenship is always already under negotiation, embedded in a multi-dimensional web of power, discourse and emergent meanings. If anything, it is this fluidity and multiplicity that defines digital citizenship – the fact that it is indeed many things to many people and is unlikely ever to settle into a stable status quo” (Vivienne, McCosker & Johns, 2016, pp. 14-15).

These contributions to the discussion of digital citizenship are described as a *contextual approach*, which understands digital citizenship as a context-dependent and fluid concept. In this approach, digital citizenship “encompasses very diverse experiences of what it is like to live as a citizen in the digital age” (Jørring, Valentim & Porten-Che e, 2019, p. 21).

The present review takes its point of departure in the contextual approach. In this way, each of the reviewed publications presents a picture of how digital citizenship is understood and enacted in the context in question, and, taken together, the publications present digital citizenship in all its multiple forms across different contexts.

3 Methodology

When conducting a literature review, the most crucial part of the process is to find the relevant literature. The literature search for this review took place over a period of several years. In 2015, a broad search for literature was conducted using SUMMON, which is a discovery service developed for libraries. The service provides access to authoritative content from libraries of every kind. In 2018, a systematic search for literature (Grant & Booth, 2009) was conducted with the aim of gaining insight into the academic literature on digital citizenship. This search, conducted by a librarian, took place in three databases: Proquest, Web of Science, and EBSCO-host. In all three databases, the search was limited to peer-reviewed articles published in scholarly journals in English.

The search, both in SUMMON and the three databases, was on the term ‘digital citizen*’. A consequence of this is that publications, which present studies of the digital transformation of the relationship between states and citizens without using the term ‘digital citizenship’, are not included. For instance, a huge body of literature on e-government, which deals with this relationship, is not included because it does not relate to the concept of digital citizenship. Just like, we do not find one single publication describing the digital transformation of the relationship between the healthcare system and its users because they do not conceptualize the relationship as a part of citizenship. On the other hand, the search includes all publications mentioning digital citizenship even if it is not the main issue of the publication.

The results of the systematic search in the three databases were controlled for duplications. Some of the publications were found in two, or even all three databases, so eliminating duplications reduced the number of results. In the end, the systematic literature search resulted in a list of 497 publications. The search included a range of publications that were also part of the initial search in SUMMON in 2015. However, not all

publications from the SUMMON list were included in the new search, which was limited to articles. Hence, 50 publications identified in the first search were added to the list. A screening of the abstracts revealed that not all of these publications were suited for the review. Some were skipped due to the content and others because the publications were not academic. Altogether, 182 publications were excluded from the sample.

A reading of the articles revealed that several central publications were not included in the sample because they were published as books, which were not included in the 2018 search. Hence, up to May 2020, eight further publications were added to the list. Altogether, the list numbered 373 publications, which form the basis for the following analysis of the literature on digital citizenship (see *Table 1* and the appendix containing a complete list of publications included in the review).¹

Table 1: Publications included in the review

Systematic search in three databases, 2018	497 publications
Search in SUMMON, 2015	50 publications
Supplements to the list, 2020	8 publications
Total	555 publications
Skipped	182 publications
Reviewed	373 publications

Source: Own illustration.

This is a high number of included publications compared to other literature reviews. For instance, the above-mentioned review consists of 139 sources (Jørring, Valentim & Porten-Che , 2019, p. 14). The review of Choi (2016) consists of 254 sources, however, this is not solely academic literature; it also includes official websites, blogs, and news articles (Choi, 2016, p. 572). The high number of publications in the present review indicates a more comprehensive picture of the academic discussion of digital citizenship.

The analysis of the literature consists of two elements: first an analysis, which identifies the academic landscape of the concept of digital citizenship, second, a content analysis of the single publication identified in the landscape. Mapping the academic landscape was, from the outset, an inductive process informed by the content of the single publication. During the analysis, it turned out that a clustering around the constitutive elements of the general concept of citizenship described above was usable for the construction of four streams of the literature. All 373 publications were assigned to only one stream.

The content analysis consisted of a coding of all 373 publications with the following categories: 1) Position in the academic landscape (stream); 2) Discipline; 3) Definition of digital citizenship; 4) Theoretical approach; 5) Methodology; 6) Research question; 7) Findings. Given this coding, the publications were clustered around different themes, which they had in common due to the research questions and findings. *Table 2* presents the overall findings of the analysis according to the streams in the academic landscape and the number of publications within each stream. It also presents the dominating disciplines and last, but not least, it presents the findings of the content analysis of the publications clustered around themes.

Table 2: The Academic Landscape of Digital Citizenship

Position in the landscape – Streams	Digital Rights and Privacy	Political Engagement	Digital Public Service	Training and Learning
Link to the general concept	Civil Rights	Political Rights	Social Rights – social services	Social Rights – education
Number of publications	36	94	25	218
Dominating disciplines	1) Law 2) Media and Communication Studies	1) Political Science 2) Media and Communication Studies 3) Sociology	1) Public Administration 2) Information Systems	1) Education / Pedagogy 2) Information Studies
Content analysis – Themes	1) Right to use the web and protection of privacy (15 publications – no. 1-15 in the appendix) 2) Surveillance and security (11 Publications – no. 16-26) 3) Law to control the web and the usage of data (10 publications – no. 27-36)	1) Inclusion and identity vs. exclusion and digital divide (25 publications – no. 37-61 in the appendix) 2) The mobilization vs. the reinforcement theses (16 publications – no. 62-77) 3) Communication of political issues (11 publications – no. 78-88) 4) Democracy and participation (42 publications – no. 89-130)	1) Citizens' usage of digital public services (14 publications – no. 131-144 in the appendix) 2) Relationship between citizens and bureaucrats (11 publications – no. 145-155)	1) Pedagogical ways to teach with digital technologies (133 publications – no. 156-288 in the appendix) 2) Teachers competences (23 publications – no. 289-311) 3) Role of libraries (28 publications – no. 312-339) 4) Online learning (12 publications – no. 340-351) 5) Technology leadership of schools (12 publications – no. 352-363) 6) Cyber-bullying (10 publications – no. 364-373)

Source: Own illustration.

4 The Academic Landscape of Digital Citizenship

The result of the first part of the analysis is a map of the academic landscape consisting of four streams of literature (see *Table 2*):

- 1) **Digital Rights and Privacy**, which refers to the civil rights necessary for individual freedom, based on law and justice.
- 2) **Political Engagement**, which refers to political rights associated with parliaments and local government councils.
- 3) **Digital Public Service**, which refers to social rights pertaining to social services.
- 4) **Training and Learning**, which refers to social rights pertaining to education.

The streams in the map are quite different in terms of their relative weight. The stream concerning Training and Learning is the heaviest stream, while the stream concerning Digital Public Service is the lightest. In the following sections, I will present the content analysis of the different streams, describe how they define digital citizenship, and analyze how they present the impacts of the digital transformation of citizenship.

4.1 Digital Rights and Privacy

The stream of literature dealing with digital rights and privacy consists of 36 publications dealing with issues that correlate with the civil rights described as a part of the general concept of citizenship. Just as courts are the main institutions linked to civil rights, the law perspective dominates this stream; however, we also find a cluster of publications dealing with the media and communication studies. Very few publications in this stream define the concept of digital citizens. Most publications take for granted that citizens have to be digital when living in the digital age.

From the analysis of the content, it is possible to cluster the publications within this stream in three themes (see *Table 2*). The first theme consists of 15 publications and concerns the right to use the web (and its digital content) and to use it without a violation of privacy. Under this theme, we find publications asking whether access to digital content on the web is a human right (Oyedemi, 2015). With the right to use digital content follows a fear of violation of privacy. Several publications are concerned about children's right to privacy when they use the web and some are worried about the so-called stranger-danger threat (Harris, 2010). One publication specifically warns about iPredators, defined as "... all online users engaged in nefarious and/or abusive online behaviors. Whether the offender is a cyberbully, cyberstalker, cybercriminal, online sexual predator, internet troll or cyber terrorist, they fall within the scope of iPredator" (Nuccitelli, 2011, p. 44). These publications show that digital citizens are vulnerable to intruders when they engage in digital activities, and illustrate how the digitalization of society has had a clear impact on the citizenry.

The second theme is concerned with surveillance and security. Several authors refer to Edward Snowden's revelations about how internet companies monitor the activities of digital citizens, making it possible for intelligence agencies to conduct large-scale digital surveillance, and many authors discuss how citizens can avoid surveillance by the state. One of these studies explored public attitudes toward surveillance and found that a public response to surveillance is lacking. "We argue that the lack of transparency, knowledge, and control over what happens to personal data online has led to feelings of widespread resignation, not consent, to the status quo that speaks to a condition we identify as 'surveillance realism'" (Dencik & Cable, 2017, p. 763). According to these authors, digital citizens quietly accept the state's surveillance as a condition for being part of the digital world. However, it is not only states that conduct surveillance of citizens. Other authors are concerned with the surveillance of private companies that use their knowledge about the behavior of digital citizens for commercial purposes (Banaszak & Rodziewicz, 2004).

The third theme consists of a cluster of publications dealing with the law to control communication on the web and the use of data. In the UK, Snowden's revelations led to the implementation of a new legislative framework. However, a study of the policy

process constructing this framework found that the "... policy reform has led to a confirmation, rather than restriction, of data collection" (Hintz & Brown, 2017, p. 782). Most publications within this theme agree that existing laws do not solve the problem, leading some to suggest that the law should be supplemented with other initiatives, for instance, a "so-called '3-E' solution that combines consumer *education*, user *empowerment*, and selective *enforcement* of existing targeted laws and other legal standards" (Thierer, 2013, p. 412).

This content analysis shows that the digital transformation adds some new dimensions to the citizenship. Digital citizens are described as vulnerable because digital technologies create new ways to violate privacy, both in the form of iPredators, abuse of data for commercial objectives, and state surveillance of citizens in the name of national security, which demand new forms of privacy protection. The analysis also reveals that a legal solution to this problem is still lacking, and that digital citizens seem to have quietly accepted that they must live with surveillance to some extent.

4.2 Political Engagement

The stream of literature concerned with the issue of political engagement consists of 94 publications, which is in line with the political dimension of the general concept of citizenship, since it covers similar issues like citizens' right to express their beliefs, to take part in elections, and to have access to information about political processes. The authors in this stream of literature are mainly based in the field of political science, but researchers from the fields of communication studies and sociology are also represented here. These different backgrounds are reflected in the way digital citizenship is defined. Some definitions are very close to Mossberger's above-mentioned definition like this: "Digital citizenship represents the capacity to participate in society online through frequent Internet use leading to economic, civic, and political outcomes" (Buente, 2015, p. 145). Others define digital citizenship as a certain kind of political participation; and yet another group of publications defines digital citizenship from the point of view of communication: "Citizenship is increasingly mediated by digital communication (...). These and other communication functions are all aspects of the emerging digital citizenship (...)" (Shelly et al., 2004, p. 257).

The publications in this stream cover a range of different issues, which can be clustered within four themes: 1) Inclusion and identity vs. exclusion and the digital divide, 2) The mobilization vs. the reinforcement thesis, 3) Communication of political issues, 4) Democracy and participation (see *Table 2*).

The first theme deals with inclusion in the digital world and the formation of an identity of the digital citizen, which is often discussed in opposition to exclusion and the digital divide. These publications have in common that they regard inclusion in the digital world as a precondition for political activities and they discuss the impacts of being either included or excluded, both at the individual level (D'Haenens, Koeman & Saeys, 2007) and at the national level (Sharma, Fantin, Prabhu, Guan & Dattakumar, 2016).

The second theme is 'the mobilization vs. the reinforcement theses'. One source describes these theses as follows:

“The mobilization thesis argues that because of the availability of new information and communication technologies, previously disengaged groups of the population are being drawn into politics. The reinforcement thesis assumes that in the best case scenario, the Internet will not change existing patterns of political participation and, in the worst case scenario, may actually widen participatory gaps between advantaged and disadvantaged populations” (Oser, Hooghe & Marien, 2013, p. 91).

This academic controversy gives rise to a range of quantitative studies of off- and online political participation combined with standard measures of socio-economic status (Boulianne, 2009). However, it is difficult to find studies with a clear conclusion. Many studies find that some groups of the population become mobilized – especially the young generation – while other groups experience a reinforcement of their existing socio-economic status (Oser, Hooghe & Marien, 2013, p. 99). The following statement is an example of such a conclusion: “At present, political engagement on blogs and social networking sites clearly overcomes the historical underrepresentation of younger citizens with respect to political activity, but its impact on the socioeconomic stratification of participation is less certain” (Schlozman, Verba & Brady, 2011, p. 136).

Another focus within this group of publications is a reflection on the connection between social capital and political participation (Kittilson & Dalton, 2011; Vreese, 2007). The basic argument here is that interpersonal interaction in civic life is a fundamental condition for building social capital, which is a prerequisite for political participation. Hence, use of ICT will lead to a decrease in social capital. However, the studies in this review do not confirm this argument. A meta-analysis of 38 studies, conducted in 2009, concludes: “The meta-data provide strong evidence against the Internet having a negative effect on engagement. However, the meta-data do not establish that Internet use will have a substantial impact on engagement” (Boulianne, 2009, p. 193). This finding is further confirmed by another study, which concludes that: “... those who are culturally active offline are also active online. The same is true for political activity – the Internet reinforces rather than changes existing behavior patterns, and the relationship between the online and offline realms is one of supplementation rather than substitution” (Jensen, 2011, p. 15).

Summing up, the theme of mobilization vs. reinforcement is still controversial. Based on the studies represented in this review, it is not possible to draw clear conclusions about the impact of technology use on political engagement. However, there seems to be a consensus that technology use does not have a negative effect on political engagement. The question of whether or not technology use will lead to the mobilization of formerly inactive citizens, or merely provide already active citizens with a new tool for political engagement, still needs further investigation.

The third theme is dealing with the use of digital technologies in political communication. Under this theme, we find publications concerned with the increased use of social media resulting in a changing role of TV and hereby a possible lack of a common public opinion (Gurevitch, Coleman & Blumler, 2009). Other publications investigate how the internet and social media work as a source of information in connection with elections (Goh, 2015). They conclude that these technologies are a reliable and valuable tool for political information seeking.

The last theme is on democracy and citizen participation. A handful of publications deal with different kinds of activism. Two of these publications describe activism in China, but from very different perspectives. Jun Liu (2013) analyzes how the use of

mobile communication in two cases made it possible for citizens to share information about activism, not only locally but also internationally. He concludes that, in these two cases, mobile communication functioned as a counter-public sphere in which information about civic activism was spread. Enju Chi (2012) also analyzes cases where dissidents used the internet to carry out activism. Instead of analyzing how citizens used the technology, she analyzes censorship responses by the Chinese government. She identifies three different response strategies that reflect how the government interpreted the issue. She concludes:

“In sum, ICT development has led to diverse online participation, but it has also equipped the government with an effective means to control that participation... The Chinese case analyzed in this article suggests that the relationship between the Internet and democracy depends on the government’s strategies and responses” (Chi, 2012, p. 407).

The publications dealing with citizen participation are concerned with how to use ICT to include citizens in public hearings and rulemaking. One study reports an early hearing among organic farmers in the US, in which they were asked to comment on a rule proposed by the National Organic Program relating to genetic engineering and other issues (Shulman, 2003). The farmers succeeded in having the proposed rule changed, and a newspaper reported the episode as a success for citizen participation. However, the author raises some dilemmas that should be considered before using this form of deliberative (or discursive) democracy on a larger scale. He concludes:

“Civic dialogue and social capital did not flourish. In terms of discursive democracy, it would be a mistake to conclude that the Internet allowed a more reflective understanding to emerge on all sides. Instead, a massive public protest resulted in an unusual accommodation of stakeholder demands” (Shulman, 2003, p. 262).

This analysis shows that the digital transformation has had a significant impact on the way citizens engage in political activities. Communication of political issues is transformed from mass-distributed one-way communication via TV to two-way communication between digital citizens and political parties or candidates by means of social media and everyday technology. Due to the digital transformation, it is much easier to find information about political parties and issues and much easier to express an attitude. In expressing their attitudes, digital citizens have a much bigger audience because their voice is heard not only within their own nation state, but also in principle all over the world. Using digital technologies for political activism is a double-edged sword, however. On the one hand, technology creates new possibilities for digital citizens to mobilize around political activities and disseminate their activism, but on the other hand, it also creates opportunities for governments to monitor, control, and oppress digital citizens. The digital transformation also affects the possibilities for citizen participation in decision-making. Using digital technologies to promote deliberative democracy in which digital citizens are directly involved in rule making seems promising at first glance. However, early experiences in this field created democratic problems by giving stakeholders a strong influence on lawmaking instead of fostering discursive democracy.

4.3 Digital Public Service

At first glance, the stream of literature on digital public service overlaps with the stream on political engagement. There is, however, a difference in perspective within the two streams. Whereas the focus in the stream on political engagement is on the political rights of citizens, the focus in the stream on digital public service is on the social rights of citizens to receive public service. Hence, the publications in the stream on digital public service deal mainly with two themes: 1) how citizens use and assess digital public services; and 2) the impact of the digital transformation on the relationship between citizens and public authorities in general, and street level bureaucrats, in particular (see *Table 2*).

Under the first theme, we find studies of how to assess digital public services. A couple of these studies take a point of departure in the Technology Acceptance Model (TAM), and investigate how to overcome the digital divide (Sipior, Ward & Connolly, 2011) or how to test the explanatory power of citizen satisfaction (Cegarra-Navarro, Eldridge, Martinez-Caro & Polo, 2014). We also find studies of citizens' digital behaviour when using such services (Borchorst, McPhail, Smith, Ferenbok & Clement, 2012), and of how designers can use this knowledge when they design information systems for digital public service to avoid the exclusion of a particular group of citizens (Cushman & McLean, 2008). These publications illustrate that there is considerable emphasis both on how to induce citizens to use digital public services, and on how to avoid a digital divide.

Under the second theme, we find a couple of publications investigating the impact of digitalization on encounters between citizens and bureaucrats. For instance, Anja S. Pors (2015) studies how street-level bureaucrats change their professional competences when they guide citizens in the use of digital public services instead of solving their problems directly. In that connection, another study finds that the digitalization of public services has resulted in greater exclusion of vulnerable citizens (Schou & Pors, 2018). Yet another study (Lips, 2013) focuses on how citizens' identity is reconstructed in their interaction with government agencies. That reconstruction may influence decisions concerning whether or not a citizen will receive social benefits. Finally, one study investigates how social work practitioners experience the impact of digital technology on their traditional face-to-face social work practice (Mishna, Bogo, Root, Sawyer & Khoury-Kassabri, 2012). The findings show how digital communication has dramatically changed the nature of professionals' relationship with citizens.

Taken together, the publications in this stream illustrate that the impact of the digital transformation is huge when it comes to the interaction between citizens and public authorities, in general, and is particularly acute in everyday interaction between citizens and street level bureaucrats. The analysis also reveals a concern about how to introduce citizens to digital public services. The underlying assumption in these publications is a desire to push citizens to use these services and thus they struggle to identify and remove every obstacle for this use. In this way, there is a push from the public authorities to transform the citizens into digital citizens.

4.4 Training and Learning

The literature in this stream shares an understanding of digital citizenship as entailing the right to be included in the digital world, and the duty to acquire the competences to behave correctly on digital platforms and to develop digital literacy. Hence, the content in this stream is very much in line with Marshall's description of the social right "to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society" (Marshall, 1992/1950, p. 8). In accordance with this, central institutions are the educational system, including schools (from preschool to university) and libraries – especially school libraries. Most of the authors are teachers, librarians, or researchers in the field of education / pedagogy and information studies.

Very few publications in this stream define the concept of digital citizenship. Most simply use the term as a label for a certain level of technological competence and an appropriate digital behavior. These publications take their point of departure in the fact that, because we now live in a digital age, children need the skills to operate these technologies and the competences to use the information they find on the web (Acosta, 2014). However, the following definition of digital citizenship is quoted by several other publications in this stream: "Digital citizenship describes the norms of appropriate, responsible behavior with regard to technology use" (Ribble, 2009, p. 15). This is a very broad definition, but it is further divided into nine categories: (1) *Etiquette*, (2) *Communication*, (3) *Education*, (4) *Access*, (5) *Commerce*, (6) *Responsibility*, (7) *Rights*, (8) *Safety*, (9) *Security* (self-protection) (Ribble, Bailey & Ross, 2004, p. 7).

The publications can be clustered in six themes (see *Table 2*). The dominant theme taken up by most publications deals with practical and pedagogical ways to teach children (and citizens in general – some publications are about adult learning) to make smart and safe use of the different kinds of digital technology. Several publications describe experiments and practices introducing different technologies in the classroom (Gallagher & Stewart, 2011). Most of these publications are empirically grounded, such as when teachers evaluate experiments with technology at their own school (McNeill & Fry, 2012). However, there are also quantitative studies measuring the academic effect of the use of technology in teaching (Union, Union & Green, 2015). These publications report on a wide range of different technologies: social media like Facebook and Twitter, cloud computing, mobile devices (including telephones), and Web 2.0 technologies including Wiki and blogs. In addition, different concepts like Blended Learning, Flipped Classrooms, and Cable in the Classroom are mentioned. Overall, a cluster of very diverse publications addresses the issue of how to deal with practical and pedagogical challenges, including ethical and moral dilemmas (Elsley, Gallagher & Tisdall, 2014), when technology becomes part of teaching in schools and higher education institutions.

A second theme deals with teachers' competences. Some of these publications address training programs for teachers and evaluate the standards for these programs (Ayad & Ajrami, 2017). Others study the development of competences for in-service teachers (Blackwell & Yost, 2013) or the personal barriers experienced by teachers in using a given technology (O'Reilly, 2016). A couple of publications study the consequences of the difference between students as 'native' users of digital technologies, and teachers as 'digital migrants' (Wang, Hsu, Campbell, Coster & Longhurst, 2014).

The third theme is the role of libraries, notably how librarians and teachers can collaborate to teach information competences (Wine, 2016). Some publications study how

school libraries have converted into iCenters for educational technology (Hay, 2015), while others address the transformation of librarians into meta-data specialists (Simsek & Simsek, 2013). The fourth theme is concerned with online, or distance, learning. Several publications explore how to overcome the distance between teachers and students, and discuss how to create social networks in online learning (Barbour & Plough, 2009) or how to design personal learning environments using Web 2.0 technologies (Tu, Sujo-montes, Yen, Chan & Blocher, 2012).

The fifth theme contains a cluster of publications on the impact of school leadership on the use of technology in the classroom. Some of these, report on the correlation between leadership and the use of technology by teachers (Gürfidan & Koç, 2016). In different ways, these studies conclude that school leadership creates a particular culture and thereby sets the frame for how teachers use technology in the classroom. A literature review concludes that there is a huge lack of research on technological leadership of schools (Richardson, Bathon, Flora & Lewis, 2012). The last theme identified within this stream is cyber-bullying. The publications within this theme follow Mike S. Ribble's definition of digital citizenship. They map children's experience with cyber-bullying (Peker, 2015), and discuss the connection between ordinary bullying and cyber-bullying (Modecki, Barber & Vernon, 2013).

The analysis of the literature in the stream on training and learning shows that the digital transformation of the educational system has a tremendous impact on all involved parties. Teachers have to teach in new ways, including use of different types of digital technology. Pupils have to learn to behave properly in the digitalized environment and to avoid cyber-bullying and iPredators. Parents have to engage in the digital life of their children. School leaders have to take the lead and set up frameworks for the digitalization of their schools; and librarians have to transform their role from lending out books to becoming specialists in educational IT systems. Hence, the digital transformation has changed everyday life in public (as well as private) schools in significant ways.

5 Conclusion

As described in the introduction, the overall purpose of this review is to overcome the fragmentation of knowledge of the impacts of digital transformation on citizenship by asking how the academic literature describe the impacts of the transformation into a digital citizenship. Going through the academic literature on digital citizenship reveals that the digitalization of society has had a significant impact on the relationship and interaction between the state and its citizens. In all four streams of literature, we found publications reporting huge impacts.

Given these findings, it is possible to conclude that the systematic literature review unfolds the different ways citizens experience the impacts of the digital transformation and, in this way, the review gives a comprehensive picture of the many meanings and interpretations of digital citizenship. Citizens experience impacts in the way they communicate with public authorities as well as political institutions. They experience impacts in the form of surveillance of their private life not only from the national state but also from companies with a commercial purpose. They also experience impacts in the educational system where children and young people have to learn to behave in the

digital environment and teachers have to teach by means of digital technologies. Last, but not least, citizens experience huge impacts in the way they communicate about political issues. In this way, the comprehensive picture presented by this review confirms the earlier mentioned reviews concluding that digital citizenship is a multi-dimensional and context-dependent concept.

This multi-dimensional and context-dependent aspect of digital citizenship results in a dilemma in the use of the concept. A finding of this review is that different disciplines and institutions drive the different streams of academic literature. Although there are overlaps here and there, the common picture is that each discipline discusses and refers to digital citizenship within its own scientific circle. This should not really surprise us. However, the consequence of this is that the different streams define the concept of digital citizenship in different ways, which makes it difficult to discuss digital citizenship across the different streams and disciplines.

By investigating digital citizenship by means of a systematic and comprehensive literature review, this review contributes to the academic debate by showing the multiplicity of meanings of the concept of digital citizenship. This is important to bear in mind in future discussions of digital citizenship, not in the sense that every author should relate to all of the concept's different meanings; rather, authors in this field should clearly explain from which perspective, and with which purpose, they address the topic of digital citizenship. The multi-dimensional and context-dependent character of digital citizenship obliges us to position ourselves clearly when we take part in academic discussions on the topic.

The introductory presentation of the concept of digital citizenship raised two further questions. The first of these was how the literature described the process of inclusion and exclusion: Is the transformation into a digital citizenship possible for everybody or does the digital divide still exist? The literature review clearly shows that digital citizenship has not reached a global expansion. The digital divide still exists for at least two reasons. The literature reports about parts of the world where the digital infrastructure is lacking, or not sufficient, and we saw that this situation raises the question whether or not access to the internet and social media is a human right. In other parts of the world, the literature reports about governmental control and censorship, which prohibit citizens from using the digital platforms for political purposes. However, the exclusion is not always stemming from external factors, sometimes it is internal factors, like motivation, that makes citizens reject the usage of digital technologies. This becomes visible in the literature on highly digitalized countries such as Denmark. Here, citizens are obliged to communicate with the public authorities by means of digital forms and platforms, but the literature reports about citizens who reject using the digital technologies and instead show up at the town hall to get help to apply for social benefits. This reveals a dilemma about the transformation into a digital citizenship. Where most of the reviewed literature takes it for granted that the digital transformation is an advantage, these studies show that a part of the population is not motivated to transform into a digital citizenship. Hence, the dilemma is whether the transformation into a digital citizenship is a human right or if it is a human right to avoid this transformation.

The second question, raised by the introductory presentation of the concept, contains a concern about how the digital citizen can use digital technologies for political purposes. This is investigated by asking how the digital technologies change the way

citizens interact with the political community. The literature review reveals that the digital transformation has a huge impact on the way citizens communicate about political issues. By means of digital technologies, it is now possible to find political information in an easy way just as it is possible to communicate directly with political parties and other political actors. In this way, the review confirms the assumption from the early literature that the transformation into a digital citizenship is a condition for political engagement in a digital world. However, the literature also points at some severe dilemmas in this transformation. One dilemma is that using digital technologies for political activism can work like a double-edged sword if the authorities turn it into governmental control and surveillance of the single citizen. The other dilemma in this field, mentioned by the literature, is that the explosion of digital platforms for political debate can lead to a fragmentation of the public opinion. In the days of national broadcasting TV, the political debate was informed by arguments from many different positions whereas the political debate on social media and other digital platforms may be restricted to only a single political position. In this way, the political debate is taking place in so-called *ecco-chambres* where the participants confirm their common opinion, and nobody is confronted with other political opinions. This is probably a dilemma, which will be further investigated in the following years.

Altogether, this systematic and comprehensive literature review clearly shows both the variety of impacts of the digital transformation on citizenship and the variety of the concept within academic disciplines.

Note

1 The appendix is available online at <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.09>.

References

- Acosta, Danielle M. (2014). Tweet Up? Examining Twitter's Impact on Social Capital and Digital Citizenship in Higher Education. *About Campus*, (Jan.-Feb.), 10-17.
- Ayad, Fuad I. & Ajrami, Sameh J. (2017). The Degree of Implementing ISTE Standards in Technical Education Colleges of Palestine. *The Turkish Online Journal of Educational Technology*, 16(2), 107-118.
- Banaszak, Buguslaw & Rodziewicz, Katarzyna (2004). Trust and security. Digital citizen cards in Poland. In Traummuller, R (Ed.), *Electronic Government Proceedings*, Vol. 3183, 342-346.
- Barbour, Michael & Plough, Cory (2009). Social Networking in Cyberschooling: Helping to Make Online Learning Less Isolating. *TechTrends*, 53(4), 56-60.
- Blackwell, Jacqueline & Yost, Nancy (2013). Teacher Education Programs and Technology: Preparing Teacher Candidates for Working With P-8 Students. *Childhood Education*, 89(5), 325-327.
- Borchorst, Nikolaj G., McPhail, Brenda, Smith, Karen L., Ferenbok, Josef, & Clement, Andrew (2012). Bridging Identity Gaps-Supporting Identity Performance in Citizen Service Encounters. *Computer Supported Cooperative Work – The Journal of Collaborative Computing*, 21(6), 555-590.
- Boulianne, Shelley (2009). Does Internet Use Affect Engagement? A Meta-Analysis of Research. *Political Communication*, 26(2), 193-211.
- Buente, Wayne (2015). Digital Citizenship or Inequality? Linking Internet Use and Education to Electoral Engagement in the 2008 U.S. Presidential Election Campaign. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 35(5/6), 145-157.

- Cegarra-Navarro, Juan-Gabriel, Eldridge, Stephen, Martinez-Caro, Eva & Polo, Maria T. S. (2014). The Value of Extended Framework of TAM in the Electronic Government Services. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 12(1), 15-25.
- Chi, Enju (2012). The Chinese Government's Responses to Use of the Internet. *Asian Perspective*, 36(3), 387-409.
- Choi, MoonSun (2016). A Concept Analysis of Digital Citizenship for Democratic Citizenship Education in the Internet Age. *Theory & Research in Social Education*, 44(4), 565-607.
- Cushman, Mike & McLean, Rachel (2008). Exclusion, inclusion and changing the face of information systems research. *Information Technology & People*, 21(3), 213-221.
- Dencik, Lina & Cable, Jonathan (2017). The Advent of Surveillance Realism: Public Opinion and Activist Responses to the Snowden Leaks. *International Journal of Communication*, 11, 763-781.
- D'Haenens, Leen, Koeman, Joyce & Saeys, Frida (2007). Digital citizenship among ethnic minority youths in the Netherlands and Flanders. *New Media & Society*, 9(2), 278-299.
- Dijk, Jan van (2005). *The Deepening the Divide. Inequality in the Information Society*. London: SAGE Publications.
- Elsley, Susan, Gallagher, Michael & Tisdall, Kay M. (2014). The Dilemmas of Digital Methodologies: Learning From Work on "Young Digital." *International Journal of Child, Youth & Family Studies*, 5(4.1), 702-717.
- Gallagher, Frank & Stewart, Kat (2011). Cable in the Classroom. *College & Undergraduate Libraries*, 18(1), 111-118.
- Goh, Debbie (2015). Narrowing the Knowledge Gap: The Role of Alternative Online Media in an Authoritarian Press System. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 92(4), 877-897.
- Grant, Maria J. & Booth, Andrew (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, 26, 91-108.
- Gurevitch, Michael, Coleman, Stephen & Blumler, Jay G. (2009). Political Communication – Old and New Media Relationships. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 625(1), 164-181.
- Gürfidan, Hasan & Koç, Mustafa (2016). The Impact of School Culture, Technology Leadership, and Support Services on Teachers' Technology Integration: A Structural Equation Modeling. *Eğitim ve Bilim*, 41(188).
- Harris, Francis J. (2010). Teens and Privacy: Myths and Realities. *Knowledge Quest*, 39(1), 74-79.
- Hay, Lyn (2015). The Evolution of the iCentre Model. *Teacher Librarian*, 42(4), 15-19.
- Hintz, Arne & Brown, Ian (2017). Enabling Digital Citizenship? The Reshaping of Surveillance Policy after Snowden. *International Journal of Communication*, 11, 782-801.
- Inin, Engin F. & Ruppert, Evelyn (2015). *Being Digital Citizens*. London: Rowman and Littlefield.
- Jensen, Jacob L. (2011). Citizenship in the Digital Age: The Case of Denmark. *Policy & Internet*, 3(3), Article 4.
- Jæger, Birgit (2005). *Ældre tæmmer teknologien – og bliver borgere i informationssamfundet*. [Old People Domesticate the Technology – and become Citizens in the Information Society]. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Jæger, Birgit (2020). Digitalisering af den offentlige sektor i et historisk perspektiv. [Digitalization of the Public Sector in a Historical Perspective]. In Jesper Hundebøl, Anja S. Pors & Lars H. Sørensen (Eds.). *Digitalisering i offentlig forvaltning* (pp. 51-74). København: Samfundslitteratur.
- Jørring, Louise, Valentim, António & Porten-Cheé, Pablo (2019). Mapping a Changing Field. A Literature Review on Digital Citizenship. *Digital Culture and Society*, 4(2), 11-37.
- Kittilson, Miki C. & Dalton, Russel J. (2011). Virtual Civil Society: The New Frontier of Social Capital? *Political Behavior*, 33(4), 625-644.
- Lee, Jungwoo (2010). 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. *Government Information Quarterly*, 27, 220-230.
- Lips, Miriam B. (2013). Reconstructing, attributing and fixating citizen identities in digital-era government. *Media, Culture & Society*, 35(1), 61-70.
- Liu, Jun (2013). Mobile Communication, Popular Protests and Citizenship in China. *Modern Asian Studies*, 47(3), 995-1018.

- Marshall, Thomas Humphrey (1992/1950). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- McNeill, Michael C. & Fry, Joan M. (2012). The Value of ICT from a Learning Game-playing Perspective. *The ICHPER-SD Journal of Research in Health, Physical Education, Recreation, Sport & Dance*, 7(2), 45-51.
- Mishna, Faye, Bogo, Marion, Root, Jennifer, Sawyer, Jamileigh & Khoury-kassabri, Mona (2012). "It just crept in": The Digital Age and Implications for Social Work Practice. *Clinical Social Work Journal*, 40(3), 277-286.
- Modecki, Kathryn L., Barber, Bonnie L. & Vernon, Lynnette (2013). Mapping Developmental Precursors of Cyber-Aggression: Trajectories of Risk Predict Perpetration and Victimization. *Journal of Youth and Adolescence*, 42(5), 651-661.
- Mossberger, Karen (2008). Toward digital citizenship. Addressing inequality in the information age. In Chadwick, Andrew & Howard, Philip N.: *Routledge Handbook of Internet Politics* (pp. 173-185). Hoboken: Taylor and Francis.
- Norris, Pipa (2001). *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet in Democratic Societies*. Harvard University Press.
- Nuccitelli, Michael (2011). iPREDATOR. *Forensic Examiner*, 20(3), 44-53.
- O'Reilly, Erin N. (2016). Developing technology needs assessments for educational programs: An analysis of eight key indicators. *International Journal of Education and Development Using Information and Communication Technology*, 12(1), 129-143.
- Oser, Jennifer, Hooghe, Marc & Marien, Sofie (2013). Is Online Participation Distinct from Offline participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification. *Political Research Quarterly*, 66(1), 91-101.
- Oyedemi, Toks (2015). Internet access as citizen's right? Citizenship in the digital age. *Citizenship Studies*, 19(3-4), 450-464.
- Peker, Adem (2015). Analyzing the Risk Factors Predicting The Cyberbullying Status of Secondary School Students. *Eğitim ve Bilim*, 40(181), 57-75.
- Pors, Anja S. (2015). Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), 177-192.
- Ribble, Mike S. (2009). Passport to Digital Citizenship. *Learning & Leading with Technology*. December 2008/January 2009, 14-17.
- Ribble, Mike S., Bailey, Gerald D. & Ross, Tweed W. (2004). Digital Citizenship. Addressing Appropriate Technology Behavior. *Learning & Leading with Technology*, 32(1), 6-13.
- Richardson, Jayson W., Bathon, Justin, Flora, Kevin L. & Lewis, Wayne D. (2012). NETS.A Scholarship: A Review of Published Literature. *Journal of Research on Technology in Education*, 45(2), 131-151.
- Schlozman, Kay L., Verba, Sidney & Brady, Henry E. (2011). Who Speaks? Citizen Political Voice on the Internet Commons. *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 140(4), 121-139.
- Schou, Jannick (2018). *Remaking Citizenship. Welfare Reform and Public Sector Digitalization*. Ph.D. dissertation, Department of Business IT. Copenhagen: IT University of Copenhagen.
- Schou, Jannick & Pors, Anja S. (2018). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(3), 464-477.
- Sharma, Ravi, Fantin, Aryul-Raj, Prabhu, Navin, Guan, Chong & Dattakumar, Ambica (2016). Digital literacy and knowledge societies: A grounded theory investigation of sustainable development. *Telecommunications Policy*, 40(7, SI), 628-643.
- Shelley, Mack C., Thrane, Lisa E., Shulman, Stuart W., Lang, Evette, Beisser, Sally, Larson, Teresa & Mutiti, James (2004). Digital Citizenship: Parameters of the Digital Divide. *Social Science Computer Review*, 22(2), 256-269.
- Shulman, Stuart W. (2003). An experiment in digital government at the United States National Organic Program. *Agriculture and Human Values*, 20(3), 253-265.
- Simsek, Eylem & Simsek, Ali (2013). New Literacies for Digital Citizenship. *Contemporary Educational Technology*, 4(2), 126-137.

- Sipior, Janice C., Ward, Burke T. & Connolly, Regina (2011). The digital divide and t-government in the United States: using the technology acceptance model to understand usage. *European Journal of Information Systems*, 20(3), 308-328.
- Thierer, Adam (2013). The Pursuit of Privacy in a World where Information Control is failing. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 36(2), 409-455.
- Tu, Chih-hsiung, Sujo-montes, Laura, Yen, Cherngyh, Chan, Junn-yih & Blocher, Michael (2012). The Integration of Personal Learning Environments & Open Network Learning Environments. *TechTrends*, 56(3), 13-19.
- Turner, Bryan S. (1993). *Citizenship and Social Theory*. London: SAGE Publications.
- Union, Crieg D., Union, Lori W. & Green, Tim D. (2015). The Use of eReaders in the Classroom and at Home to Help Third-grade Students Improve their Reading and English/ Language Arts Standardized Test Scores. *TechTrends*, 59(5), 71-84.
- United Nations (2020). *E-Government Survey 2020*. New York: United Nations.
- Vial, Gregory (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *Journal of Strategic Information Systems Review*, 28(2), 118-144.
- Vivienne, Sonja, McCosker, Anthony & Johns, Amelia (2016). Digital Citizenship as Fluid Interface: Between Control, Contest and Culture. In Anthony McCosker, Sonja Vivienne & Amelia Johns (Eds.). *Negotiating Digital Citizenship: Control, Contest and Culture* (pp. 1-18). London: Rowman & Littlefield.
- Vreese, Claes H. de (2007). Digital Renaissance: Young Consumer and Citizen? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 611, 207-216.
- Wang, Shing-kwei, Hsu, Hui-yin, Campbell, Todd, Coster, Daniel C. & Longhurst, Max (2014). An investigation of middle school science teachers and students use of technology inside and outside of classrooms: considering whether digital natives are more technology savvy than their teachers. *Educational Technology, Research and Development*, 62(6), 637-662.
- Warschauer, Marc (2003). *Technology and Social Inclusion. Rethinking the Digital Divide*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Wine, Lois D. (2016). School Librarians as Technology Leaders: An Evolution in Practice. *Journal of Education for Library and Information Science*, 57(2), 207-220.

Contact the author:

Prof. (em.) Birgit Jæger, PhD, Roskilde University, Department of Social Sciences and Business, Universitetsvej 1, 26.2, DK-4000 Roskilde, Denmark, email: birgit@ruc.dk.

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

other participation formats. In general, it can be said that as the intensity of influence increases, the number of offers for citizens decreases. *Information* that citizens receive from the administration about political projects has the lowest degree of co-determination. In the case of *consultations*, citizens are invited to comment on a planned project. Political *co-decision* gives citizens the opportunity to set and prioritize topics. After all, *direct democracy* (e.g., referenda) shows the most far-reaching possibilities for political co-determination.

Over time, the possibilities of participation at the local level have been transferred to the federal state and EU-level; furthermore, the applicability of participation at the national level has increasingly been discussed. However, the municipal level is still of particular and suitable interest for empirical analyses since there are many comparable procedural variants for citizen participation. Furthermore, citizen participation, democratic decision-making processes at the municipal level are accompanied by an immediate or local impact (Almond & Verba, 1963; Lowndes, Pratchett & Stoker, 2006; Klages & Vetter, 2013). Accordingly, the early involvement of citizens in the process is assumed to increase input legitimacy (Easton, 1965; Kersting, 2008) or support output legitimacy, by involving citizens in finding better solutions (Cook & Morgan, 1971; Newton, 2012, p. 3). This usually happens either bottom-up, that is through procedures initiated by citizens, or top-down through procedures initiated at the political and administrative levels (Kubicek, Lipka & Knoop, 2011). Since the essential goals of participation have basically remained the same, new online participation formats were added to the existing offers. These include smooth transitions between offline and online spheres (Kersting, 2013).

The new possibilities of citizen participation provided by the internet also result in different expectations. According to Hubertus Buchstein's (1996) expectation triad, *Internet optimism* is the label for the expectation that digitalisation will improve democratic decision-making. *Internet neutralism* refers to the assumption that the effects of digitalisation will be ambivalent, resulting both in positive and negative consequences. However, the assumed risks are controllable and may be reshaped into opportunities. Finally, *Internet pessimism* relates to the expectation that digitalisation will cause negative and disadvantageous effects on democratic decision-making.

A first evaluation of these expectations is presented by Olaf Winkel (2015). Concerning *Internet neutralism*, Winkel identifies a successful shift from the offline sphere to the online sphere among the German population, enabled through the broadband network deployment and the expansion of the digital infrastructure. Accordingly, increasing segments of the population are active internet users; however, the number of *offline citizens* (people with limited or no access to the internet) remains high. This means that the digital divide still exists, and many people are excluded from access to information and thus from the possibility of citizen participation. Negative developments also include an aggressive tone and cyberbullying on the internet as well as inadequate communication between the represented and their political representatives. Finally, as Winkel states, deliberation is marginal at the local level, and civic decision-making has no binding effect (Winkel, 2015, S. 417). Whereas the negative effects of digitalisation may still be adjusted according to the *Internet neutralists'* view, the evaluation of *Internet pessimism* is darker. A culture of surveillance on the internet is assumed as well as a radical-liberal anarchy and a world of bad alternatives (Winkel, 2015, S. 423).

Ultimately, the concept of *Internet optimism* is associated with several so-called *mobilisation theses*, which predict that new tools of online participation might result in more and improved participation (Grossmann, 1995; Boulianne, 2009). Over time, the initial euphoria over online participation has long been dampened by the results of empirical studies. It turned out, for example, that “[t]he change towards a modernised, democratic public via e-participation (...) [is not] necessarily the consequence of technological developments” (Sarcinelli, 2012, S. 446). There has been further and ample evidence that the number of participants in the online sphere has remained as low as in the offline sphere or the total number today (Kersting, 2016; Escher, 2013; Marschall & Schultze, 2012). The internet has thus not automatically increased the willingness of people to participate generally, which corresponds to the idea that participatory democracy has high requirements, according to Thomas Zittel (2012) and Pippa Norris (2008, p. 238).

One basic precondition for online participation in representative democracies is reliable opportunity structures. Apart from active citizens willing to participate, these structures include participation-friendly, low-threshold, topical and project-specific offers (Sarcinelli, 2012; Schwanholz & Zinser, 2020; Sachs & Schossböck, 2019; Große, 2018; Kolley, 2017; Kröher, 2016). If such opportunity structures are available, the probability of citizen participation will be higher. However, this does not necessarily result in a higher acceptance of binding decisions and trust in representative democracy. There is little or no proof that citizen participation increases the quality of democracy, or that it might work against disenchantment with democracy (Weiß, 2013). Both theoretically and empirically, there are rather contradictory results concerning this connection (Geissel, 2008; Escher & Rosar, 2016; Geissel & Newton, 2012; Newig, Jäger & Challies, 2012), such that any final judgement must take further aspects into consideration. At the micro-level, for example, there is a positive connection between the language or language level of the participation procedures and the participation rates (Fink, Ruffing, Burst & Chinnow, 2019; Märker, 2006). On the other hand, there is a negative connection concerning the organisational culture: the more bureaucratically and hierarchically an administration is organised, the more likely administrative staff will be to reject the use of participative instruments (Chadwick, 2011). For this simple negative connection, however, Malte Steinbach (2019) points out that the institutional context of public organisations cannot be reduced to their bureaucratic organisational culture; on the contrary, municipal administrations are rather pluralist, such that it should be explained more along the lines of individual attitudes (entrepreneurial, pragmatic, skeptical) whether and how online participation is offered and implemented (Steinbach & Süß, 2018).

In addition to such theoretical, institutional and organisational analyses, the research also shows the practical relevance of dealing with online participation. More and more municipalities are offering ways to participate online (Gladitz, Schöttle, Steinbach, Wilker & Witt, 2017 for North Rhine-Westphalia; Wang, 2001, for the US), and more and more citizens are demanding ways to do so (Newton, 2012, p. 3; Bertelsmann-Stiftung, 2011). Besides input and output legitimacy, citizen feedback and input have another new function: Politics and administration can use them as deficiency indicators and early warning systems. Participation results thus become political seismographs providing orientation for implemented or new policy projects. Usually, such feedback is not representative since participation rates are often low. The final

policy decision, however, will be based on representative-democratic or bureaucratic procedures when taking the results into account in tangible policy.

This last step is often not transparent to citizens. For some time now, a growing social divide between a passive and active citizenry on the internet has been suspected in terms of participatory engagement (Norris, 2008; Merkel & Petring, 2012). However, empirical studies show that non-transparent procedures may be a central reason why active citizens become disenchanted with procedural opacity, disengaging completely from a system which fails to engage with them (Kim & Lee, 2012; Newton, 2012; Kolleck, 2017; Kröher, 2016). In this respect, a closer look at this context is useful. This study seeks to contribute to the state of the literature by empirically showing whether and how citizens can actively participate in political decisions. It will therefore be examined to what extent citizen participation (e.g., the articulation of ideas or ex-ante votes) is considered for final policy decisions.

3 Context of the study and the *LiquidFeedback* software

Two observations can be made that identify the context of the following empirical study.

- 1) In recent years, the call for direct democracy in Germany has become louder. This is due to a growing dissatisfaction with the political elite (Pickel, 2013) and is based on the citizens' desire to participate in decision-making when they are affected by political decisions. In Germany, this effort is most extensive at the local level. At the federal state level (*Bundesland*), elements of direct democracy are less prevalent, and at the national level, there is only one direct-democratic option under the Basic Law to participate in the reorganisation of the national (federal) territory.
- 2) Offers of citizen participation must be differentiated. Norbert Kersting (2013; 2016) compiled and structured a number of attributions and illustrated how diverse offers for participation are. For example, representative elements are combined with deliberative and direct democracy offers (hybrid democracy). Citizen participation can take place online and offline (blended democracy). Moreover, participation can be initiated by politics (invited spaces) or by citizens (invented spaces). Processes of online participation are thus often mixed forms of different types of participation.

In 2009, a software was published to implement a specific offer of online participation. *LiquidFeedback* was developed by the *Public Software Group e.V.* association (Interaktive Demokratie, 2021a), while the *Interaktive Demokratie* association, founded in 2010, oversaw the public relations aspect of its release (Interaktive Demokratie, 2021b). The German Pirate Party's experiences with *LiquidFeedback* had been rather sobering (see Jabbusch, 2010 & 2011, S. 162; Bullwinkel & Probst, 2014, S. 399), and *LiquidFeedback* came to the attention of an SPD-District Administrator (*Landrat*) from the District of Friesland. An alternative platform—e.g., *Adhocracy*—was also developed and is still used for purposes other than deciding on political issues.

The district council of Friesland introduced *LiquidFeedback* as a pilot project in 2012 and made it permanent one year later. All this received considerable media atten-

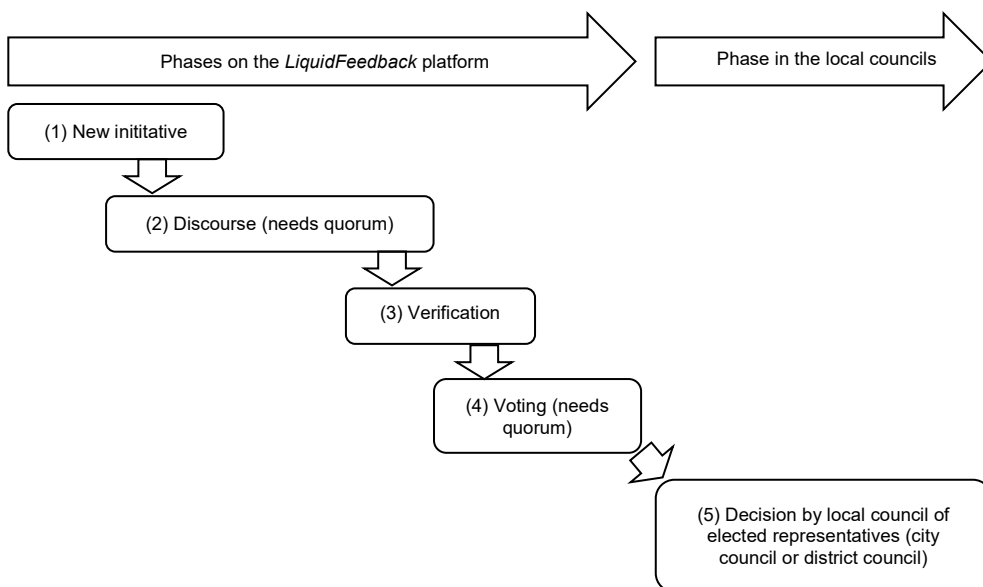
tion, since the Friesians were the national pioneers when making use of *LiquidFeedback* as a cutting-edge tool for online citizen participation (see Reinbold, 2012; Bewarnder, 2013). This venture by the Frisian District Administrator did not go unnoticed, and other municipalities, where SPD politicians had connections to Friesland, followed suit. In 2015, the District of Rotenburg (Wümme) and the City of Wunstdorf, as well as (shortly after) the City of Seelze went online with their *LiquidFeedback* platforms. In 2016, the City of Achim followed, which is the only *LiquidFeedback* platform still online today, while the other platforms have been discontinued (or, as in the case of Friesland, later re-emerging in a different form).

In the municipal area of application, the *LiquidFeedback* participation procedure, which will be dealt with in the empirical part of this article, is attributed to direct democracy. One goal of *LiquidFeedback* is to directly involve citizens in the political decisions that elected representatives make. In this way, the legitimacy of the policy output is supposed to be increased, which contrasts directly with consultative-dialogical procedures (such as deliberative polls), where the aim is not to change the attitudes of those involved or to avoid inequalities and polarisation (see Fishkin, 2012, pp. 75-84). In terms of democratic theory, the development of the *LiquidFeedback* software is based on the idea of strengthening direct democracy according to social choice theory (see Adler 2018, S. 75, 99). The software, therefore, comprises three things: (1) proxy voting, that is providing every citizen with the possibility to participate; (2) the possibility of structured feedback; and (3) a means for taking ideas into consideration for currently ongoing initiatives. The search for experts, regardless of their formal qualification (Adler, 2018, S. 74), is thus understood as a central objective of *LiquidFeedback*.

Online participation procedures, organised via *LiquidFeedback*, run in five phases (see *Figure 1*). The first four phases take place on the platform (new initiative, discourse, verification, and voting); in the fifth and final phase, the councils of elected representatives (city council or district council) decide on the results of the participatory decision (decision by city council or district council). Therefore, in the analysis, a distinction must be made between the processes happening on the *LiquidFeedback* platforms and those of the political and administrative system (*Figure 1*).

In the first phase (“new initiative”), a user can start an initiative and submit an idea or request. In order to reach the next phase, the initiative must achieve a certain quorum within a specific time period. In the second phase (“discourse”), all users can make suggestions or offer counter-initiatives. In contrast to an open discussion, this highly structured method is supposed to lead to a constructive and rational exchange of arguments. During this phase, the petitioners may revise their initiatives to correspond with the arguments of other users. After a set time, the initiative reaches the third phase (“verification”), in which users decide on the pros and cons of the initiative. After this point, no changes on the initiative can be made and no further arguments can be exchanged. When the initiative again reaches the quorum, it comes to the fourth phase (“voting”). At this stage, all users may vote for or against the initiative, or, if there is more than one initiative to consider (in case of counter-initiatives), sort them alongside their preferences (“Schulze-method”). If an initiative gets the majority of the votes and is successfully adopted within the *LiquidFeedback* platform, it is submitted to the responsible council which makes a final political decision upon the initiative (phase 5).

Figure 1: The phases of an online participation procedure via *LiquidFeedback* and beyond



Source: Own presentation based on Adler (2018).

In light of our research questions, we are particularly interested in this final phase. We will examine this phase empirically in more detail below.

4 The concept of policy effects

In order to make participation offers more than political symbolism or “window dressing” (see Neunecker, 2016, S. 267), they must actively be used by citizens and the results should be taken into account in representative-democratic decision-making processes. Online participation at the municipal level usually takes place via decision-making processes more so than deliberation processes. In this way, it is possible to empirically assess whether the requests and concerns raised by citizens are considered or not.

When citizens propose specific topics in the context of participation processes—for example, through *LiquidFeedback*—and then vote on them, no evidence is automatically collected as to whether or to what extent these proposals are subsequently taken into account by public representatives, and as to whether this results in a policy effect. It is thus necessary to analyse the fifth phase within the online participation procedure which takes place *inside* local councils of elected representatives and *outside* the *LiquidFeedback* platform. From this point on, it can be assessed which decision has been made on a certain initiative: Has it been adopted or considered or even rejected? It must, thereby, be noted that local level councils only decide on *LiquidFeedback* initiatives that have previously been successfully voted on at the respective *LiquidFeedback* platforms. Initiatives rejected by users at the *LiquidFeedback* platforms will not reach the respective local councils (or phase 5).

The concept of policy effects, in this regard, may refer to different things. It may be the effect of a policy decision during implementation (i.e., a policy impact) (see Windhoff-Héritier, 1987), or—as in the case of online citizen participation—the consideration of a citizen’s vote in the final political decision by elected representatives with the final decision right (see Neunecker, 2016, S. 253). The latter conceptual understanding is guiding the following empirical analysis.

Different types of effects can be distinguished in this regard (see Neunecker, 2016, S. 257). There is *no policy effect* if citizen input has had no impact on substantive political decisions. A *diffuse policy effect* exists if the political decision-makers consider the results of the participation as a non-binding proposal. There is a *significant policy effect* if the implementation of the participation results is linked to framework conditions, whereby the effect is comparatively greater than the diffuse policy effect. And there is a *binding policy effect* if input or citizens’ votes are implemented.

This classification was originally developed for participatory budgets (*Bürgerhaushalte*); in order to make it useful for the assessment of online participation procedures of a liquid democracy, it must be extended to municipal decision-making and, at the same time, be simplified into three types of effects (binding, diffuse, none).

In focusing on the council decisions, a simple dichotomous structuring into *rejection* (Category 1, see *Table 1*) and *acceptance* (Category 3, see *Table 1*) of an initiative by the local council is therefore necessary, but not sufficient, in light of the differentiated local political reality (Blatter, Janning & Wagemann, 2007, S. 178). The rejection of an initiative by the local council lacks a mandatory administrative action and, consequently, a political effect; the latter decision, however, indicates a mandatory action and thus a binding effect.

Council decisions and administrative statements/opinions are often more differentiated. Besides the clear decisions of adoption and rejection within the local councils, the councils of elected representatives can opt for other options and alternatives. By moving away from the mere dichotomous options of adoption or rejection of an initiative by the elected representatives, they can, with their decision, also indicate that: (a) the same or a similar initiative has already been implemented within the district; (b) there is no responsibility for a specific initiative at the local level; (c) an initiative is considered (but with an indefinite outcome); and, (d) an initiative is acknowledged by the local council (with an unspecified outcome). Depending on the specific issue or initiative, the options for decision-making in the local councils regarding an unclear decision are grouped as a category of their own—*unclear* (Category 2, see *Table 1*). This category includes the following determinations: (a) “already implemented,” (b) “no responsibility,” (c) “will be considered indistinctively,” and (d) “acknowledged.” Each of these results in a diffuse policy effect.

The *unclear* and *rejection* categories share the outcome that administrative action is not mandatory. However, the *unclear* category, in contrast to the *rejection* category, still leaves open the possibility of having an unspecified action and, therefore, a diffuse policy effect.

Finally, it may be that *no information* is available on a decision by the local council (Category 4, see *Table 1*) which means that neither a decision nor its outcome can be traced back. For this last residual category, no policy effect can therefore be determined due to a lack of information from within the council. Thus, it can be concluded that there will be a binding policy effect that entails mandatory administrative action only if the decision is adopted by the council.

Table 1: Options for decision-making in the local councils and related policy effects

Description of the decision in the local council	Policy effect
1 Rejection	none
2 It is unclear if <i>a) a proposal has already been implemented,</i> <i>b) is in one's responsibility,</i> <i>c) it is considered indistinctively</i> <i>d) a proposal has been acknowledged</i>	diffuse
3 Adoption	binding
4 No information	(undetactable)

Source: Own presentation.

Starting from the decision options by local councils and their policy effects (*Table 1*), the next step analyses the political decisions taken by German municipalities on successful citizen initiatives to determine their policy effect. It will be assessed if initiatives by citizens are politically considered in the context of making use of a new online participation procedure—here via the *LiquidFeedback* software.

5 Methods and data

In the empirical part of the paper, a case study analysis is carried out. The analysis covers four municipalities in Lower Saxony (Germany): Achim (approx. 31,000 inhabitants), Seelze (approx. 34,000 inhabitants), Wunstorf (approx. 41,000 inhabitants), and the District of Friesland (approx. 98,000 inhabitants). While these municipalities lie within the immediate vicinity of the cities of Hanover and Bremen, the district of Friesland is very rural and has no regional metropolis. The choice of local municipalities is derived from the fact that these municipalities used *LiquidFeedback* platforms as pioneers. Not taken into consideration was a fifth example, the District of Rotenburg (Wümme), where the number of initiatives was too small to be included (see Gerring, 2007, p. 37; Muno, 2009, S. 122; Lauth, Pickel & Pickel, 2009, S. 234).

At the time of the introduction of *LiquidFeedback*, the SPD was the strongest fraction in the respective city council or district council, as measured by its seats, among all the studied municipalities. All municipalities are in Lower Saxony, where *LiquidFeedback* spread from the District of Friesland via word-of-mouth recommendation among the SPD in Lower Saxony to the other municipalities. Of the original *LiquidFeedback* platforms, only the platform of the City of Achim is still online. For the analysis of Achim, all initiatives that were positively decided on by citizens and were, therefore, debated by the local councils have been included in the analysis (with a deadline of 23 April 2020). Concerning the other municipalities, decisions on initiatives made between 2012 and 2016 are considered as cases for analysis. As previously discussed, initiatives that were unsuccessful on the *LiquidFeedback* platforms were not included as cases in the analysis; no policy effect could be measured for unsuccessful initiatives since they were either rejected by citizens or failed to reach the required quorum on the platforms (hence never reaching the local councils).

In order to assess how often and in which policy fields online citizen participation could have a policy effect, the cases are analysed through content analysis. This means that all political decisions by the local committees are attributed to policy fields to subsequently qualitatively understand the political and administrative processes and to determine how often and in which cases initiatives and proposals by citizens were successful (see phase 4 in *Figure 1*).

Due to the large number of different subject areas and policy fields, the analysis includes a focus on urgent local government policies which were derived from the OB-Barometer 2019 (Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), 2019). Based on a panel survey of the mayors of all German cities (with > 50,000 inhabitants) conducted by the Institute for Urban Studies (Difu), it can be concluded that *housing* and *mobility* were the most urgent subject areas nationwide in 2019. In the empirical analysis, all decisions that can be assigned to the two priority topics are distinguished from those that form a collective group as “other policy fields.”

For the analysis, we make use of a dataset by Johannes Bauser (2020). This dataset includes all initiatives and voting results of the platforms, as well as publicly available documents from the decision-making authorities and bodies, especially from the respective council information system (*Ratsinformationssystem*)¹. The documents included the decisions by the local council (see corresponding categories in *Table 2*) and other relevant information on the debate within the council (minutes, administrative proposals).

The content analysis was conducted in several steps. Information was first collected on all initiatives on the *LiquidFeedback* platforms and their voting outcome by citizens on the platforms. Subsequently, all initiatives were sorted out and only the ones with a successful voting on the *LiquidFeedback* platforms—thereby eligible for a decision in the local councils (phase 5)—were examined further. Information on these initiatives and their consideration in the decision-making authorities and bodies was collected and then coded according to their respective decision in the local councils (see *Table 2: Policy decision*). An additional coding procedure was carried out in April 2020, as new initiatives were successfully completed on the platform of the City of Achim, which is still online. This process has resulted in a rich data set that enables the intended analysis. The data analysis was conducted through a simple frequency distribution analysis.

A total of 80 initiatives and their decisions were able to be included in the analysis. These were positively decided on by citizens across the four mentioned platforms and then decided on in the local councils (city councils or district councils). Thirty-one of these initiatives are attributed to the two policy fields of housing ($n = 9$) and mobility ($n = 22$). The other 49 initiatives are attributed to 13 policy fields, among them digital participation, administration, environment, waste management, education, budget, health, economy, culture/sports, labour/social affairs, taxes/dues, and tourism.

Initiatives in the dataset primarily deal with transport and mobility policy issues as well as housing policies. In terms of content, the policy area of mobility is about traffic safety (e.g., bike lanes and paths), noise protection, and the expansion of roads and public transport. Concerning the policy field of housing, citizens cared mostly about the general desire to create new housing or living space (or more specifically, housing for university students), questions about spatial regional planning procedures, and the rejection of certain building or construction projects. In the residual group of the “other

policy fields”, ten initiatives consider the further development of the *LiquidFeedback* platforms (such as additional comment functions, more public relations work, etc.) or administrative issues such as the extension of the opening hours of administrative offices or live-streams of district council meetings. There are a few initiatives from the environmental policy field, but these were limited to two municipalities (Achim and Friesland), such that a separate categorisation of the policy field “environment” (alongside housing and mobility) would not allow a thorough comparison across all four municipalities. The strong differentiation of the topics in combination with low numbers for each individual policy field justifies the third collective group in addition to the analysed policy fields of housing and mobility.

6 Empirical analysis of policy effects via *LiquidFeedback*

The analysis yields interesting results (see *Table 2*). Across the four municipalities, 24 initiatives out of 80 a priori successful citizen initiatives were adopted by the respective local councils, which means they show a *binding* policy effect. Fifteen initiatives were rejected by the councils and 35 were coded as unclear, which means that “no” or a “diffuse” political effect can be stated for 50 initiatives. None of these cases entail binding administrative action. In six cases, there was insufficient information for the assessment of a decision and, therefore, no policy effect can be determined. We will not consider the “no information” category in the following interpretation.

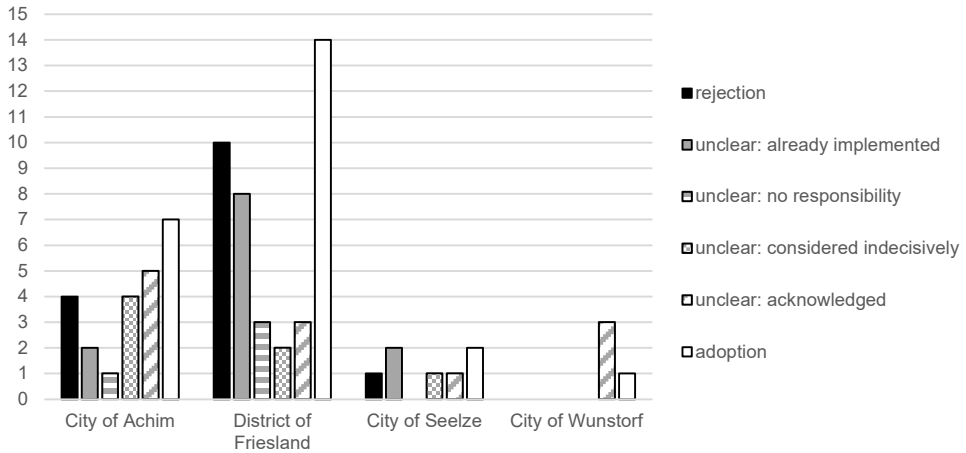
Table 2: Decisions, structured by policy fields and respective policy effect

Policy decision	Mobility	Housing	Others	Sum	Policy effect
1. Rejection	2	0	13	15	none
2a. Unclear: already implemented	3	1	8	35	diffuse
2b. Unclear: no responsibility	2	0	2		
2c. Unclear: considered indecisively	2	3	2		
2d. Unclear: acknowledged	6	1	5		
3. Adoption	6	2	16	24	binding
4. No information	1	2	3	6	(undetectable)
Sum	22	9	49	80	

Source: Own presentation.

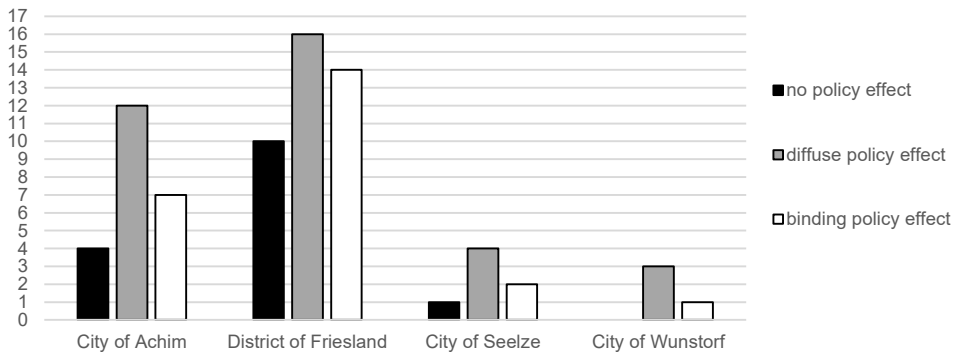
A more detailed view shows that the citizens of the district of Friesland were particularly active. Their initiatives have also been discussed and accepted with high frequency by the council (see *Figure 2*). Diffuse policy effects are the most common and predominate in all municipalities (see *Figure 3*). This means that citizens are not aware most of the time of what has happened to their successful *LiquidFeedback* decisions and no binding administrative action is indicated. Binding policy effects rank in second place, indicating that a significant number of citizen decisions have nonetheless been decided on by the councils with a binding policy effect. In comparison to Seelze, Wunstorf, and the city of Achim, the district of Friesland presents not only the most initiatives in total but also the majority with binding policy effects.

Figure 2: Council decisions on successful *LiquidFeedback* initiatives (n=74)



Source: Own presentation.

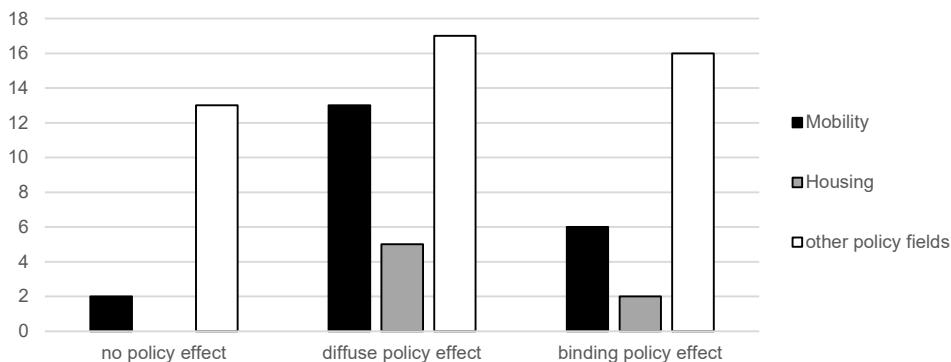
Figure 3: Resulting policy effects (n=74)



Source: Own presentation.

If the policy effects are structured according to the analysed policy fields, the diffuse policy effect once again runs predominantly through all fields (see *Figure 4*). Regarding the category “other policy fields,” the diffuse policy effects are somewhat in balance with the other policy effects, since there is almost the same number of decisions with a binding policy effect and even 13 initiatives with no policy effect. However, it is particularly evident for the mobility category that most decisions have only a diffuse policy effect and therefore cannot influence administrative action. As mentioned above, it therefore remains unclear to the citizens in these cases what happens to their successful *LiquidFeedback* decisions.

Figure 4: Policy effect, structured by policy fields (n=74)



Source: Own presentation.

7 Discussion

The results will be discussed in light of the existing knowledge of online participation procedures. Are Buchstein's (1996) expectations—as mentioned in section 2, that is, *Internet optimism*, *Internet neutralism*, and *Internet pessimism*—confirmed? It has been shown that the *Internet optimists* were right regarding the category of “other policy fields”. We identified many binding policy effects in these cases. By contrast, for urgent policies (according to the OB-Barometer 2019, these are mobility and housing), *Internet pessimists* seem to be right: Most decisions were made with a diffuse policy effect, where administrations did not have to act, and citizens' *LiquidFeedback* decisions were eventually set aside. One possible explanation for this could be that mobility planning and residential developments are large-scale construction and infrastructure projects which, due to their complexity, do not easily allow the integration of citizen input via online participation. Category labels such as “*considered indecisively*” and “*acknowledged*” suggest that the issues were at least discussed and recognized by the local councils. The policy effect, however, remains diffuse since the initiatives were neither fully implemented nor clearly rejected. In this respect, the final disposition of these cases remains opaque for citizens. Non-responsibility for issues is also considered a diffuse policy effect, although in practice, an initiative has ideally been forwarded to the responsible authority or level to take action. A clear and binding policy effect cannot, however, be derived from this decision, and transparency for citizens is not been established. Due to a lack of participation, most platforms have meanwhile been discontinued, which also supports the *Internet pessimist* thesis.

What could explain the previous observation? It is known from the literature on participation that elected political local representatives are mandate holders, who can, free of any stipulations, make their own decisions in a representative democracy based on preceding decisions from citizen participations. These officials are reluctant to allow their freedom for decision-making and action to be limited by citizen participation—be it online or offline—except in secondary issues. In this context, administra-

tions are not only the executive bodies but they are also involved in accompanying the political process and the citizens' participation procedure. Since administrative bodies are not willing to accept ad-hoc input by citizens, particularly in the case of long-term and complex planning procedures, they can even pit themselves against citizens when initiatives may have a destabilising effect. Moreover, administrations can have a steering effect by preparing administrative and decision-making proposals. The administration's ability to determine and pre-structure the entire participation process should therefore not be underestimated and needs to be examined more closely in follow-up studies.

Furthermore, it is to be expected that the competencies of active citizens will increase when it comes to participation in general and online participation in particular. This is due to the fact that more and more administrations are establishing citizen participation in order to strengthen democratic processes. That is why there are learning processes on all sides—among the citizens, politics and the bureaucracy.

8 Conclusion

In this contribution, we focused an analytical lens on the municipal level because a significant potential for direct-democratic decision-making can be identified here. We aimed at extending the empirical research by asking whether citizens can participate in governing on the local level through online participation and how binding their input through online tools can be, as well as whether this differs across policy fields.

In answering the research question, we must bear in mind that Germany is a representative democracy; nevertheless, citizens have the option to participate in governance processes through online participation. However, their decisions cannot always have binding effects. Binding effects are most applicable with less crucial decisions. On the other hand, regarding urgent policies that require long planning phases, citizen decisions will, *de facto*, have less effect on binding policy issues. These decisions usually lead to thinly diffused policy effects, which have the disadvantage that citizens can hardly understand what role their input has played.

These results are relevant in terms of citizens' participation being advantageous in the sense of output legitimacy (e.g., raising support for intended projects or rendering decision-making more rational). Only if the results are relevant for political and administrative action can output legitimacy be increased. However, if there is no such relevance, or if it is just invisible or opaque, it is likely to lead to frustration among active citizens (see Talpin, 2011; Coleman & Blumler, 2009; Kim & Lee, 2012; Kolleck, 2017; Kröher, 2016).

In conclusion, politics and administration can be seen and should be further investigated as key actors of the participation processes, since these can predetermine the scope of political decision-making *ex ante* as well as *ex post*, within a representative democracy.

It seems reasonable to suspect that a correlation exists between diffuse policy effects and low citizen participation numbers due to a lack of transparency. As mentioned in the introduction, reasons for low participation numbers are difficult to investigate due to the anonymity of users (citizens). Even if there currently appear to be unresolvable factors limiting a precise identification of the reasons for this phenomenon,

the concept of transparency (or the lack thereof) could be a starting point for systematic examination in future studies. Supplementing the data with in-depth interviews of political decision-makers and administrative staff could lead to a deeper understanding of citizens' political participation, whether online or not.

Notes

- 1 Before some of the LiquidFeedback platforms went offline, screenshots were made to be analysed later.

References

- Adler, Anja (2018). *Liquid Democracy in Deutschland. Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*. Bielefeld: transcript.
- Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Bauser, Johannes (2020). *Erfolgsbedingungen für Bürgerbeteiligung. Einfluss kommunaler Entscheidungsträger auf Beteiligungsergebnisse am Beispiel LiquidFeedback*. Dortmund: readbox.
- Bertelsmann-Stiftung (2011). *Bürger fordern direkte Beteiligung*. Available at: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/press/press-releases/press-release/pid/buerger-fordern-direkte-beteiligung/> [25th February, 2021].
- Bewarder, Manuel (2013). *Die Klick-Demokratie im Nordwesten*. Available at: https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article115660173/Die-Klick-Demokratie-im-Nordwesten.html [25th February, 2021].
- Blatter, Joachim, Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Boulianne, Shelley (2009). Does Internet Use Affect Engagement? A Meta-Analysis of Research. *Political Communication*, 26 (2), 193-211. <https://doi.org/10.1080/10584600902854363>.
- Buchstein, Hubertus (1996). Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie. *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 44 (4), 583-607. <https://doi.org/10.1524/dzph.1996.44.4.583>.
- Bullwinkel, Bastian & Probst, Lothar (2014). Innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsprozesse durch digitale Partizipation. Ein Praxistest des Konzepts der Liquid Democracy. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45, (2), 382-401. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2014-2-382>.
- Chadwick, Andrew (2011). Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. *Journal of Information Technology & Politics*, 8, (1), 21-40. <https://doi.org/10.1080/19331681.2010.507999>.
- Coleman, Stephen & Blumler, Jay G. (2009). *The Internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cook, Terrance B. & Morgan, Patrick M. (Eds.) (1971). *Participatory Democracy*. San Francisco: Canfield Press.
- Deutsches Institut für Urbanistik (difü) (2019). *OB-Barometer*. Available at: www.difu.de/OB-Barometer [25th February, 2021].
- Easton, John (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: McGraw-Hill.
- Escher, Tobias (2013). Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung. *Analyse & Kritik*, 440-476. <https://doi.org/10.1515/auk-2013-0209>.
- Escher, Tobias & Rosar, Ulrich (2016). Der Einfluss von Online-Verfahren auf die Legitimität demokratischer Entscheidungen. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10, 179-211. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0289-6>.
- Fink, Simon, Ruffing, Eva, Burst, Tobias & Chinnow, Katharina (2019). *Less complex language, more participation. How consultation documents shape participatory patterns*. Working Paper.

- Fishkin, James S. (2012). Deliberative polling. Reflections on an ideal made practical. In Kenneth Newton & Brigitte Geissel (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* (pp. 71-89). London, New York: Routledge.
- Geissel, Brigitte (2008). Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene. In Hubert Heinelt & Angelika Vetter (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute* (S. 227-248). Wiesbaden: Springer VS.
- Geissel, Brigitte & Newton, Kenneth (2012). *Evaluation democratic innovations*. London, New York: Routledge.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gladitz, Peter, Schöttle, Sabrina, Steinbach, Malte, Wilker, Nadja & Witt, Theresa (2017). DIID Monitor Online-Partizipation – Zum Stand von Online-Bürgerbeteiligung in den Kommunen Nordrhein-Westfalens. *KommunalPraxis Wahlen*, 8, 30-34.
- Große, Katharina (2018). *Benutzerzentrierte E-Partizipation: Typologie, Anforderungen und Gestaltungsempfehlungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Grossmann, Lawrence K. (1995). *The electronic republic. Reshaping democracy in the information age*. New York: Viking.
- Interaktive Demokratie. Available at: <https://interaktive-demokratie.org/news/2010/20100627-entwickler-grunden-interaktive-demokratie-e-v.en.html> [29th March, 2021].
- Interaktive Demokratie (2021a). Entwickler gründen Interaktive Demokratie e. V. Available at: <https://interaktive-demokratie.org/news/2019/20191027-10-Year-Anniversary-LiquidFeedback.en.html> [29th March, 2021].
- Jabbusch, Sebastian (2010 & 2011). *Liquid Democracy in der Piratenpartei. Eine neue Chance für innerparteiliche Demokratie im 21. Jahrhundert?* Unpublished Master Thesis. University of Greifswald.
- Johannessen Marius R. & Berntzen, Lasse (2019). A Decade of eParticipation Research. In Panos Panagiotopoulos, Noella Edelmann, Olivier Glassey, Gianluca Misuraca, Peter Parycek, Thomas Lampoltshammer & Barbara Re (Eds.), *Electronic Participation. ePart 2019* (pp. 3-14). Wiesbaden: Springer International Publishing.
- Kersting, Norbert (2008). Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In Norbert Kersting (Hrsg.), *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation* (S. 11-39). Wiesbaden: Springer VS.
- Kersting, Norbert (2013). Online participation: From “invited” to “invented” spaces. *International Journal for Electronic Governance*, 6 (4), 260-270. <https://dx.doi.org/10.1504/IJEG.2013.060650>.
- Kersting, Norbert (2014). Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik. In Katrin Voss (Hrsg.), *Internet und Partizipation: Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet* (S. 53-87). Wiesbaden: Springer VS.
- Kersting, Norbert (2016). Politische Online-Beteiligung im internationalen Vergleich. Eine Revitalisierung politischer Beteiligung? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (2), 91-113. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0290-0>.
- Kim, Soonhee & Lee, Jooho (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72 (6), 819-828. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>.
- Klages, Helmut & Vetter, Angelika (2013). *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung*. Berlin: edition sigma.
- Kolleck, Alma (2017). *Politische Diskurse online: Einflussfaktoren auf die Qualität der kollektiven Meinungsbildung in internetgestützten Beteiligungsverfahren*. Baden-Baden: Nomos.
- Kost, Andreas (2013). *Direkte Demokratie* (2. Ausgabe). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kröher, Ulf-Thore (2016). *Wie komplex muss e-Partizipation sein: Erfahrungen mit elektronischer Bürgerbeteiligung im Web 2.0*. Dissertation. Karlsruhe Institute for Technology. <https://doi.org/10.5445/IR/1000068944>.

- Kubicek, Herbert, Lipka, Barbara & Koop, Alexander (2011). *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung. Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Lauth, Hans-Joachim, Pickel, Gert & Pickel, Susanne (2009). *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lowndes, Vivien, Pratchett, Lawrence & Stoker, Gerry (2006). Local Political Participation: The Impact of Rules-in-Use. *Public Administration*, 84 (3), 539-561. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00601.x>.
- Märker, Oliver (2006). Online-moderierte Dialoge zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung. *Verwaltung und Management*, 12 (6), 329-335. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2006-6-329>.
- Marschall, Stefan & Schulze, Martin (2012). Voting advice applications and their effect on voter turnout: the case of the German Wahl-O-mat. *International Journal of Electronic Governance*, 5 (3-4). <http://doi.org/10.1504/IJEG.2012.051314>.
- Merkel, Wolfgang & Petring, Alexander (2012). Politische Partizipation und demokratische Inklusion. In Tobias Mörschel & Christian Krell (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland* (S. 93-119). Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94305-3_6.
- Muno, Wolfgang (2009). Fallstudien und die vergleichende Methode. In Susanne Pickel (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 113-131). Wiesbaden: VS Verlag.
- Neunecker, Martina (2016). *Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Newig, Jens, Jäger, Nicolas & Challies, Edward (2012). Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22 (4), 527-564. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2012-4-527>.
- Newton, Kenneth (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. In Kenneth Newton & Brigitte Geißel (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* (pp. 3-20). London, New York: Routledge.
- Norris, Pippa (2008). *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pickel, Susanne (2013). Politische Kultur, Systemvertrauen und Demokratiezufriedenheit. Wann fühlen sich die Bürger gut regiert? In Karl-Rudolf Korte & Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (S. 161-174). Wiesbaden: Springer VS.
- Reinbold, Fabian (2012). Alle Friesen an die Laptops! Available at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/liquid-friesland-als-experiment-in-ba-sisdemokratie-a-840048.html> [25th February, 2021].
- Saebø, Øystein, Rose, Jeremy & Flak, Leif Skiftenes (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25 (3), 400-428. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.04.007>.
- Sachs, Michael & Schossböck, Judith (2019). Acceptance of tools for Electronic Citizen Participation. In Panos Panagiotopoulos, Noella Edelmann, Olivier Glassey, Gianluca Misuraca, Peter Parycek, Thomas Lampoltshammer & Barbara Re (Eds.), *Electronic Participation. ePart 2019* (pp. 3-14). Wiesbaden: Springer International Publishing.
- Sarcinelli, Ulrich (2012). E-Partizipation in der ‚Web 2.0-Demokratie‘: Wege und Hindernisse demokratischer Teilhabe – ein Essay. In Wolf J. Schünemann & Stefan Weiler (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich* (S. 435-448). Baden-Baden: Nomos.
- Schwanzholz, Julia & Zinser, Lavinia (2020). Exploring German Liquid Democracy – Politische Online-Partizipation auf der lokalen Ebene. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30 (2), 299-327. <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00220-9>.
- Steinbach, Malte & Süß, Stefan (2018). Administrators identities and strategies in the e participation innovation process: A qualitative analysis of institutional logics and institutional work in German municipalities. *Information Polity*, 23 (3), 281-305. <http://doi.org/10.3233/IP-170037>.

- Steinbach, Malte (2019). *Der Diffusionsprozess von Online-Partizipation in öffentlichen Organisationen – Empirische Analysen vor dem Hintergrund institutioneller Pluralität*. Unpublished dissertation. University of Dusseldorf.
- Talpin, Julien (2011). *Schools of Democracy. How ordinary Citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR.
- Theocharis, Yannis & van Deth, Jan W. (2018). *Political Participation in a Changing World. Conceptual and Empirical Challenges in the Study of Citizen Engagement*. New York: Routledge.
- Wang, Xiahu (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance & Management Review*, 24 (4), 322-336. <https://doi.org/10.2307/3381222>.
- Weiß, Jens (2013). Wer rettet die Demokratie vor der E-Partizipation? *VM Verwaltung & Management*, 19 (6), 283-288. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-6-283>.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag
- Winkel, Olaf (2011). Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government. *dms – der moderne staat*, 4 (2), 381-402.
- Winkel, Olaf (2015). Demokratie und Digitalisierung. *dms – der moderne staat*, 8 (2), 409-434. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21197>.
- Zittel, Thomas (2012). Wie viel und welche Partizipation braucht die Demokratie? *vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, 51 (3), 4-14.

Contact the authors:

Dr. Julia Schwanholz, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, E-Mail: Julia.schwanholz@uni-due.de.

Lavinia Zinser, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, E-Mail: lzinser@gmx.net.

Dr. Johannes Hindemith, Grünhofer Weg 34, 13581 Berlin, E-Mail: johannes.hindemith@outlook.de.

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.

This article is structured as follows: firstly, findings on the role of public sector employees in organisational change processes will be presented. Secondly, the methodical approach to questionnaire design and data collection will be explained. Thirdly, the digital initiatives of Germany and Ukraine will be outlined with emphasis on differences in approaches. Fourthly, the results from our comparative case analyses on how government services digitisation approaches are perceived by public sector employees and how they support or resist the process of digital transformation in the public sector will be presented. Lastly, limitations will be briefly outlined and recommendations for action given based on the findings.

2 eGovernment: A transformative change process affecting public servants

The use of the terms “*digitisation*” and “*digital transformation*” is both omnipresent and highly contested in contemporary public administration research. We, therefore, consider it important to provide an explanation of their meanings. Referring to Tomasz Janowski’s *Digital Government Evolution model* (2015), *digitisation* describes “*the development, operation, and maintenance of the technological environment, including the availability of technological capabilities, services, and infrastructure within and between government organizations*” (Janowski, 2015, p. 226). The digitisation stage also lays the foundation for the next stage of digital government involving changes in organisational structures and processes: *eGovernment* or (Digital) *Transformation*. According to Janowski, eGovernment reflects a higher level aiming not only at digitised service delivery but also “*improving internal processes, structures and working practices of a government organization through the application of digital technology [...] often tak[ing] place as part of a larger institutional reform in the public sector*” (Janowski, 2015, p. 226).

Following New Public Management principles (Rose, Persson, Heeager & Irani, 2015) and Digital-Era Governance (Margetts & Dunleavy, 2013; Tassabehji, Hackney & Popovič, 2006), public administration research has largely focused on the citizens’ and firms’ perspective on eGovernment. Numerous (potential) benefits of eGovernment for those actors have been highlighted by scholars, including better accessibility and quality of services and information (Castelnovo, 2013; Pirannejad, 2011), increased efficiency and effectiveness in government service provision, and more transparent and collaborative service delivery (Bannister & Connolly, 2014; Karkin & Janssen, 2014). However, discussion of the individual public servants’ role in eGovernment initiatives has been sparse. When understanding eGovernment initiatives as a transformative change, research so far on organisational change in public administration and the role of public servants indicates that more attention should be paid to the role of public sector employees in eGovernment initiatives (Fernandez & Rainey, 2006; Stemberger & Jaklic, 2007).

Broad employee commitment to organisational objectives is essential for the success of change efforts (Hameed, Khan, Sabharwal, Ghulam & Hameed, 2019; Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Grandia & Van der Voet, 2014). Past research, however, indicates that public sector employee behaviour is often marked by risk aversion, scepticism, and resistance in the face of organisational change (Wirtz, Piehler, Thomas &

Daiser, 2016; Dur & Zoutenbier, 2015; Wirtz, Lütje & Schierz, 2009). Apart from those factors, perceived organisational unreadiness hinders the implementation of desired changes according to Armenakis, Harris and Mossholder (1993). In response to that, Inta Cinite, Linda E. Duxbury and Chris Higgins (2009) have identified factors influencing perceived readiness for change in the public sector. Senior managers' dedication to change and ability to get employee buy-in for structural changes was observed to influence perceived organisational readiness. Insufficient communication and adverse repercussions of implemented changes on work were respectively identified as factors influencing perceived unreadiness (Cinite, Duxbury & Higgins, 2009). One can conclude that public sector managers must also exemplify digital change and convey the importance of digital transformation and middle management as an interface between planning on a strategic and implementing at an operative level. Overall, public sector agencies must create an accommodating environment to prevent or break up distanced attitudes towards structural change among public sector employees to facilitate the successful realisation of eGovernment.

Both the German eGovernment initiative of the Online Access Act (in German: Onlinezugangsgesetz – OZG) and the Ukrainian government digitisation efforts (Digital Agenda 2020) initiate organisational transformation in public sector settings. With survey data on public servants' perception of government digitisation in Germany and Ukraine, the authors aim to identify which factors (can) contribute to employee commitment to change and which may spark eGovernment implementation-impeding scepticism and resistance.

3 Research method

In the eGovernment field, comparative research has largely focused on comparing the status quo in eGovernment across countries in terms of technical implementation and citizen adoption (Carter & Weerakkody, 2008; Chatfield & Alhjuran, 2009). This article adds value to the scientific discourse by focussing on the employee, and thus, the human side of government digitisation which has so far found little academic resonance. Drawing upon two country cases allows for a comparative perspective on how the different eGovernment directives are perceived at an individual level.

For this study, a questionnaire was chosen as research method. Structured data collection in surveys facilitates a systematic comparison of the two country cases in a most-different cases design (Yin, 2018). Furthermore, respondents may provide more honest answers compared to personal interviews, due to higher ascribed confidentiality and anonymity (Fricker & Schonlau, 2002). This point is particularly relevant as some of the questions address sensitive topics directly related to their professional work experiences.

The questionnaire was used to gain information about the relevance that the interviewed actors personally ascribe to administrative digitisation as a result of action. It also aims to clarify how the respondents assess the importance of their own actions for administrative digitisation and how they assess the relevance of action for administrative digitisation and vice versa. To this end, information is needed on which changes the respondents ascribe to approaches of government services digitisation and how they evaluate these changes. In addition, identifying conformities and unconformities of

compared data on, first, individual reasons for motivation and frustration at work and, second, estimated effects of the introduced digital initiatives, helps to recognise which aspects of the analysed digitisation approaches are motivating and/or frustrating. This research aims to answer the overall research question for this article: *How do different approaches of government services digitisation impact the attitude of public sector employees?*

The questionnaire was divided into four sections. The first section was designed to collect general information on the respondents (e.g. age group, gender) and their ties to the public sector (e.g. job profile, length of service). The questions in the second part focused on participation in and contribution to government service digitisation (e.g. *“Have you been asked for your opinion on new digital services or digital processes before or during the implementation?”* and *“What do you do right now to improve your daily routine towards digitisation/e-governance at work?”*). The third section’s questions mainly sought to determine the relevance that respondents personally attach to government services digitisation. Both the third and fourth section served to identify reasons for the respondents’ motivation and frustration in the workplace (e.g. *“What motivates you at work? Please describe.”*; *“What frustrates you at work? Please describe.”*; and *“In your opinion, will you benefit personally from the digitisation of public services?”*) and to obtain information on how changes through government services digitisation are perceived and evaluated (e.g. *“What is your opinion on the so-far achieved outcomes of the digital initiative? Are you satisfied?”*) to draw conclusions about the respondents’ attitudes and opinions about digital initiatives.

Overall, a balance of open and closed questions was heeded when designing the questionnaire. Closed questions were used to determine attitudes and opinions through Likert scales on the one hand, and to create a more structured questionnaire for the purpose of a more systematic case comparison. Open questions were intended to give the respondents an opportunity to provide more detailed and in-depth answers, for instance, to justify an attitude (Reja, Manfreda, Hlebec & Vehovar, 2003). A digital form was prepared in German and Ukrainian and published in topic-specific groups, such as topic-specific eGovernment networks, lobby groups and science networks for modern governments, with relations to eGovernment of administrative staff, personal networks, and public sector institutions.

In the following sections, the initiatives for government service digitisation in both Germany and Ukraine will be introduced and compared through highlighting the inherent differences between their approaches. These countries were chosen due to their different approaches towards implementing eGovernment, the authors’ academic and professional country-specific public administration expertise, and the possibility to utilise established personal network ties with public administrators for survey dissemination. In the next section a first comparative analysis of survey data will be provided.

4 Country review

Germany and Ukraine cooperate closely when it comes to economic partnership and their import and export of goods. So far, however, there have been only a few project-based cooperation efforts at the public administration level. The German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) quantifies the German finan-

cial support for 18 completed and ongoing projects supporting public administration at an organisational level in Ukraine at a total of EUR 195,3 million since 2007 (BMZ 2020). When looking at the projects, there has not been any cooperation on digitising public sector administration.

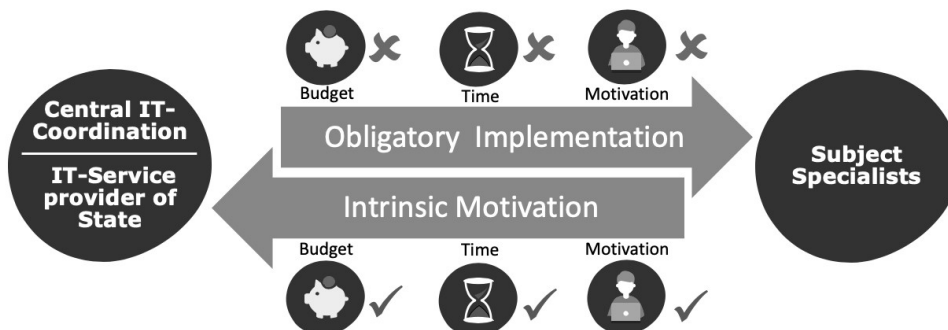
In 2014, the Ukrainian government approved a decentralisation reform as a step towards the European model of governance (Udovychenko, Melnychuk, Gnatiuk & Ostapenko, 2017). At the same time, the e-Governance Academy, an Estonian non-profit think tank and consultancy, began assisting the Ukrainian government with the development of e-services at the local level. Estonia is at the forefront of public administration digitisation and has made major steps to create a digital society. Therefore, Ukrainian government officials and representatives of several civil society organisations work closely together with Estonian institutions, think tanks (e-Governance Academy, 2020), and other foreign donors. Compared to Germany, Ukrainian efforts on sharing and intensifying knowledge transfer on digitising government, at the EU-level, have significantly increased.

In Germany, the existing structures of federal states have created sustainable ideas, a constant race between them, and challenges that have been supported by the decentralised political system. It is therefore of importance that the *Online Access Act* has been supported by all states at a national level.

Comparing the federal state of Germany and the republic of Ukraine shows the similarities in their more-or-less established administrative divisions and structures but distinguishes them when it comes to efforts on digitisation and user-centric views of modern public administration. In implementing new digital services for their citizens, they follow different initial approaches that are either driven by civil society in the case of Ukraine or by legislation as seen in Germany. Overall, digital transformation has necessitated and cultivates new approaches to work and requires new public administration strategies in both countries.

The OZG implementation is a law-enacted, top-down approach that makes an emergence of tensions in the process of planning and implementing digitisation a highly probable scenario (Mergel, 2019). The lack of participation and information of policymakers and high government officials may lead to a loss of motivation or even resistance by public sector employees. The Strategy for Public Administration Reform in Ukraine on the other hand focuses on the decentralisation of primary public services and development of administrative service centres (The World Bank, 2018; Deputy Prime Minister of Ukraine, 2018). While prioritising the quality and accessibility of public service delivery, the needs and readiness of public officials have not been addressed.

Figure 1: Change in motivation due to the implementation of the OZG in Germany



Source: Own figure.

4.1 The case of Germany

Germany is currently implementing a nation-wide programme to comply with the OZG, which states that all major administrative services must be digitised by 2022. This requires multi-level collaboration between federal, state, and local government institutions and public administration stakeholders. By clustering to-be-digitised services in thematic areas under the leadership of one federal state and one federal ministry each, all federal states have a stake in public administration digitisation efforts. On the federal state level, services are prioritised by their digitisation potential. Services with the highest priority ascribed are developed in design sprint format, aiming to create user-centric digital services. Public servants fulfil the role of the product owner, creating ownership for public administration (Dribbisch, 2019). However, relatively little attention has so far been paid to subject specialists who have a crucial role in service implementation in the OZG rollout.

Specialists are those public officials who support IT projects in both conceptual and technical implementation of new online services. During the implementation of IT projects in the German administration, it became apparent that there might be a change in motivation due to the legal implementation of the OZG. Before, public officials developed ideas and digital initiatives that focused on the rollout of specialist processes but lacked in user-centration. Resources such as budget, time, and motivation were given due to their intrinsic motivation to implement a more efficient, simplified, and standardised service less prone to errors. *Figure 1* displays the initial situation for the technical implementation of modern eGovernment services in Germany. The OZG challenges specialists, who lack knowledge on IT project management, and central government departments for the IT coordination of states, which provide knowledge and budget, but have insufficient knowledge in specific subjects such as waste, environment, and legislation. Bringing those challenges to a point, the motivation of specialists in the concept phase and the phase of technical implementation has been a pivotal factor for the success of the OZG.

The OZG entered into force on 18 August 2017 and aims to provide the administrative services of the federal and state governments electronically via administrative

portals. The definition of users of digital administrative services is of importance, as users are exclusively those who use administrative services – for example, citizens and companies – and not the administrative officials of the German state. Thus, it appears that this change from a backend-user's perspective to a frontend-user's perspective is causing a pivot in the German principles of government service delivery since their beginnings. This digital transformation requires organisational and procedural change management. A new approach on how to communicate the upcoming changes to public sector employees is needed to change their mindset and encourage their active participation. Limited communication as well as participatory elements could cause a risk to motivational aspects of change. This shows the limited extent of the German administration's digital transformation. Digitisation is only mandatory from the user's point of view.

The OZG is hybrid in its implementation, as the federal government and the states jointly regulate the implementation strategy and elementary law of administrative digitisation. For the first time, the focus will be on the subsequent use of federally developed online services. The online services developed by the federal states are to experience a rapid nationwide rollout based on IT communication standards and interfaces that have been created. The Act defines the responsibility of the federal government, with the participation of the IT Planning Council, to determine the IT components. It is nevertheless possible that the delivery of online services may deviate from these specifications if those services use suitable IT components for operation in the portal network.

The law emphasises the central decision-making power of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community and stipulates that the definition of standards can be carried out without the consent of the German Federal Council. A top-down approach to the definition of IT communication and IT security standards is thus clearly recognisable. Therefore, the IT Planning Council's mission is to cover the coordination and cooperation between the federal and state governments on issues of information technology, the adoption of IT interoperability and IT security standards; the management of central eGovernment projects in Germany and the planning and development of the core network, to be set up and operated by the Federation (IT-Planning Council, 2020a). The Second German Commission on Federal Reform intended to bring together existing organisations at federal, state, and local levels in a streamlined structure and make them more efficient, more effective, and better able to respond quickly to changing needs in IT infrastructures and digital society (IT-Planning Council, 2020b).

In the conception and technical implementation of new online services, the digital transformation in the individual federal states is structured by the definition of standards and framework conditions set by the Federal Ministry of the Interior, Building and Community. The content of the actual online services – their scope and depth of digitisation – will continue to be determined in individual states. Ideally, an online service developed in a lead state should be made reliably available and legally compliant across all states with the help of minimal content and technical adjustments via appropriate administrative agreements, thus enabling a fast rollout.

Many things will change for public sector employees in the coming years and decades. Employees will be confronted with a conflict of interest that now puts the user in the centre of attention rather than the administration as a key organisation. Standardised and automated digital processes and workflows will massively change work rou-

tines and legal foundations in the public sector, as they will reveal new possibilities for digitisation. Therefore, it must be ensured that, contrary to the current situation, public sector employees become part of the digital transformation and that the process of digitisation brings added value for all parties involved.

4.2 The case of Ukraine

Ukraine, meanwhile, seeks to complete the digitisation of its own country by 2024. The eGovernment movement in Ukraine began in 2014, but one of the first orders of the Cabinet of Ministers in Ukraine, “*On the Approval of the Concept of E-Services System Development in Ukraine*”, was adopted only in 2016. In contrast to the German procedure of e-service implementation, in Ukraine, various non-state actors have a stake in public sector digitisation. Since government officials often lack IT expertise and a supportive environment, civil society organisations have stepped forward as innovators (The World Bank, 2018; Popelyshyn, Tsap, Pappel & Draheim, 2019).

The Ukrainian way of eGovernment implementation can be evaluated as rather uncoordinated and fragmented, but also implicitly supported by receptive state actors. A multi-stakeholder approach was applied when developing a digitisation state policy (Novachenko, Bielska, Afonin, Lashkina, Kozhemiakina & Diachenko, 2020). It implies that the purpose of a government body is to identify, harmonise, and satisfy stakeholders’ interests.

The digitisation strategy in Ukraine aims at aligning its public sector administration with the same level found within other European countries. One of the ways to achieve this is through the involvement of different social groups in policy planning and implementation, which will lead to all-inclusive public sector digitisation. For better efficiency, it is expected that every government institution will focus on societal expectations and maintain a high level of accountability (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2016).

Based on The World Bank’s eGovernment assessment of Ukraine, The Cabinet of Ministers of Ukraine has the leading role in eGovernment policy. However, its main function in this area is to approve strategies, while the State eGovernment Agency (SEGA) coordinates policy making and implementation. Decisions of SEGA are mandatory for execution by central, regional, and local authorities as well as for businesses. SEGA has various functions, such as suggesting improvements to legislation, providing methodological and legal information, providing organisational support to various actors involved, and participating in international collaboration (The World Bank, 2018). The list of functions is broad and covers both policy making and implementation, which raises concerns about the capacity of SEGA.

Since the beginning of the digitisation process, Ukraine has benefited from EU consultants and donor support. The e-Governance Academy helped to develop policies and guidance for local eGovernment initiatives in Ukraine. Moreover, inspired by Estonian X-tee (formerly X-Road), Ukraine has developed a similar secure data exchange solution, Trembita, which is a backbone of the eGovernment system (e-Governance Academy, 2019). The system harmonises IT standards for new e-services, provides the necessary level of security, and facilitates unified interactions between IT systems while leaving enough room for flexibility. The process of e-services implementation in

Ukraine is also decentralised. Most eGovernment initiatives at the local level are coming from the cooperation of Ukrainian civil society organisations and foreign donors, such as USAID (United States Agency for International Development), UKAID (UK Department for International Development), and the East Europe Foundation. Even SEGA is benefiting from foreign donors' support.

The TAPAS (Transparency and Accountability in Public Administration and Services) project serves as an example of one of the most fruitful cooperation efforts with foreign donors. It covers three main directions of sub-projects in the field of e-procurement, open data, and e-services (TAPAS, 2019).

Another promising project – a result of the cooperation between the Ukrainian government, SEGA, civil society organisations, and foreign donors – is the recently launched online portal and mobile application of public services, “*Diia*”, from the Ukrainian word for action. The project has an ambitious goal to make all public services accessible to citizens of Ukraine by 2024 (PlanDiia 2.0).

The Public Administration Reform on Civil Servants from 2018 is focused on the improvement and modernisation of selection procedures and criteria for public sector employees, such as digital competencies (Bélanger & Carter, 2006; Hooda & Singla, 2020), analytical and communication skills, and English language proficiency (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2016). However, there is no action plan on how to improve the qualifications of currently employed officials, which leaves them behind in the digitisation process. Lack of ability and qualification to keep up with the pace of new e-services implementation can potentially result in decreased efficiency and confusion in public service provision. Public sector employees do not receive the necessary training and, hence, cannot facilitate electronic public service delivery for citizens (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2016). Consequently, it diminishes the value of their work and distorts their perception of their own role in the process.

The Ukrainian public sector faces several problems that slow down the digitisation and integration of technologies into the day-to-day usage of public sector employees. One of the most significant problems is the lack of qualified staff with sufficient IT skills necessary for the maintenance of IT infrastructure in the public sector. In addition, financial compensation is relatively low, which results in the high turnover of qualified personnel (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2016). Regardless of the rapid growth and well-thought technical design of new e-services, such factors as inclusion and readiness are necessary prerequisites for successful digitisation in Ukraine.

5 Comparison & analysis

The survey carried out for this scientific article was available online between 4 February 2020 and 14 February 2020. The dissemination of this questionnaire was partly published in topic-specific groups of administrative staff with relation to eGovernment, the researchers' own networks, and, at the same time, institutions, such as government agencies, science networks and lobby groups were contacted and asked to share links to the questionnaire. During those ten days, 74 people participated in the survey.

The survey was structured in four subsections to bundle questions in a thematic framework. First, general information on the respondents was collected. In the next part, participants were explicitly classified by the topic and their points of contact with

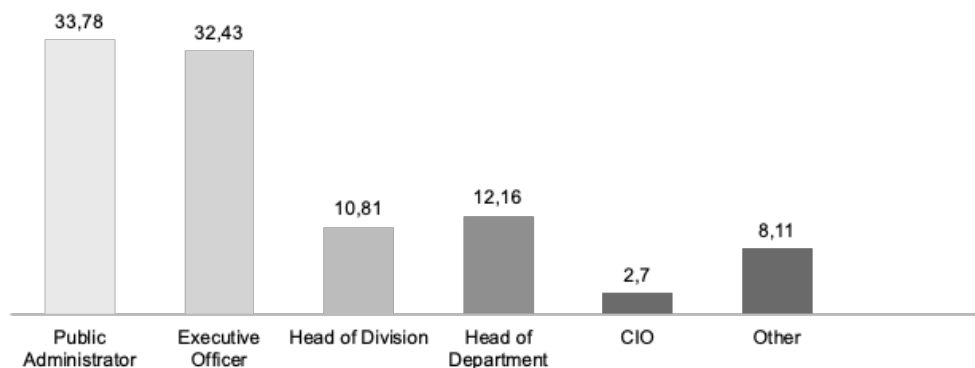
digital initiatives. In the third part, personal motives and goals regarding digitisation and participation in digital initiatives were inquired. The last section focused on the area of personal motivation and the desired results of these digital initiatives.

At the end of the survey period, the following picture emerged: 43% [total of 32] of the responses came from Ukraine and 57% [total of 42] from Germany. The gender distribution was 57% female and 43% male respondents. This represents the basic gender distribution in public administrations in Germany and Ukraine, with Ukrainians showing a slightly higher proportion of female administrative staff.

In the anonymous survey, the age distribution was divided into three groups, with 39% of respondents in the cohort of persons under 35, 45% aged 36 to 49, and 16% older than 49. The distribution of affiliation in the multi-level government system showed that 15% of the respondents were located at the federal level, 26% at the state level, and 59% at the municipal level. Seven people had an affiliation with NGOs or other institutions.

Respondents were also asked about hierarchical positioning in their institutions (*Figure 2*). A concentration of respondents is found in the executive area, where participants are affected by initiatives of digitisation primarily at their workplace rather than initiating them themselves. A focus on this cohort supports the questioning of this article, which explicitly addresses the motivational effects of specialists. When asked about the duration of current activities in the public sector, many of the participants (50%) have been working in this field for more than ten years. Fifteen of the participants stated that they have been working in the public sector for up to ten years, twelve for up to five years, and ten for up to two years.

Figure 2: Which of the following roles in government describes your position the best? (in percent)



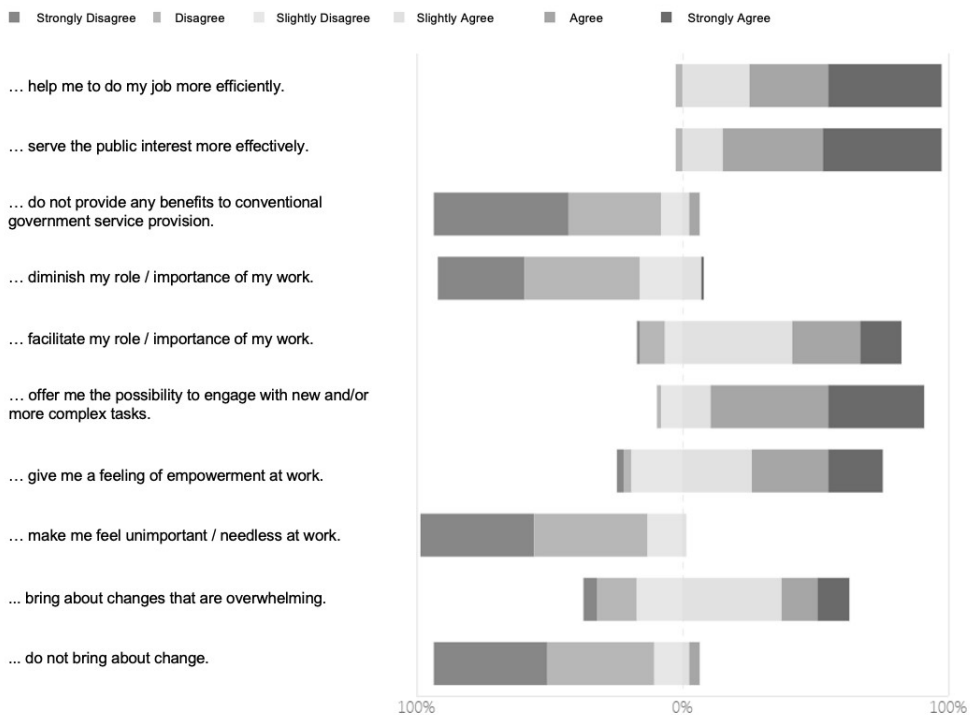
Source: Own figure.

Answers to the second part of the questionnaire have given a better overview of the respondents' involvement in the digitisation process in their country. Among 74 respondents, 77% are involved in the digital initiatives in their organisation and only 23% are not. Nevertheless, one third of the respondents mentioned that their organisation did not ask their opinion or willingness to contribute during the implementation of new e-services. *Figure 3* provides insight into how public employees view eGovern-

ment services in relation to their work. Overall, 93% of respondents expressed the willingness to contribute to the digital initiative at their workplace, either by sharing knowledge (66%) or participating in the decision-making process (59%). This might be forced by the way the research group distributed the questionnaire over eGovernment expert networks online. The readiness and skills of the respondents regarding digitisation were also evaluated. Only 28% of the respondents claimed they did not need additional training, while the other 72% indicated that training was needed to improve technical skills and learn new processes. Respondents are anticipating positive changes, such as an increase in efficiency and the ability to focus on the most important tasks. To understand the contribution of public sector employees, they were asked about daily work routines and how digitisation helps to improve them. Most of the answers have common tendencies, such as: testing and using the new tools, exchanging knowledge, participating in training, and spreading awareness about new digital initiatives.

Figure 3: Respondents' feedback on the implementation of eGovernment services in the public sector

E-Government Services ...



Source: Own figure.

The third part of the survey seeks to determine what motivates and frustrates respondents at work during the digitisation process. Particularly worth mentioning is that the motivation of German and Ukrainian respondents differs. Respondents from Germany

are mostly driven by the meaning of their work, the ability to make personal contributions, feelings of appreciation, flexibility, work atmosphere, and visible work impact. For instance, one German respondent explained that his motivation depended on the following factors: *“Good, innovative working atmosphere; support from ministers and state secretaries for one’s work; user satisfaction if it was possible to make a concrete contribution to administrative simplification/reduction of bureaucracy; when users/citizens feel that the administration supports/enables meaningful actions on the ground.”* On the other hand, Ukrainian public sector employees are mainly motivated by the financial aspect of their work and the social safety net it provides. However, when it comes to Ukrainian NGOs or civil society employees, they are more motivated to see the results of public sector digitisation and the broad picture of implementing eGovernment. Their motivation is mainly driven by new ideas on how to utilise digital technologies for creating better public services and a more favourable environment in terms of policies. One Ukrainian respondent replied that she was motivated by the *“possibility to be involved in the project management [of digital initiatives], from the beginning to the end; by the idea to see the final result of the product or service.”*

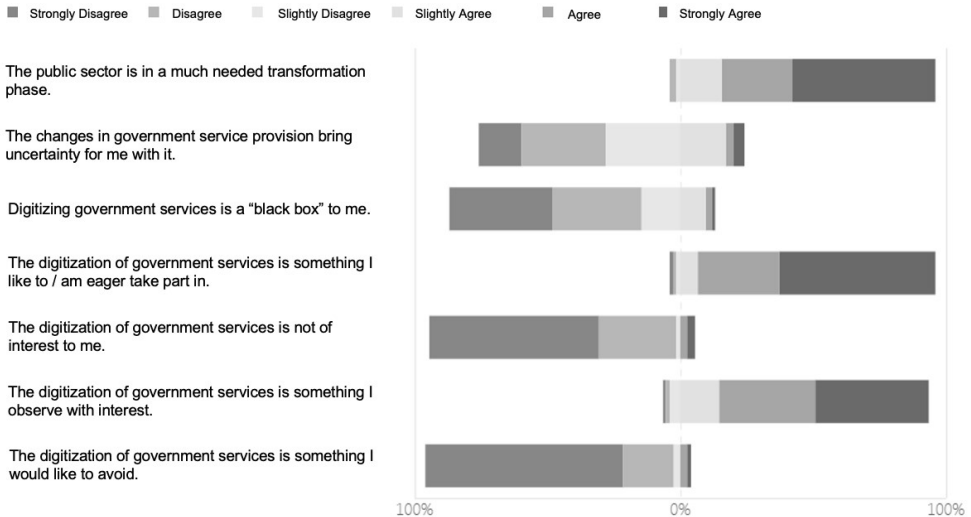
Part three also investigates the respondents’ expectations and general feedback regarding changes in the public sector as shown in *Figure 4*. Some of the respondents emphasised that technologies enabled better cooperation, efficiency, and speed. At the same time, they allowed them to focus on content and quality, instead of time-consuming work process optimisation and coordination. From a citizens’ perspective, the digitisation of public services will ensure transparency and eliminate bureaucratic burdens. For example, as one respondent suggested, *“more agile working methods, a stronger focus on content instead of processes and coordination”* drove change.

Open question findings helped to outline the main sources of frustration and barriers when implementing digital services in the public sector. One of them, for both Germany and Ukraine, is the adherence to traditional or rather outdated methods of work, hierarchical organisational structures, and silos. They are obstacles to the adoption of new digital initiatives and significantly slow down the process of change. Other obstacles have been defined by the complexity and urgent need for legal certainty of eGovernment e-services. A head of department said that *“from the perspective of a person who wants to stimulate change, change in the administrative context is highly complex, as many political and legal issues need to be considered.”* Another respondent outlined the *“inability and intercultural communication problems vis-à-vis parts of the residual hierarchy, which is surprisingly often incapable of thinking in systems [...]. Helplessness, when infrastructure problems are recognized but there is no lever to fix them, because ‘only the willing’ should work, even if clear showstoppers can be named. The basic principle ‘the prophet is not valid in his own country.’”* German respondents consider management’s incompetence and lack of adequate strategies and digital programmes at the state level as the biggest challenge to digitisation. They outline the involvement of external consultancies as a weakness in public sector digitisation processes. One of the replies from Germany formulates the frustration caused by strategic planning problems as follows: *“From unrealistic political timelines, the gap between aspirations and reality, planning errors, planning uncertainty, proprietary standard software is becoming worse and worse and unreliable or too complex, as well as the quality of eGovernment software is often poor, especially with regard to information security.”* Unlike Germany, Ukrainian respondents emphasised the lack of re-

sources (such as hardware, quality internet connection, and financial compensation) and support of the government when creating new digital public services. Both groups agreed that the attitude of government officials must be changed, so that they can become the force of change.

Figure 4: Respondents' general feedback on digital transformation in the public sector

Please provide your own opinion towards Digital Transformation in the Public Sector.



Source: Own figure.

The last part aims to analyse the opinions of German and Ukrainian respondents regarding the achieved milestones in public sector digitisation. Besides that, respondents were asked to share suggestions on how to change or improve the overall process when implementing digital solutions in public administration. Among 63 received answers, only 3% are completely satisfied with the digital changes at their workplaces, 73% have rather negative attitudes, and the rest (24%) are neutral or partially satisfied. The achieved milestones have been mainly superficial as one of the respondents mentioned: *"It's more like tapping the plaster of an old house and only then you see how much the brickwork needs to be renovated. This also goes as far as the organisational processes and decision-making in the administration itself."* German respondents who think of the changes as positive ones accentuate the decreased processing time, more service-oriented administration, simplicity, and better user satisfaction.

The ones who think that changes have a negative effect complain about a lack of expertise, coordination between departments, and transparency. Ukrainian respondents show low levels of satisfaction, or even confusion. One of the Ukrainian respondents explained that *"the process is decentralized, and many services appear without agreement between different service creators/developers."* Apart from that, the main concern of those who are not satisfied is the low participation of the end-users (i.e. citizens) that is preceded by the lack of expertise and motivation of the officials. German respondents point out that projects on public infrastructure or IT, initiated at the federal and

state levels, are usually delayed, which slows down progress. One of them criticised, *“in too many places only analog processes are translated into a digital language without using digital mechanics. In many places, the problem is that the perspective of the ignorant user is not sufficiently taken into account. [...] As long as people feel that a digital form is even worse than an analog one, there are a lot of things wrong that have nothing to do with digitality.”*

The survey was finalised with an open question where respondents could share their ideas about the changes in the approach/process when launching a new digital initiative at the national level. Both German and Ukrainian respondents agreed on the need to improve strategy, external communication, cooperation between different departments/institutions, qualification of public sector employees, and to create awareness of the changes. The German group of respondents suggests focussing more on the development of a well-structured national strategy and user-centricity. A respondent stated that *“digitisation must be seen and implemented as a replacement, not as a supplement to existing procedures. It must be implemented more consistently”*. *“Internal competencies instead of outsourcing everything to [consulting companies] need to be established. That means being able to think in architectures, building strategic maps, adapting insights from abroad, networking with the civic-tech scene (Code for Germany, etc.), so that the administration adapts to them, not the other way around.”* Ukrainian respondents emphasised the need for personnel training before releasing a new public e-service. Also, a point was made on the involvement of qualified public sector specialists who would take over as advisers within the decision-making process. Handling diverse users' inquiries will help to customise e-services and prevent possible issues based on their experience. Challenges need to be overcome such as the use of existing, but unstructured and non-standardised data that could be used to build new e-services more easily for citizens. Due to the COVID-19 pandemic's impact on digitisation, the drawbacks of new electronic services in the public sector will be slightly diminished and the understanding of the need to use and further develop them increased. The growth of online services caused by the pandemic might not gain the unlimited trust of users, but it will increase the demand and its benefits (Wegrich, 2020).

6 Conclusion and recommendations for action

eGovernment has pushed established public administration structures into a transformative change process affecting public servants. Due to the current initiatives from Ukraine and the law-enacted initiative in Germany, the role of public administration has changed. The public sector has been urged to digitally transform to meet the new requirements of citizens and businesses. Modern service-oriented societies and ways of working show a great influence on the development and perception of public administration. The requirement for a user-centric digital administration influences digital transformation and has a strong impact on the satisfaction level and motivation of public sector employees. The survey has gathered useful information to outline factors on how public servants see impediments to successful eGovernment implementation.

The study conducted is subject to several limitations. Given that the chosen research method is a survey, there is a possibility that inaccurate information has been provided by respondents. As survey responses in German and Ukrainian had to be

translated into English, there has potentially been information lost in the data analysis process. Furthermore, having gathered responses from 74 persons, this article cannot and does not aim to provide a generalised and universal evaluation of current eGovernment initiatives in Germany and Ukraine from the public sector employees' perspective. Because these findings are limited to public sector employees in Germany and Ukraine, further research on eGovernment initiatives in other countries is required for validation.

The survey responses accentuate the difference in approaches to eGovernment implementation in Germany and Ukraine, as well as in the attitudes of public sector employees. The main driver of digitisation in Germany is the government, while in Ukraine most initiatives come from civil society organisations. For German government officials, professional self-realisation is fundamental. Their motivation depends on a favourable work environment to fulfil their potential, ability to contribute to the project, atmosphere at their workplace, and visibility of digitisation impact. On the contrary, Ukrainian public officials are motivated by reasonable financial compensation and other social aid when working in the public sector. An exception is NGOs and civil society organisations since they are motivated to see successful outcomes of digitisation as well as the benefits to Ukrainian society.

Despite the differences, respondents have pointed to the recently observed flaws in the process of digitisation which are common to the public sector in both states. In Germany and Ukraine, deficient communication and cooperation between departments and institutions lead to inconsistencies in the implementation of digital initiatives. In the respondents' opinion, there are no attainable and comprehensive digitisation strategies at the national level. Due to a lack of transparency in the digitisation processes, public sector employees have limited opportunities to contribute or to share their knowledge and expertise, which decreases their value in the process. Public sector employees of each side feel a lack of digital competencies and clarity of new processes that affect their confidence and productivity while working with the recently introduced e-services.

To summarise, all the above-mentioned challenges are slowing down the process of digitisation and hence, reducing efficiency. Based on the survey analysis, the authors have derived recommendations for action. These recommendations especially address executive officers in the public sector and should support them in their future decision-making processes. The implementation of IT projects has demonstrated that policy makers and public officials in general will not be able to lead this process of digital transformation in public organisational structures. The recommendations cover three main areas of change: communication and transparency, training, and co-creation. In these areas, executive officers can play a steering role.

First, communication between citizens and other involved stakeholders needs improvement. Communication at all levels and with all parties is a crucial factor for the development of digital initiatives in the public sector. While keeping accountability and transparency for every achieved milestone, governments will increase the involvement, participation, and interest of all stakeholders. To facilitate communication, an open-source live dashboard based on the specific project key performance indicators (KPIs) should be created to visualise project results. As a prerequisite of productive communication, a fair feedback culture has to be established between departments and institutions. It can be introduced in the form of experience sharing and open dialogue

between public sector employees and former project members. This ensures that challenges from previous projects can be identified in time to mitigate or even avoid corresponding project risks.

Secondly, an adjustment of the training contents is of utmost importance to remain competitive, and for the public sector to have its professional opinion independent of consultancies. Therefore, organising tool-specific training and setting up Single Points of Contacts (SPOCs) in departments after introducing new processes and software is fundamental. As mentioned before, the curriculum for educating new public sector employees in terms of digitisation and administrative informatics requires a fundamental professional revision. Close cooperation with industry or NGOs would be beneficial. Compared to the Ukrainian requirements for government officials, Germany did not adopt any federal legislation regarding the changes in digital transformation for public sector employees. Only isolated initiatives at the state level have set up new and updated the current curricula for study programmes with a focus on information technology.

Lastly, co-creation is an important building block for increasing the participation of public sector employees in the process of digitisation. It is of great importance to involve public sector employees in the decision-making process when establishing new e-services or legislation. However, care must be taken to ensure that this is an assessment and an exchange of experience among public sector employees and that there is no decision-making power in setting new laws, as this would risk blocking digitisation through the rigid perception of public administration.

These recommendations make clear how necessary the involvement of public officials is during each stage of digital transformation. They need to be involved when forming digital strategies and policies for digital programmes, which include and guide digitisation projects. There is an urge for clear actions to highlight feasible solutions.

References

- Armenakis, Achilles A., Harris, Stanley G. & Mossholder, Kevin W. (1993). Creating readiness for organizational change. *Human Relations*, 46 (6), 681-703. <https://doi.org/10.1177/001872679304600601>.
- Bannister, Frank & Connolly, Regina (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31 (1), 119-128. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>.
- Bélanger, France & Carter, Lemuria (2006). The Effects of the Digital Divide on E-Government: An Empirical Evaluation. In *Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'06)*. Hawaii: IEEE.
- BMZ – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2020). *Bilateral Development Cooperation*. Available at: https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/iati/index.jsp [24th June 2020].
- Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). *On the Approval of the Concept of E-Services System Development in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine*. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/918-2016-%D1%80> [16th June 2020].
- Carter, Lemuria & Weerakkody, Vishanth (2008). E-government adoption: A cultural comparison. *Information Systems Frontiers*, 10 (4), 473-482. <https://doi.org/10.1007/s10796-008-9103-6>.
- Castelnovo, Walter (2013). A stakeholder based approach to public value. In Walter Castelnovo & Elena Ferrari (Eds.). *Proceedings of the 13th European Conference on eGovernment* (pp. 94-101). Reading: Academic Conferences and Publishing International Limited.

- Chatfield, Akemi T. & Alhujran, Omar (2009). A cross-country comparative analysis of e-government service delivery among Arab countries. *Information Technology for Development*, 15 (3), 151-170. <https://doi.org/10.1002/itdj.20124>.
- Cinite, Inta, Duxbury, Linda E. & Higgins, Chris (2009). Measurement of perceived organizational readiness for change in the public sector. *British Journal of Management*, 20 (2), 265-277. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2008.00582.x>.
- Deputy Prime Minister of Ukraine (2018). *Angela Merkel praised decentralization reform in Ukraine*. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/angela-merkel-visoko-ocinila-reformu-decentralizaciyi> [24th June 2020].
- Dribbisch, Katrin (2019). Digital Transformation in Germany, Available at: <https://medium.com/the-service-gazette/digital-transformation-in-germany-45b6bfa7e8e8> [9th December 2019].
- Dur, Robert & Zoutenbier, Robin (2015). Intrinsic motivations of public sector employees: Evidence for Germany. *German Economic Review*, 16 (3), 343-366. <https://doi.org/10.1111/geer.12056>.
- e-Governance Academy (2019). *Trembita data exchange solution in Ukraine*. Available at: https://ega.ee/success_story/trembita-data-exchange-solution-in-ukraine/ [16th June 2020].
- e-Governance Academy (2020). *E-governance support to Ukraine*. Available at: <https://ega.ee/project/e-governance-support-to-ukraine/> [16th June 2020].
- Fernandez, Sergio & Rainey, Hal G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66 (2), 168-176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>.
- Fricker, Ronald D. & Schonlau, Matthias (2002). Advantages and disadvantages of Internet research surveys: Evidence from the literature. *Field methods*, 14 (4), 347-367. <https://doi.org/10.1177%2F152582202237725>.
- Hameed, Imran, Khan, Abdul K., Sabharwal, Meghna, Ghulam, Ali A. & Hameed, Irfan (2019). Managing successful change efforts in the public sector: An employee's readiness for change perspective. *Review of Public Personnel Administration*, 39 (3), 398-421. <https://doi.org/10.1177/0734371X17729869>.
- Hooda, Apeksha & Singla, M. L. (2020). Core – competencies – a key to future – oriented and sustainable e-governance implementation: a mixed method research. *Transforming Government: People, Process and Policy*, Online First: <https://doi.org/10.1108/TG-12-2019-0122>.
- IT-Planning Council (2020a). Tasks of the IT Planning Council. Available at: https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/Aufgabenspektrum/Tasks_node.html [24th June 2020].
- IT-Planning Council (2020b). Organization and Structure. Available at: https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/Organisation/Organization_node.html [24th June 2020].
- IT-Planning Council (2020c). Coordination Office for IT Standards (KoSIT) Available at: https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/Organisation/KoSIT/KoSIT_node.html [24th June 2020].
- Janowski, Tomasz (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 221-236. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>.
- Jun, Kyu-Nahm & Weare, Christopher (2011). Institutional motivations in the adoption of innovations: The case of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (3), 495-519. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq020>.
- Karkin, Naci & Janssen, Marijn (2014). Evaluating websites from a public value perspective: A review of Turkish local government websites. *International Journal of Information Management*, 34 (3), 351-363. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2013.11.004>.
- Kuipers, Ben S., Higgs, Malcolm, Kickert, Walter, Tummers, Lars, Grandia, Jolien & Van der Voet, Joris (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92 (1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/padm.12040>.
- Layne, Karen & Lee, Jungwoo (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18 (2), 122-136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1).

- Margetts, Helen & Dunleavy, Patrick (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371 (1987), 1-17.
<http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat—dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 162-171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>.
- Novachenko, Tetyana V., Bielska, Tetiana V., Afonin, Eduard A., Lashkina, Mariia H., Kozhemiakina, Oksana M. & Diachenko Nataliia P. (2020). Use of information technology to increase economic efficiency and credibility in public administration in the context of digitization. *International Journal of Economics and Business Administration*, 8 (1), 374-382.
<https://www.ijeba.com/journal/431>.
- Perry, James L. & Wise, Lois R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50 (3) 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>.
- Perry, James L. (2014). The motivational bases of public service: Foundations for a third wave of research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 36 (1), 34-47.
<https://doi.org/10.1080/23276665.2014.892272>.
- Perry, James L., Hondgehem, Annie & Wise, Lois R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70 (5), 681-690. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>.
- Pirannejad, Ali (2011). The effect of ICT on political development: A qualitative study of Iran. *Information Development*, 27 (3), 186-195. <https://doi.org/10.1177%2F0266666911414386>.
- PlanDiia 2.0. *Digital State*. Available at: <https://plan2.diiia.gov.ua/en/> [16th June 2020].
- Popelyshyn, Olha, Tsap, Valentyna, Pappel, Ingrid & Draheim, Dirk (2019). On Leveraging the Potential of Open Data to Enhance Transparency and Accountability – A Case Study from Ukraine. In Luis Terán, Andreas Meier & Jhonny Pincay (Eds.), *2019 Sixth International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)* (pp. 25-30). Quito: IEEE.
- Reja, Urša, Manfreda, Katja Lozar, Hlebec, Valentina & Vehovar, Vasja (2003). Open-ended vs. Close-ended Questions in Web Questionnaires. In Anuška Ferligoj & Andrej Mrvar (Eds.). *Developments in Applied Statistics* (pp. 160-177). Ljubljana: FDV.
- Rose, Jeremy, Persson, John S., Heeager, Lise T., & Irani, Zahir (2015). Managing e-Government: value positions and relationships. *Information Systems Journal*, 25 (5), 531-571.
<https://doi.org/10.1111/isj.12052>.
- Stemberger, Mojca I. & Jaklic, Jurij (2007). Towards E-government by Business Process Change—A Methodology for Public Sector. *International Journal of Information Management*, 27 (4), 221-232. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2007.02.006>.
- TAPAS (2019). *About Project*. Available at: <http://tapas.org.ua/en/about-project/> [16th June 2020].
- Tassabehji, Rana; Hackney, Ray & Popović, Aleš (2006). Emergent digital era governance: Enacting the role of the ‘institutional entrepreneur’ in transformational change. *Government Information Quarterly*, 33 (2), 223-236. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.003>.
- The World Bank (2018). *Ukraine e-Government Assessment*, Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/379971544700498182/pdf/WP-P168572-PUBLIC-PCA-DANIEL-J-BOYCE-Ukraine-eGovernance-Report-002.pdf> [9th December 2019].
- Udovychenko, Volodymyr, Melnychuk, Anatolii, Gnatiuk, Oleksiy, & Ostapenko, Pavlo (2017). Decentralization Reform in Ukraine: Assessment of the Chosen Transformation Model. *European Spatial Research and Policy* 24 (1), 23-40.
<https://czasopisma.uni.lodz.pl/esrap/article/view/1963>
- Wegrich, Kai (2020). Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany. *Public Management Review*. Online First: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1771011>.
- Wirtz, Bernd W., Piehler, Robert, Thomas, Marc-Julian & Daiser, Peter (2016). Resistance of public personnel to open government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data. *Public Management Review*, 18 (9), 1335-1364.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1103889>.

- Wirtz, Bernd, Lütje, Sebastian & Schierz, Paul G. (2009). An empirical analysis of the acceptance of e-procurement in the German public sector. *International Journal of Public Administration*, 33 (1), 26-42. <https://doi.org/10.1080/01900690903188768>.
- Yin, Robert (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Los Angeles: SAGE.

Contact the authors:

Florian Lemke, M.Sc. Eng., Senior Business Analyst Public Sector, Capgemini Germany, Potsdamer Platz 5, 10785 Berlin, Germany,
email: florian.lemke@capgemini.com.

Konstantin Ehrhardt, École des hautes études commerciales de Paris (HEC Paris), France, email: konstantin.ehrhardt@gmail.com.

Olha Popelyshyn, M.Sc. Eng., Tallinn University of Technology (TalTech), Estonia,
email: olyapopelyshyn@gmail.com.

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.

2 Data Ecosystems

Data has been widely recognised as an enabler for digital transformation within the UK, as seen for example in the strategies of government at both British and Scottish levels (Department for Digital, Culture, Media and Sport, 2017; Scottish Government, 2020). Tom Symons (2016, p. 10) points out that local authorities “sit in the middle of a web of information. Everything from social care for vulnerable children, waste collection, procurement, council tax collection to planning applications produces huge quantities of data.” He goes on to claim that better use of data and analytics is an “essential ingredient” (Symons, 2016, p. 10) in enabling local authorities to fulfil their public service goals effectively. This ‘better use’ is fundamental to local authorities becoming data-driven organisations.

The importance of data-in-use has been widely recognised in the private sector. In their discussion of how companies transition to becoming data-driven organisations, Hilary Mason and DJ Patil (2015) argue that developing an organisational data culture is crucial to success with data; and furthermore that ‘democratizing data’ is “one of the most powerful ideas to come out of data science. Everyone in an organization should have access to as much data as legally possible.” (2015, p. 6). Here, we need to understand ‘access’ as entailing subsequent use for appropriate business purposes. This in turn presupposes that the organisation has built the capacity – not just technical but also cultural (Anderson, 2015) – to understand the potential of data to create value. Unfortunately, this capacity tends to be much lower in the public sector than in commercial organisations of a comparable size.

By bringing attention to data ecosystems, we are following in the footsteps of Wanda J. Orlikowski and Suzanne C. Lacono (2001), who argue that information technology artifacts (of which data-in-use is an instance) deserve more theoretical attention in their own right, including “how their computational capabilities and cultural meanings become woven in dense and fragile ways via a variety of different and dynamic practices” (2001, p. 133).

The ecosystem concept has been adapted from biology to a variety of organisational domains, including economics and business (Mars, Bronstein, & Lusch, 2012; Peltoniemi & Vuori, 2008). In a systematic review of the literature on data ecosystems, Marcelo Iury S. Oliveira, Gloria de Fatima Barros Lima and Bernadette Farias Loscio (2019) discuss a variety of definitions; one example is: “a relatively self-contained, self-adjusting system of mostly loosely coupled ... actors connected by shared institutional logics and mutual value creation through service exchange.” (Lusch & Nam-bisan, 2015, p. 161).

Oliveira, Lima and Loscio (2019) also provide a useful typology of how data ecosystems are structured and organised: keystone-centric, data intermediary-based, platform-centric, marketplace-based, and business model-oriented (2019, p. 609). Although data ecosystems are usually conceived of as involving the external relationships between a variety of organisations, core aspects of data ecosystems are applicable to actors within organisations, especially when they are large and complex, such as the two local authorities discussed below. Consequently, we will focus on applying the concept of a data ecosystem to interactions and processes within a public sector body, that is, focussing on the internal data ecosystem, abstracting away from relationships with third parties.

The literature on data ecosystems commonly identifies two key ‘species’, namely data providers and data consumers. More correctly, these are roles that may or may not involve disjoint sets of actors, at both the people (i.e., staff) and organisational levels. An additional role is that of data intermediaries, for facilitating the uptake and use of data by data consumers (Oliveira, Lima & Loscio, 2019). Informed by our case studies, we will argue that data-in-use has greater potential for digital transformation when tied to local government’s service delivery functions. Moreover, we hypothesise that data intermediaries can be crucial in enabling a fruitful interaction between data providers and data consumers, in particular by supporting data-driven delivery of the organisation’s core functions.

Beyond actor roles, Maximilian Heimstädt, Fredric Saunderson and Tom Heath (2014) identify four structural properties of data ecosystems. We have slightly modified their terminology in places and the italicised text is our own.

1. A circular flow of resources – *improvements in data quality carried out by intermediaries and consumers flow back to, and are adopted by, the data providers.*
2. Sustainability – *actors within the organisation are able to make a viable business case for maintaining the flow of data.*
3. A demand-side economy – *the supply of data depends on the priorities of data consumers rather than on the agenda or preferences of data providers.*
4. Interdependence between data providers, data intermediaries and data consumers – *the actors within the ecosystem recognise that they are joint co-creators of the value of data.*

While these four structural properties are characteristic of a healthy data ecosystem, in practice local governments typically fail to recognise the importance of these socio-technical interactions – that is, of the routine practices enacted by people operating within the affordances offered by organisational structures. As already noted, these structures include both the technical infrastructure and the capacity of individual staff members to successfully play the ecosystem roles we have highlighted. Successful digital transformation requires organisations to overcome various challenges in working practices. However, without an approach that emphasises usefulness, and attention to the requirements that make data actionable in public service delivery, local government will fall short of digital transformation.

3 Framework

Our conceptual framework adds a further dimension to the data ecosystem perspective introduced above. We apply the framework to the case studies below, thus contributing novel e-Government insights at the intersection of the disciplines of Information Systems and Public Administration, whilst also guiding the lay reader – such as a local government strategist – to better understand how certain data management approaches might better support digital transformation efforts.

Mark Parsons and Peter Fox (2013) emphasise the importance of metaphorical worldviews in the way that different communities conceptualise the task of good data stewardship. They identify “five active worldviews on how to most effectively steward and share data” (Parsons & Fox, 2013, p. 34), two of which we utilise in our proposed

framework. The first is Data Publication, whose analogue is scholarly publication and which “seeks to define discrete, well-described data sets, ideally with a certain level of quality assurance” (Parsons & Fox, 2013, p. 35). The second is Science Support, “viewed as an embedded, operational support structure typically associated with a research station or lab” (Parsons & Fox, 2013, p. 35). In the context of local government, we have relabelled this worldview as Service Support, substituting “service delivery units” for “research stations”.

The Data Publication approach is easiest to describe since it has been widely disseminated across the public sector within open data initiatives. Many governmental bodies have adopted data platforms for exposing their data to the public, also referred to as ‘sharing’. As publication frameworks, these platforms should make it easy for data producers to upload datasets to a repository where they are publicly available; and make it easy for consumers to preview datasets before downloading them manually or accessing them programmatically (Hofman & Rajagopal, 2014). Therefore, data platforms also constrain and document the formats in which datasets are published.

The Service Support approach is harder than Data Publication to pin down, since it is much more dependent on the specific context in which it is adopted – Parsons and Fox (2013, p. 37) characterise it as “artisanal, task-specific production” of data. The core attribute of this approach is that data are collected and provided to meet the needs of a specific group of data consumers. The strength of the Service Support worldview is that the data producers maintain a strong relationship with the data consumers. In the best case, this close relationship will enable feedback from the consumers to flow easily back to the producers, be acted upon, and lead to better data provision in a virtuous circle.

We do not claim that the one data sharing worldview is essentially ‘better’ than the other – we see them as addressing complementary needs. Rather, we are interested in exploring which style is likely to be most effective in kick-starting a data-driven culture (Anderson, 2015; Mason & Patil, 2015), which in turn is integral to a healthy internal data ecosystem, a necessary precondition for digital transformation.

Table 1 below contrasts the two approaches and is inspired by a similar table in Parsons and Fox (2013, p. WDS39).

Table 1: Summary of strengths and weaknesses of two data sharing worldviews

	Data Publication	Service Support
Provider-Consumer Relationship	weak	strong
Feedback Incentives	weak	strong
Generality and Reusability	strong	weak
Data Quality	decoupled from use	high fitness for use
Organisational Structure	centralised	distributed
Management Style	waterfall	agile
Preservation	good	variable
Risks	poor adoption	lack of standards, data silos
Making a Business Case	hard	easy
Data Ecosystem Structure	platform-centric	intermediary-based

Source: own illustration based on Parsons & Fox, 2013, p. WDS39.

In the development of our framework, we drill down to the factors that influence the extent to which it is feasible for local government organisations to develop a data-driven culture. These factors include:

- a. What data is available and how is it accessed, processed, and analysed?
- b. What skills and changes in working practices are required for staff to establish a data-driven culture in the organisation?
- c. Is there scope to turn data-derived insights into action?

Via the examples from the case studies below, we show how working practices for data that connect to service delivery activities play a vital part in development of a data-driven culture. This corresponds to (a) and (b) above. We focus less on particular types of data, turning attention instead to the purpose for which data is applied, to explore the value of data-in-use within local government.

4 Methods

Our approach is exploratory, investigating the extent to which analytic tools drawn from the literature on data ecosystems and data sharing increase understanding of how data can be made actionable within a public sector setting. In particular, we wish to interrogate the interplay of factors that support leveraging data within a broader digitalisation strategy for the public sector (Frach, Fehrmann, & Pfannes, 2017).

In section 5 we apply our framework to two case studies of data use in two city regions in Scotland, namely Glasgow City Council and City of Edinburgh Council. This allows us to assess a variety of approaches that have been adopted by these two organisations for exploiting data assets to directly or indirectly improve service delivery. We draw our empirical insights from several specific applications of data in the two city councils over approximately the time period between 2013–2020. These two organisations are appropriate for our analysis because in their ambitions, they are broadly representative of Scottish public sector bodies that aspire towards digital transformation.

Of course, much local government activity is determined by elected officers with their own political allegiances and agendas. Consequently, we recognise that applications of data to achieve particular policy goals and associated public service delivery outcomes could vary under differing political leadership. Despite this, the main focus of our research is working practices that were largely independent of party-political concerns during the period under consideration. Given that many local governments across Europe are pursuing digitalisation and leveraging the value of their data resources, we expect that our analysis will generalise to other municipalities seeking to use data to support digital transformation efforts.

We carried out the case studies using a combination of sources, including relevant public-facing content such as committee reports, relevant job descriptions, public presentations by representatives of the councils, press coverage, and council-based posts on blogs and social media. We also drew on our practitioner experience in various roles and interactions with the council organisations, including many informal conversations and participation in joint meetings. Our prior interaction with these municipalities, beyond a narrowly academic context, has helped us develop insights into ‘design and action’ in data use for digital transformation (Gregor, 2006).

Our choice of examples in the case studies has been driven in part by pragmatic factors, in particular the availability to us of informal but rich contextual information that goes considerably beyond existing public documentation. The Glasgow study is much broader in scope than the Edinburgh one, and many interesting and useful initiatives have been omitted from the description of data activities in City of Edinburgh Council. Despite the dissimilarities, we felt it was valid to compare them because of their shared national context, similar budgetary pressures and, ultimately, their shared aspiration to embrace digital transformation and make greater use of their data. The findings show that even with different levels of funding, the same fundamental issue arises, namely the importance of encouraging a culture of data use as a precondition for digital transformation.

We analyse the phenomenon of data culture by means of the two models of data sharing introduced in section 3, namely Data Publication and Service Support. To briefly recapitulate, in the Data Publication model, datasets are organised and presented as a published resource on a platform that anyone within the organisation can access – subject to relevant regulatory and organisational constraints. In the Service Support model, data is collected and utilised in context-specific circumstances, in direct conjunction with the aims and outcomes associated with a particular service area. The latter example includes scope for a data intermediary to broker between the needs of those tasked with public service delivery, on the one hand, and the datasets already or potentially available within the organisation, on the other hand. The case studies are also informed by the concept of a data ecosystem, illustrating the roles of data provider, data consumer, and data intermediary.

5 Case Study 1: Glasgow City Council

Our first case study is centred on Glasgow City Council (GCC), the largest council in Scotland, and one of the largest in the UK. Although the city has embarked on a series of digital transformation initiatives, we will focus on a substantial programme of activity which arguably shaped GCC's data policy for most of the decade. In January 2013, GCC was awarded £24m from the Technology Strategy Board (now Innovate UK) as winner of a UK-wide 'Future cities demonstrator competition'. The mandate of the Future City Glasgow Programme (FCGP) was to become an exemplar local authority, exploring "innovative ways to use technology and data to make life in the city safer, smarter and more sustainable" (Glasgow City Council, 2020b). The Programme ran from early 2013 until 2015, with a 'wind-down' period through 2016 during which evaluation reports were produced so that other UK cities could learn from Glasgow's experience.

5.1 Data Publication Approaches

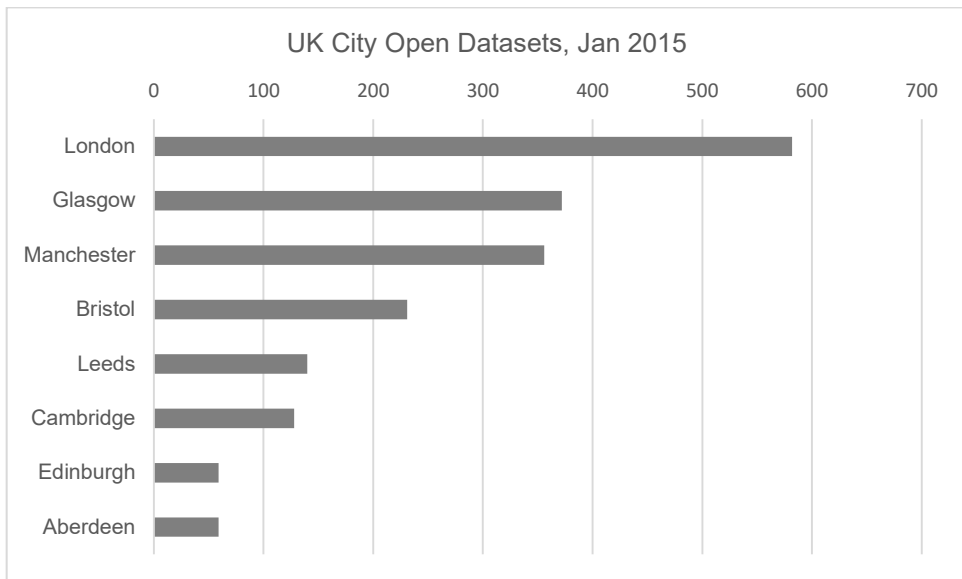
City Data Hub

Within the FCGP, it was recognised from the start that data would underpin the entirety of the Programme. Opening up data for anyone to use was central to the vision of

achieving economic, social and environmental benefits for the city. Furthermore, citizens were called upon to play a key role in shaping their city, participating in decision making via contribution of their ‘rich local knowledge’, for example in community mapping initiatives (Future City Glasgow & Pidgin Perfect, 2015; Glasgow City Council, 2020a; Leleux & Webster, 2018). The external-facing platform for publishing FCGP open data was dubbed the City Data Hub.¹ In addition to the standard reasons for publishing open data – transparency, supporting commercial and social innovation, and citizen participation and engagement (Open Knowledge Foundation, n.d.) – GCC went further, seeking to align published datasets with mission-critical goals such as improving planning and regeneration, enabling the re-design of the services provided in the city, and helping shape policy decisions (Glasgow City Council, 2020b).

The FCGP was managed and implemented by a team of technical experts drawn from industry, working under contract for GCC. As part of the team, GCC employed a handful of ‘City Data Project Officers’ to help identify and steward datasets for publication on the City Data Hub. This constituted an entirely new role, not only within Glasgow but for local government across the UK. By early 2015 there were over 370 datasets on the City Data Hub. As shown in *Figure 1*, this placed Glasgow second only to London in the number of open datasets that were published.²

Figure 1: Number of datasets published in UK city open data portals, as of January 2015.



Note: At that point in time, Glasgow was second only to London by this metric.

Source: own illustration.

Since the completion of FCGP in 2015, the data publishing platform has been considerably overhauled and integrating openly published datasets into service support has been an ongoing endeavour. At the time of writing (December 2020), there are only 95 openly licensed datasets available on GCC’s current portal, Open Data Glasgow (see

Watt, 2018 for commentary). No explicit reason has been offered for this dramatic cull. Possible reasons include more stringent quality criteria, greater ease of maintenance, or greater potential for internal use. It is reasonable to infer that most of the datasets currently used for service support within GCC are not openly licensed, suggesting that the dual-use approach to open data has been hard to sustain.

Within the original FCGP bid, there was an explicit intention to develop a city dashboard (Kitchin & McArdle, 2017). The goal was to allow datasets hosted on the City Data Hub to be ‘used online in an accessible way which users could tailor to their needs’ (mruk, 2017, p. 42).³ The hope was that users would personalise the dashboard to show the data that they cared about. However, there was a significant challenge in encouraging citizens to engage actively with the dashboard concept, and to encourage external development of any new features (mruk, 2017, p. 43). Since the end of the FCGP, work on the city dashboard has been carried out by GCC under the auspices of *Scotland’s 8th City – the Smart City Programme* (henceforth ‘8th City’), whose goal is to help the cities become “more attractive, liveable and resilient through use of data and digital technology.” (Scottish Cities Alliance, 2018). Reorienting the dashboard to provide more service support has required extensive business process re-engineering of the data backend. One goal of GCC’s currently active ‘Advanced Data Analytics’ project in the 8th City programme is to provide elected members with an improved tool for visualising city demographic data.

5.2 Service Support Approaches

Glasgow East Alcohol Awareness Programme

Established in 1991, the Glasgow East Alcohol Awareness Project (GEAAP) has been run by a small team of staff and volunteers with the goal of supporting people recovering from drug or alcohol addictions. By sharing information about community-based activities that the clients could access, it was a prototype of the community mapping initiatives within the FCGP. However, the relevant data (for example details of times and locations of sessions available on a daily basis) was stored as a spreadsheet on the computer of an individual staff member. As a result, other members of the GEEAP team were unable to directly use the information as part of the services they were offering. Technical staff from the FCGP converted the spreadsheet into a geospatial database that was published as a searchable map on the City Data Hub. This had two clear benefits: not only was the data now shared with the rest of the GEEAP staff in their role as data consumers and service providers, but community groups could augment the resource by drawing on their own knowledge about relevant services. This was considered one of the success stories of FCGP (Future City Glasgow & Pidgin Perfect, 2015; Glasgow City Council, 2020a; Nicoll, 2015).

Integrated Social Transport

GCC operated a free social transport service that allowed children and adults with specific needs to attend residential or day care facilities across the city (Glasgow City Council, 2020b; 2020c). Under manual scheduling, vehicles would often wait idle between drop-off and pick-up times. The Integrated Social Transport initiative equipped

GCC vehicle drivers with a bespoke app on dedicated smartphones, allowing them to send and receive real-time data. By linking the app to routing software, GCC was able to respond dynamically to new transport demands, for example by redeploying vehicles already known to be in the relevant area and with a sufficient gap in their schedule. This was an example where analysis of an existing service identified the need for more accurate and timely data, which was then specifically gathered to enable what could be viewed as digital transformation of that service (although not the organisation), given the extent of changed delivery (Wessel, Baiyere, Ologeanu-Taddei, Cha, & Blegind-Jensen, 2020; West, 2004).

6 Case Study 2: City of Edinburgh Council

6.1 Overview

In this section, we draw material from a six-month project, *Data and Design for Property Planning*, that was carried out in 2019 between Edinburgh Living Lab (part of the University of Edinburgh) and the City of Edinburgh Council (CEC) (Edinburgh Living Lab, 2019). The project goal was to use data and design methods to improve decision-making about the future of council buildings in a relatively deprived neighbourhood in the south east of the city. The project explored opportunities for innovation in three thematic areas, namely, use of data in public sector decision-making; integration of insights from machine-readable data with insights from stakeholder and community engagement; and community consultation and citizen engagement.

We focus on the project's Data Workstream, primarily responsible for delivering data analysis on building usage. In particular, CEC Corporate Property wanted to judge the scope for improving alignment between local service delivery and availability of suitable buildings for hosting those services. A key consideration was ensuring that service delivery was maintained or improved in the aftermath of more efficient use of building assets, even where this involved closures.

The Data Workstream was divided into two main phases. Phase one had the broad goal of data identification and collection, in the expectation that subsequent processing of the data would support evidence-based policy. Phase two was intended to be informed by the project's Community Design Workstream, with increased emphasis on exploring data that reflected local community priorities. Key community concerns that emerged during Phase two were largely orthogonal to the CEC's main focus in property planning and covered mobility, accessibility and transport; the extent to which the leisure centre was a truly local resource, as opposed to serving relatively affluent people from outside the immediate neighbourhood; and the provision and quality of public and community spaces.

Although the project itself was a novel initiative for the CEC and therefore not a straightforward instance of 'business as usual', it revealed interesting insights into data management and data culture in the Council. One striking feature was the fact that for staff who were running the buildings and delivering services in the local area, concerns about accurate data collection barely ranked at all on their list of priorities.

6.2 Data Publication Approaches

Data Register

At the outset of the project, there was no pre-existing register of CEC datasets which would be relevant to answering questions about council building usage and it was decided that creating a Data Register was crucial to the project's success. Although the project manager within the CEC was a member of Corporate Property, the Data Register work was led by a highly experienced senior manager from Digital Services, who was also a strong evangelist for strengthening the data culture within the CEC.

As an initial step, the CEC held a series of workshops with all relevant staff based in central headquarters and also with staff and key stakeholders from the Locality in order to identify datasets or potential data sources that could inform the project. Participants were encouraged to complete a short questionnaire about their data resources, covering features such as dataset name, storage location, owner, data format, data steward/contact and current uses of the data. Information collected in this way was combined with further information from one-on-one interviews and then entered into a Data Register, implemented as a spreadsheet.

In principle, this task might have contributed to the development of a stronger data-driven culture within the CEC. However, despite the effort invested in this task, the main client for the project had little commitment to increasing data management capacity, either within their own group or within the Council as a whole. Moreover, there was no other structure or leadership within the CEC which was ready to invest in taking this work further and as far as we know, the project's Data Register has not been continued since the project terminated.

Spatial Data and the CEC Mapping Portal

As mentioned earlier, in Phase 2 of the project, more attention was assigned to the views expressed by local residents in a series of community engagement events and activities. This highlighted the question of what counted as a 'local area' for planning purposes. A previous initiative by the CEC had already addressed the question of vernacular geography in Edinburgh by sampling the views of residents across the city, resulting in a novel spatial area, namely 'natural neighbourhoods'. These areas still seem to align well with community perceptions of what constitutes 'local' and were therefore adopted as the relevant geography by the project.

The topic of local greenspaces cropped up a number of times in the Community Engagement workstream, summarised as "the feeling of neglect implied by poorly maintained ... outdoor spaces and public realm". Machine-readable spatial data about the city's greenspaces is published on the CEC Mapping Portal. However, metadata accompanying the audit data is sparse; it is unclear how to interpret the different assessment methods or what criteria were employed in the different assessment methods to arrive at the audit score. It is tempting to suppose that if there had been a clear use case for this data, then feedback from the data consumer about its usability and appropriateness would have led to improved metadata. As it stands, the CEC Mapping Portal⁴ is a valuable source of spatial data and allows datasets to be accessed in multiple formats, either as downloads or via an API (Application Programming Interface – see

Hofman & Rajagopal, 2014). However, it also illustrates the challenge of publishing data without any clear consideration of user needs.

6.3 Service Support Approaches

Library Borrowing Data

The library issue data collected for Edinburgh Libraries is extensive, high quality and detailed. It includes, for example, information about where and when items are borrowed and which library the borrower is registered at. The source data is managed and stored in a relational database by a third-party commercial partner. It appears that the company in question automatically generates monthly reports for the CEC by exporting the results of a database query into summary spreadsheets.

We assume that data provided to library managers is closely tuned to their requirements, and it includes some facilities for library managers to search the table. However, there are also severe limitations. There is no live access to the source data from within the spreadsheet and apparently the company does not provide Edinburgh Libraries with an API which would offer more direct access to the data. The project team found that modifying the spreadsheets to allow export to CSV format⁵ for further analysis involved time-consuming and error-prone manual steps.

In summary, by contracting a third party to provide specialised datasets for the library service, the CEC addressed the primary needs of this group of users in an effective manner. Yet this was at the expense of severely limiting opportunities for reuse of the data across the organisation, and also impeded efforts to ask novel questions of the data.

Community Centre Occupancy Data

Early in the project, the project team decided, in consultation with stakeholders, to focus attention on room usage in the local community centre. To this end, they built an initial prototype of a space occupancy visualisation tool, based on information provided by staff at the community centre about room capacity and estimates of the number of people participating in activities hosted there. However, it was not possible to progress with this task in the absence of hard figures for actual usage of the rooms. Concern about this lack of empirical data was shared by members of the project management board and it was agreed that CEC would carry out manual counts of room occupancy for five days.

CEC-run community centres appear to have little or no ability to collect systematic data about how clients use the services and facilities that they offer. The contrast between the data collection abilities of the libraries versus the community centres is stark. Of course, libraries have a long history of keeping records of both their holdings and of their borrowers, so it is not surprising to see a relatively sophisticated contemporary infrastructure for collecting and managing their data. Yet, it is notable that the leisure centre also collected extensive and detailed data about its users. One distinguishing factor is that in contrast to the community centres, access to the services of libraries and leisure centres in Edinburgh requires the user to present a membership card which enables the organisation to easily collect personal details with digital technology. Extend-

ing the same requirement to community centres, while exemplifying the trend towards ‘datafication’ castigated by José Van Dijk (2014), would offer a possible route forward for collecting more useful and accurate data.

7 Discussion

7.1 Reviewing the Two Data Sharing Worldviews

At the most basic level, an organisation needs to know what data resources it holds, since this is a fundamental precondition of developing business intelligence from data as a step towards digitalisation (Frach, Fehrmann & Pfannes, 2017). Cataloguing and providing organisation-wide access to datasets should be central to any strategy for democratising data, which is essential when an organisation aspires to manage, and leverage, data in a manner that enables digital transformation. However, it would be a mistake to regard this as a one-off task that can then be laid to rest. New datasets are continually being created while existing datasets will become obsolete or need to be updated and corrected. Moreover, an overly centralised, top-down implementation of plans for data-in-use working practices will fail to nurture the scenarios where value from data-in-use is co-created across the organisation by different teams and staff members, in particular.

The Service Support worldview is hard to pin down and is highly context dependent. Our two case studies give a better insight into the parameters of this approach. In general, we do not observe a uniform division of labour between data providers and data consumers within the organisation. In two of our examples, namely Glasgow’s Integrated Social Transport Initiative and Edinburgh’s Community Centre Occupancy, the data consumer team became aware of an absence of relevant data and put special measures into place to gather new datasets to meet the need. In the Glasgow East Alcohol Awareness Project, the data provider was a member of the group that were also the primary data consumers. Finally, in the case of Edinburgh’s Library Issue data, data provision had been outsourced to an external company which charged for the service. Clearly there is much still to be learned about different mechanisms of instigating Service Support data provision within local government.

7.2 Progress towards Digital Transformation

Although the two case studies differ considerably in scope, we note that both councils initiated open data portals in roughly the same timeframe. While we do not wish to suggest that open data publication is necessary for embarking on digital transformation, we have already noted that auditing data resources and identifying data providers is a vital precondition. In the best circumstances, the process of engaging with different teams as part of a data audit has the potential to raise awareness of data value across the organisation. According to one source within FCGP, the best approach was to ask staff members not “what data do you have?” but “what problem are you trying to solve, and what data do you need?”.

For a variety of reasons, the circumstances around establishing an open data portal had more impact for GCC than for CEC. Obviously, the injection of significant external funding for the FCGP was a major factor. It provided the impetus to establish a high-level programme coordination group that could help align disparate sections of the council towards recognising data as a cross-institutional resource. It allowed GCC to build sufficient in-house expertise to transition at least some aspects of the FCGP to a 'business as usual' basis. In part, this process was supported by developing an internal data analytics capacity that was able to demonstrate the value of data-in-use of the council's data resources. This capacity has been carried forward via a recently formed Strategic Innovation and Technology Team, which is understood to be made up of a small team of data specialists acting as data intermediaries. In this role, they work with different departments and teams in GCC to use data for improved service delivery and meeting financial savings targets.

By contrast, in 2013 CEC had a single member of staff with technical data expertise who was able to support the data backend for the CEC Open Data Portal; moreover, this individual left the council in early 2015 and was not replaced. Arguably the lack of in-house data expertise in CEC illustrates some of the negative consequences of outsourcing IT functions to the private sector, which was part and parcel of the New Public Management reforms across the UK (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006). Although CEC has a Strategy and Insight team with some responsibility for data management, it is unclear what their mission is and to what extent they utilise data analytics skills.

7.3 Towards an Intermediary-Based Data Ecosystem

Anne Fleur Van Veenstra, Bram Klievink and Marijn Janssen (2011) identify lack of IT skills and personnel as a frequent barrier to achieving transformational government. We could extend this to include a lack of understanding amongst staff of the value of data-in-use. In an organisation that seeks to extract value from data-in-use, all staff that interface with digital data (a rapidly increasing amount) must have adequate ability and inclination to co-create value with data in order to drive transformation within the organisation. Necessary components of this are informing policy development with the business intelligence derived from data and formulating persuasive business cases for sustaining a flow of data across the organisation.

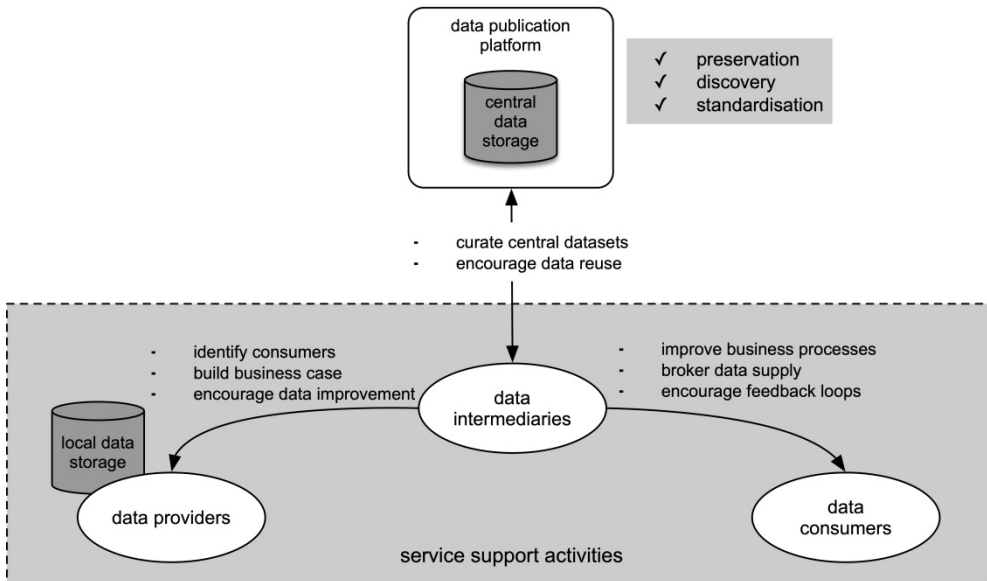
Considerable effort is required for establishing and maintaining a robust data platform. How can this significant investment be justified? To make a convincing case that there will be a good return on investment, evangelists for an organisation-internal Data Publication approach need to demonstrate that it will contribute to value creation. Making this business case depends on demonstrating the 'value-in-use' (Lusch & Nambrisan, 2015, p. 159) of the data for improving service delivery and meeting savings targets. But the Data Publication approach offers no guarantees that the datasets are relevant to the needs of potential data consumers. In fact, by focussing on data products, the model implicitly decouples data producers from consumers. And as a model of value creation, this worldview focusses on supply-side economics with minimal regard for the demand-side (Lee & Estefan, 2013).

Although an institutional data publication platform will serve a useful function, our exploratory research indicates that a platform-centric approach is an ineffective method for seeding and growing a strong internal data ecosystem. When starting from a low baseline of data understanding, staff will often not know what data they want to look for on a data platform. A similar objection could be made against the Service Support model: how feasible is it for staff to articulate what their data requirements are? In particular, staff may be unable to conceptualise how data can be relevant to their needs. This is in effect a problem of ‘unknown unknowns’: they do not know what they do not know. There is a hierarchy of knowledge underpinning the extent to which staff can view themselves as potential data consumers:

1. Awareness that a service delivery process *could* be informed by data.
2. Awareness of *what* data would be relevant to a given task.
3. Awareness of *how* to apply data analysis to the data and what data features are important.

Level (3) presupposes (2), which in turn presupposes (1). However, if (1) is largely absent across the organisation, then extra measures are required to address the lack. We believe that the introduction of data intermediaries is a plausible solution. *Figure 2* illustrates how data intermediaries could act as a kind of ‘pioneer species’ in converting a data-barren landscape into one with a thriving data ecosystem.

Figure 2: Data intermediaries play a central, enabling role in a data ecosystem and help connect data providers with data consumers in a mutually beneficial relationship that underpins service support data use



Source: own illustration.

Developing a structure such as this would require a combination of top-down and bottom-up interventions: a clearly defined strategy for centrally supporting a team of data

intermediaries, driven by a senior manager, combined with ‘grassroots’ initiatives to build problem-oriented data supply relationships informed by knowledge of the public service processes and data management across the organisation. Within GCC, the establishment of the Strategic Innovation and Technology Team appears to be filling this niche. We should emphasise that *Figure 2* describes roles rather than actors. For example, in the case of GEAAP in section 5.2, the data provider was also a member of the group of data consumers, and the FCGP project team acted as data intermediary to increase the usability and extensibility of the data.

8 Conclusion

Our starting point for the research was that digital transformation in local government depends on an appropriate understanding of the value of data as a resource for the organisation. We set out to explore what data use practices best support efforts towards public sector digital transformation by analysing instances of data-in-use. While data ecosystems have typically been invoked as a means of understanding interactions *between* organisations, these can equally well be used to analyse data management processes *within* complex organisations. This is demonstrated in our two case studies, describing various instances of data value and use within two Scottish local government organisations.

Becoming an organisation that values data as a resource is a socio-technical challenge. In the context of data-in-use, our research illustrates how a significant challenge lies in the ‘socio’ component, namely the central role of people. Value, through the digitalisation process of an organisation seeking to leverage its data resources, is co-created by data providers and data consumers. The framework of a data ecosystem, highlighting the cyclic interaction between different actors, offers us a more realistic perspective on data value creation than linear value chains (Normann & Ramírez, 1993). Furthermore, we draw on work that postulates different metaphors for understanding how data can be utilised (Parsons & Fox, 2013), to contrast two worldviews relevant to local government: Data Publication versus Service Support. These provided a lens for examining two very different data initiatives in two city-region local authorities in Scotland, namely the *Future City Glasgow Programme* and a vastly smaller project in Edinburgh, *Data and Design for Property Planning*. In both cases, there was a commitment to a Data Publication approach to data sharing and, in both cases, the approach seemed insufficient on its own to significantly launch a viable internal data ecosystem. We also observed that while the Service Support metaphor is useful, within our small sample of case studies there seemed to be significant variation. The case studies also reinforced the importance of recognising that data provider and data consumer are just roles, and that the same group of actors can play both roles.

Understanding the extent to which staff are aware of data as a resource and how it can be applied to support their day-to-day job represents a key component for achieving digital transformation. Within local government, data publication (via open data or otherwise) is an important endeavour, but without connecting directly to public service delivery activities, our exploration shows that this threatens attainment of digital transformation. Paradoxically, prioritising a mode of data sharing that makes it available for ‘anyone to use’ may sometimes mean that the data is useful for no-one, or at least not directly usable by any specific team in a particular public service delivery context.

We demonstrate that in order to develop a strong data ecosystem within public sector, there is benefit from having appropriately skilled data intermediaries, who can facilitate the flow of data in a manner that directly supports the organisation's public service delivery. This is crucial for building business cases that justify the costs of maintaining data flow and ensuring a constant attention to data quality, relating to scope for use and value as a resource. Our research indicates that achieving digital transformation involves developing a data-driven culture, combining working practices and technical infrastructure centred on creating value with data. In our estimation, most local authorities within Scotland are at an early stage of developing this culture.

We recognise the limitations of the findings presented here. For reasons of space, we did not delve into the important theme of data quality (Otto, 2015; Redman, 2013; Wang & Strong, 1996). Furthermore, we note the limited scope of the cases selected and the range of empirical data sources. For future research, we recommend more extensive analysis into how the mechanisms and cultural norms within local government determine the extent to which data intermediaries can successfully instigate or consolidate Service Support data access and, ultimately, use. While we have argued that the Data Publication and Service Support approaches are complementary, more investigation is required to tease out this relationship in practice. We consider Participatory Action Research (Chevalier & Buckles, 2019) to be an appropriate method to further explore the components of a culture that values data in a practical manner. Given the particularities and heavily context-dependent realities of each instance of real-life local government data-in-use, this could be an impactful and insightful approach for exploring the extent of a pro-active internal organisational culture of data.

Notes

- 1 Now rebranded as Open Data Glasgow: <http://data.glasgow.gov.uk/>
- 2 There was a wave of UK public sector bodies establishing open data portals around this time – related to national policy and funding incentives in this regard e.g., the UK Government signed up to the G8 Open Data Charter in 2013 (<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>) and in the absence of better metrics, the main criterion of success was often taken to be the number of datasets, regardless of quality or relevance.
- 3 At the time of writing, the FCGP dashboard is no longer available online.
- 4 <http://data.edinburghcouncilmaps.info>
- 5 The Comma Separated Values (CSV) format is a non-proprietary standard for representing tabular data.

References

- Anderson, Carl. (2015). *Creating a Data-Driven Organization: Practical Advice from the Trenches*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc.
- Chevalier, Jacques, & Buckles, Daniel. (2019). *Participatory Action Research: Theory and Methods for Engaged Inquiry* (2nd ed.). London: Routledge.
- Dawes, Sharon S. (2009). Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain future. *Government Information Quarterly*, 26 (2), 257-264. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.003>.
- Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS). (2017). *United Kingdom Digital Strategy*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>.

- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon, & Tinkler, Jane. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
- Edinburgh Living Lab. (2019). Projects: Data and Design for Property Planning. Retrieved from <https://www.edinburghlivinglab.org/projects/data-and-design-for-property-planning> [3 July 2020].
- Fitzgerald, Michael, Kruschwitz, Nina, Bonnet, Didier, & Welch, Michael. (2014). Embracing Digital Technology: A New Strategic Imperative. *MIT Sloan Management Review*, 55 (2), 1-12.
- Frach, Lotte, Fehrmann, Thomas, & Pfannes, Peter. (2017). Measuring Digital Government: How to Assess and Compare Digitalisation in Public Sector Organisations. In Svenja Falk, Andrea Römmele, & Michael Silverman (Eds.), *Digital Government: Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens* (pp. 25-38). https://doi.org/10.1007/978-3-319-38795-6_2.
- Future City Glasgow & Pidgin Perfect. (2015). *Future Maps: Sourcing City Data from Citizens*. Retrieved from: <https://futurecity.glasgow.gov.uk/pdfs/FUTURE%20MAPS%20FINAL%20REPORT.pdf>.
- Glasgow City Council. (2020a). Community Mapping | Future City Glasgow. Retrieved from <https://futurecity.glasgow.gov.uk/community-mapping/> [24 June 2020].
- Glasgow City Council. (2020b). Future City Glasgow. Retrieved from <https://futurecity.glasgow.gov.uk/> [28 June 2020].
- Glasgow City Council. (2020c). Social Transport Demonstrator | Future City Glasgow. Retrieved from: <https://futurecity.glasgow.gov.uk/social-transport/> [28 June 2020].
- Gregor, Shirley. (2006). The Nature of Theory in Information Systems. *MIS Quarterly*, 30 (3), 611-642. <https://doi.org/10.2307/25148742>.
- Heimstädt, Maximilian, Saunderson, Frederick, & Heath, Tom. (2014). Conceptualizing open data ecosystems: A timeline analysis of open data development in the UK. *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government 2014*, 245-255.
- Hofman, Wout, & Rajagopal, Madan. (2014). A Technical Framework for Data Sharing. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9 (3), 45-58. <https://doi.org/10.4067/S0718-18762014000300005>.
- Homburg, Vincent. (2018). ICT, e-Government and e-Governance: Bits & bytes for public administration. In Edoardo Ongaro & Sandra V. Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 347-361). Springer.
- Kitchin, Rob, & McArdle, Gavin. (2017). Urban data and city dashboards: Six key issues. In Rob Kitchin, Tracey P. Lauriault, & Gavin McArdle (Eds.), *Data and the City* (pp. 111-126). <https://doi.org/10.4324/9781315407388>.
- Layne, Karen, & Lee, Jungwoo. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18 (2), 122-136. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1).
- Lee, Samuel, & Estefan, Felipe. (2013, April 4). Understanding the Demand for Open Financial Data. Retrieved from World Bank Blogs website: <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-the-demand-for-open-financial-data> [26 February 2020].
- Leleux, Charles, & Webster, C. William R. (2018). Delivering Smart Governance in a Future City: The Case of Glasgow. *Media and Communication*, 6 (4), 163-174. <https://doi.org/10.17645/mac.v6i4.1639>.
- Lindgren, Ida, Madsen, Christian Østergaard, Hofmann, Sara, & Melin, Ulf. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36 (3), 427-436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>.
- Lusch, Robert F., & Nambisan, Satish. (2015). Service Innovation: A Service-Dominant Logic Perspective. *MIS Quarterly*, 39 (1), 155-175. <https://doi.org/10.25300/MISQ/2015/39.1.07>.
- Mars, Matthew M., Bronstein, Judith L., & Lusch, Robert F. (2012). The value of a metaphor. *Organizational Dynamics*, 41 (4), 271-280. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2012.08.002>.

- Mason, Hilary, & Patil, D. J. (2015). *Data Driven: Creating a Data Culture*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc.
- mruk. (2017). *Building a Future City – Future City Glasgow evaluation*. Retrieved from Glasgow City Council website:
https://futurecity.glasgow.gov.uk/reports/12826M_FutureCityGlasgow_Evaluation_Final_v10.0.pdf.
- Nicoll, Vivienne. (2015, March 31). Website to help alcohol abuse sufferers. *Glasgow Times*. Retrieved from:
<https://www.glasgowtimes.co.uk/news/13305138.website-to-help-alcohol-abuse-sufferers/>.
- Normann, Richard, & Ramirez, Rafael. (1993). From value chain to value constellation: designing interactive strategy. *Harvard Business Review*, 71 (4), 65-77.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). (2009). *Rethinking e-Government Services: User-centred Approaches*. Retrieved from:
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264059412-en>.
- Open Knowledge Foundation (OKFN). (n.d.). Why open data? Retrieved from: Open Knowledge Foundation website: <https://okfn.org/opendata/why-open-data/> [19 June 2020].
- Oliveira, Marcelo Iury S., Lima, Glória de Fátima Barros, & Lóscio, Bernadette Farias. (2019). Investigations into Data Ecosystems: a systematic mapping study. *Knowledge and Information Systems*, 61 (2), 589-630. <https://doi.org/10.1007/s10115-018-1323-6>.
- Orlikowski, Wanda J., & Lacono, C. Suzanne. (2001). Research Commentary: Desperately Seeking the “IT” in IT Research – A Call to Theorizing the IT Artifact. *Information Systems Research*, 12 (2), 121-134. <https://doi.org/10.1287/isre.12.2.121.9700>.
- Otto, Boris. (2015). Quality and Value of the Data Resource in Large Enterprises. *Information Systems Management*, 32 (3), 234-251. <https://doi.org/10.1080/10580530.2015.1044344>.
- Parsons, Mark, & Fox, Peter. (2013). Is Data Publication the Right Metaphor? *Data Science Journal*, 12 (0), WDS32-WDS46. <https://doi.org/10.2481/dsj.WDS-042>.
- Peltoniemi, Mirva, & Vuori, Elisa. (2008). Business Ecosystem as the New Approach to Complex Adaptive Business Environments. Retrieved from:
[/paper/Business-Ecosystem-as-the-New-Approach-to-Complex-Peltoniemi-Vuori/586407b38cc3bb0560ff9941a89f3402e34ee08b](http://paper/Business-Ecosystem-as-the-New-Approach-to-Complex-Peltoniemi-Vuori/586407b38cc3bb0560ff9941a89f3402e34ee08b) [26 June 2020].
- Redman, Thomas C. (2013). Data Quality Management Past, Present, and Future: Towards a Management System for Data. In Shazia Sadiq (Ed.), *Handbook of Data Quality: Research and Practice* (pp. 15-40). https://doi.org/10.1007/978-3-642-36257-6_2.
- Scottish Cities Alliance. (2018, March 13). Scotland's 8th City – the Smart City. Retrieved 2 March 2020, from <https://www.scottishcities.org.uk/media/blog/scotlands-8th-city-the-smart-city>
- Scottish Government. (2020, 01). Digital: Using data effectively. Retrieved from:
<https://www.gov.scot/policies/digital/data/> [1 June 2020].
- Symons, Tom. (2016). *Wise Council: Insights from the cutting edge of data-driven local government*. Retrieved from Nesta website: <https://www.nesta.org.uk/report/wise-council-insights-from-the-cutting-edge-of-data-driven-local-government/>.
- Van Dijck, José. (2014). Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. *Surveillance & Society*, 12 (2), 197-208.
<https://doi.org/10.24908/ss.v12i2.4776>.
- Van Veenstra, Anne Fleur, Klievink, Bram, & Janssen, Marijn. (2011). Barriers and impediments to transformational government: Insights from literature and practice. *EG*, 8 (2/3), 226–241.
- Wang, Richard Y., & Strong, Diane M. (1996). Beyond Accuracy: What Data Quality Means to Data Consumers. *Journal of Management Information Systems*, 12 (4), 5-33.
- Watt, Ian. (2018, June 19). Scottish Open Data – how do we get there? Retrieved from: CodeTheCity Studio website:
<https://codethecity.co.uk/2018/06/19/scottish-open-data-how-do-we-get-there/> [21 June 2020].
- Wessel, Laurie, Baiyere, Abayomi, Ologeanu-Taddei, Roxana, Cha, Jonghyuk, & Blegind-Jensen, Tina (2020). Unpacking the difference between digital transformation and IT-enabled organizational transformation. *Journal of the Association for Information Systems*. Retrieved from:

<https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/item/qyv8v/unpacking-the-difference-between-digital-transformation-and-it-enabled-organizational-transformation>.

West, Darrell M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64 (1), 15-27.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x>.

Contact the authors:

Lucille Tetley-Brown, M.Sc., UNU-EGOV and University of Glasgow, School of Social & Political Sciences, Adam Smith Building, Bute Gardens, Glasgow, G12 8RT, Scotland, United Kingdom, Email: Lucille.Tetley-Brown@glasgow.ac.uk.

Prof. Ewan Klein, PhD, Professor Emeritus of Language Technology, University of Edinburgh, School of Informatics, Edinburgh EH8 9AB, United Kingdom, Email: ewan@inf.ed.ac.uk.

*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

across organisations (Heuermann, Jürgens, Adelskamp, & Krins, 2018; Luna-Reyes, Gil-Garcia, & Cruz, 2007). However, the very concept of network-based collaboration collides with some cardinal administrative doctrines and traditional bureaucratic coordination (Scharpf, 1993; 2000), which makes the OAA's implementation a particularly complex and challenging endeavour and, for this research purpose, justifies framing it as an extreme case with the potential to deviate from usual practices (Yin, 2014). In this context, this paper seeks to answer the following questions:

How can such a multi-level, network-based collaboration be established in a federal system characterised by strong coordination requirements? What are the associated challenges and what measures can be taken to effectively address them? Can we observe a shift towards more lateral, network-based approaches, or does the OAA's implementation process facilitate more traditional patterns of control?

While recent research has mainly focused on the technical feasibility of the policies designed, less is known about the dynamics involved in developing and implementing new digital policies. As it stands, complex public networks such as those required by the OAA challenge traditional patterns of control, especially when multiple organisations are responsible for successful service delivery. Assigning responsibility, as well as measuring and rewarding good performance, are inherently more difficult in network-based structures than in hierarchical principal-agent structures (Klijn & Koppenjan, 2014). Scholars widely agree that for the successful implementation of cross-boundary projects, the public sector has to move beyond traditional principal-agent structures and instead employ more facilitative and flexible institutional responses. This usually requires new ways of working based on consultation, experimentation, and the strengthening of transparency (Crosby, 't Hart, & Torfing, 2017; Vangen & Huxham, 2003). In contrast to the overtly positive assessment of collaboration as a driver and source of innovation (Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2019), more traditional public administration and policy theory puts forward a more sceptical picture of collaboration, noting the predominance of phenomena such as negative coordination or 'silozation' in bureaucracy (Mayntz & Scharpf, 1975). Some studies also give reason to believe that ICT-related projects tend to exacerbate ubiquitous government coordination problems and thus serve to strengthen existing organisational patterns of command and control (Cordella & Tempini, 2015; Fountain, 2001). This has led some to question the panacea of collaboration and reiterate the importance of authoritative intervention when managing public networks (Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013; Wegrich, 2018). However, solid empirics on proven formal (i. e. structures, procedures, rules) and interpersonal approaches for steering and coordinating ICT-related networks remain scarce. Indeed, while studies on leadership for collaboration are manifold, the scope and impact of leadership in digital environments have been highlighted as a current gap in public administration literature (Roman, Van Wart, Wang, Liu, Kim, & McCarthy, 2018). In addition, research has pointed to the need to better understand the nature and design of digital services at the process level (Mergel, Edelmann, & Haug, 2019).

In this paper, we take up this controversial debate and address this void. We argue that collaboration can be an effective strategy to make a significant contribution to digital transformation, assuming that the appropriate formal and interpersonal public management interventions are taken.

To demonstrate this, we draw on the OAA as an in-depth single case study with analysis based on extensive desk research and six semi-structured expert interviews.

Our analysis particularly takes into consideration the collaborative arrangement driving the OAA's programme implementation, which is primarily led by the Ministry of Interior, Building and Community (BMI) and the Federal IT Cooperation (FITKO), a joint federal and state government IT agency, and the operative arm of the IT Planning Council (IT-PC). The IT-PC is based on a state treaty on IT and, since its establishment in 2010, has acted as the central body responsible for national IT collaboration. The members of the IT-PC consist of the federal government Chief Information Officer (CIO) and one politically appointed representative from each state. Most states have appointed the state secretary¹ responsible for IT as their IT-PC representative. The chair annually rotates between federal and state governments, with the states being represented in alphabetical order. In addition, the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information and three representatives of local government sent by the local authorities' national associations may attend the council meetings in an advisory capacity.

Our findings shed light on certain challenges that have arisen throughout the process, and on if and how institutional design and leadership, two impactful components of what Jacob Torfing (2019) calls the 'public management toolbox', have exerted a positive influence on the event of implementation.

We, therefore, make three overarching contributions to the literature. First, our work provides key insights on the complex governance mechanisms of a highly relevant, yet largely unexplored case, which, although situated in the German context, can be considered pertinent to all EU member states. Second, it explores the interlinkages of a major digital reform and the concept of collaboration. Finally, it puts into perspective the debate about how to shape institutional arenas and how the relevant stakeholders can be motivated to actively engage, share knowledge, and provide procedures for which decision-makers can be held accountable (Ansell & Gash, 2007; Torfing, 2019).

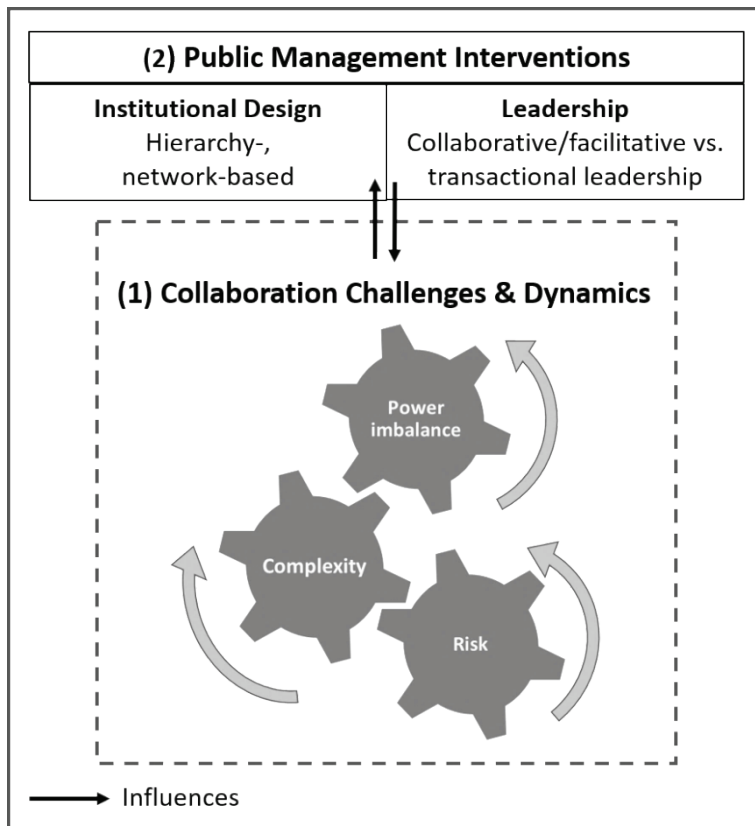
The remainder of the paper is structured as follows: We first introduce our conceptual framework and then outline our approach to data collection and analysis. After presenting our empirical results, we conclude with a discussion and recommendations for future research avenues in this field.

2 Theoretical framework

Several scholars cite factors considered relevant for digital project implementation that directly mirror collaborative governance frameworks (Chen & Lee, 2018; Elnaghi, Alshawi, Kamal, & Weerakkody, 2019). Against this backdrop, we derive our conceptual framework and expectations from models of collaborative governance (Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011; Torfing, 2019) and embed it in the particular case of the OAA. Within this scope, this paper studies complexity, risk, and power imbalance as three core challenges of collaborative governance (Ansell & Gash, 2007; Crosby & Bryson, 2010; Klijn & Koppenjan, 2014; Osborne & Brown, 2011), and argues that successful implementation of cross-cutting efforts depends on whether and how the three challenges are addressed through institutional design and leadership (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2011; Torfing, 2019). Since we are also interested in the 'interplay' between different public actors, we complement these approaches by focusing on an intragovernmental perspective (*Figure 1*, see also Breugh, Hammerschmid,

Rackwitz, & Palaric, 2020; Rackwitz, Hammerschmid, Breugh, & Palaric, 2020). The following section introduces each variable of interest.

Figure 1: Conceptual framework to understand intergovernmental collaboration



Source: own elaboration based on Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011; Torfing, 2019.

Collaborative challenges and dynamics

Collaboration in our framework is understood as an iterative process in which (1) collaboration challenges and dynamics and (2) public management interventions have a reciprocal effect. Complexity, risk, and power imbalance are intertwined dynamics present in every collaboration effort.

Complexity reflects the dynamics of the system's components and their relationships (Klijn & Koppenjan, 2014). It ultimately does not rise with the amount, but rather with the diversity of actors involved in a project, as this is a factor closely related to a higher level of uncertainty associated with the network (Gil-Garcia, Guler, Pardo, & Burke, 2019). The more heterogeneous the collaboration, the larger the amount of negotiation, and the more difficult it is to anticipate participant behaviour and outcomes (Chen & Lee, 2018). The reasons why complexity increases in collaborative arrange-

ments are various but can often be traced to competing or misaligned frames of references (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011; Klijn & Koppenjan, 2014). Complexity within the context of digital projects includes unique problems and repercussions for specific agencies and ministries which may have their own legal frameworks which are at odds with top-down, government-wide ICT initiatives, as well as the complexity of the technology itself (Luna-Reyes, Gil-Garcia, & Cruz, 2007) and its capacity to be adopted (Liu & Zheng, 2018; Mergel, Gong, & Bertot, 2018).

The second dynamic in the model is risk. Engaging in collaborative networks poses substantial risks for public actors who, faced with limited control over the outcomes of collaborative arrangements, may seek to “protect the turf” of their organisation (Hinterleitner, Tomenendal, & Bressemer, 2015; Hood, 2002). These risks are multi-faceted and may hinder the process of collaboration, since they lead to a higher degree of uncertainty, and thus may result in even greater risk-aversion especially in public organisations with little risk tolerance. For example, involving different people not only means raising complexity but enhancing the risk that more actors can exploit the innovative process to their advantage (Hartley, Sørensen, & Torfing 2013), often favouring those with greater power per se. The potential for risk dispersion among a group of actors, on the other hand, may spur the collaboration’s initiation and prospect (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). While this appears to be characteristic of collaborative settings in general, some have noted that the stakes could be even higher within the context of ICT development because of the mix of high initial financial investments, bureaucratic and legal rules of accountability, and high rates of failure (Mergel, 2016; Neumann, Matt, Hitz-Gamper, Schmidhuber, & Stürmer, 2019).

The last dynamic refers to the concept of power imbalances. Power is always a critical factor in complex, cross-sectional efforts, since moving to ‘joined-up’, integrated solutions ultimately requires the affected agencies/departments to give up certain established power relationships (Elnaghi, Alshawi, Kamal, & Weerakkody, 2019). Power imbalances can result from unequally distributed capacity, infrastructure, (IT) knowledge, skills, and expertise, and fluctuate with the actors’ goals, resources, positions, and opportunities (Ansell & Gash, 2007; Choi & Robertson, 2013). This aspect is closely interrelated with risk perception because the weaker might expect a power gain throughout the process of joining forces, while the stronger fears a power loss due to distribution. Power imbalances, however, may not be an issue when working with partners that complement the organisations’ own skills and knowledge, especially in the early stages of an ICT-related collaboration project (Picazo-Vela, Gutiérrez-Martínez, Duhamel, Luna, & Luna-Reyes, 2018).

Despite the consensus that complexity, risk, and power imbalances play a pivotal role in collaboration dynamics, the right types of institutional design, coupled with adequate leadership skills have been shown to reduce their detrimental impact. This will be examined in the following section.

Institutional design

Institutional design reflects established sets of formal and informal rules that structure interactions and seek to align them to the project’s purpose (Klijn & Koppenjan, 2014), a role which is critical for establishing project legitimacy (Ansell & Gash, 2007). Hav-

ing ground rules and process legitimacy may help to relieve scepticism and thus risk perception related to equity or power imbalances especially for collaborative projects associated with high degrees of uncertainties (Chen & Lee, 2018; Gil-Garcia, Guler, Pardo, & Burke, 2019). With regards to institutional design, we make the distinction between two ‘archetypes’, those being either hierarchical (e.g. bureaucracy, rules, and regulations) or network-based (fora for consultation, joint bodies, and transparency) approaches (Ansell & Gash, 2007; Torfing, 2019). In implementation practice, however, we expect to observe a hybridisation, especially concerning different project stages, project sizes, and subsequent structures. For instance, top-down, rules-based approaches can be useful to establish trust early on, but once this trust is established, hierarchical structure can transition to more bottom-up approaches (Eriksson, Andersson, Hellström, Gadolin, & Lifvergren, 2020). Closely related, centralised distributed models involving a ‘core agency’ may induce power inequalities, but often have been found to be the best way to tackle large scale collaborative efforts that span many realms of responsibilities, as they may reduce costs and complexity due to better direction and goal alignment. By contrast, more equally distributed modes introduce cost-sharing benefits and encourage the pooling of ideas (Kwon, Pardo, & Burke, 2006). These considerations provide the basis for our first expectation.

Expectation 1: Institutional designs that blend both hierarchy and network structures are best suited to handle the complexity, risk, and power dynamics of digital projects. Moreover, structures that specifically utilise a lead organisation, yet remain participatory, tend to be able to manage these dynamics more effectively.

Leadership

Scholars have noted that the complexity of collaborative approaches, especially in digital environments may be more suitable to holistic rather than traditional leadership approaches (Mergel, Edelman, & Haug, 2019; Roman, Van Wart, Wang, Liu, Kim, & McCarthy, 2018). Collaborative leadership emphasises the importance of promoting and enticing active participation and group dynamics (Lasker & Weiss, 2003) by focusing on empowering, building trust, and encouraging ‘out-of-the-box thinking’ (Ansell & Gash, 2007; Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013).

However, despite the rather open and fluid structures available for potential collaborations, public organisations still operate in largely hierarchical structures and accountability remains an important aspect of their work. These environments require leadership skills that are attuned to these conditions, bringing more traditional, so-called transactional forms of leadership into play. Transactional leaders are modelled as ‘negotiating agents’, enticing followers to comply with rules and regulations to achieve their expected results (Ruggieri & Abbate, 2013). They are usually characterised as goal-setters, who monitor behaviours and resort to reward and sanctions where necessary (Ricard, Klijn, Lewis & Ysa, 2018). When processes are strongly distributed horizontally and vertically within and outside the organisation, the complexity of performing tasks increases, which is further triggered by a lack of clear hierarchical control forms (Klijn & Koppenjan, 2014). This indicates that it is not simply a question of either/or with regards to empirical explorations of leadership but collaborative and transactional are alternative means of problem-solving. We thus do not expect to find a

dichotomy of one leadership type or the other. Rather, we believe leaders to be ‘multi-faceted’ (Van Wart, 2003) and to employ a ‘contingency approach’ (Ansell & Gash, 2007), as they adapt their tactics to reflect volatile environments (Fountain, 2001). This, we argue, has made hierarchical intervention complementary rather than obsolete, which leads to our second expectation.

Expectation 2: Collaborative and transactional leadership skills are complementary approaches which are necessary to address the digital collaboration challenges related to complexity, risk, and power struggles. A key feature of this relationship is the leaders’ ability to adapt their tactics to the circumstances, especially given the multi-staged nature of digital collaborative projects.

3 Method and data

A single case study design has been selected in order to allow for an intensive study of specific perceptions and behaviours (Yin, 2014) which can be extrapolated to understand similar instances (Gerring, 2007). The rationale for the case selection was to see whether theoretical claims of collaborative governance frameworks can be applied to an extreme case which potentially deviates from usual occurrences (Yin, 2014). The underlying assumption is that “atypical or extreme cases often reveal more information because they activate more actors and more basic mechanisms in the situation studied” (Flyvbjerg, 2006, p. 229). By selecting the specific case of the OAA, we also sought to pinpoint potential peculiarities that arise in the context of innovative collaborative endeavours that pursue the specific aim of accelerating digital government transformation. The OAA is extreme in the sense that it requires an unprecedented cross-cutting approach of intergovernmental collaboration within a highly institutionalised yet fragmented setting. Additionally, the OAA is a case which involves the federal government intervening to an unusually large extent, given the significant degree of autonomy of its member states (see German *Vollzugsföderalismus*).

In conducting this single case study, we have chosen extensive document analysis and expert interviews as methods of inquiry. Desk research enabled us to begin collecting information on the context of the case and the key categories of the theoretical framework. Documents that were assessed included government policy documents, websites, as well as a thorough review of the academic literature.

To complement the document analysis, six semi-structured interviews were conducted. Those interviewed were representatives from the two leading OAA authorities (BMI and IT-PC), government representatives from state and local government levels, and a consultant strongly involved in the implementation of the OAA.

The interviews took place from February to April 2020 and were conducted in German, mostly at the workplace of the interviewees, and lasting on average one hour. All interviews were recorded verbatim and are stored on a secure server of the authors’ university. In order to ensure that all relevant variables were covered at least once during the interviews, a structured interview guideline comprised of eleven questions was used. Due to the complexity of the case, the interview guide was based on open-ended questions and refrained from providing narrow definitions and operationalisation. This was essential to obtain objectivity, reduce potential cognitive biases, and avoid an overload of questions. Questions were clustered into the following three parts: introductory (e.g. what do you perceive as the most relevant drivers leading to the estab-

ishment of this collaborative arrangement?), core (e.g. how far did power imbalances between the actors constitute a challenge for the collaboration success?), and ‘wrap-up’ (e.g. what would you do differently if you could start the collaboration again?). All interview data were analysed and evaluated in a cross-check by two researchers who applied an overarching, uniform framework derived from the literature. This framework included the following categories: contextual information, the primary challenges that evolved during the collaboration process, and the kind of public management interventions enacted to cope with these challenges. These categories were not only used to organise the information according to the theoretical expectations but also to allow for newly emerging themes.

4 Results

4.1 Challenges

Although the choice of “just do it” as the motto for the OAA was “very untypical for Germany”, it was an effective approach to mobilise both stakeholders and government action, according to one interviewee. At the same time, the BMI as the main driver of the OAA was aware of the necessity for collaboration. According to the project coordinator, there was a clear need “to approach this enormous task together based on a division of labour at all government levels. We need[ed] a comprehensive structure focused on collaboration” (Klein, 2018). The federal government CIO also pointed to strong collaboration between all government levels as vital to a successful implementation of the OAA (Vitt, 2019). One of the interviewees described how in his “experience of 20 years as a federal junkie” he has seen that force does not work. He referred to the importance of establishing a consensual approach by “understanding that collaboration will achieve more than using a sledgehammer”, which involves an enduring effort “to build up the trust” among the various actors and especially among the states.

Complexity

Complexity was stated as the crucial challenge to the implementation of the OAA. The scope of the OAA is vast, covering the federal government, 16 states, about 11,000 local governments, and 575 services, and presents a highly demanding task for the generally rather fragmented and decentralised system of German public administration. Interviewees described the OAA as a “mammoth task” and a “marathon” that would not only encompass the entirety of German public administration but also all policy areas and the establishment of new digital infrastructure and architecture. One report by the National Regulatory Control Council (*Normenkontrollrat*, NKR) argued that the 460 state and local government services addressed by the OAA would necessitate approximately 180,000 implementation projects (NKR, 2019a, S. 57). Given the remaining period of less than three years, this amounts to approximately 60,000 implementations per year.

The fragmented German landscape was also reflected in the many different state IT providers (albeit not all were involved in the OAA architecture) and numerous state

agencies (FITKO, ITZ Bund, and a newly established e-government agency) which led to inadequate implementation capacities (NKR, 2018). The implementation also suffered from insufficient staffing. Attempts to tackle this deficit were again hampered by complexity due to the rather lengthy and ineffective recruitment and personnel procedures, which in turn had a negative effect on attracting the involvement of IT experts necessary for the project's success (NKR, 2018). In this regard, a joint capacity development program would have been beneficial for reducing complexity, as one interviewee noted.

While the complexity owed itself to the large number of heterogeneous actors and services at different government levels, the interviewees also noticed a very high level of complexity with regards to the technical infrastructure. Due to the diversity of the already existing functions, this was viewed less as technical complexity and more as "political complexity" closely related to imbalanced power positions. Argumentation was often dominated by state-specific perspectives, making it "difficult to reach a joint commitment." This was the case regarding the development of the joint portal, which some interviewees described as the "biggest conflict field" of the OAA's implementation. Whereas the federal government favoured a unified portal, the states pushed for a more decentralised solution which allowed them to keep their existing portals.

In addition, the OAA called for a radical departure from a fairly well-established system of negative coordination. The difficulty of achieving horizontal coordination within the federal government was visible in the IT-PC (*IT Planungsrat*), which, together with the BMI, is formally responsible for coordinating public administration reform and digitalisation at the federal government level. According to our interviews, the self-interest of individual states and the federal government often dominated, and it was still difficult to consider the OAA as a collaborative effort. The principle of consensus practiced in the IT-PC led to "rotten compromises" since certain topics such as shared portal or service accounts tended to be "discussed endlessly and mutually blocked" in favour of individual states' self-interests. The NKR also criticised that "traditional reflexes and defensive attitudes can be observed frequently" and were considerably "time-consuming and annoying" (NKR, 2019b, S. 10). A lack of clear responsibilities further added to the complexity. One unforeseen issue was that the OAA, unlike other laws, managed responsibility with the principle "everybody supports everybody, and nobody will do it himself." However, this approach had the consequence that, especially in the early phases, nobody felt responsible, and "everybody always pointed to the other." According to one interviewee, it was thus necessary to first increase identification with the project and clarify interdependencies, i. e. "to bring the OAA into their heads. OAA belongs to all of us instead of somebody else." This multi-level complexity, compounded with a deeply legalistic tradition and the lack of an existing general collaboration culture resulted in the project becoming slow and cumbersome, compared to the early projections for the project.

Risks

According to the interviewees, the several existing risks were less prevalent than the challenges related to complexity and power. With regard to their digitalisation efforts, the interviewees referred in particular to "commitment risks". The rather hesitant

commitment of states to collaborate stemmed from the “risk of sunken investments and the fear of having to discontinue already developed solutions or pet projects.”

There was a high risk of uncertainty associated with the project, primarily in dealing with the issue of “reuse”, or in other words how to ensure that solutions developed by one actor could be taken up by other states and local governments. This has had significant financial implications and has been further fuelled by the lack of adequate federal e-government architecture to support the reusability and combinability of solutions (NKR, 2019a, p. 57). The initial implementation phase was also characterised by a rather high scepticism among the states because the OAA had been pushed by the federal government and its accelerated legislation had not allowed the states much involvement and preparation. This lack of initial information and transparency increased uncertainty among the states and with it the perceived risk of losing control over processes and outcomes. The prevalent tendency towards risk aversion, however, was understood as an inherent characteristic of German public administration, which was described by one interviewee as written in the “DNA of public administration.” Without fundamentally changing risk perception, demands for a new “error culture” were therefore seen as theoretical rather than practical.

Power imbalances

Power imbalance was a key obstacle throughout the OAA’s development, for which the interviewees indicated three different, fluctuating causes. The first related to the fairly strong position of the BMI as opposed to others in the collaboration, which was a result of its leadership role at the federal level, a substantial budget, and broad support from consultants. According to the interviewees, this had a significant impact on the implementation dynamics and often led to a certain degree of mobilisation towards ideas specifically supported by the BMI. However, this rather negative perception changed over time, and the BMI was increasingly found to be supportive in times of rising pressure.

A second aspect was the high degree of heterogeneity between the states with regard to size, budgetary strength, digitalisation progress, and operational capacity in the form of their existing IT providers. The three largest and most powerful federal states of Baden-Württemberg, North Rhine-Westphalia, and Bavaria were particularly less inclined to collaborate in the earlier implementation phase (NKR, 2018). Other states with less power and resources, which were thus more aware of their dependencies, tended to collaborate more. The general dynamic benefited greatly as all the states became more willing to work together and to take the lead in thematic areas.

Finally, there was a distinct power imbalance at the municipal level regarding representation and resources. The OAA only addresses federal and state governments, which has sparked considerable debate whether local governments are legally bound to implement the OAA. The significantly weaker position of local government is also reflected in the structure of the IT-PC, in which they only have an advisory role. This has been a distinct obstacle to successful implementation, as the majority of German public service provision takes place at the local level. One interviewee argued that, while states often have a sense of self-awareness that enables them to act independently, local governments tend to appreciate central coordination and support, an approach more in

line with the federal rather than state perspective. In addition, unequal resource distributions at the local level meant that large cities had significantly higher personnel and financial capacities to steer the OAA's implementation.

4.2 Public management interventions: Institutional design and leadership, and their effectiveness

The implementation of the OAA required a critical mixture of formal coordination, and pragmatic decision-making (NKR, 2018). However, the interviewees indicated that success was dependent on committed individuals practicing appropriate leadership styles, while significant efforts aimed at creating the necessary structures for overcoming the challenges during the collaboration.

“You first always try to find organisational answers, but they do not exist... In my experience, the more you work with structures, the more you realise that it does not work. But of course, you must have them.”

To address the complexity, the OAA's diverse tasks were organised and split into 14 thematic fields to enable manageable packages and an effective division of labour. The responsibility for each thematic field was jointly taken up by one federal ministry and at least one federal state on a voluntary basis. With the help and integration of other states and local governments, they worked to digitalise all public services within the designated field and provided the results to all other governments. For the development of digital services, the BMI organised a series of “digital labs” (*Digitalisierungslabore*). These digital labs followed the principles of user orientation and interdisciplinarity and brought together administration experts, designers, and users to develop ideas, prototypes, and implementation concepts. Although these laboratories have created a forum in which different federal levels may converse, the most critical areas are not yet being adequately considered and addressed, according to one interviewee. For example, one of the most relevant issues that needs to be further discussed in an open collaborative format is the necessary legal implementation frameworks. Current legislation has to be partially adapted, otherwise, the existing legal situation may restrict or even halt the collaboration and implementation of individual projects, and the innovative ideas originating from the digital laboratories will be ultimately undermined.

Regarding modifications and operations, there was a fairly strong consensus among interviewees that it required determined action utilising a combination of central control and decentralised implementation. In particular, the logic of the thematic fields was aimed at “distributing manageable packages on many shoulders”, while establishing structures that could simultaneously bring all parties together and create steering and monitoring mechanisms to ensure oversight and avoid duplication. Some of these thematic fields were, however, distributed in such a way that no intensive horizontal cooperation was required. Breaking down longer-term goals into actionable measures and determining small wins also helped to alleviate some of the ambiguity and complexity by showing incremental progress. Another mechanism employed to deal with the complexity and related conflicts was to postpone certain projects, such as the joint portal and some less relevant public services.

A clear example of risk related to loss of power and, particularly, the threat of forced transfer of power from one ministry to another in the modernisation process. In

this regard, a “kind of shuttle diplomacy” was crucial to recognise and bring together the – often hidden – concerns of relevant actors, sometimes with the help of others such as the Federal Chancellery. Understanding these constellations of interests first proved time-consuming but was ultimately necessary to develop sustainable solutions. According to one interviewee, communication and transparency were essential in order to engage those involved with the risk of failure and “enliven the principle of the division of labour and rely on others”.

The risk of failure was further inherent in the open implementation structure of the OAA. Instead of being discouraged by this highly uncertain endeavour, the NKR advocated for instilling an explorative and less risk-averse mindset. They encouraged all actors to avoid both duplication of work and stagnation due to waiting for a perfect plan, and instead organise and support collaboration and synergies aiming at high implementation speed and quality (NKR, 2018).

The implementation via thematic fields and digital laboratories was documented in a continually updated “digitalisation guide” intended to standardise the procedure and provide a frame of reference for all participating parties. Further measures included providing working materials to all staff involved and learning through cross-project exchanges, an approach which assisted in reducing complexity and risk perception by enabling joint sense-making, trust-building, and clearer interdependencies. In addition, as recognised by one interviewee, “digitalisation only with IT and without topical field experts does not work”, and project leaders have worked to invite external expertise to the laboratories to enhance cognitive variety and avoid inertia.

The IT-PC, together with its operational arm, FITKO, and the BMI, aimed to structure the overall project, ensure its progress, and establish a monitoring and reporting system. However, its function as a central and “extremely formal” decision-making body also acted as a counterpart to the “new spirit of collaboration” found in the rather informal work of the digital laboratories and thematic fields. While the IT-PC was originally planned as a rather open and agile entity leaving leeway for those invited to join, it eventually developed into an extremely dense administrative system over time. This deviation may reflect the rigidity and prevalence of the established institutional structures, wherefore the NKR described it as a necessary task of political leadership to shape a “positive joint narrative (...) which shows the opportunities coming with increased collaboration” (NKR, 2019b, S. 10). However, the fact that initial implementation experience evoked these particular formal structures may also show their relevance for the maintenance of the OAA’s dynamic system.

Interestingly enough, power was vertically distributed within the IT-PC, as it was less the political and heterogenous official IT-PC than the subordinated Secretary-General meeting with its highly committed and strong personalities that proved essential for driving implementation. In this subordinated body, due to the comparatively high level of personal continuity and consensual approach, trust could be built, which reduced the perceived risk of unexpected strategic turns by the partners to their advantage.

In addition, transparency was deemed important for internal as well as external communication, both of which proved relevant for reducing the risk of the project’s legitimacy declining within and outside the organisation. Monitoring the implementation process, for instance, was based on the principle of including a broad group of multiple actors, and interim results were not only documented but also made available online to

the general public, a relatively unusual approach for the German public administration. Presenting the project's process in a uniform and transparent manner also helped to counteract contested information and reduce complexity.

Effectiveness was highly dependent on interpersonal tactics. The interviewees widely agreed that formal structures were necessary to "make new ideas mainstream". However, given the strong procedural logic, high formalisation, and regulatory density of the German public administration, particular leadership skills associated with "visionaries" or "offenders by conviction" were described as pivotal to its success for such a risky, innovative endeavour with high uncertainties. Leaders were described as having to fulfil both enabler and trust-building roles in tandem with setting milestones and goals to provide direction. According to the interviewees, particularly in cases of tension and conflict, these competencies must be applied in informal communication networks rather than in formal committee structures (*Gremienstrukturen*).

"Care about others, provide a feeling of being taken seriously, safeguard interests, and bring advantage (...). You have to prove this, and then the process speeds up and they come out of their shells. With force and political attention, this is also possible but much less sustainable."

Although force was regarded as detrimental to the process of trust-building and of mitigating risk perception, decisive action by single leaders was seen as crucial, in particular, regarding the inclusiveness of the collaborative arrangement. To avoid stagnation, powerful leadership was responsible for careful personnel changes, which involved removing individuals blocking major developments, and attracting individuals less entrenched in the administrative system.

5 Discussion and conclusion

Sparked by high dissatisfaction with the progress of digitalisation and public service innovation, and the deteriorating position of Germany in international rankings, the OAA triggered an implementation dynamic very different from those observed over the last decade. The requirement to digitalise all public services and systematically build the necessary digital infrastructure at all government levels within five years represents a unique approach not yet attempted by any other European country. Despite their legal mandate, the two key coordinating bodies IT-PC and BMI faced substantial challenges regarding complexity due to heterogeneity, "commitment risks", and power imbalances. Inequalities further resulted from the higher power of those mandated to monitor the implementation as well as disparate capacities. It inevitably became clear how collaboration challenges in large-scale projects are interrelated, underscoring the importance of cost-benefit considerations when facing barriers to implementation. Trying to address one challenge through targeted measures may exacerbate another, and the management difficulty ultimately lies in striking a balance. It can be the case, for instance, that risks and power inequalities are reduced by distributing tasks "over several [different] shoulders", which, at the same time adds to institutional complexity and vice versa.

This paper has shed light on how the project has dealt with these issues through the use of careful institutional design and leadership. In fact, it revealed parallels between digital governance and collaborative public management literature, especially in signal-

ling the relevance of interpersonal skills over structure in handling ICT implementation. Yet, our analysis still leaves the question to consider whether these targeted and evidently impactful measures have relied on facilitative tactics with a tendency towards network-based approaches or on transactional means and/or traditional patterns of control?

Providing strong support for expectation 1, our analysis revealed that establishing a central coordinating partner while maintaining participatory practices at the working level, was an important way of balancing both the need for clear accountability measures while also supporting the flexibility of more collaborative forms of project management.

The examined case utilised both horizontal and vertical collaborative management approaches, and thus there was no overarching shift towards more lateral types of leading and organising digital service transformation. Rather, the actors involved in the OAA's implementation appeared to be inclined to use more vertical measures for the overall strategy/coordination and horizontal types for operations/implementation, whereas horizontal exchange was practiced rather on the working level within or across government departments.

Leadership played an important role in shaping developments. Individuals were described as pivotal for collaboration. A slight shift has already been observed towards a more collaborative leadership style, while it is still more an exception than the rule, which emphasises the importance of communication and the 'collaborative advantage' vis-à-vis sceptical partners, trust, and enabling rather than directing. However, transactional elements of leadership continue to occur. This can be largely attributed to existing bureaucratic structures, although transactional leadership measures were also recognised by interviewees as complementary means to problem-solving when approaches of consensus had yielded less optimal outcomes in the short run – an observation which constitutes solid evidence for expectation 2. In balancing both collaborative and transactional leadership styles, leaders needed to effectively mimic the hybridity of collaborative structures within government.

Despite showing clear similarities with expectations found in the collaborative governance literature, the case evolved in its unique way. This indicates that the stakes in a joint digitalisation project could be even higher than in other collaborative management settings, due to the comparatively unknown scope and impact, its pressing nature, and the fact that digitalisation affects all areas of government. Moreover, it reiterates the importance of system context as an additional, crucial factor with respect to digitalisation projects. Coming from a rather legalistic state, the OAA revealed some delegation of authority with a strong and intervening central decision-making body, a structure that did not lend itself well to more balanced, distributed modes of collaboration. While this may have helped to cope with the hurdles associated with large-scale, complex projects, it also calls into question the actual extent of intergovernmental network-based collaboration in the sense of established collaborative governance frameworks. However, as the analysis suggests, there can be different rationalities of action depending on the project's phase and maturity, which also links to the iterative nature of the collaborative dynamics and to previous literature (e. g. Ansell & Gash, 2007; Eriksson, Andersson, Hellström, Gadolin, & Lifvergren, 2020). Accordingly, challenges to collaboration may occur periodically, each requiring certain public management interventions at a time. Future studies could pursue this sequential approach to analys-

ing joint digitalisation efforts more closely and place findings in a comparative context to detect potential cross-case patterns, for instance in relation to past government projects or to a country with a unitary state structure. This would allow for an increased generalisability of our findings but goes beyond the intent of this paper.

Bearing in mind that the OAA is still in early stages of implementation, our analysis has made clear that a central, legitimate coordinator is essential to deal with the complexity of multi-level, top-down initiated digital endeavours. In keeping the existing organisational structure, the coordinator resorted to vertical measures in this case, although alternative motives initially existed, such as the proposed open and agile format of the IT-PC. This does not necessarily signal a step backwards but underscores that synergies between steering approaches can be expected, making hierarchy complementary rather than obsolete. The smaller, less formal arenas are suited to test lateral approaches (in this particular case the thematic areas, digital labs, and the Secretary-General meetings). In these contexts, the relevance of trust to achieve the necessary ‘cultural shift’ towards collaborative and digital approaches was repeatedly emphasised by interviewees. Building trust and a cycle of trial and error require both time and adequate personnel and financial continuity. While this may also be true for less extreme settings, an analysis of the OAA reveals a particular case which exposes the German government's limits, but also its capability to change. Given the additional resources from a new stimulus package, rising demand for online services due to Covid-19, and the joint commitment to carefully governed collaboration, the potential for digitalisation and its impact on systematic transformation within the German context are far from being exhausted.

Note

- 1 A civil service function second only to the minister of a state or federal ministry.

Bibliography

- Ansell, Chris, & Gash, Alison (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032.
- Bommert, Ben (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11 (1), 16-33. doi:10.1017/CBO9781316105337.006.
- Breaugh, Jessica, Hammerschmid, Gerhard, Rackwitz, Maïke, & Palaric, Enora (2020). *Collaborative management for ICT enabled public sector innovation*. TROPICO EU Research report. Retrieved from <https://tropico-project.eu/download/d6-4-research-report-on-collaborative-management-for-ict-enabled-public-sector-innovation/?wpdmml=1571&refresh=5fe05d7e319611608539518> [12th October, 2020].
- Chen, Yu-Che, & Lee, Johoo (2018). Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance. *Public Management Review*, 20 (5), 672-690. doi:10.1080/14719037.2017.1305691.
- Choi, Tachyon, & Robertson, Peter J. (2013). Deliberation and Decision in Collaborative Governance: A Simulation of Approaches to Mitigate Power Imbalance. *Journal of Public Administration and Research*, 24 (2), 495-518. doi:10.1093/jopart/mut003.
- Cordella, Antonio, & Tempini, Niccolò (2015). E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 279-286. doi:10.1016/j.giq.2015.03.005.

- Crosby, Barbara C., & Bryson, John M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21 (2), 211-230. doi:10.1016/j.leaqua.2010.01.004.
- Crosby, Barbara C., 't Hart, Paul, & Torfing, Jacob (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19 (5), 655-669. doi:10.1080/14719037.2016.1192165.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon, & Tinkler, Jane (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057.
- Elnaghi, Marwan, Alshawi, Sarmad N., Kamal, Mustafa Muhammad, & Weerakkody, Vishanth (2019). Exploring the Role of a Government Authority in managing Transformation in Service Re-Engineering – Experiences from Dubai Police. *Government Information Quarterly*, 36 (2), 196-207. doi:10.1016/j.giq.2018.11.011.
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina, & Balogh, Stephen (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research*, 22 (1), 1-29. doi:10.1093/jopart/mur011.
- Eriksson, Erik, Andersson, Thomas, Hellström, Andreas, Gadolin, Christian, & Lifvergren, Svante (2020). Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 22 (6), 791-812. doi:10.1080/14719037.2019.1604793.
- European Commission. (2020). *DESI Report 2020 – Digital Public Services*. Brussels.
- European Union. (2018). *Regulation 2018/1724 of the EP and of the Council establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation No 1024/2012, OJ L 295, 21.11.2018, p. 1-38*. Retrieved from <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj> [4th July, 2020].
- Ferro, Enrico, & Sorrentino, Maddalena (2010). Can intermunicipal collaboration help the diffusion of E-Government in peripheral areas? Evidence from Italy. *Government Information Quarterly*, 27 (1), 17-25. doi:10.1016/j.giq.2009.07.005.
- Flyvberg, Bent (2006). Five Misunderstandings About Case Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219-245. doi:10.1177/1077800405284363.
- Fountain, Jane (2001). *Building the virtual state*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gil-Garcia, Ramon J., Guler, Ahmet, Pardo, Theresa A., & Burke, Brian G. (2019). Characterizing the importance of clarity of roles and responsibilities in government inter-organizational collaboration and information sharing initiatives. *Government Information Quarterly*, 36 (4). doi:10.1016/j.giq.2019.101393.
- Greenwood, Royston, Raynard, Mia, Kodeih, Farah, Micelotta, Evelyn R., & Lounsbury, Michael (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management*, 5 (1), 317-371. doi:10.1080/19416520.2011.590299.
- Hammerschmid, Gerhard, & Oprisor, Anca (2016). German public administration: incremental reform and a difficult terrain for management ideas and instruments. In Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, & Philippe Bezes, *Public Administration Reforms in Europe* (pp. 63-72). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hartley, Jean, Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob (2013). Collaborative Innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73 (6), 821-830. doi:10.1111/puar.12136.
- Heuermann, Roland, Jürgens, Carsten, Adelskamp, Peter, & Krins, Tanja (2018). Digitalisierung auf kommunaler Ebene. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal, & Christian Bresse, *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden* (pp. 51-98). Berlin: Springer.
- Hinterleitner, Markus, & Sager, Fritz (2015). Avoiding Blame – A comprehensive Framework and the Australian Home Insulation program Fiasco. *Policy Studies Journal*, 43 (1), 139-161. doi:10.1111/psj.12088.

- Hood, Christopher (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition*, 37 (1), 15-37. doi:10.1111/1477-7053.00085.
- Hustedt, Thurid, & Trein, Philipp (2020). Koordination und Integration im E-Government. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier, & Göttrik Wewer, *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Klein, Manfred (2018). Ernst Bürger im Interview zur OZG-Umsetzung und eGovernment-Entwicklung: OZG nimmt Fahrt auf. *eGovernment Computing*. Retrieved from <https://www.egovernment-computing.de/ozg-nimmt-fahrt-auf-a-708617/> [2nd July, 2020].
- Klijn, Erik-Hans, & Koppenjan, Joop (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1 (1), 61-70. doi:10.7564/14-CGN8.
- Ku, Minyoung, Gil-Garcia, J. Ramon, & Zhang, Jing (2016). The emergence and evolution of cross-boundary research collaborations: An explanatory study of social dynamics in a digital government working group. *Government Information Quarterly*, 33 (4), 796-806. doi:10.1016/j.giq.2016.07.005.
- Kwon, Hyuckbin, Pardo, Theresa A., & Burke, G. Brian (2006). Interorganisational Collaboration and Community Building for the Preservation of State Government Digital Information: Lessons from NDIIPP State Partnership Initiative. *Government Information Quarterly*, 26 (1), 186-192. doi:10.1016/j.giq.2008.01.007.
- Lasker, Roz D., & Weiss, Elisa S. (2003). Creating Partnership Synergy: The Critical Role of Community Stakeholder. *Journal of health and human services administration*, 26 (1), 119-139.
- Liu, Xinping, & Zheng, Lei (2018). Cross-Departmental Collaboration in One-Stop Service Center for Smart Governance in China: Factors, Strategies and Effectiveness. *Government Information Quarterly*, 35 (4), 54-60. doi:10.1016/j.giq.2015.12.001.
- Luna-Reyes, Luis F., Gil-Garcia, J. Ramon, & Cruz, Cinthia Betiny (2007). Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal Web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, 24 (4), 808-826. doi:10.1016/j.giq.2007.04.003.
- Luna-Reyes, Luis F., & Gil-Garcia, J. Ramon (2011). Using Institutional Theory and Dynamic Simulation to Understand Complex E-Government Phenomena. *Government Information Quarterly*, 28 (3), 329-345. doi:10.1016/j.giq.2010.08.007.
- Martini, Mario, & Wiesner, Cornelius (2019). Bürgerkonto, Portalverbund. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer, *Handbuch zur Verwaltungsreform* (pp. 639-651). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Mayntz, Renate, & Scharpf, Fritz W. (1975). *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*. New York: Elsevier.
- Mergel, Ines (2016). Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda. *Government Information Quarterly*, 33 (3), 516-523. doi:10.1016/j.giq.2016.07.004.
- Mergel, Ines, Edelmann, Noella., & Haug, Nathalie (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 101385. doi:10.1016/j.giq.2019.06.002.
- Mergel, Ines, Gong, Yiwei, & Bertot, John (2018). Agile Government: Systematic Literature Review and Future Research. *Government Information Quarterly*, 35 (2), 291-298. doi:10.1016/j.giq.2018.04.003.
- Neumann, Oliver, Matt, Christian, Hitz-Gamper, Benedikt Simon, Schmidhuber, Lisa, & Stürmer, Matthias (2019). Joining forces for public value creation? Exploring collaborative innovation in smart city initiatives. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 1-14. doi:10.1016/j.giq.2019.101411.
- NKR. (2018). *Annual Report 2018: Germany: Less Bureaucracy, More Digital Services, Better Regulation. Let's get to it!* Berlin: Normenkontrollrat.
- NKR. (2019a). *Annual Report: Less Bureaucracy, Better Legislation. Consider Practical Implementation, Make Results Tangible, Demand Progress*. Berlin: Normenkontrollrat.
- NKR. (2019b). *Monitor Digitale Verwaltung #3*. Berlin: Normenkontrollrat.
- Osborne, Stephen P., & Brown, Louise (2011). Innovation in Public Services: Engaging with Risk. *Public Money & Management*, 31 (1), 4-6. doi:10.1080/09540962.2011.545532.

- Picazo-Vela, Sergio, Gutiérrez-Martínez, Isis, Duhamel, François, Luna, Dolores E., & Luna-Reyes, Luis F. (2018). Value of inter-organizational collaboration in digital government projects. *Public Management Review*, 20 (5), 691-708. doi:10.1080/14719037.2017.1305702.
- Punz, Matthias (2020). Digitaler Staat: OZG bleibt Großbaustelle. *Tagesspiegel Background Digitalisierung und KI*. Retrieved from <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/digitaler-staat-ozg-bleibt-grossbaustelle> [30th June, 2020].
- Rackwitz, Maike, Hammerschmid, Gerhard, Breugh, Jessica, & Palaric, Enora (2020). *Government Collaboration and Digitalisation. Comparative Case Studies on Collaborative Management for Government Digitalisation and Public Sector Innovation*. TROPICO EU Research Report. Retrieved from <https://tropico-project.eu/download/d6-3-government-collaboration-and-digitalisation-comparative-case-studies-on-collaborative-management-for-government-digitalisation-and-public-sector-innovation/?wpdmdl=1440&refresh=5fe05d56ef015160> [12th October, 2020].
- Ricard, Lykke Margot, Klijn, Erik-Hans, Lewis, Jenny M., & Ysa, Tamyko (2018). Assessing public leadership styles for innovation. *Public Management Review*, 19 (2), 134-156. doi:10.1080/14719037.2016.1148192.
- Roman, Alexandru V., Van Wart, Montgomery, Wang, XiaoHu, Liu, Cheol, Kim, Soonhee, & McCarthy, Alma (2018). Defining E-leadership as Competence in ICT-Mediated Communications: An Exploratory Assessment. *Public Administration Review*, 79 (6), 853-866. doi:10.1111/puar.12980.
- Ruggieri, Stefano, & Abbate, Costanza Scaffidi (2013). Leadership style, self-sacrifice, and team identification. *Social Behavior and Personality: An international journal*, 41 (7), 1171-1178. doi:10.2224/sbp.2013.41.7.1171.
- Scharpf, Fritz W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European integration. *Public Administration*, 66 (3), 239-278. doi:10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x.
- Scharpf, Fritz W. (1993). *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*. Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, Fritz W. (2001). Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24 (1), 1-32. doi:10.1111/1467-9477.00044.
- Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43 (8), 842-868. doi:10.1177/0095399711418768.
- Torfing, Jacob (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21 (1), 1-11. doi:10.1080/14719037.2018.1430248.
- Van Wart, Montgomery (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*, 63 (2), 214-228. doi:10.1111/1540-6210.00281.
- Vangen, Siv, & Huxham, Chris (2003). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management*, 14 (s1), 61-76. doi:10.1111/j.1467-8551.2003.00393.x.
- Vitt, Klaus (2019). Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation. *dms - der moderne staat*, 12 (1), 157-161. doi:10.3224/dms.v12i1.08.
- Weber, Mike (2018). Stand des eGovernment in Deutschland. In Jürgen Stember, Wolfgang Eixelberger, & Andreas Spichiger, *Wirkungen von E-Government: Impulse für eine wirkungsgesteuerte und technikinduzierte Verwaltungsreform* (pp. 159-180). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Wegrich, Kai (2018). The blind spots of collaborative innovation. *Public Management Review*, 21 (1), 12-20. doi:10.1080/14719037.2018.1433311.
- Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Funding

This research was supported by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant number 726840 (TROPICO project – Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments).

Contact the authors

Maïke Rackwitz, Hertie School, Friedrichstr. 180, 10117 Berlin,
email: rackwitz@hertie-school.org.

Prof. Dr. Thurid Hustedt, Professor of Public Administration and Management, Hertie School, Friedrichstr. 180, 10117 Berlin, email: hustedt@hertie-school.org.

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Professor of Public and Financial Management, Hertie School, Friedrichstr. 180, 10117 Berlin,
email: hammerschmid@hertie-school.org.

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-

plored separately by different administrations. Later, a network formed around two public sector organizations. Within the administrative and legal context, this network had to create capacity to coordinate the service delivery chain, its adoption, the interaction with other services, and the involvement of stakeholders.

We inductively study the coordination mechanisms and instruments in this case as they provide an option to empirically understand how inter-organizational coordination regarding digital transformation in public services is organized and achieved. Our results suggest how achieving digital transformation might be conceived as a step-by-step process: one that is not just about applying best practices or merely solving technical challenges, but how it fundamentally also relies on the capacity to choose and apply instruments from multiple appropriate coordination mechanisms and change this mix as governance challenges and objectives evolve.

The remainder of this article is structured as follows. Section 2 provides the research background and details the conceptual framework of Geert Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest (2010) to categorize the different coordination instruments and mechanisms. Section 3 outlines the method. Section 4 details the case study. Section 5 presents the findings, exploring how coordination shifted over time. In section 6, we discuss the findings and the implications for the digital transformation of inter-organizational public services. Our conclusion is presented in section 7.

2 Research background

We draw on the e-government literature on public service delivery for insights into the coordination of inter-organizational public services and digital transformation. To examine the coordination instruments in the case of e-invoicing, we apply the public sector coordination literature to define and establish the relationship between governance, coordination instruments, and inter-organizational public services.

Digital public services are electronically mediated services that are provided by public organizations (Lindgren & Jansson, 2013). Digital public services are increasingly organized on a cross-boundary basis (Chen, Hu, Tseng, Juang & Chang, 2019). Objectives of digital transformation with respect to public services are diverse, but typically (1) include the integration of information and services across organizational boundaries, and (2) aim to enhance efficiency, effectiveness, user-centricity, and accessibility (Curtis, 2019; Chen, Hu, Tseng, Juang & Chang, 2019; Gong, Yang & Shi, 2020).

Digital transformation in the public sector is a complex process involving governance challenges of a technological, organizational, and inter-organizational nature (Wouters, Janssen & Cromptvoets, 2020). In a public sector that is characterized by fragmentation, dependencies can be found between the public organizations and stakeholders in the service network (Klievink & Janssen, 2008), but also between the building blocks (or IT-artifacts) within and across service chains, as well as within and across public organizations. As Yiwei Gong, Jun Yang and Xiaojie, Shi (2020, p. 1) posit, little research to date examines how digital transformation is approached outside of single public organizations. Furthermore, Marie-Therese Christiansson, Karin Axelsson and Ulf Melin (2015) note that public services also change over time, and have to be examined in this respect as well. The authors identify three phases (in a service's life cycle): (1) a pre-conditions phase where the demand for a service and the (political,

legal, financial) prerequisites are examined, (2) a design and development phase that brings together relevant stakeholders to conceptualize, establish, and test the service, and (3) a delivery phase where a public service becomes operational and accessible to its end-users. These elements necessitate adequate coordination (Klievink & Janssen, 2010; Söderström, Melin, Lindgren & Galzie, 2018).

Coordination can be conceptualized as a process that negotiates decisions in order to achieve an objective (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Coordination instruments are distinctive actions that are undertaken to align activities between stakeholders (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010, p. 16). Coordination is closely linked to governance. Specifically, coordination instruments refer to the processes that are used to govern (Bevir, 2012).

Coordination instruments typically rely on one or more mechanisms of coordination: hierarchies, markets, and/or networks (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Meuleman, 2008). These mechanisms provide a common structure towards the processes of decision-making and their implementation. They often rely on the same resources to make coordination effective. Based on B. Guy Peters (2003), Bouckaert, Peters and Verhoest (2010, p. 35), and Külli Sarapuu and Veiko Lember (2015, p. 4) discern authority, power, bargaining, information, norms, and mutual cooptation. In the following paragraphs, we describe the coordination instruments and typical resources within each of the three mechanisms.

Instruments based on the hierarchy-type mechanism often make use of resources such as authority and power that mandate a change in the way organizations function and work together (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Coordination can be reached this way through the legitimacy of actors (governments or public sector organizations with a hierarchical position over other organizations) to convey their expectations towards one another, i. e. authority (Sarapuu & Lember, 2015), through power, which is manifested through the issuing of rules, budgets, laws, and regulations, or even coercion (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Examples of hierarchy-type coordination instruments include top-down strategic management or the formation of entities with clear lines of control (Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007).

Instruments within the market-type mechanism often use (the diffusion of) information and bargaining among actors. Bargaining consists of “the exchange between relatively equal actors who each have something to bring to the trading process” (Sarapuu & Lember, 2015, p. 4). The market-type can be characterized as an exchange between actors that is coordinated through prices, contracts, economic incentives, or self-interest (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Sarapuu & Lember, 2015). Instruments based on the market-type mechanism comprise the establishment of internal markets (which governments create and regulate) or the establishment of contracts (Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007). Such contracts can provide incentives to promote performance and make roles and relationships between actors clearer (Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu, 2015).

Networks often consist of voluntary cooperation, driven by interdependencies (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). The network-type mechanism typically depends on mutual cooptation, norms (such as trust) and the sharing of information (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Sarapuu & Lember, 2015). These resources can lead to a common understanding of problems, solutions, and actions. Instruments include systems to share information, bring about result-oriented management systems, or institute

a structure for collective decision-making (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Many forms of network governance exist. Keith G. Provan and Patrick Kenis (2008, pp. 233–234), for example, distinguish between participant-governed networks, a lead organization-governed networks, and network administrative organizations. They can be organized based on (1) the power relationships between the participants involved in the governance, and (2) the extent to which networks are governed internally by participants or by an external organization.

Instruments and mechanisms are prone to change over time due to the interaction between stakeholders, their interests and a shifting environment (or context) (e. g. Berthod & Segato, 2019; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012; Provan & Milward, 2001; Provan & Kenis, 2008). Previous literature has proposed or identified a shift from network-based and market-based to hierarchy-based instruments as the level of institutionalization increases (e. g. Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu, 2015).

In practice, coordination instruments typically do not rely on a sole mechanism. While one mechanism is likely to be dominant (Sarapuu & Lember, 2015), overall governance can be characterized as hybrid (Meuleman, 2008). As such, it consists of multiple instruments based on combinations of different mechanisms that rely on different resources. As Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre and Eva Sørensen (2012) point out, adequate governance needs to be contingent on the issue, the type of interdependences, the characteristics of the transactions between the actors, and the environment.

Tiina Randma-Liiv, Annika Uudelepp and Külli Sarapuu, (2015, p. 378) assert that the number of studies in public administration looking into hybrid mixes of coordination instruments is limited. In the e-government literature, most attention is directed at network-type instruments. Recently, a significant body of e-government research has put emphasis on collaborative governance and network management (e. g. Chen & Lee, 2018; Gil-Garcia, Guler, Pardo & Burke, 2019; Juell-Skielse, Lønna, & Päivärinta, 2017; Klievink, Bharosa & Tan, 2016; Pardo, Gil-Garcia & Luna-Reyes, 2010). At the same time, resources and instruments from multiple mechanisms are occasionally favored, such as legal authority (e. g. Dawes, Creswell & Pardo, 2009) and incentives (e. g. Yang & Maxwell, 2011) to transform public service delivery.

3 Research approach

To examine the research questions, we adopted a qualitative research approach (Yin, 2014) within an interpretivist and pragmatic epistemology (Goldkuhl, 2012). We chose an in-depth case study design following the nature of the research questions (“how” questions), and because of the advantage to examine a complex phenomenon with a limited number of actors in its real-life context (Yin, 2014). This way, we consider the research method to be appropriate to explore instruments involved in the coordination of the digital transformation of inter-organizational digital public services.

Based on the research question, the case selection aimed at finding a service undergoing a process of transformation, involving collaboration in an inter-organizational setting and a service that could be conceptualized as a service delivery chain involving multiple public administrations. We present the selected case in the subsequent section.

Data collection followed from a combination of desk research of the relevant literature and government documents as well as interviews. Through the literature, we

gained knowledge of both coordination instruments and mechanisms, as well as the coordination of digital services. The literature served as a framework to guide empirical observations and analysis (Hay, 2002). The combination of the qualitative methodological choice and the triangulation of documents and interviews followed an iterative process (Walsham, 1995). This enabled us to observe the characteristics of the coordination instruments and mechanisms (Yin, 2014).

The document analysis was non-systematic and consisted of policy documents, laws, regulations, government white papers and technical specifications at the regional, federal, and European levels. In total, this included 103 documents that were publicly available or supplied by the respondents in the case of internal documents. The documents mainly provided the policy objectives, but also the architecture of the digital public service and the general context in order to distinguish the coordination practices (Söderström, Melin, Lindgren & Galzie, 2018). Following Randma-Liiv, Uudelepp and Sarapuu (2015, p. 378), we used the framework of Bouckaert, Peters and Verhoest (2010) to map the coordination instruments, mechanisms, and resources found in the documents.

Regarding the interviews, we followed a purposive sampling strategy aimed at project and product managers of the public sector organizations responsible for the building blocks and the governance of the invoicing service. The interviewees were identified through either the documents or referrals by the lead organizations. We conducted 16 semi-structured interviews between 2016 and 2019 (including two follow-up interviews with the lead organizations in the case study). They usually lasted between 1 and 2 hours. The interview protocol had the following structure: the context and history of e-invoicing within the respondent's organization; key actors and building blocks; and governance aspects (strategic, legal, organizational, semantic, technical, and financial). The interviews mainly revealed governance issues and the rationale for choosing coordination instruments. Through the follow-up interviews, we validated our results with respect to the (use of the) identified coordination instruments.

4 Case study: e-invoicing in Belgium

We selected the case of e-invoicing in Belgium as an example of an inter-organizational public service. Invoicing takes place at the end of a procurement process and involves the transfer of billing and payment information between business partners (i. e. the contracting authority, the supplier, and their intermediaries) (Veit & Huntgeburth, 2014). E-invoicing goals include developing and implementing a machine-readable format for invoicing documents and creating uniform communication channels for suppliers to communicate with the administration as a whole (Poel, Marneffe & Vanlaer, 2016). Besides these elements of digitalization, the case also involves a profound change in the relation between suppliers and public sector organizations, as well as the necessary capabilities within public administrations with regard to public procurement procedures. It can furthermore be used as a lever to transform invoicing between businesses.

The complex environment due to the nature of Belgian federalism makes it an appealing case to study inter-organizational coordination. Moreover, while inter-organizational projects often fail (Van Cauter, Snoeck & Crompvoets, 2015), this case was partially successful. This success can be derived by outputs such as the number of

organizations in the public sector able to receive invoices through the integrated service, the adoption of a common invoice format, the proportion of received digital invoices with respect to paper and e-mail invoices, the gains in processing times to handle and pay invoices, the reliability of the service, and the reduction of late payment fees (Poel, Marneffe & Vanlaer, 2016). This success makes it relevant to examine the employed instruments and mechanisms. However, success is partial because not every invoice is sent digitally (70% for the regional level we examined, Flemish Government, 2020) and not all public administrations (especially at the local level) have integrated to the central service.

The development and delivery of an e-invoicing service encompassed a collaboration between public sector organizations at all administrative levels in Belgium, either as a user or as a manager of the involved building blocks. Following the beginning of digitalization efforts in 2009, previous research found that e-invoicing can be characterized by four phases (based on and extending the categorization of Christiansson, Axelsson & Melin, 2015; also see Wouters, Janssen & Cromptvoets, 2020): (1) an initiation phase that saw the exploration of possibilities, (2) a pilot phase for a common invoicing building block, followed by (3) the operationalization of the service design, and (4) an expansion to include other e-procurement building blocks and new types of users.

In earlier research, seven governance challenges could be distinguished throughout those four phases that shaped the selection and change of coordination instruments and mechanisms (see Wouters, Janssen & Cromptvoets, 2020). The identification of these governance challenges relied on an iterative process in which governance challenges in the case were identified building on the e-government literature on digital public service delivery. These are (1) how to approach the groups of internal and external user(s) involved in the service, (2) how to develop the infrastructure, including the required functionalities and capabilities of the building blocks, (3) how to handle path-dependencies and adjust to (changes in) the internal and external service environment, (4) how to divide the roles and responsibilities of the main actors and the stakeholders, (5) how to manage the involvement of the stakeholders and (6) deal with their expectations, and (7) the extent to which (part of) the service has to rely on formal agreements and contracts. Those challenges were interconnected and shifted over time.

5 Findings

In this section, we present the findings of the categorization on instruments across the phases to deal with the challenges. They are structured and summarized in *Table 1*. This table presents an overview of the instruments for each phase in the evolution of the e-invoicing services, as well as the accompanying coordination mechanisms (Hierarchy (H), Market (M) and Network (N)). Most challenges had to deal with multiple governance aspects of the inter-organizational service (characterized as focus areas). Different coordination instruments were utilized to deal with the governance challenge as a whole or the governance challenge regarding a specific focus area. Some coordination instruments also persisted across phases. Four of the challenges were handled in the same way. In the text, we add the underlying resource(s) (Power, Authority, Information, Bargaining, Norms, and/or Mutual cooptation) discerned by Peters (2003) to each coordination instrument and mechanism.

Table 1: Coordination instruments used in e-invoicing

Governance challenge Focus area	Phase 1 Initiation	Phase 2 Piloting	Phase 3 Operationalization	Phase 4 Expansion
Governance challenge: (1) User approach				
Internal service ecosystem (Federal)	Bottom-up strategic management (N) (Federal)	Federal decision I (H, N) European Directive (H) (Prospective)		Federal decision II (H) Federal legislation (H) European Directive (H)
Internal service ecosystem (Regional)	Bottom-up strategic management (N) (Regional)	Regional decision I (H) European Directive (H) (Prospective)		Regional decision II (H) European Directive (H)
External service ecosystem (Federal)	/	Federal decision I (H, N)		Federal decision II (H, N)
External service ecosystem (Regional)	/	Regional decision I (H, N)		Regional decision II (H)
Governance challenge: (2) Functionalities, shared infrastructure and capabilities				
Shared building blocks	Bottom-up strategic management (N)	Federal decision I (H) Regional decision I (H)		European Directive (H) Lead organization network (M, N)
Service chain	/	Federal decision I (H) Regional decision I (H)		European Directive (H) Lead organization network (N)
Governance challenges: (3) Dependencies and the relation to the environment, (4) The division of roles and responsibilities, (5) Stakeholder management, (6) Expectations management				
General	Concertation committee (N)	Lead organization network (H, N) Governance structure (N)	Lead organization network (H, M, N) Governance structure (N) Concertation committee (N)	Lead organization network (H, M, N) Governance structure (N)
Internal service ecosystem	/	Pilot structures (H, N)		Informal structures (N)
External service ecosystem		National invoicing forum (N)		
	/			European fora (N) Informal structures (N)
Governance challenge: (7) Agreements and contracts				
General		Collaboration agreement (N)		
	/		Framework contract I (M)	Framework contract II (M)

Legend: Hierarchy mechanism (H), Market mechanism (M) and Network mechanism (N)

Source: Personal research.

5.1 Phase 1: Initiation (2009–2013)

Digitalization of Business-to-Government (B2G) invoicing services in Belgian public administrations began around 2009. At the time, businesses (or their intermediaries) would typically have to send invoices to individual procuring public sector organizations via mail or in a PDF via e-mail. They also had to consider public sector organizations' preferences, receiving capabilities, and data formats.

Initiated separately by the federal government and one regional government (Flanders), the first phase constituted a preliminary exploration of the objectives of digital transformation in the case. One particular issue was whether scanning paper invoices and PDF-invoices could be considered e-invoicing. The exploration related to both the approach to the user and the establishment of a digital infrastructure. Both governments opted for a bottom-up and interactive strategic management (N; Information), evaluating pilot proposals initiated by individual or groups of public sector organizations between 2009 and 2013 as an instrument to examine possible policy options, discuss infrastructures, and identify potential challenges.

In December 2012, the federal government decided to launch an administration-wide pilot at the federal level and establish an e-invoicing steering group (H, N; Authority, Power, Information) (Federal government, 2012). The main goals were (1) to develop a common building block, Mercurius, capable of receiving User-to-Machine (U2M) and Machine-to-Machine (M2M) invoices. Integration to the federal financial systems (2) was to be based on already existing data exchange platforms. The federal government (3) also decided to create an e-invoicing governance structure (N; Information).

Due to the horizontal nature of Belgian federalism, potential collaboration is largely restricted to network-type coordination based on the intergovernmental e-government collaboration agreements (N; Information, Mutual cooptation). Thus, the federal government communicated with the regional governments through the formal intergovernmental concertation committee (N; Information) to consider joining the project, to participate within the e-invoicing governance structure in order to negotiate further agreements, and to get involved in the existing national invoicing forum (N; Information, Mutual cooptation) that is external to the public administrations and cross-sectoral.

At the regional level, a decision (H; Authority, Power) was taken in July 2013 to coordinate with the federal level, as well as to establish a separate pilot project and steering group (Flemish government, 2013). The main motivation to collaborate encompassed internal efficiency concerns. Regional public administrations had to take measures to be able to accept machine-readable invoices by 2015.

5.2 Phase 2: Piloting (2013–2015)

As *Table 1* shows, following the federal and regional decisions, separate pilot projects were set up (H, N; Authority, Power, Information) (Federal government, 2012; Flemish government, 2013). The e-invoicing governance structure (N; Information, Mutual cooptation), provided a formal coordination structure that bridged the separate pilot projects and the national invoicing forum (N; Information, Mutual cooptation) (Federal government, 2012).

Collaboration between the pilots was, however, mostly informal between those actors that were granted the mandate to collaborate by their respective governments. These were the federal Service for Administrative Simplification (to coordinate with external stakeholders in the national invoicing forum (N; Information, Mutual cooption), the federal public service for information and communication technologies (ICT) (that developed the Mercurius building block and manages the federal data exchange platform), the regional Department of administrative affairs (to test their end of the service chain), and to a lesser extent the two main financial systems of each respective administration. Individual leaders and project managers within these organizations relied on an informal exchange of information and norms (trust based on earlier collaborations) to coordinate dependencies involved in the creation of an inter-organizational service, such as the ability to share a common interface, have common business processes, and realize technical interoperability throughout the service chain (Interviews with central federal actors).

Both pilots were concluded in the beginning of 2015. While Mercurius allowed both U2M and M2M communication, uptake was slow, largely because of the implementation costs regarding the chosen technology (Interviews with central federal actors). An additional governance challenge also presented itself. A recently approved European e-invoicing Directive put a common semantic standard (invoice format and syntaxes) into prospect and imposed public administrations to accept invoices based on the standard (H; Power), essentially mandating semantic interoperability.

5.3 Phase 3: Operationalization (2014–2018)

These challenges were eventually dealt with in the third phase. According to the interviewees, collaboration became centered around two main actors: the federal ICT unit and the newly formed e-Procurement team (as part of the successor of the regional Department of administrative affairs). They built on the previous collaboration dynamics and mostly relied on the exchange of information and norms to coordinate interdependencies to come to a shared step-by-step vision of realizing integrated e-invoicing services. One of the impacts was a change of objectives concerning the approach to the users, from internal efficiency to a user-oriented and externally efficient e-invoicing service.

While the scope of the projects initially intended to digitalize B2G invoicing, it became clear that it also had to transform Business-to-Business (B2B) invoicing to increase the adoption of the B2G solution. This was because the volume of invoices in the B2B context was an order of magnitude larger than the volume of invoices in the B2G context. They resolved the adoption challenge through a change in the infrastructure. More specifically, they chose to align the external ecosystem and the Mercurius building blocks to the PEPPOL interoperability framework.

Once the infrastructure of the e-invoicing service became more mature, the two main actors had to deal with several other governance challenges, such as the division of the financial impact of developing and using the shared building block, differing political priorities on the political level, and come to a division of roles and responsibilities. To coordinate these governance challenges, they relied on bargaining. Regarding the division of roles and responsibilities, the federal actor became responsible for the

management and ownership of the shared building blocks, integration of federal internal service ecosystem, as well as technical support with suppliers and intermediaries. The regional actor became responsible for (1) the integration from the part of the regional internal ecosystem (regional and local public administrations), as well as (2) communication, promotion, and technical assistance with the external and regional stakeholders.

To cope with the division of financial resources, the federal actor paid for the development of Mercurius, as well as an additional building block necessary to use the PEPPOL framework. The regional actor would pay for additional functionalities for the building block (outside the scope of B2G invoicing) and take care of communication with (internal and external) stakeholders. This financial arrangement was made possible through a formal framework contract of the federal ICT unit with a supplier (a common purchasing contract) (M; Authority, Bargaining, Information) (Interview with the central federal actor). The leading public administrations also chose to adapt the existing network to a more direct approach to deal with the management of the stakeholders. On the one hand, several informal groups were set up based on the capabilities of the building blocks within the service chain (N; Information; Mutual Cooptation) (Interview with the central regional actor). For example, one such group includes the financial systems and the central data exchange platforms of different administrative levels. On the other hand, they reused existing network structures, such as the national invoicing forum and European invoicing fora.

The success of the new functionalities also reverberated to new decisions at the political level. In December 2016, a new regional decision II (H; Power) anticipated the e-invoicing Directive (Flemish government, 2016). In May 2017, the federal government decided to allow invoicing through Mercurius (essentially for those suppliers that had to send invoices to the regional level) (Federal decision II) (H; Authority, Power) (Federal government, 2017). While both administrations made e-invoicing mandatory, the different deadlines increased the complexity for suppliers.

5.4 Phase 4: Expansion (2017 onwards)

As *Table 1* shows, the e-invoicing law of April 2019 finally transposed the European e-invoicing Directive into Belgian law, which provided the lead organizations another tool (H; Power) to realize interoperability throughout the infrastructure and coordinate the internal and external service ecosystems with respect to the approach to the user. Building on both this law and the earlier decisions at the federal and regional levels (H; Authority), the lead organizations continued efforts to expand the use of the invoicing infrastructure to federal and regional administrations (N; Authority, Information). The strategy to encourage them mostly relied on the spreading of information concerning efficiency, and to deal with stakeholder and expectations management through the informal and bilateral meetings with group representatives (N; Information) (Interviews with central federal and regional actors).

With regards to the governance challenge to develop a service infrastructure, in particular, the shared invoicing building blocks, a new tender (M, Bargaining, Information) was published to increase capacity, phase out legacies, and fully implement the European regulatory framework following the European Directive. It also included a

request to add other e-procurement functionalities to the infrastructure, based on successful pilots that were initiated at the regional level in the third phase. The federal ICT unit also procured a common building block for the B2B environment, as an instrument to increase the number of businesses and intermediaries connecting to PEPPOL, and consequently the proportion of B2G invoices.

6 Discussion

E-invoicing is one of the first cases in Belgium that led to an inter-organizational service with end-to-end integration across all administrative levels. It illustrates how a hybrid mix of coordination instruments and mechanisms took shape to deal with certain governance challenges and how it evolved over time as the governance challenges shifted. Since the research questions are strongly linked, we address them simultaneously. We discuss the use of coordination instruments and mechanisms with respect to the research questions, first, and second, digital transformation.

6.1 Coordination instruments and mechanisms to accomplish inter-organizational digital public services

Concerning the coordination instruments and mechanisms, the collaboration between both administrative levels had to initially rely on network instruments. This followed from the legal context, the high barriers to and disadvantages of intergovernmental agreements. This was reinforced by uncertainty regarding partly-overlapping objectives, the functionalities, shared infrastructure and capabilities. A network approach offered an opportunity for administrative levels to pool resources together on a voluntary basis. However, hierarchical elements were also already present relating to the designation of lead organizations for the projects and (at the regional level) the prospect of a mandatory adoption.

Throughout the four phases, a network approach remained dominant, but – as reflected in *Table 1* – changed as the inter-organizational service became mature. This made dependencies more apparent and required a more durable capacity for collaborative action. Once the pilots established the basic service chain, coordination evolved from mostly informal coordination to a lead organization–governed network between two main central public sector organizations (Provan & Kenis, 2008). These organizations (especially the project managers) employed the authority from their respective governments to come up with solutions to deal with the uncertainty in the absence of hierarchical responsibilities. They used the exchange of information and norms based on earlier collaborations as the basis for collaboration. As the dynamics between the lead organizations became more prevalent, other network structures became more instrumental to them, forming a loose network consisting of multiple informal and formal functional groups.

In the operationalization phase, the combination of the hierarchical and network mechanisms did not provide sufficient capacity anymore to deal with dependencies between the administrative levels and building blocks. One example concerned the dependency of the regional government on the federal government to process and rout in-

voices correctly. The lead organizations subsequently used the contract with the external service provider as a formal instrument to implement the bargaining arrangement and maintain flexibility where goals diverged.

The capacity created between those lead organizations not only had an impact on the governance of the network, but also on the infrastructure of the service. While the basic structure of the service chain followed the institutional landscape and the existing specialization between public sector organizations, the lead organizations managed to build in flexibility to cope with changing adoption rates in the internal and external service ecosystems. The impact on the infrastructure was especially reflected by the effect the change of objectives from internal efficiency to external efficiency and a more user-oriented approach had on the service design of the external service ecosystem.

In this paper, we applied the public sector coordination literature to derive new insights into the digital transformation of inter-organizational public services. We mapped the instruments that were used to bring about an inter-organizational digital public service. Our results are congruent with previous research that suggests that coordination practices are highly specific to the context and features of the service (Klievink & Janssen, 2010; Söderström, Melin, Lindgren & Galzie, 2018; Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012). They also confirmed the importance of network-based instruments as a basis for collaboration (Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu, 2015).

There seems to be a need to have adequate coordination capacity to periodically evaluate the effectiveness of the mix of coordination instruments against the changing challenges and thus keep the focus on attaining transformation and long-term objectives. Especially in e-government, dependencies are more profound because of the involved information systems. At the same time, departing from the studies on collaboration in e-government that we identified in the research background, collaboration in this case was characterized by coordination instruments relying on multiple mechanisms instead of predominantly network-based instruments.

The results additionally confirm the role of formally appointed project managers as a means to advance a collaborative approach among stakeholders to realize digital transformation (Gil-Garcia & Sayogo, 2016). However, the case also demonstrates the limits of this approach, as some of the issues required coordination at the political level instead of the administrative level. Ultimately, political coordination failed to bring about a uniform approach to the external users with respect to the mandate to use e-invoicing.

The mix of coordination instruments built around the lead organizations is likely to change. It could lead to more formal agreements once the invoicing service becomes embedded within the general digital government infrastructure (following Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu, 2015). Thus, the increase in marginal costs to receive, process, and rout invoices will not be in balance anymore with the costs for promotion and technical assistance. This will probably undermine the effectiveness of bargaining as a resource.

Furthermore, once most users have adopted e-invoicing, the rationale for a single building block that serves as the bridge between service contexts becomes less critical as a focal point of coordination efforts. Thus, the infrastructure might evolve to separate service chains that integrate directly through the PEPPOL framework. Consequently, the necessity to coordinate could become more determined and shaped by the maintenance of interoperability regarding the digital infrastructure (Kattel, Lember & Tõnurist, 2019).

6.2 Digital transformation of inter-organizational public service delivery

Concerning the digital transformation of public services and revisiting the definition of digital transformation by Mergel, Edelmann and Haug (2019, p. 12), the main objectives of e-invoicing exhibit more characteristics of digitalization rather than digital transformation. While the case focused on new forms of service delivery as well as the expansion of the user base, it did not exhibit changes on the institutional level or in terms of the governance. Although related and concurrent reforms in the financial systems have led to more automated processes, public sector organizations mostly only adjusted some of their routines, while core business processes in invoicing and procurement remained intact.

Digitalization of invoicing has, however, become a steppingstone for the digitalization of other procurement services that reuse the infrastructure. This raises questions, such as whether it is always necessary to aspire full digital transformation in all its facets, and when digital transformation has been fully achieved for a given service or administration. Digital transformation objectives might have to be balanced against or enhanced with other government objectives, such as inclusiveness, which, for example, leads the way to a mixed multi-channel approach that includes offline channels (Klievink & Janssen, 2010). A single project will probably not realize digital transformation with respect to all identified dimensions. However, understanding the coordination dynamics of individual projects could provide insights on the overall coordination challenge regarding digital transformation.

As Mergel, Edelmann and Haug (2019, p. 3) posit, e-government policies are still mostly focused on changing the internal service context. The case of invoicing rather shows a change of objectives, mostly from internal efficiency in the first two phases, to external efficiency (of private businesses) and a user-oriented service that encompassed a more holistic approach so businesses could send invoices regardless of whether the recipient belonged to the private or public sector or had adequate receiving capabilities. This research also provides an illustration of Mergel, Edelmann and Haug's (2019, p. 11) argument that the change in a public service can serve as a policy instrument to enact digital transformation in society. However, insights from the follow-up interviews also revealed that this is not sufficient, as the number of suppliers to the public sector is only a fraction of the total number of suppliers in the private sector.

Departing from existing studies regarding the notions that the transformation of services must follow user needs and that users expect fully digital services (Curtis, 2019; Gong, Yang & Shi, 2020; Mergel, Edelmann & Haug, 2019), we observed a transformation driven by lead organizations, while businesses and intermediaries were rather reluctant to adopt e-invoicing (also see Poel, Marneffe & Vanlaer, 2016). One possible explanation for this might be the larger impact the transformation of invoicing has on intermediary organizations, which must change their business models. Thus, public organizations must conceive of an infrastructure that is flexible to changing views, give adequate attention to expectations management, and consider the larger impact the transformation of the public service has on society.

The case also demonstrates how the internal and external service context has an impact on (1) the choice of information systems to be used in the integration of services, (2) the organizations involved in coordination, and (3) the coordination instru-

ments that can be used. This reflects the sociotechnical nature of integrating digital public services (Gil-Garcia, 2012; Pardo, Gil-Garcia & Luna-Reyes, 2010). Because of the complex environment, digital transformation might happen only gradually. For example, public and private end-users alike must weigh benefits and costs. They also must consider the time and effort necessary to use the service and deal with existing legacies and dependencies. This requires a capacity to recognize the governance challenges involved and to deal with them through an adequate mix of coordination instruments.

While the case study design provided insights into the coordination of inter-organizational digital services and our understanding of the process of digital transformation, it is not without limitations. These are related to the generalization to other inter-organizational services, contexts, and countries. Because of the limitations of the research, we did not present all the interactions between changes in the challenges and the coordination instruments. In future research, we aim to study these interactions through an analysis of the governance dynamics between lead network organizations in multiple inter-organizational public services.

Further research is necessary to understand how digital transformation in inter-organizational public service delivery gradually takes shape. A possible avenue is to examine how digital transformation is realized within the institutional environment of public administrations. Another option for research is to study what the impact of digital transformation is on the fuzzy boundaries between the public, private, and non-profit sectors.

7 Conclusion

Bringing about digital transformation in public services can be a daunting task. In this paper, we studied e-invoicing in Belgium and found how digital transformation in inter-organizational public service delivery can be related to the coordination instruments and mechanisms, in addition to overcoming only technical challenges. Furthermore, inter-organizational coordination with respect to digital transformation in public services may not only have to rely on network-type instruments, but also on different and changing coordination instruments and mechanisms that deal with several governance challenges. From our research, we provide three main insights. These findings also provide implications for public managers.

A first finding suggests that transformation of inter-organizational public services might follow a step-by-step process that can consist of multiple digitalization efforts. Consequently, as objectives shift, the environment changes and the functionalities provided by integrated services are modified, governance strategies will probably have to be layered and periodically evaluated against the effectiveness of the (mix of) coordination instruments. Once an infrastructure service proves mature, collaboration through network-type-instruments might be complemented, rather than supplemented, with hierarchical-type and market-type instruments.

As a second finding, the case highlights how different coordination instruments were directed at different governance challenges. This mixed approach facilitated the realization of integrated public services by allowing capabilities to be developed, buy-in from the stakeholders to be generated, and adoption by the end-user to be stimulated.

While the need to develop adequate capacity to evaluate the effectiveness of instruments seems clear, the case also supports research that posits that because of the diversity of end-users, organizations, services, and environments, a single approach towards successful coordination of digital public service delivery seems unlikely.

Third, at the same time, the objectives of digital transformation appear to be dependent on the specific service and the service context. While changing the direct interaction with users is a central objective in digital transformation, it might also be beneficial to adopt a society-wide perspective and examine integration with private services.

References

- Berthod, Olivier & Segato, Federica (2019). Developing Purpose-Oriented Networks: A Process View. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2 (3), 203-212. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz008>.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199606412.001.0001>.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>.
- Chen, Yu-Che (2010). Citizen-Centric E-Government Services: Understanding Integrated Citizen Service Information Systems. *Social Science Computer Review*, 28 (4), 427-442. <https://doi.org/10.1177/0894439309359050>.
- Chen, Yu-Che & Lee, Jooho (2018). Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance. *Public Management Review*, 20 (5), 672-690. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1305691>.
- Chen, Yu-Che, Hu, Lung-Teng, Tseng, Kuan-Chiu, Juang, Wen-Jong & Chang, Chih-Kai (2019). Cross-boundary e-government systems: Determinants of performance. *Government Information Quarterly*, 36 (3), 449-459. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.02.001>.
- Christiansson, Marie-Therese, Axelsson, Karin & Melin, Ulf (2015). Inter-organizational Public e-Service Development: Emerging Lessons from an Inside-Out Perspective. In Efthimios Tambouris, Marijn Janssen, Hans J. Scholl, Maria A. Wimmer, Konstantinos Tarabanis, Mila Gascó, Bram Klievink, Ida Lindgren & Peter Paricek (Eds.). *Electronic Government, EGOV 2015, LNCS, vol. 9248* (pp. 183-196). Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-22479-4>.
- Curtis, Stephen (2019). Digital transformation – the silver bullet to public service improvement? *Public Money & Management*, 39 (5), 322-324. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1611233>
- Dawes, Sharon S., Cresswell, Anthony. M. & Pardo, Theresa A. (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69 (3), 392-402. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01987_2.x.
- Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina & Balogh, Stephen (2012). An integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.
- Fan, Bo, Liu, Ruoxuan, Huang, Kun & Zhu, Yuxuan. (2019). Embeddedness in cross-agency collaboration and emergency management capability: Evidence from Shanghai’s urban contingency plans. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 101395. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101395>.
- Federal government (2012). *Nota aan de ministerraad. Betreft: Dematerialisering van de facturen gericht aan de federale overheid*.
- Federal government (2017). *Nota aan de ministerraad. Betreft: Dematerialisering van de facturen gericht aan de federale overheid*.
- Flemish government (2013). *Nota aan de Vlaamse Regering. Betreft: Invoering van de elektronische facturatie bij de diensten van de Vlaamse overheid en de Vlaamse instellingen*.

- Flemish government (2016). *Nota aan de Vlaamse Regering. Betreft: Elektronische facturatie (e-invoicing) end-to-end e-procurement (e-ordering, e-catalog)*.
- Flemish government (2020). *E-invoicing for suppliers*. Available at: <https://overheid.vlaanderen.be/overheidsopdrachten-en-raamcontracten/e-invoicing-en-e-procurement/e-invoicing-suppliers> [4th November 2020].
- Fountain, Jane E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gil-Garcia, J. Ramon (2012). Towards a smart state? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond. *Information Polity*, 17 (3, 4), 269-280. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-000287>.
- Gil-Garcia, J. Ramon & Sayogo, Djoko S. (2016). Government inter-organizational information sharing initiatives: Understanding the main determinants of success. *Government Information Quarterly*, 33 (3), 572-582. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.01.006>.
- Gil-Garcia, J. Ramon, Guler, Ahmet, Pardo, Theresa A. & Burke, G. Brian (2019). Characterizing the importance of clarity of roles and responsibilities in government inter-organizational collaboration and information sharing initiatives. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 101393. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101393>.
- Goldkuhl, Göran (2012). Pragmatism vs interpretivism in qualitative information systems research. *European Journal of Information Systems*, 21 (2), 135-146. <https://doi.org/10.1057/ejis.2011.54>.
- Gong, Yiwei, Yang, Jun & Shi, Xiaojie (2020). Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. *Government Information Quarterly*, 37 (3), 101487. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101487>.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis*. Macmillan: Basingstoke. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-62911-0>.
- Hilvert, Cheryl & Swindell, David (2013). Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know. *State and Local Government Review*, 45 (4), 240-254. <https://doi.org/10.1177/0160323X13513908>.
- Juell-Skielse, Gustaf, Lönnä, Carl-Mikael & Päiväranta, Tero (2017). Modes of collaboration and expected benefits of inter-organizational E-government initiatives: A multi-case study. *Government Information Quarterly*, 34 (4), 578-590. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.008>.
- Kattel, Rainer, Lember, Veiko & Tõnurist, Piret (2019). Collaborative innovation and human-machine networks. *Public Management Review*, 22 (1), 1652-1673. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1645873>.
- Klievink, Bram & Janssen, Marijn (2008). Improving government service delivery with private sector intermediaries. *European Journal of ePractice*, 5 (October), 1-9.
- Klievink, Bram & Janssen, Marijn (2010). Coordinating e-Government Service Delivery. In Soon A. Chun, John Moses & Louis F. Luna-Reyes (Eds.). *Proceedings of the 11th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 209-216). Digital Government Society of North America: Puebla, Mexico.
- Klievink, Bram, Bharosa, Nitesh & Tan, Yao-Hua (2016). The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public-private information platforms. *Government Information Quarterly*, 33 (1), 67-79. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.002>.
- Lindgren, Ida & Jansson, Gabriela (2013). Electronic services in the public sector: a conceptual framework. *Government Information Quarterly*, 30 (2), 163-172. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005>.
- Mergel, Ines, Edelmann, Noella & Haug, Nathalie (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>.
- Meuleman, Louis (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2054-6>.
- Pardo, Theresa A., Gil-Garcia, J. Ramon & Luna-Reyes, Luis F. (2010). Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Ad-

- ministration. In Rosemary O'Leary, David M. Van Slyke & Soonhee Kim (Eds.). *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective* (pp. 129-139). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Peters, B. Guy (2003). The Capacity to Coordinate. Paper presented at the International Workshop on Policy Capacity. 5-6 October, City University of Hong Kong, Hong Kong, China.
- Poel, Kevin, Marneffe, Wim & Vanlaer, Willem (2016). Assessing the electronic invoicing potential for private sector firms in Belgium. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 16, 1-34.
- Provan, Keith G. & Milward, H. Brinton (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61 (4), 414-423. <https://doi.org/10.5465/APBPP.1999.27628083>.
- Provan, Keith G. & Kenis, Patrick (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>.
- Randma-Liiv, Tiina, Uudelepp, Annika & Sarapuu, Külli (2015). From Network to Hierarchy: The Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System. *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2), 373-391. <https://doi.org/10.1177/0020852314566001>.
- Sarapuu, Külli & Lember, Veiko (2015). Coordination through contracting: Experience with the Estonian out-of-hospital emergency medicine. *Public Management Review*, 17 (7), 1021-1039. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029350>.
- Söderström, Fredrik, Melin, Ulf, Lindgren, Ida & Galzie, Zara (2018). In Peter Parycek, Olivier Glassey, Marijn Janssen, Hans J. Scholl, Efthimios Tambouris, Evangelos Kalampokis & Shefali Virkar (Eds.). *Electronic Government, EGOV 2018, LNCS, vol. 11020* (pp. 85-97). Springer: Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6>.
- Torring, Jacob, Peters, B. Guy, Pierre, Jon & Sørensen, Eva. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>.
- Van Cauter, Lies, Snoeck, Monique & Crompvoets, Joep (2015). Removing the Blinkers: What a Process View Learns About G2G Information Systems in Flanders. In Efthimios Tambouris, Marijn Janssen, Hans J. Scholl, Maria A. Wimmer, Konstantinos Tarabanis, Mila Gascó, Bram Klievink, Ida Lindgren & Peter Paricek (Eds.). *Electronic Government, EGOV 2015, LNCS, vol. 9248* (pp. 183-196). Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-22479-4>.
- van Os, Guido (2011). The challenge of coordination: coordinating integrated electronic service delivery in Denmark and the Netherlands. *Information Polity*, 16 (1), 51-61. <https://doi.org/10.3233/IP-2011-0224>.
- Veit, Daniel & Huntgeburth, Jan (2014). *Foundations of Digital Government*. Heidelberg New York Dordrecht London: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-38511-7>.
- Verhoest, Koen, Bouckaert, Geert & Peters, B. Guy (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), 325-348. <https://doi.org/10.1177/0020852307081144>.
- Walsham, Geoff (1995). Interpretative case studies in IS research: Nature and method. *European Journal of Information Systems*, 4 (2), 74-81. <https://doi.org/10.1057/ejis.1995.9>.
- Wimmer, Maria A. & Tambouris, Efthimios (2002). Online one-stop government: A working framework and requirements. In Roland Traummüller (Ed.). *Proceedings of the 17th IFIP World Computer Congress* (pp. 117-130). Deventer: Kluwer. https://doi.org/10.1007/978-0-387-35604-4_9.
- Wouters, Stijn, Janssen, Marijn, & Crompvoets, Joep (2020). Governance challenges of inter-organizational digital public services provisioning: A case study on digital invoicing services in Belgium. In Gabriela Viale Pereira, Marijn Janssen, H. Lee, Ida Lindgren, Manuel P. Rodríguez Bolívar, Hans J. Scholl & Anneke Zuiderwijk (Eds.). *Electronic Government: EGOV 2020, LNCS, vol. 12219* (pp. 223-235). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57599-1_17.
- Yang, Tung-Mou & Maxwell, Terence A. (2011). Information-Sharing in Public Organizations: A Literature Review of Interpersonal, Intra-Organizational and Inter-Organizational Success

Factors. *Government Information Quarterly*, 28 (2), 164-175.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.008>.

Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

<https://doi.org/10.3138/cjpe.30.1.108>.

Funding

This research leading to the paper received funding of the Policy Research Centre on Governance Innovation in Flanders, Belgium, and the European Union's Horizon 2020 research and innovation program under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 750378.

Contact the authors:

Drs. Stijn Wouters, Public Governance Institute, KU Leuven, Parkstraat 45, 3000 Löwen, Belgium, email: stijn.wouters@kuleuven.be.

Prof. dr. Veiko Lember, Public Governance Institute, KU Leuven, Parkstraat 45, 3000 Löwen, Belgium, and Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn, Estonia, email: Veiko.lember@ttu.ee.

Prof. dr. ir. Joep Crompvoets, Public Governance Institute, KU Leuven, Parkstraat 45, 3000 Löwen, Belgium, email: joep.crompvoets@kuleuven.be.



John Trent, Laura Schnurr

Renaissance der Vereinten Nationen

Gegenwart und Potentiale im
21. Jahrhundert

2020 • 193 Seiten • Kart. • 19,90 € (D) • 20,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-2449-9

Menschenrechte, Weltfrieden und Sicherheit für alle – die Vereinten Nationen verfolgen große Ziele. Was konnten sie bisher erreichen und was nicht? Warum? Und vor allem: Wie können die Vereinten Nationen reformiert werden, um ihr volles Potential zu entfalten? John Trent und Laura Schnurr geben eine verständliche und übersichtliche Einführung in die Geschichte und die Arbeitsweise der Vereinten Nationen und kombinieren diese mit praktischen Vorschlägen, wie sie gestärkt werden können und wie die erforderlichen Reformen tatsächlich gelingen.

Dieses Buch ist für eine neue, aktive Generation geschrieben, die nach besseren Institutionen sucht, die sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wie Globalisierung und Klimawandel stellen und die gemeinsam im Interesse aller handeln können.

www.shop.budrich.de

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-

gend (Weber, 1922) ihren Dienst neutral und unabhängig von ihren individuellen und politischen Präferenzen zu versehen. Rechtlich ist dieses Unparteilichkeitsgebot in den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums verankert und bildet damit eine fundamentale Handlungsgrundlage für den öffentlichen Dienst. Empirisch erwarten wir aus den genannten Gründen von öffentlich Beschäftigten, dass sie politisch umstrittenen Policy-Maßnahmen, wie ADG-Maßnahmen, welche die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen, neutraler gegenüberstehen als Nicht-Staatsdiener*innen.

Am Beispiel der anonymisierten Bewerbung nimmt diese Arbeit eine empirische Untersuchung dieses Zusammenhangs vor. Die anonymisierte Bewerbung bietet aus zwei Gründen einen geeigneten Gegenstand für diese Untersuchung. Erstens bedient sie sich einer einfachen Logik – dem Weglassen sensibler Daten – und ist daher leicht verständlich. Zweitens ist der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich nahezu einzigartig darin, Bewerber*innen umfassende persönliche Informationen, wie Familienstand und Fotos abzuverlangen, welche keinen zusätzlichen Informationsgehalt über die Qualifikation von Bewerber*innen bieten (Kanning, 2019). In der derzeitigen Arbeitsmarktsituation mit soziodemographischem Wandel, Fachkräftemangel und zunehmender auch internationaler Mobilität kann es allerdings erforderlich sein, diese Standards aufzuweichen, um im internationalen Wettbewerb um die besten Bewerber*innen erfolgreich zu sein.

In dieser Untersuchung werden die mittels einer Umfrage erhobenen politischen Meinungen von 637 privat und 602 öffentlich Beschäftigten und die Meinungen zur anonymisierten Bewerbung einem Subgruppenvergleich unterzogen.

Der folgende Abschnitt 2 liefert einen Überblick über Arbeitsmarktdiskriminierung und Policy-Maßnahme zur Anti-Diskriminierung. Anschließend werden die Hypothesen theoretisch hergeleitet. In Abschnitt 3 werden die Untersuchungsmethode und der Datensatz und in Abschnitt 4 die Ergebnisse der statistischen Analysen vorgestellt. Abschnitt 5 fasst die Arbeit zusammen und diskutiert deren Implikationen.

2 Theoretischer Rahmen

2.1 Diskriminierung und anonymisierte Bewerbung

Diskriminierung im Arbeitsmarkt ist trotz zahlreicher Initiativen und Policy-Maßnahmen in vielen Ländern nach wie vor ein weitverbreitetes Problem. Vor allem Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund sind häufig im Arbeitsmarkt unterrepräsentiert, arbeiten in weniger prestigeträchtigen Berufen oder mit geringerer Bezahlung als Männer bzw. Personen ohne Migrationshintergrund (Gottschall, 2018; Höhne & Buschoff, 2015; Kalter & Granato, 2018). Ein Grund für diese unterschiedlichen Erwerbslagen kann in strukturellen Ungleichheiten liegen, die zu ungleicher Verteilung von Humankapital und Qualifikationschancen führen können. Darüber hinaus zeigen jedoch zahlreiche experimentelle Studien, dass es zusätzlich Barrieren beim Eintritt in Arbeitsverhältnisse gibt. So zeigen verschiedene feldexperimentelle Untersuchungen, dass der ethnische Hintergrund einer Bewerber*in einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hat, zum Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden (Arai, Nekby & Bursell,

2016; Adida, Laitin & Valfort, 2010; Booth, Leigh & Varganova, 2012; Kaas & Manger, 2012; Koopmans, Veit & Yemane, 2018; McGinnity & Lunn, 2011; Midtbøen, 2015; Pager & Western, 2012; Weichselbaumer, 2017). Ebenso können das Alter (Büsch, Dahl & Dittrich, 2009), das Geschlecht (Becker, Fernandes & Weichselbaumer, 2019), beides zusammen (Neumark, Burn & Button, 2019) oder Mutterschaft (Correll, Benard & Paik, 2007) zu schlechteren Arbeitsmarktchancen führen.¹

Bei einem anonymisierten Bewerbungsverfahren werden sensible Merkmale der Bewerber*innen, die beispielsweise auf Alter, Geschlecht oder Herkunft schließen lassen, im ersten Schritt des Bewerbungsprozesses nicht zur Verfügung gestellt (Krause, Rinne, Zimmermann, Bösch & Alt, 2012).² Die Personen, die über die Einladung der Bewerber*innen zu einem Eignungstest oder Vorstellungsgespräch entscheiden, erhalten ausschließlich Informationen über die Qualifikationen der Bewerber*innen, was theoretisch allen Bewerber*innen die gleichen Chancen einräumt, ausschließlich aufgrund ihrer Qualifikation beurteilt zu werden (Krause, Rinne, Zimmermann, Bösch & Alt, 2012, S. 47). Die Zusammensetzung des Pools an Bewerber*innen, der zu den Vorstellungsgesprächen eingeladen wird, sollte sich dadurch verändern (Behaghel, Crépon & Le Barbanchon, 2012). Sobald die Entscheidung über die Eignung der Kandidat*innen getroffen ist und die Einladungen zum persönlichen Vorstellungsgespräch ausgesprochen wurden, werden sämtliche Informationen offengelegt. Die finale Einstellungsentscheidung wird schließlich vollständig informiert gefällt.

In mehreren Ländern wurden im Laufe des letzten Jahrzehnts Pilotprojekte durch die Regierungen initiiert, um die Wirksamkeit anonymisierter Bewerbungen im Feld zu testen. Anonymisierte Bewerbungen wurden in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Frankreich und Kanada über längere Zeiträume in verschiedenen Organisationen getestet. Generell wurde in den Studien, die in europäischen Ländern durchgeführt wurden, eine bessere Chancengleichheit bei der Einladung zum Vorstellungsgespräch für Frauen und teilweise auch für Migrant*innen beobachtet (Aslund & Nordström Skans, 2012; Behaghel, Crépon & Le Barbanchon, 2012; Bøg & Kranendonk, 2011; Krause, Rinne & Zimmermann, 2014; Krause, Rinne, Zimmermann, Bösch & Alt, 2012), jedoch nicht in Kanada (Government of Canada, 2018). In den Niederlanden wurde unabhängig vom Verfahren kein Unterschied bei der Einstellungswahrscheinlichkeit von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund festgestellt (Bøg & Kranendonk, 2011). Die Befunde aus Schweden (Aslund & Nordström Skans, 2012) und Frankreich (Behaghel, Crépon & Le Barbanchon, 2012) zeigen darüber hinaus, dass das Verfahren allerdings nur für Frauen die Wahrscheinlichkeit erhöht, tatsächlich eingestellt zu werden, für Menschen mit Migrationshintergrund konnte ein solcher Zusammenhang in keinem der Pilotprojekte nachgewiesen werden.

Neben den Pilotstudien kommen weitere empirische Untersuchungen anonymer Bewerbungssituationen ebenso zu gemischten Ergebnissen. In den USA untersuchen Claudia Goldin und Cecilia Rouse (2000) wie sich *Blind Auditions* in acht US-amerikanischen Philharmonieorchestern seit den 1950er Jahren auf die Bewerber*innenauswahl auswirken. Sie zeigen, dass sich der Anteil von Frauen in dieser Zeit erhöht hat. Eine in Australien durchgeführte experimentelle Studie mit Personalverantwortlichen (Hiscox, Oliver, Ridgway, Arcos-Holzinger, Warren & Willis, 2017) konnte hingegen keine Vorteile feststellen. Annabelle Krause, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2012b) finden sogar negative Auswirkungen der Anonymisierung auf die Chancen von Nachwuchswissenschaftlerinnen. Die interviewbasierten Ergebnisse der Untersu-

chung von Maraiyah Foley und Sue Williamson (2018) deuten darauf hin, dass Personalmanager*innen in anonymisierten Bewerbungen nach impliziten Hinweisen auf geschlechtliche Identität suchen, die auf diese Weise doch Teil des Auswahlprozesses werden kann. Insgesamt zeigen die empirischen Befunde, dass die anonymisierte Bewerbung vor allem dann positive Auswirkungen auf den Rekrutierungsprozess hat, wenn in den Organisationen bisher keine Diversitätsstrategie etabliert ist (Behaghel, Crépon & Le Barbanchon, 2012; Krause, Rinne & Zimmermann, 2012a; 2014)³ und Personalverantwortliche, die bereits sensibel für das Thema Anti-Diskriminierung sind, die Maßnahme nicht als Affront seitens der Geschäftsführung verstehen (Foley & Williamson, 2018).

Diese Arbeit widmet sich der Untersuchung der individuellen Einstellung öffentlich Beschäftigter gegenüber einer ADG-Policy-Maßnahme und dem Zusammenhang mit der persönlichen politischen Meinung. In den folgenden Abschnitten werden die theoretischen Erwartungen und die Hypothesen erläutert.

2.2 Politische Meinung und Meinung zu Policy-Maßnahmen

Die gemischten empirischen Befunde zur anonymisierten Bewerbung legen nahe, dass das Verfahren nicht unter allen Umständen eine positive Wirkung entfaltet. Eine inhaltlich kritische Meinung zur Maßnahme scheint daher durchaus gerechtfertigt. Gleichwohl muss zwischen sachlich fundierter und damit angebrachter Kritik, die sich auf die Ausführung oder Wirkweise der anonymisierten Bewerbung bezieht und einer ideologisch motivierten Kritik unterschieden werden. Als ADG-Maßnahme, die explizit die Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund verhindern soll, kann Kritik an dieser Policy-Maßnahme auch aus politisch-ideologischem Kalkül heraus vorgebracht werden. Anders formuliert, wäre die Meinung zu einer Policy-Maßnahme auf rein sachliche Argumente gestützt, wäre sie unabhängig von der politischen Meinung einer Person und wäre über das gesamte politische Spektrum gleichverteilt. Gibt es jedoch einen Zusammenhang zwischen beiden Maßen, muss davon ausgegangen werden, dass ein Konflikt zwischen den Zielen der Maßnahme und der individuellen politischen Präferenz vorliegt.

Die anonymisierte Bewerbung hat zum Ziel, gleiche Chancen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt für Angehörige benachteiligter Gruppen zu schaffen, indem alle Bewerber*innen ausschließlich anhand ihrer Leistungsparameter beurteilt werden. Dieses Ziel kann jedoch mit politischen Präferenzen und verinnerlichten gesellschaftlichen Normen der Personen, die sie anwenden sollen, in Konflikt stehen. Obgleich ein Zusammenhang zwischen politischen Präferenzen und Einstellungen gegenüber ADG-Maßnahmen auf den ersten Blick logisch zwingend erscheint, zeigt die empirische Forschung, dass dies nicht unmittelbar der Fall sein muss (Kuklinski et al., 1997). Im Gegenteil, die Ablehnung einzelner Maßnahmen kann sich stattdessen durch das gesamte politische Spektrum ziehen (Gilens, Sniderman & Kuklinski, 1998).

Gleichwohl ist die politische Einstellung eng verknüpft mit der Meinung zu Migration und gesellschaftlicher Vielfalt (siehe Mair, 2007, p. 213 für einen Überblick). Empirische Studien bestätigen diesen Zusammenhang (Hainmueller & Hopkins, 2015). So zeigt sich, dass Personen mit einer linksgerichteten politischen Einstellung Gleichstellungspolitikern, Migration und Migrant*innen eher bevorzugen als rechtsgerichtete In-

dividuen (z. B. Ceobanu & Escandell, 2010). Umfrageexperimentelle Untersuchungen legen außerdem einen empirischen Zusammenhang zwischen einer rechten politischen Meinung und diskriminierenden Einstellungspräferenzen gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund (Baekgaard & George, 2018; Jankowski, Prokop & Tepe, 2020) und der Akzeptanz des Repräsentationsprinzips im öffentlichen Dienst nahe (Prokop, Jankowski & Tepe, 2019). Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, anzunehmen, dass Individuen die anonymisierte Bewerbung grundsätzlich stärker ablehnen, wenn sie sich dem rechten politischen Spektrum zuordnen, während Personen, die sich als links bezeichnen, die Maßnahme eher befürworten. Folgende Hypothese leitet sich daraus ab:

H1: Je rechter die politische Einstellung, desto stärker ist die Ablehnung der anonymisierten Bewerbung.

2.3 Neutralität im öffentlichen Dienst

Um Public Policies in die Praxis umzusetzen bedarf es der Implementation durch die öffentliche Verwaltung (Knill & Tosun, 2015, S. 119). Die Policy-Implementationsforschung zeigt, dass die Abweichung vom ursprünglichen Ziel regelmäßig zu den Begleiterscheinungen der Policy-Implementation gehört. Die Ursachen für das Nichterreichen der Policy-Ziele sind vielfältig. Die bisherigen Ansätze analysieren den Policy-Implementationsprozess in der Regel aus der institutionellen Makro- und Meso-Perspektive. In der Literatur werden Schwächen im Design der Policy, bei der Gestaltung der Instrumente und Kontrollen, eine unzureichende institutionelle Einbettung oder fehlende administrative Ressourcen als Hindernisse diskutiert (Knill & Tosun, 2015, S. 137). Mikro-Mechanismen dagegen sind bislang nicht Gegenstand der Policy-Implementationsforschung.

Behavioristische Modelle werden bisher vor allem für die Analyse der Policy-Formulierung eingesetzt (Munro, 2009). So kommen beispielsweise Prinzipal-Agenten-Modelle (Pandey & Wright, 2006) sowie Mechanismen der gebundenen Rationalität für die Untersuchung kollektiver Entscheidungsprozesse (Jones, 2002) zur Anwendung. Damit folgt die Verwaltungsforschung anderen Disziplinen wie den *Behavioral economics* (Kahneman & Tversky, 1979) oder der Politischen Psychologie (Huddy, Sears & Levy, 2013) und zeigt, dass sich individuelle Motive auch auf Policy-Prozesse auswirken können. Generell steigt in den letzten Jahren der Anteil an Forschungsarbeiten, die psychologische Theorien und verhaltensorientierte Konzepte mit verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen und Konzepten verknüpfen (Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen & Tummers, 2017; Olsen, Tummers, Grimmelikhuijsen & Jilke, 2018; Moynihan, 2018; Tepe, 2016; Tepe & Prokop, 2018).

Public Policies sind das Ergebnis des politischen Aushandlungsprozesses und verfolgen damit in der Regel politische Ziele. Gemäß dem Ansatz der *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980) verfügen öffentlich Beschäftigte über administrativen Entscheidungsspielraum. Öffentlich Beschäftigte sind an die institutionellen Regelungen gebunden und haben ihren Dienst entsprechend der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz, § 60 Bundesbeamtengesetz) unparteiisch zu verrichten. Gleichwohl haben auch öffentlich Beschäftigte eine persönliche Meinung zu politischen Programmen und politische Überzeugungen, die den Zielen

einzelner Policies entgegenstehen können. Die individuelle Beurteilung einer Policy-Maßnahme geschieht regelmäßig im Spannungsfeld zwischen ihren gesellschaftlichen und organisationalen Zielen und den persönlichen Präferenzen oder Normen. So können Konflikte zwischen den Zielen einer Policy-Maßnahme und den individuellen Einstellungen zu psychologischer Dissonanz und schließlich zu sinkender Bereitschaft führen, Policies, die der eigenen Überzeugung widersprechen, umzusetzen (Tummers & Bekkers, 2014). Vor allem der Policy-Inhalt scheint dabei eine wichtige Rolle für die Bereitschaft zur Umsetzung von Maßnahmen zu spielen (Tummers, Bekkers & Steijn, 2009; Tummers, Steijn & Bekkers, 2012).

Bislang adressieren nur wenige verwaltungswissenschaftliche Forschungsarbeiten den Einfluss der persönlichen politischen Meinung auf Fragen der Ausgestaltung von Verwaltungshandeln. Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Michael Jankowski, Christine Prokop und Markus Tepe (2020). Jankowski, Prokop und Tepe (2020) zeigen anhand umfrageexperimenteller Daten, dass die politische Meinung einen Einfluss auf die Beurteilung der Eigenschaften von Bewerber*innen in öffentlichen Rekrutierungsprozessen haben kann. Allerdings finden sie auch, dass dieser Zusammenhang unter öffentlich Beschäftigten im Vergleich zu privat Beschäftigten weniger stark ausgeprägt ist. Dies entspricht den Erwartungen, die das Neutralitätsgebot an öffentlich Beschäftigte richtet. In Anlehnung an das Weberianische Bürokratiemodell (Weber, 1922) und die allgemeinen Beamtengrundsätze sollten die individuellen Einstellungen öffentlich Bediensteter weder beim Verhalten gegenüber Bürger*innen noch für die Beurteilung und Umsetzung von Policy-Maßnahmen eine Rolle spielen (Rothstein & Teorell, 2008).

Die verwaltungswissenschaftliche Literatur geht zudem vielfach davon aus, dass sich Personen, die im öffentlichen Sektor arbeiten, sich in besonderem Maße mit der gesellschaftlichen Dimension ihrer Beschäftigung identifizieren und sich deswegen für eine öffentliche Beschäftigung entscheiden (Leisink & Steijn, 2008). Auf dieser Beobachtung basiert das Konzept der Public Service Motivation (PSM), welches beschreibt, dass öffentlich Beschäftigte ein besonderes Interesse daran haben, im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit dem Gemeinwohl zu dienen (Perry, Hondeghem & Wise, 2010; Vandenabeele, 2008). PSM wird häufig auch im Zusammenhang mit einer ausgeprägten intrinsischen prosozialen und altruistischen Arbeitsmotivation unter öffentlich Beschäftigten verstanden (Van Witteloostuijn, Esteve & Boyne, 2017; Piatak & Holt, 2020; Schott, Neumann, Baertschi & Ritz, 2019). Darüber hinaus wirken Sozialisierungseffekte in der stark reglementierten Umgebung einer öffentlichen Verwaltung zusätzlich verstärkend auf das Prinzip der Unparteilichkeit (Boyne, 2002; Villadsen & Wulff, 2018). Haben öffentlich Beschäftigte also die normativen Prinzipien nach einer unparteilichen Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben internalisiert, sollten sie sich stärker mit dem der Neutralität verpflichteten Berufsethos identifizieren als privat Beschäftigte. Im Vergleich mit nicht öffentlich beschäftigten Personen sollten sich daher Unterschiede in der Beurteilung der Policy-Maßnahme zeigen. Daraus leitet sich die folgende Hypothese ab:

H2: Der Einfluss der politischen Einstellung auf die Beurteilung der anonymisierten Bewerbung ist unter öffentlich Beschäftigten geringer ausgeprägt als unter privat Beschäftigten.

3 Methode und Daten

3.1 Umfrage und Variablen

Die Datenerhebung wurde mittels einer Umfrage durchgeführt. Alle in der Untersuchung verwendeten Variablen werden in *Tabelle 3* (Anhang) aufgeführt. Die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung wird mit folgender Frage gemessen:

„In einer anonymisierten Bewerbung sind keine Angaben zum Namen, Alter, Geschlecht und der Nationalität enthalten. Sie soll ein diskriminierungsfreies Bewerbungsverfahren ermöglichen. Wie stehen Sie zu der folgenden Aussage? Anonymisierte Bewerbungen im öffentlichen Dienst“...

- „... sind eine effektive Maßnahme, um Diskriminierung zu verhindern.“
- „... führen zur Auswahl der besten Bewerbungen.“
- „... verschlechtern die Chancen benachteiligter Gruppen im Bewerbungsprozess.“
- „... verlagern Diskriminierung auf einen späteren Zeitpunkt im Bewerbungsprozess.“
- „... sind mit unverhältnismäßig großem bürokratischen Aufwand verbunden.“
- „... diskriminieren Bewerber aus ansonsten nicht-benachteiligten Gruppen.“

Das Maß an Zustimmung zu jedem der Items wird mit einer 5-stufigen Likert-Skala gemessen (Stimme nicht zu, Stimme eher nicht zu, Teils teils, Stimme eher zu, Stimme zu).

Die ersten beiden Items adressieren die beiden wichtigsten Ziele der anonymisierten Bewerbung. Die vier letzten Items beziehen sich auf die prominentesten Kritikpunkte, sie werden für die Analyse umgekehrt. Hohe Werte bilden damit eine positive Einstellung zur anonymisierten Bewerbung ab. Für die Analyse wird eine explorative Faktorenanalyse über die sechs Items durchgeführt, aus der sich drei Faktoren ergeben. Von diesen hat nur der erste einen Eigenwert > 1 (1.62) und wird daher entsprechend des Kaiser-Kriteriums für die Analyse herangezogen.⁴ Die Faktorladungen der einzelnen Items werden in *Tabelle 7* (Anhang) dargestellt. Dieser Faktor („Einstellung zur anonymisierten Bewerbung“) wird zur Vereinfachung der Interpretation und zur Vergleichbarkeit mit den einzelnen Items z-standardisiert und hat eine Ausprägung von -3,28 bis 2,36. Positive Werte zeigen an, dass eine Person von der Wirksamkeit der Maßnahme überzeugt ist, während sie die Kritikpunkte nicht teilt. Negative Werte bedeuten, dass die Person die anonymisierte Bewerbung für unwirksam hält und eher kritisiert.

Die politische Einstellung als erklärende Variable wird mit der in der politikwissenschaftlichen Forschung häufig verwendeten politischen Selbstverortung gemessen:

„Viele Leute verwenden die Begriffe „links“ und „rechts“, wenn es darum geht, unterschiedliche politische Einstellungen zu kennzeichnen. Wo würden Sie sich auf einer Skala von 0 bis 10 verorten, wenn 0 „ganz links“ und 10 „ganz rechts“ bedeutet?“

Die Position wird mittels eines Sliders [0-10] angegeben. Zur Vereinfachung der Darstellung wird die Variable in der deskriptiven Analyse in drei Kategorien aufgeteilt (links = 0-4, mitte = 5, rechts = 6-10). In der multiplen Regressionsanalyse wird die politische Einstellung als metrische Variable verwendet.

Das Antwortverhalten kann von den eigenen Erfahrungen bzw. der Betroffenheit beeinflusst sein, weshalb sie als Kontrollvariablen in die Analyse einbezogen werden. Die Variable Personalverantwortung zeigt an, ob die Person Erfahrungen mit der Durchführung von Bewerbungsverfahren aus der Arbeitgeberperspektive hat. Das Geschlecht, ein eigener Migrationshintergrund sowie das Alter kontrollieren dafür, ob die

befragte Person potenziell von ADG-Maßnahmen wie der anonymisierten Bewerbung profitiert (Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, junge/ältere Personen).

3.2 Rekrutierung und Teilnehmer*innen

Für die Umfrage wurden insgesamt 1.239 Personen rekrutiert. Die Teilnehmer*innen teilen sich in drei Gruppen: Studierende der Verwaltung, Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung⁵ sowie privat Beschäftigte. Die Befragung von Personen mit einschlägiger Ausbildung und Berufserfahrung ermöglicht, die realen Berufserfahrungen des jeweiligen Arbeitssektors abzubilden. Die Verwaltungsstudierenden wurden per E-Mail an einer deutschen Verwaltungsfachhochschule für die freiwillige Teilnahme rekrutiert. Sie sind in die Studiengänge Allgemeine Verwaltung, Verwaltungsbetriebswirtschaft (beide Bachelor) sowie den Weiterbildungsstudiengang Kommunales Verwaltungsmanagement (Master) eingeschrieben. Alle zum Zeitpunkt der Befragung (Oktober 2017) immatrikulierten 1.150 Studierenden dieser drei Studiengänge wurden per E-Mail eingeladen. Insgesamt liegen 401 vollständige Antworten vor, sodass eine Rücklaufquote von 35% erreicht werden konnte. Die Absolvent*innen dieser Studiengänge arbeiten in der Regel im Anschluss an das Studium im gehobenen und höheren öffentlichen Dienst, welcher den Großteil der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bildet. Die Studierenden arbeiten verpflichtend parallel zum Studium in öffentlichen Einrichtungen und verfügen daher zum Zeitpunkt der Befragung bereits über einschlägige Berufserfahrung im öffentlichen Dienst. Die Masterstudierenden weisen eine längere Berufserfahrung auf, da es sich um einen Weiterbildungsstudiengang handelt, der neben der beruflichen Tätigkeit in der Kommunalverwaltung ausgeführt wird.

Die Teilnehmenden der öffentlichen Verwaltung sind kommunale Beschäftigte. Sie wurden im März 2019 per E-Mail im gesamten Bundesgebiet rekrutiert. Diese Teilnehmer*innen sind über herkömmliche Anbieter kaum zu erreichen, sodass sie direkt kontaktiert wurden (siehe Deros, Pepermans & Ryan, 2017, die einen ähnlichen Ansatz verwenden, um Personalverantwortliche im privaten Sektor zu rekrutieren). Insgesamt konnten 201 vollständige Umfragen generiert werden. Alle 7.702 Kommunen im Bundesgebiet wurden dafür per E-Mail kontaktiert, was eine Rücklaufquote von 3,6% ausmacht. Diese niedrige Rücklaufquote limitiert einerseits die Aussagekraft dieser Untersuchung, gleichzeitig ist das Erreichen dieser speziellen Gruppe von öffentlich Beschäftigten ein Novum in der deutschen Verwaltungsforschung und bietet einen deutlichen Mehrwert für die Untersuchung der individuellen Einstellungen öffentlich Beschäftigter.

Die dritte Gruppe setzt sich aus privat Beschäftigten zusammen. Der Zugang zur Versendung des Umfragelinks wurde über den national operierenden und ISO-zertifizierten Panel-Anbieter respondi im August 2017 bereitgestellt. Insgesamt wurden 637 vollständige Antworten generiert. Da Access Panels nicht als vollständig repräsentativ für die Bevölkerung betrachtet werden können, wurden die Teilnehmer*innen zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Übereinstimmung mit der Zielstichprobe quotiert nach Geschlecht und Alter entsprechend der Mikrozensus-Daten rekrutiert (Poynter, 2010). In der Umfrage wurden zusätzlich zur Sicherstellung der Teilnahmequalität Aufmerksamkeitsfragen und ein Geschwindigkeitsfilter implementiert.

Alle befragten Personen können aufgrund ihrer Berufserfahrung Bewerbungsverfahren aus der Perspektive von Arbeitnehmer*innen reflektieren sowie teilweise aus der spezifischen organisationalen Perspektive ihres Arbeitgebers beurteilen. Unter den

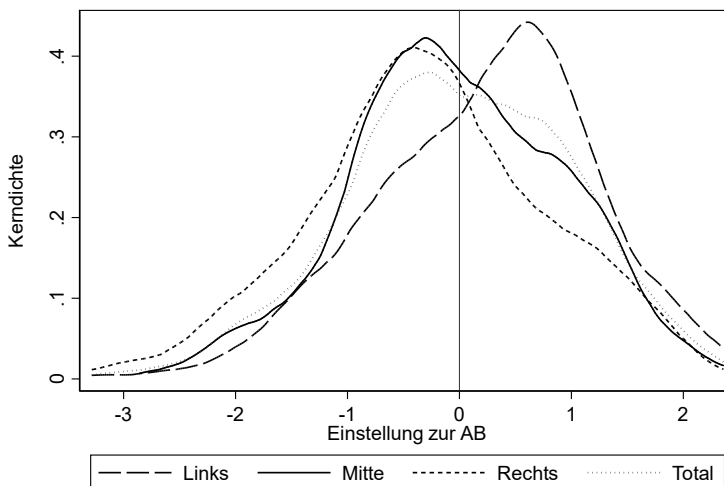
Befragten haben 96% der öffentlich Beschäftigten und 34% der privat Beschäftigten Erfahrungen mit Personalverantwortung. Die Studierenden haben naturgemäß keine eigenen Erfahrungen mit Personalverantwortung (siehe *Tabelle 8 (Anhang)*).⁶

4 Empirische Ergebnisse

4.1 Deskriptive Befunde

Die Auswertung der Daten nach den drei Kategorien der politischen Selbstverortung zeigen, dass die politische Einstellung einen Einfluss auf die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung hat (siehe *Tabelle 4 (Anhang)*). In *Abbildung 1* sind die Kerndichteschätzer für die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung nach politischer Ideologie abgetragen. Es zeigt sich, dass Befragte, die sich dem linken politischen Spektrum zuordnen, die Maßnahme stärker befürworten als Personen, die sich politisch in der Mitte oder rechts verorten. Diese Ergebnisse decken sich insofern mit der in Hypothese H1 aufgestellten Erwartung, dass eine stärker rechtsgerichtete politische Einstellung, mit einer stärkeren Ablehnung der anonymisierten Bewerbung einhergeht.

Abbildung 1: Einstellung zur anonymisierten Bewerbung nach politischer Ideologie

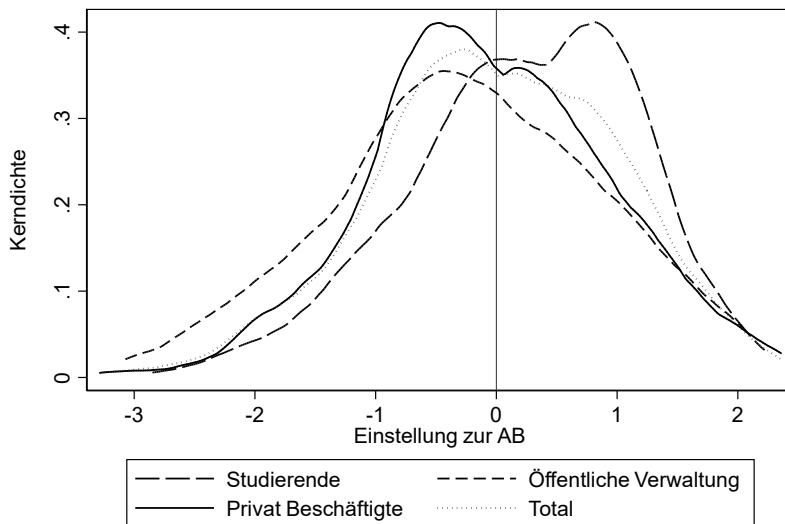


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Verteilung der Einstellung zur anonymisierten Bewerbung unterteilt nach Befragtengruppen zeigt, dass die Studierenden der Verwaltung eine positivere Einstellung gegenüber der anonymisierten Bewerbung haben, als die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und die privat Beschäftigten (siehe *Tabelle 5 (Anhang)* und *Abbildung 2*).⁷ Diese Befunde implizieren zunächst, dass die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung zwischen den Gruppen variiert. Ein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Arbeitssektoren scheint dagegen nicht erkennbar. Generell sind die Studierenden der Verwaltung häufiger links eingestellt (42,7%, siehe *Tabelle 6 (Anhang)*) als öffentlich Beschäftigte (33,2%) und als privat Beschäftigte (31,3%). Dasselbe gilt allerdings

auch für eine rechte politische Einstellung. Die Studierenden identifizieren sich häufiger mit der politischen Rechten (29,4%) als privat (28,6%) und öffentlich Beschäftigte (21,4%). Diese Unterschiede zwischen den Gruppen sind allerdings nicht statistisch signifikant. Im folgenden Abschnitt wird untersucht, ob der Zusammenhang zwischen Einstellung zur anonymisierten Bewerbung von der politischen Einstellung unter Einbeziehung von Kontrollvariablen statistische Signifikanz aufweist und ob dieser Zusammenhang von der Zugehörigkeit zum öffentlichen Sektor moderiert wird.

Abbildung 2: Einstellung zur anonymisierten Bewerbung nach Befragtengruppe



Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Multiple Regressionsanalyse

In *Tabelle 1* sind die Ergebnisse der OLS-Regression zusammengefasst. Modell 1 zeigt das Basismodell, Modell 2 das Interaktionsmodell, beide inklusive aller Kontrollvariablen. Die abhängige Variable ist der standardisierte Faktor zur Einstellung gegenüber der anonymisierten Bewerbung. Höhere Werte zeigen eine positive Haltung gegenüber der Maßnahme an. Die Ergebnisse bestätigen die deskriptiven Befunde zum Einfluss der politischen Einstellung auf die Beurteilung der anonymisierten Bewerbung und die entsprechenden theoretischen Erwartungen. Je rechter die politische Einstellung, desto negativer wird die anonymisierte Bewerbung beurteilt ($-0,119^{***}$, *Tabelle 1*, Modell 1). Um einen Einblick erhalten zu können, aus welchen Fragebogenitems sich diese Beurteilung im Detail zusammensetzt, wurden die Ergebnisse getrennt für alle sechs Items repliziert und in *Tabelle 2* dargestellt. Die negative Bewertung der Maßnahme resultiert demzufolge aus allen sechs Fragebogenitems. Am stärksten korrelieren die Items „Verhindert Diskriminierung“ ($-0,200^{***}$, *Tabelle 2*, Modell 1), „Diskriminiert“ ($-0,195^{***}$, *Tabelle 2*, Modell 6) sowie „Bestenauslese“ ($-0,157^{***}$, *Tabelle 2*, Modell 2) negativ mit der politischen Einstellung. Daraus lässt sich ableiten: Je rechter eine Person eingestellt ist, desto weniger zeigt sie sich von der Wirksamkeit der anonymi-

sierten Bewerbung als ADG-Maßnahme und Werkzeug der Bestenauslese überzeugt und desto eher ist sie der Meinung, dass die Maßnahme ansonsten nicht benachteiligte Gruppen diskriminiert. Die Ergebnisse bestätigen insgesamt die Hypothese H1.

Tabelle 1: Ergebnisse der Regressionsanalyse

	(1) Einstellung zur AB	(2) Einstellung zur AB
Politische Einstellung	-0,119*** [0,01]	-0,101*** [0,02]
<i>Befragten</i> gruppe		
Studierende der Verwaltung	0,211*** [0,08]	0,373** [0,19]
Öffentliche Verwaltung	-0,076 [0,10]	0,299 [0,34]
Personalverantwortung	-0,191** [0,08]	-0,194** [0,08]
Frau	0,107* [0,06]	0,101* [0,06]
Migrationshintergrund	-0,017 [0,09]	0,008 [0,09]
<i>Alter</i>		
36 bis 45 Jahre	0,057 [0,09]	0,062 [0,09]
46 bis 55 Jahre	-0,043 [0,08]	-0,039 [0,08]
ab 55 Jahre	0,140 [0,11]	0,132 [0,11]
Studierende Verwaltung #		-0,034
Politische Einstellung		[0,04]
Öffentlich Beschäftigte #		-0,077
Politische Einstellung		[0,07]
Konstante	0,505*** [0,11]	0,420*** [0,12]
N	1.239	1.239
R ²	0,080	0,081

Anmerkung: OLS Regression mit robusten Standardfehlern; Standardfehler in eckigen Klammern; *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01; Abhängige Variable: z-standardisierter Faktor „Einstellung zur anonymisierten Bewerbung“: -3,28-negativ – 2,36-positiv; Politische Einstellung: 0-links - 10-rechts; Befragtengruppe: Referenz Studierende der Verwaltung; Personalverantwortung: 1-Ja, 0-Nein; Frau: 1-Weiblich, 0-Männlich; Migrationshintergrund: 1-Ja, 0-Nein; Alter: Referenz bis 35 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analyse bestätigt darüber hinaus auch die deskriptiven Befunde zu den Teilnehmer*innengruppen und liefert darüber hinaus detailliertere Einsichten in die Determinanten der Einstellung gegenüber der anonymisierten Bewerbung. So haben die Studierenden der Verwaltung im Vergleich zu den privat Beschäftigten generell eine positive Einstellung zur anonymisierten Bewerbung (0,211***, *Tabelle 1*, Modell 1), welche aus den Items „Verschlechtert Chancen (umgekehrt)“ (0,496***, *Tabelle 2*, Modell 3) und „Diskriminiert“ (0,779***, *Tabelle 2*, Modell 6) resultiert. Die beiden Beschäftigtengruppen mit längerer Berufserfahrung unterscheiden sich dagegen im Basismodell nicht signifikant voneinander (*Tabelle 1*, Modell 1). Allerdings zeigt die Auswertung

der einzelnen Items, dass in den Items „Bestenauslese“ (-0,478***, *Tabelle 2*, Modell 2) und „Verhindert Diskriminierung“ (-0,354*, *Tabelle 2*, Modell 1) die öffentlich Beschäftigten eine negativere Einstellung als die privat Beschäftigten haben. Gleichzeitig sehen öffentlich Beschäftigte weniger als privat Beschäftigte das Problem, dass durch anonymisierte Bewerbungen ansonsten nicht benachteiligte Gruppen benachteiligt werden könnten (0,390**, *Tabelle 2*, Modell 6). Diese Ergebnisse bleiben bestehen, wenn der unterschiedlichen soziodemographischen Struktur der Studierendengruppe durch Gewichtung Rechnung getragen wird (siehe *Tabelle 9* (Anhang)). Dass die Studierenden deutlich jünger sind als die anderen Gruppen, kommt demnach nicht für die Erklärung der Subgruppenunterschiede in Betracht. Diese scheinen eher auf systematische Unterschiede in der Einstellung gegenüber der anonymisierten Bewerbung zu beruhen.

Tabelle 2: Regressionsergebnisse einzelne Items zur Einstellung zur anonymisierten Bewerbung

	(1) Verhindert Diskrimi- nierung	(2) Besten- auslese	(3) Verschlech- tert Chancen (umgekehrt)	(4) Verlagert Diskrimi- nierung (umgekehrt)	(5) Bürokrati- scher Aufwand (umgekehrt)	(6) Diskrimi- niert (umgekehrt)
Politische Einstellung	-0,200*** [0,03]	-0,157*** [0,03]	-0,081** [0,03]	-0,069** [0,03]	-0,099*** [0,03]	-0,195*** [0,03]
<i>Befragten- gruppe</i>						
Studierende der Verwaltung	0,151 [0,15]	0,081 [0,15]	0,496*** [0,15]	-0,043 [0,15]	0,095 [0,15]	0,779*** [0,16]
Öffentliche Verwaltung	-0,354* [0,19]	-0,478*** [0,18]	-0,092 [0,17]	0,291 [0,19]	-0,076 [0,18]	0,390** [0,18]
Personalverantwortung	-0,283* [0,16]	-0,453*** [0,15]	0,166 [0,14]	-0,202 [0,15]	-0,154 [0,14]	-0,048 [0,15]
Frau	0,269** [0,11]	0,160 [0,11]	-0,103 [0,11]	0,071 [0,11]	0,084 [0,10]	0,063 [0,11]
Migrationshintergrund	0,083 [0,18]	-0,031 [0,19]	-0,087 [0,17]	0,163 [0,17]	-0,070 [0,17]	-0,121 [0,15]
<i>Alter</i>						
36 bis 45 Jahre	0,198 [0,17]	0,196 [0,17]	-0,039 [0,16]	0,168 [0,17]	0,019 [0,17]	-0,178 [0,16]
46 bis 55 Jahre	0,019 [0,16]	-0,101 [0,16]	-0,113 [0,15]	0,152 [0,16]	-0,036 [0,16]	-0,243 [0,15]
ab 55 Jahre	0,167 [0,21]	0,179 [0,20]	0,049 [0,19]	0,353 [0,19]	0,167 [0,20]	0,052 [0,20]
N	1239	1239	1239	1239	1239	1239

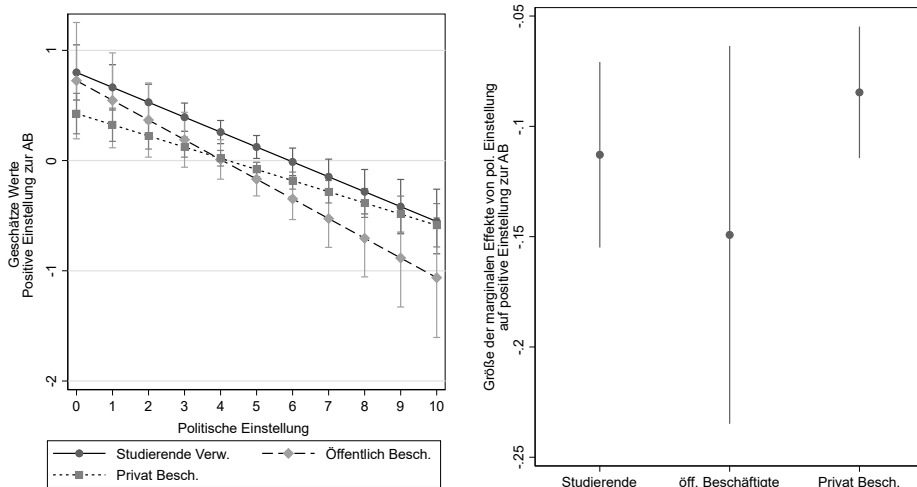
Anmerkung: Ordered Logit Regression mit robusten Standardfehlern; Standardfehler in eckigen Klammern; *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01; Abhängige Variablen: z-standardisierte Fragebogenitems; Politische Einstellung: 0-links - 10-rechts; Befragten-Gruppe: Referenz Studierende der Verwaltung; Personalverantwortung: 1-Ja, 0-Nein; Frau: 1-Weiblich, 0-Männlich; Migrationshintergrund: 1-Ja, 0-Nein; Alter: Referenz bis 35 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Persönliche Erfahrung mit Personalverantwortung hat darüber hinaus einen Einfluss auf die Einstellung. Personen mit Personalerfahrung sind deutlich ablehnender gegenüber dem Verfahren (-0,191**, *Tabelle 1*, Model 1). Die Auswertung der einzelnen Fragebogenitems in *Tabelle 2* zeigt, dass Personen mit Personalverantwortung insbesondere ge-

ringe Zustimmungswerte zeigen zu den Aussagen, die anonymisierte Bewerbung „Verhinder[e] Diskriminierung“ ($-0,283^*$, *Tabelle 2*, Modell 1) und Sorge für eine „Bestenauslese“ ($-0,453^{***}$, *Tabelle 2*, Modell 2). Diese beiden Items messen die Einstellung gegenüber der Wirksamkeit als ADG-Maßnahme. Das Antwortverhalten der Personalverantwortlichen deutet demnach darauf hin, dass diese die Maßnahme zur Zielerreichung für ungeeignet halten. Verschiedene Erklärungen können für diesen Befund in Betracht kommen. So könnten zum Beispiel Personen mit Personalerfahrung Rekrutierungspraktiken, die ihnen bekannt und die etabliert sind, aus Gewohnheit bevorzugen und deswegen für besser geeignet halten. Die Klärung der kausalen Mechanismen hinter diesem Befund muss jedoch zukünftigen Forschungsarbeiten überlassen werden.

Abbildung 3: Moderation des Einflusses der politischen Einstellung durch den Arbeitssektor



Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass Frauen die Maßnahme grundsätzlich positiver beurteilen als Männer ($0,107^*$, *Tabelle 1*, Modell 1). Frauen sind vor allem von der Wirksamkeit der anonymisierten Bewerbung gegen Diskriminierung überzeugt ($0,269^*$, *Tabelle 2*, Modell 1). Personen mit Migrationshintergrund sowie ältere Personen hingegen, als weitere benachteiligte Gruppen, die potenziell von der Maßnahme profitieren, zeigen keine anderen Einstellungen als ihre Vergleichsgruppen.

Die Ergebnisse des Interaktionsmodells (siehe *Tabelle 1*, Modell 2) sind in der *Abbildung 3* grafisch dargestellt. Im linken Teil der Abbildung sind auf der y-Achse die geschätzten Werte des Interaktionsmodells und auf der x-Achse die politische Einstellung abgetragen. Die Schätzer für jede der Befragtengruppen sind in jeweils einem Graphen abgebildet. Die rechte Abbildung zeigt die Größe der marginalen Effekte der politischen Einstellung auf die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung für die drei Befragtengruppen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die politische Einstellung unter öffentlich Beschäftigten einen stärkeren Einfluss hat als unter den beiden anderen Gruppen. Die überlappenden Konfidenzintervalle beider Abbildungen zeigen jedoch,

dass der Zusammenhang sich nicht statistisch signifikant zwischen den drei Gruppen unterscheidet. Das Konfidenzintervall für die öffentlich Beschäftigten ist aus zwei Gründen sehr groß. Einerseits ist die Fallzahl in dieser Gruppe mit $n=201$ vergleichsweise gering und andererseits verortet sich ein Großteil der Befragten dieser Gruppe in der Mittelkategorie des politischen Spektrums (47,3%, siehe *Tabelle 6* (Anhang)), was die Randbereiche mit relativ wenigen Beobachtungen zurücklässt. Auf Basis dieser Auswertung kann keine statistisch belastbare Aussage darüber getroffen werden, ob eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst moderiert, wie sich die politische Meinung auf die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung auswirkt. Die Hypothese H2 kann somit nicht bestätigt werden. Die Auswertung gibt allerdings Hinweise darauf, dass rechts eingestellte privat Beschäftigte wie rechts eingestellte öffentlich Beschäftigte und Studierende der Verwaltung der anonymisierten Bewerbung eher ablehnend gegenüberstehen. Die persönliche Meinung hat somit unabhängig von einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst einen Einfluss auf die Beurteilung dieser Policy-Maßnahme.⁸

5 Zusammenfassung und Diskussion

Eine kritische Einstellung administrativer Entscheidungsträger gegenüber Policy-Maßnahmen kann die Implementation der Policy verlangsamen oder im schlimmsten Fall verhindern. Diese Arbeit untersucht, inwiefern die individuellen Einstellungen öffentlich Beschäftigter den Zielen von politisch kontroversen Policy-Maßnahmen entgegenlaufen und damit als möglicher Faktor für den Erfolg solcher Policies in Betracht gezogen werden sollten. Sie 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 Ergebnisse einer Umfrage unter 1.239 öffentlich und privat Beschäftigten zeigen, dass Personen, die sich mit der politischen Rechten identifizieren, die anonymisierte Bewerbung für weniger wirksam halten und stärker kritisieren als links gerichtete Befragte. Dieses Ergebnis bestätigt die theoretische Erwartung, dass die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung mit der politischen Einstellung zusammenhängt. Dieser Zusammenhang ist unter den drei Befragtengruppen (Studierende der Verwaltung, öffentlich und privat Beschäftigte) gleich stark ausgeprägt und widerspricht damit den Erwartungen an einen neutralisierenden Einfluss einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Diese Untersuchung zeigt daher, dass die politische Einstellung unabhängig vom Arbeitssektor einen Einfluss auf die Einstellung zur anonymisierten Bewerbung hat.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass Personen mit Personalerfahrung der anonymisierten Bewerbung kritisch gegenüberstehen. Über die Gründe dieser Beobachtung kann hier nur spekuliert werden, da sie über den Rahmen dieser Untersuchung hinausgehen. Zukünftige Forschung könnte allerdings Fragen adressieren, die dazu beitragen, mehr darüber zu erfahren, welche Faktoren die Meinung von Personalmanager*innen gegenüber ADG-Maßnahmen beeinflussen und welchen Einfluss eine öffentliche Beschäftigung dabei spielt.

Eine Stärke der vorliegenden Arbeit ist, dass Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung als Teilnehmer*innen gewonnen werden konnten. Sowohl die Berufsanfänger*innen als auch die erfahrenen Verwaltungsmitarbeiter*innen haben explizite Sozialisationserfahrungen in der öffentlichen Verwaltungspraxis. Der Vergleich der Einstellun-

gen der Verwaltungspraktiker*innen mit Bürger*innen in privaten Beschäftigungsverhältnissen erlaubt es, Schlussfolgerungen über die Unterschiede in der Internalisierung von Normen bezüglich ADG-Maßnahmen im öffentlichen Dienst zu ziehen. Allerdings muss einschränkend erwähnt werden, dass diese Aussagen beschränkt sind auf die öffentliche Kommunalverwaltung in Deutschland. Inwiefern die Ergebnisse übertragbar sind auf andere Beschäftigungsgruppen, Verwaltungsebenen oder Länder kann auf Basis dieser Studie nicht beurteilt werden. Des Weiteren kann aus den Ergebnissen nicht abgeleitet werden, ob und inwiefern die politischen Einstellungen einen Einfluss auf andere Policy-Maßnahmen oder weitere Aspekte der öffentlichen Personalrekrutierung haben. Die vorliegende Arbeit leistet einen ersten empirischen Beitrag dazu, den Zusammenhang zwischen politischer Einstellung und der Einstellung zu politisch kontroversen Politikfeldern, wie ADG-Policies zu testen. Ob und wie sich eine kritische Meinung gegenüber einzelnen Maßnahmen in der Praxis in Verwaltungshandeln niederschlägt, kann anhand der vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Anhand experimenteller Designs könnten zukünftige Forschungsarbeiten beispielsweise kausale und hochgradig intern valide Effekte in dieser Hinsicht testen. Ein Beispiel dafür liefert die Arbeit von Jankowski, Prokop und Tepe (2020), welche anhand eines *Conjoint Experiments* zeigt, dass der Einfluss der politischen Meinung auf eine diskriminierende Beurteilung der Eigenschaften von Bewerber*innen unter öffentlich Beschäftigten neutralisiert ist.

Bislang liegen nur wenige Arbeiten vor, die den Einfluss der politischen Meinung öffentlich Beschäftigter auf Fragen der Verwaltungspraxis empirisch analytisch untersuchen. Öffentlich Beschäftigte sind dazu angehalten, ihren Dienst ungeachtet ihrer persönlichen Meinung unparteilich auszuüben. Daraus leitet sich die Erwartung ab, dass sie Policy-Maßnahmen neutral gegenüberstehen und sie regelkonform anwenden. Ist dies nicht der Fall, können politische Einstellungen der Bediensteten die Leistungserbringung oder die Zusammensetzung des Personals im öffentlichen Dienst beeinflussen.

Anmerkungen

- 1 Die Nachuntersuchung verschiedener feldexperimenteller Studien durch David Neumark und Judith Rich (2019) relativiert die Effekte rassistischer Diskriminierung für den Arbeitsmarkt, nicht jedoch für den Wohnungsmarkt. Die Studie von David Neumark (2018) liefert einen umfangreichen Überblick über diverse experimentelle Studien zur Arbeitsmarktdiskriminierung.
- 2 Es gibt mehrere Verfahren einer anonymisierten Bewerbung (Krause, Rinne, Zimmermann, Bösch & Alt, 2012, S. 5). Die einstellende Organisation kann standardisierte Bewerbungsformulare verwenden, in die Bewerber*innen die gewünschten Informationen eintragen. Eine zweite Methode ist, herkömmliche Bewerbungen vor der Begutachtung zu anonymisieren. Die Anonymisierung kann entweder durch Eintragung der relevanten Daten in eine standardisierte Übersicht geschehen oder durch das Schwärzen sensibler Angaben (Krause, Rinne, Zimmermann, Bösch & Alt, 2012).
- 3 Die feldexperimentelle Untersuchung von Sonia K. Kang, Katherine A. DeCelles, András Tilcsik und So-ra Jun (2016) in den USA zeigt, dass Organisationen, die offiziell mit einer aktiven Diversifikations-Policy werben, nicht notwendigerweise weniger ethnisch diskriminieren. Diese mögliche Diskrepanz zwischen Zielvorstellungen der Organisation und tatsächlicher organisationaler Praxis limitiert diesen Teil der Schlussfolgerungen der deutschen Pilotstudie. Wie auch die Ergebnisse der niederländischen Studie zeigen – die Personaler*innen nahmen an, besonders offen für Diversität zu sein – hat sich der Pool der Bewerber*innen durch die anonymisierte Bewerbung dennoch geändert. Es ist davon auszugehen, dass sich implizite Diskriminierung trotz gegenteiliger Absichten auf die Entscheidungen auswirkt.
- 4 Cronbachs Alpha des ersten Faktors ist 0,68.

- 5 Im Folgenden werden die Studierenden der Verwaltung und die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung auch zusammen als Gruppe der öffentlich Beschäftigten bezeichnet.
- 6 Die beiden Gruppen der öffentlich und privat Beschäftigten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer demographischen Zusammensetzung, wie Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund und Personalverantwortung insbesondere aufgrund der Studierenden (siehe Tabelle 4 (Anhang)). Diese Eigenschaften wurden mittels Entropy Balancing gewichtet. Alle vorgestellten empirischen Analysen werden daher mit den ungewichteten Daten durchgeführt.
- 7 Die deskriptiven Befunde für das Gesamtsample sind in Tabelle 9 (Anhang) dargestellt.
- 8 Alle Ergebnisse bleiben unter Verwendung der gewichteten Daten stabil (siehe Abbildung 4 (Anhang)).

Literaturverzeichnis

- Adida, Claire L., Laitin, David D. & Valfort, Marie-Anne (2010). Identifying Barriers to Muslim Integration in France. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107 (52), 22384-90. <http://www.pnas.org/lookup/suppl/doi:10.1073/pnas.1015550107/-/DCSupplemental>.
- Akkerman, Tjitske, de Lange, Sarah L. & Rooduijn, Matthijs (2016). *Radical right-wing populist parties in Western Europe: Into the mainstream?* Routledge.
- Arai, Mahmood, Lena Nekby & Bursell, Moa (2016). The Reverse Gender Gap in Ethnic Discrimination: Employer Stereotypes of Men and Women with Arabic Names. *International Migration Review*, 50 (2), 385-412. <https://doi.org/10.1111/IMRE.12170>.
- Aslund, Olof & Nordström Skans, Oskar (2012). Do anonymous job application procedures level the playing field? *Industrial and Labor Relations Review*, 65 (1), 82-107. <https://doi.org/10.1177/001979391206500105>.
- Becker, Sascha O., Fernandes, Ana & Weichselbaumer, Doris (2019). Discrimination in Hiring Based on Potential and Realized Fertility: Evidence from a large-scale field experiment. *Labour Economics*, 59, 139-152. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.04.009>.
- Baekgaard, Martin & George, Bert (2018). Equal Access to the Top? Representative Bureaucracy and Politicians' Recruitment Preferences for Top Administrative Staff. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (4), 535-550. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy038>.
- Behaghel, Luc, Crépon, Bruno & Le Barbanchon, Thomas (2012). Do anonymous resumes make the battlefield more even? Evidence from a randomized field experiment. *IZA Journal of European Labor Studies*, 1 (5), 1-20.
- Bøg, Martin & Kranendonk, Erik (2011). Labor market discrimination of minorities? Yes, but not in job offers. *MPRA Papers*, Nr. 3333. Verfügbar unter: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/33332/>.
- Booth, Alison L., Leigh, Andrew & Varganova, Elena (2012). Does Ethnic Discrimination Vary Across Minority Groups? Evidence from a Field Experiment. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74 (4), 547-73. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2011.00664.x>.
- Boyne, George A. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of management studies*, 39 (1), 97-122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>.
- Büsch, Victoria, Dahl, Svenn-Aage & Dittrich, Dennis A.V. (2009). An empirical study of age discrimination in Norway and Germany. *Applied Economics*, 41 (5), 633-651. <https://doi.org/10.1080/00036840601007344>.
- Ceobanu, Alin M. & Escandell, Xavier (2010). Comparative analyses of public attitudes toward immigrants and immigration using multinational survey data: A review of theories and research. *Annual review of sociology*, 36, 309-328. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102651>.
- Correll, Shelley J., Benard, Stephen & Paik, In (2007). Getting a job: Is there a motherhood penalty? *American journal of sociology*, 112 (5), 1297-1338. <https://doi.org/10.1086/511799>.
- DeLeon, Peter & DeLeon, Linda (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (4), 467-492. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jp.art.a003544>.

- Derous, Eva, Pepermans, Roland & Ryan, Ann Marie (2017). Ethnic discrimination during résumé screening: Interactive effects of applicants' ethnic salience with job context. *Human Relations*, 70 (7), 860-882. <https://doi.org/10.1177/0018726716676537>.
- Foley, Meraiah & Williamson, Sue (2018). Does anonymising job applications reduce gender bias? Understanding managers' perspectives. *Gender in Management*, 33 (8), 623-35. <https://doi.org/10.1108/GM-03-2018-0037>.
- Gilens, Martin, Sniderman, Paul M. & Kuklinski, James H. (1998). Affirmative action and the politics of realignment. *British Journal of Political Science*, 28 (1), 159-183. <https://www.jstor.org/stable/194161>.
- Goldin, Claudia & Rouse, Cecilia (2000). Orchestrating impartiality: The impact of "blind" auditions on female musicians. *American Economic Review*, 90 (4), 715-741. <https://doi.org/10.1257/aer.90.4.715>.
- Gottschall, Karin (2018). Arbeit, Beschäftigung und Arbeitsmarkt aus der Genderperspektive. In Fritz Böhle, Günter G. Voß & Günther Wachtler (Hrsg.), *Handbuch Arbeitssoziologie* (S. 361-395). Wiesbaden: Springer.
- Government of Canada. (2018). *Anonymized Recruitment Pilot Project – Final report*. Ottawa: Government of Canada. Verfügbar unter: <https://www.canada.ca/en/public-service-commission/services/publications/Name-blind-recruitment-pilot-project.html>.
- Grimmelikhuijsen, Stephan, Jilke, Sebastian, Olsen, Asmus Leth & Tummers, Lars (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77 (1), 45-56. <https://doi.org/10.1111/puar.12609>.
- Hainmueller, Jens & Hopkins, Daniel J. (2015). The Hidden American Immigration Consensus: A Conjoint Analysis of Attitudes toward Immigrants. *American Journal of Political Science*, 59 (3), 529-548. <https://doi.org/10.1111/ajps.12138>.
- Hiscox, Michael J., Oliver, Tara, Ridgway, Michael, Arcos-Holzinger, Lilia, Warren, Alistair & Willis, Andrea (2017). *Going blind to see more clearly: unconscious bias in Australian Public Service shortlisting processes*. BETA Behavioral economics team of the Australian government. <http://hdl.voced.edu.au/10707/434860>.
- Höhne, Jutta & Buschoff, Karin Schulze (2015). Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. *WSI-Mitteilungen*, 68 (5), 345-354. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2015-5-345>.
- Huddy, Leonie, Sears, David O. & Levy, Jack S. (2013). *The Oxford Handbook of Political Psychology*. 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Jankowski, Michael, Prokop, Christine & Tepe, Markus (2020). Representative Bureaucracy and Public Hiring Preferences. Evidence from a Conjoint Experiment among German Municipal Civil Servants and Private Sector Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(4), 596-618. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa012>.
- Jones, Bryan D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice. *Policy Sciences*, 35 (3), 269-284. <https://doi.org/10.1023/A:1021341309418>.
- Kaas, Leo & Manger, Christian (2012). Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment. *German Economic Review*, 13 (1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0475.2011.00538.x>.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47 (2), 263-291.
- Kalter, Frank & Granato, Nadia (2018). Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In Martin Abraham & Thomas Hinz (Hrsg.), *Arbeitsmarktsoziologie* (S. 355-387). Wiesbaden: Springer.
- Kang, Sonia K., DeCelles, Katherine A., Tilesik, András & Jun, Sora (2016). Whitened Resumes: Race and Self-Presentation in the Labor Market. *Administrative Science Quarterly*, 61 (3), 469-502. <https://doi.org/10.1177/0001839216639577>.
- Kanning, Uwe Peter (2019). *Standards der Personaldiagnostik*. Hogrefe Verlag.

- Kitschelt, Herbert (2018). Party systems and radical right-wing parties. *The Oxford handbook of the radical right*, 166.
- Knill, Christoph & Tosun, Jale (2015). *Einführung in Die Policy-Analyse*. Toronto, Canada: Budrich.
- Koopmans, Ruud, Veit, Susanne & Yemane, Ruta (2018). *Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung*. WZB Discussion Paper.
- Krause, Annabelle, Rinne, Ulf, Zimmermann, Klaus F., Böschen, Ines & Alt, Ramona (2012). *Report No. 44: Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“ – Abschlussbericht*. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Krause, Annabelle, Rinne, Ulf & Zimmermann, Klaus F. (2012a). Anonymous job applications in Europe. *IZA Journal of European Labor Studies*, 1 (1), 5.
- Krause, Annabelle, Rinne, Ulf & Zimmermann, Klaus F. (2012b). Anonymous job applications of fresh Ph. D. economists. *Economics Letters*, 117 (2), 441-444.
<https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.06.029>.
- Krause, Annabelle, Rinne, Ulf & Zimmermann, Klaus F. (2014). *Abschlussbericht des Projektes „Anonym Bewerbungen in Baden-Württemberg“*. IZA Research Report No. 63.
- Kuklinski, James H. et al. (1997). Racial prejudice and attitudes toward affirmative action. *American Journal of Political Science*, 402-419. <https://doi.org/10.2307/2111770>.
- Leisink, Peter & Steijn, Bram (2008). Recruitment, attraction, and selection. In James L. Perry & Annie Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (118-135). Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mair, Peter (2007). Left-right orientations. In *The Oxford handbook of political behavior* (206-222). New York: Oxford University Press.
- Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5 (2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>.
- McGinnity, Frances & Lunn, Peter D. (2011). Measuring discrimination facing ethnic minority job applicants: an Irish experiment. *Work, employment and society*, 25 (4), 693-708.
<https://doi.org/10.1177/0950017011419722>.
- Midtbøen, Arnfinn H. (2015). The context of employment discrimination: interpreting the findings of a field experiment. *The British journal of sociology*, 66 (1), 193-214.
<https://doi.org/10.1111/1468-4446.12098>.
- Moynihan, Donald (2018). A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. *Journal of Behavioral Public Administration*, 1 (1).
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3481460>.
- Munro, Alistair (2009). *Bounded rationality and public policy: a perspective from behavioural economics*. Bd. 12. Springer Science & Business Media.
- Neumark, David (2018). Experimental research on labor market discrimination. *Journal of Economic Literature*, 56 (3), 799-866. <https://doi.org/10.1257/jel.20161309>.
- Neumark, David, Burn, Ian & Button, Patrick (2019). Is it harder for older workers to find jobs? New and improved evidence from a field experiment. *Journal of Political Economy*, 127 (2).
<https://doi.org/10.1086/701029>.
- Neumark, David & Rich, Judith (2019). Do field experiments on labor and housing markets overstate discrimination? A re-examination of the evidence. *Industrial and Labor Relations Review*, 72 (1), 223-252. <https://doi.org/10.1177/0019793918759665>.
- Olsen, Asmus Leth, Tummers, Lars, Grimmelikhuijsen, Stephan & Gilke, Sebastian (2018). Behavioral Public Administration: Connecting Psychology with European Public Administration Research. In *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (1121-1133). London: Palgrave Macmillan.
- Pager, Devah & Western, Bruce (2012). Identifying discrimination at work: The use of field experiments. *Journal of Social Issues*, 68 (2), 221-237.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.2012.01746.x>.

- Pandey, Sanjay K. & Wright, Bradley E. (2006). Connecting the dots in public management: Political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (4), 511-532. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj006>.
- Perry, James L., Hondeghem, Annie & Wise, Lois Recascino (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70 (5), 681-690. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>.
- Piatak, Jaclyn S. & Holt, Stephen B. (2020). Prosocial Behaviors: A Matter of Altruism or Public Service Motivation? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30 (3), 504-18. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz041>.
- Poynter, Ray (2010). *The handbook of online and social media research: Tools and techniques for market researchers*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Prokop, Christine, Jankowski, Michael & Tepe, Markus (2019). *Preferences for Equal Employment Policies in Public Hiring: Evidence from a Survey Experiment among Citizens and Civil Servants*. Workingpaper.
- Schott, Carina, Neumann, Oliver, Baertschi, Muriel & Ritz, Adrian (2019). Public Service Motivation, Prosocial Motivation and Altruism: Towards Disentanglement and Conceptual Clarity. *International Journal of Public Administration*, 42 (14), 1200-1211. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1588302>.
- Tepe, Markus (2016). In public servants we trust? A behavioral experiment on public service motivation and trust among students of public administration, business sciences and law. *Public Management Review*, 18 (4), 508-538. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1014396>.
- Tepe, Markus & Prokop, Christine (2018). Are Future Bureaucrats More Risk Averse? The Effect of Studying Public Administration and PSM on Risk Preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (2), 182-96. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy007>.
- Tummers, Lars & Bekkers, Victor (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16 (4), 527-47. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>.
- Tummers, Lars, Bekkers, Victor & Steijn, Bram (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11 (5), 685-706. <https://doi.org/10.1080/14719030902798230>.
- Tummers, Lars, Steijn, Bram & Bekkers, Victor (2012). Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement Public Policies: Content, Context, and Personality Characteristics. *Public Administration*, 90 (3), 716-736. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x>.
- Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21 (2), 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>.
- Vandenabeele, Wouter (2008). Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice. *Public Administration*, 86 (4), 1089-1105. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00728.x>.
- Van Witteloostuijn, Arjen, Esteve, Marc & Boyne, George (2017). Public sector motivation ad fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public interest. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27 (1), 20-35. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw027>.
- Villadsen, Anders R. & Wulff, Jesper N. (2018). Is the Public Sector a Fairer Employer? Ethnic employment discrimination in the public and private sectors. *Academy of Management Discoveries*, 4 (4), 429-448. <https://doi.org/10.5465/amd.2016.0029>.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Weichselbaumer, Doris (2017). Discrimination Against Migrant Job Applicants in Austria: An Experimental Study. *German Economic Review*, 18 (2), 237-65. <https://doi.org/10.1111/geer.12104>.
- Wettstein, Martin et al. (2019). What Drives Populist Styles? Analyzing Immigration and Labor Market News in 11 Countries. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 96 (2), 516-36. <https://doi.org/10.1177/1077699018805408>.

Anschrift der Autorin:

Dr. Christine Prokop, University of Twente, Faculty of Behavioral, Management & Social Sciences (BMS), Drienerlolaan 5, 7522 NB Enschede, Niederlande,
E-Mail: c.prokop-scheer@utwente.nl.

Anhang*Tabelle 3: Verwendete Variablen*

Variable	Beschreibung
Abhängige Variable:	
	„In einer anonymisierten Bewerbung sind keine Angaben zum Namen, Alter, Geschlecht und der Nationalität enthalten. Sie soll ein diskriminierungsfreies Bewerbungsverfahren ermöglichen. Wie stehen Sie zu der folgenden Aussage? Anonymisierte Bewerbungen im öffentlichen Dienst“ ... (1-Stimme gar nicht zu – 5-Stimme voll zu)
Verhindern Diskriminierung	„... sind eine effektive Maßnahme, um Diskriminierung zu verhindern.“
Bestenauslese	„... führen zur Auswahl der besten Bewerbungen.“
Verschlechtert Chancen	„... verschlechtern die Chancen benachteiligter Gruppen im Bewerbungsprozess.“ (umgekehrt)
Verlagert Diskriminierung	„... verlagern Diskriminierung auf einen späteren Zeitpunkt im Bewerbungsprozess.“ (umgekehrt)
Bürokratischer Aufwand	„... sind mit unverhältnismäßig großem bürokratischem Aufwand verbunden.“ (umgekehrt)
Diskriminiert	„... diskriminieren Bewerber aus ansonsten nicht-benachteiligten Gruppen.“ (umgekehrt)
Einstellung zur anonymisierten Bewerbung	Erster Faktor aus den sechs Items [-3,28;2,36]
Unabhängige Variablen:	
Politische Einstellung – Links-Rechts Selbsteinschätzung	„Viele Leute verwenden die Begriffe ‚links‘ und ‚rechts‘, wenn es darum geht, unterschiedliche politische Einstellungen zu kennzeichnen. Wo würden Sie sich auf einer Skala von 0 bis 10 verorten, wenn 0 ‚ganz links‘ und 10 ‚ganz rechts‘ bedeutet?“ [0-10]
Kontrollvariablen:	
Befragtengruppe	1- Studierende der Verwaltung 2- Öffentliche Verwaltung 3- Privat Beschäftigte
Personalverantwortung	„Haben oder hatten Sie eine berufliche Position mit Personalverantwortung?“ [1-Ja, 0-Nein]
Frau	1-Weiblich, 0-Männlich
Migrationshintergrund	1-Ja, 0-Nein
Alter	1- bis 35 Jahre 2- 36 bis 45 Jahre 3- 46 bis 55 Jahre 4- ab 55 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 4: Deskriptive Statistik nach politischer Einstellung

	(1) Links		(2) Mitte		(3) Rechts	
	MW	SD	MW	SD	MW	SD
Einstellung zur AB (Faktor)	0,22	0,97	-0,02	0,95	-0,27	1,04
Verhindert Diskriminierung	0,17	0,96	0,03	0,96	-0,25	1,05
Bestenauslese	0,16	0,94	-0,03	1,00	-0,17	1,05
Verschlechtert Chancen (umg.)	0,12	0,97	-0,08	0,96	-0,06	1,07
Verlagert Diskriminierung (umg.)	0,02	0,93	0,06	1,00	-0,11	1,07
Bürokratischer Aufwand (umg.)	0,10	1,01	0,01	0,97	-0,15	1,00
Diskriminiert (umg.)	0,22	0,95	-0,05	0,93	-0,22	1,09
<i>N</i>	446		450		343	

Anmerkung: z-standardisierte Werte, MW=Mittelwert, SD= Standardabweichung

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 5: Deskriptive Statistik nach Befragtengruppen

	(1) Studierende Verwaltung		(2) Öffentliche Verwaltung		(3) Privat Beschäftigte	
	MW	SD	MW	SD	MW	SD
	Einstellung zur AB	0,22	0,94	-0,25	1,09	-0,06
Verhindern Diskriminierung	0,14	0,91	-0,30	1,06	0,01	0,14
Bestenauslese	0,16	0,95	-0,40	1,06	0,03	0,16
Verschlechtert Chancen (umg.)	0,15	1,04	-0,07	1,01	-0,07	0,15
Verlagert Diskriminierung (umg.)	-0,05	0,95	0,13	1,08	-0,01	-0,05
Bürokratischer Aufwand (umg.)	0,08	0,98	-0,10	1,08	-0,02	0,08
Diskriminiert (umg.)	0,28	0,99	0,02	0,97	-0,18	0,28
<i>N</i>	401		201		637	

Anmerkung: z-standardisierte Werte, MW=Mittelwert, SD= Standardabweichung

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6: Politische Einstellung nach Befragtengruppen

Politische Einstellung	(1) Studierende Verwaltung		(2) Öffentliche Verwaltung		(3) Privat Beschäftigte	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Links	171	42,7	63	31,3	212	33,3
Mitte	112	27,9	95	47,3	243	38,2
Rechts	118	29,4	43	21,4	182	28,6
<i>N</i>	401	100,0	201	100,0	637	100,0

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 7: Faktorladungen der Items des ersten Faktors Einstellung zur anonymisierten Bewerbung

	Faktorladung
Verhindert Diskriminierung	0,61
Bestenauslese	0,58
Verschlechtert Chancen (umg.)	0,46
Verlagert Diskriminierung (umg.)	0,34
Bürokratischer Aufwand (umg.)	0,53
Diskriminiert (umg.)	0,54

Quelle: Eigene Darstellung.

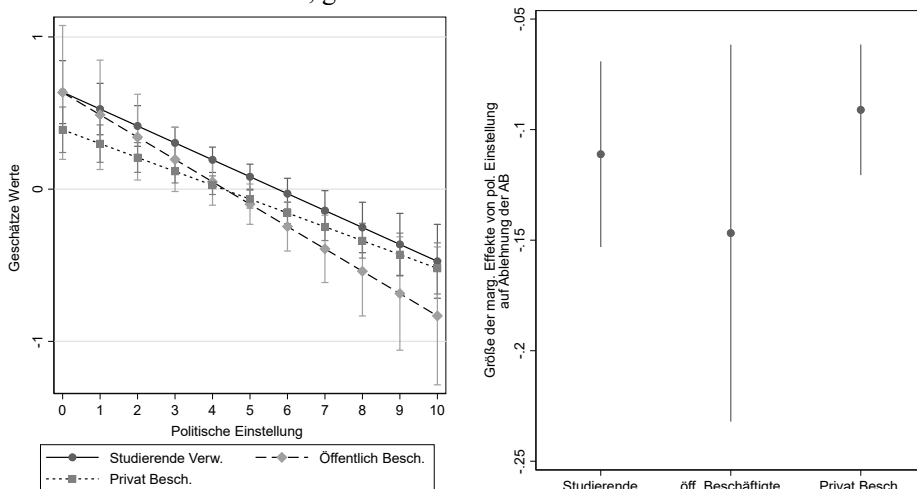
Tabelle 8: Deskriptive Statistik gesamtes Sample

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Studierende Verwaltung		Öffentliche Verwaltung		Privat Beschäftigte		Total	
	MW	SD	MW	SD	MW	SD	MW	SD
Verhindert Diskriminierung	3,48	1,04	2,98	1,20	3,33	1,16	3,32	1,14
Bestenauslese	3,55	1,08	2,92	1,21	3,40	1,11	3,37	1,13
Verschlechtert Chancen (umg.)	3,68	1,09	3,46	1,05	3,46	1,00	3,53	1,04
Verlagert Diskriminierung (umg.)	2,61	1,00	2,80	1,13	2,65	1,05	2,66	1,05
Bürokratischer Aufwand (umg.)	3,24	1,13	3,03	1,23	3,14	1,13	3,15	1,15
Diskriminiert (umg.)	3,94	1,08	3,66	1,07	3,44	1,07	3,64	1,10
Personalverantwortung	0,00	0,00	0,96	0,20	0,34	0,47	0,33	0,47
Frau	0,62	0,49	0,37	0,48	0,52	0,50	0,53	0,50
Migrationshintergrund	0,09	0,29	0,07	0,26	0,09	0,29	0,09	0,29
Alter	1,02	0,17	2,83	1,06	2,19	1,04	1,92	1,09
N	1.239							

Anmerkung: nicht standardisierte Werte, MW=Mittelwert, SD= Standardabweichung, Alter: 1- bis 35 Jahre, 2- 36-45 Jahre, 3- 46-55 Jahre, 4- ab 56 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4: Moderation des Einflusses der politischen Einstellung durch den Arbeitssektor, gewichtete Daten



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 9: Ergebnisse der Regressionsanalyse mit gewichteten Daten

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Einstellung zur AB	Verhindert Diskrimi- nierung	Besten- aus- lese	Verschlech- tert Chancen	Verlagert Diskrimi- nierung	Bürokrati- scher Auf- wand	Diskriminiert
Politische Einstellung	-0,124*** [0,02]	-0,203*** [0,03]	-0,173*** [0,04]	-0,081** [0,03]	-0,063* [0,04]	-0,103*** [0,03]	-0,187*** [0,04]
<i>Befragtengruppe</i>							
Studierende der Verwaltung	0,181** [0,08]	0,123 [0,15]	0,048 [0,16]	0,480*** [0,15]	-0,070 [0,15]	-0,008 [0,15]	0,766*** [0,16]
Öffentlich Beschäftigte	-0,029 [0,10]	-0,265 [0,19]	-0,434** [0,19]	-0,016 [0,18]	0,311 [0,19]	0,035 [0,19]	0,406** [0,18]
Personalverantwortung	-0,272*** [0,08]	-0,387** [0,18]	-0,517*** [0,17]	0,047 [0,16]	-0,250 [0,17]	-0,391** [0,15]	-0,074 [0,16]
Frau	0,133** [0,06]	0,315*** [0,11]	0,182 [0,11]	-0,120 [0,11]	0,096 [0,11]	0,106 [0,11]	0,094 [0,11]
Migrationshintergrund	-0,027 [0,09]	0,101 [0,19]	-0,008 [0,20]	-0,152 [0,19]	0,195 [0,17]	-0,118 [0,17]	-0,153 [0,16]
<i>Alter</i>							
36 bis 45 Jahre	0,017 [0,09]	0,173 [0,17]	0,161 [0,16]	-0,106 [0,16]	0,086 [0,17]	-0,055 [0,17]	-0,218 [0,16]
46 bis 55 Jahre	-0,007 [0,09]	0,033 [0,16]	-0,063 [0,16]	-0,064 [0,16]	0,189 [0,17]	0,049 [0,17]	-0,211 [0,15]
ab 55 Jahre	0,146 [0,11]	0,187 [0,21]	0,174 [0,20]	0,064 [0,19]	0,378* [0,19]	0,163 [0,20]	0,058 [0,20]
Konstante	0,541*** [0,11]						
Observations	1239	1239	1239	1239	1239	1239	1239
R^2	0,090						

Anmerkung: Modell 1 OLS Regression, Modelle 2-7: Ordered Logit Regressionen, beide mit robusten Standardfehlern und gewichteten Daten; Standardfehler in eckigen Klammern; * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$; Abhängige Variablen: z-standardisierte Fragebogenitems; Politische Einstellung: 0-links - 10-rechts; Befragtengruppe: Referenz Studierende der Verwaltung; Personalverantwortung: 1-Ja, 0-Nein; Frau: 1-Weiblich, 0-Männlich; Migrationshintergrund: 1-Ja, 0-Nein; Alter: Referenz bis 35 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Michael Vollstädt

Public Entrepreneurship. Zur Unternehmersierung 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 Unternehmersierung bleibt jedoch die Frage, was unter dieser Unternehmersierung zu verstehen sei, meist latent. Das Ziel dieses Beitrages besteht darin, genauer zu eruieren, welche Vorstellung von Unternehmersierung 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-

sion zum Unternehmensverständnis der Verwaltung zu liefern. Dadurch soll auch der Blick für die ambivalente Situation der gegenwärtigen Verwaltung geschärft werden, die durch Reformen immer stärker zwischen bürokratischer Institution und kunden- und produktorientierter Servicestelle hin und her pendelt und versucht diesen Spagat zu bewältigen. Demzufolge untersucht dieser Beitrag das Verhältnis von Bürokratie und Unternehmertum und versucht, ein für die Verwaltung produktives Verständnis von *Public Entrepreneurship* zu entwickeln. Die dabei behandelten Fragen sollen zudem einen Beitrag zu derzeit diskutierten Ansätzen einer innovativen Verwaltung bieten.

1.2 Bürokratie und Unternehmertum

Der Siegeszug der Bürokratie zu Beginn des 20. Jahrhunderts, für den Max Weber paradigmatisch steht (Weber, 1980, S. 124-130; 551-579; 825-837), kam im Zuge der Wirtschaftskrisen der Nachkriegszeit selbst in eine Krise. Mit der Veränderung des Kapitalismus, vom Industriekapitalismus fordristischer Prägung hin zum globalen Kapitalismus des 21. Jahrhunderts (Boltanski & Chiapello, 2003), verliert auch die Bürokratie als Inbegriff der Moderne im Übergang zur Spätmoderne ihre Legitimität.² Die einstigen Tugenden der Bürokratie – Routine, Beständigkeit, Regelkonformität etc. – weisen scheinbar nicht mehr den Weg in die Zukunft, sondern halten diesen vielmehr auf. Das neue Vokabular, das die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung begründet, schlägt sich in Schlagwörtern wie Flexibilität, Innovativität und Kundenorientierung nieder. Folgerichtig erscheint die Bürokratie als Gegenbild zum zukunftssträchtigen Unternehmertum (Du Gay, 1996, S. 186-190; Du Gay, 2003, S. 61-80).

Der Verwaltungswissenschaft ist dieser Wandel der Legitimitätsgrundlagen der Bürokratie bereits seit langem bewusst, und wird hier immer wieder thematisiert (Mayntz, 1968; Derlien, 1989; Jann, 2012; Seibel, 2016). Spezifisch im Kontext der Verwaltungsmodernisierung durch das NSM steht die „alte“ Bürokratie als Gegenbild zur zukunftsfähigen, schlanken und agilen Verwaltung im Zentrum (Naschold & Bogumil, 2000, S. 84-90; Bogumil & Kuhlmann, 2004; Kuhlmann, 2009, S. 61 f.; Schedler & Proeller, 2011, S. 15-26). Damit ist eines der Hauptziele des NSM, die Verwaltung ihres alten, rein bürokratischen Gewandes zu entkleiden und sich stattdessen stärker auf betriebswirtschaftliche Vorstellungen und Ziele zu konzentrieren.³

Die zentrale Perspektive einer stärker an der Privatwirtschaft ausgerichteten und damit unternehmerisch orientierten Verwaltungsmodernisierung liegt, dem NSM-Modell zufolge, in einer Effizienzsteigerung der Verwaltung (Naschold & Bogumil, 2000, S. 84-90; Bogumil, 2003, S. 73; Kuhlmann, 2009, S. 61 f.; Schedler & Proeller, 2011, S. 15-26). Damit ist eine spezifische betriebswirtschaftliche Sicht der Verwaltung impliziert (Naschold & Bogumil, 2000, S. 161-164; Budäus, 2003). Die Bedeutung des Unternehmerischen in der Verwaltung bezieht sich in der Folge in erster Linie auf eine wirtschaftlich effiziente Erledigung ihrer Aufgaben. Um dies sicherzustellen, werden im Kontext des NSM vor allem Elemente und Tools des *Total Quality Managements* sowie des *Lean Managements* entlehnt (Hopp & Göbel, 2013, S. 39-42), um die entsprechende Effizienzsteigerung auch zu gewährleisten. Daneben wird die Organisationsform des Marktes als Motor für den verwaltungsinternen wie -externen Wettbewerb in Anschlag gebracht, um die ökonomische Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern (Bogumil, 2004, S. 222-226; Nullmeier, 2011).

Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die tatsächliche Implementation zum Teil stark von der Propagierung des Leitbildes abweicht (Bogumil, 2008, S. 328 f.; Holtkamp, 2008, S. 428-432; Grohs, 2012, S. 107). Es zeigen sich, bei genauerer Betrachtung, nicht nur Lücken der Implementation, sondern auch große Unterschiede je nach Bereich und Inhalt der Reform (Bogumil, Grohs, Kuhlmann & Ohm., 2007, S. 37-82; Bogumil, 2008, S. 329-331; Grohs, 2012, S. 107 f.).⁴ Darüber hinaus hat die Governance-Forschung gezeigt, dass die Verwaltung in ein polyzentrischen Mehrebenensystem mit divergenten Rationalitäten eingebettet ist (Jann, 2002; Schuppert, 2005; Benz, Luetz, Schimank & Simonis, 2007; Benz & Dose, 2010; Seibel, 2016, S. 158-166). Die Lage ist folglich deutlich komplexer und verwickelter als der Antagonismus von Bürokratie und Markt suggeriert. Und dennoch, so die These dieses Beitrages, hat der NSM-Diskurs und die Umsetzung seiner Elemente, aller unzureichenden Implementation und Komplexitätsreduktion zum Trotz, die Verwaltungslogik tiefgreifend und nachhaltig verändert. Wenn auch zu Recht kritisiert wurde, dass die bloße Einführung von Managementinstrumenten ohne Einbeziehung des institutionellen Rahmens wenig hilfreich erscheint (Jann, 2011, S. 106), da diese keinen tiefgreifenden Kulturwandel erbringen (Kegelman, 2007; Holtkamp, 2008; Schröter & Röber, 2018, S. 45), so hinterlassen dennoch die neuen Narrative und deren Umsetzung im Arbeitsalltag über die Zeit deutliche Spuren in den Institutionen und deren Akteuren (Flecker, Schultheis & Vogel, 2014; Schultheis, Vogel & Mau, 2014). Die Einführung und mittlerweile fortgeschrittene Erprobung mit Managementtools wie Kennzahlen, Leistungsvereinbarungen, Produktkatalogen usw. haben das Selbstverständnis der Verwaltung nachhaltig verändert. Gehört zwar die effiziente Arbeitserledigung seit jeher zum Proprium der Verwaltungsarbeit (Seibel, 2016, S. 18), so haben sich über die genannten neuen Instrumente hier entscheidende Veränderungen ergeben. Nicht zuletzt sind die neuen Narrative, die insbesondere in der Personalführung Eingang gehalten haben, ein Beleg für ein gewandeltes Führungs- und damit auch Aufgabenverständnis (Vogel, 2016).⁵

Dennoch führen die Adaptionen privatwirtschaftlicher Instrumente in der Verwaltung aber auch schnell zu neuen Komplikationen. So lassen sich zwar die genannten Veränderungen im Führungsverständnis nachvollziehen, dennoch besteht aber immer auch eine Spannung zwischen „klassischem“ Amtsethos und neuen Führungsstilen (Löffler, 2003; Hill, 2016; Lorse, 2017). Darin offenbaren sich zwar auch Generationsdifferenzen, aber es zeigt sich auch ein tiefgreifendes Umdenken über das aktuelle Verständnis von Verwaltung. Besonders deutlich lässt sich dies beispielhaft an der Einführung der „leistungsorientierten Bezahlung“ (LOB) im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD § 18) veranschaulichen. Dieser ursprünglich als Herzstück des neuen Vertragswerkes gefeierte Ansatz einer leistungssteigernden Anreizstruktur stellte sich vielmehr als motivationshemmendes Instrument heraus (Breisig, Meyer-Truelsen, Rohlf, & Scheel, 2008; Matiaske & Weller, 2008; Schmidt, Müller & Trittel, 2011). Der motivationshemmende Effekt – Verdrängung intrinsischer durch extrinsischer Anreize – in Verbindung mit dem mittlerweile feststellbaren Desinteresse an der LOB zeigen paradigmatisch einen zentralen Problemfaktor bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Ansätze in der öffentlichen Verwaltung:⁶ Die Vorstellung einer ökonomisch-effizienten Verwaltungsmodernisierung beruft sich auf eine manageriell-neoklassische Sicht der Unternehmung, die in erster Linie der Steuerung von Großkonzernen entlehnt ist und die auf der Grundlage klarer Zahlen und Fakten eine entsprechende Gewinnmaximierung für das Unternehmen anstrebt.

1.3 Unternehmertum – Management und Entrepreneurship

Im Unterschied zu diesem Modell werden in aktuellen Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung auch andere Sichtweisen der Unternehmung in den Fokus gestellt, die dieser betriebswirtschaftlichen Effizienzsteigerung entgegenstehen. Diese Forschungen bauen auf verschiedenen Ansätzen auf, sie führen aber meist ähnliche Referenzquellen an. So ist beispielsweise der Rekurs auf die klassische Bedeutung des Unternehmers, wie sie von Joseph A. Schumpeter geprägt wurde, meist ein zentraler Referenzpunkt, ebenso wie die Arbeiten der Österreichischen (Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Israel Kirzner) oder Chicagoer Schule (Frank Knight, Theodore Schultz) (Hébert & Link, 1989). Daneben verbindet sich diese Ansicht aber auch häufig mit den Vorstellungen der neuen Institutionenökonomik (Ronald Coase, Douglas North, Oliver Williamson) (Venkataraman, 1998, pp. 131 f.; Hébert & Link, 2006, pp. 382-390; Langlois 2007; Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2010, pp. 2-4).

Der Begriff Entrepreneur ist dabei jedoch alles andere als klar definiert (Shane & Venkataraman, 2000; Kim, 2015; Pongratz & Abbenhardt, 2015). Aus dem Französischen stammend und über das Englische ins Deutsche als Neologismus importiert (Hoselitz, 1951), ist er hier noch nicht derart gebräuchlich, am ehesten im Kontext des neuen Interesses für die Start-Up-Kultur, die sich auch im öffentlichen Bereich seit einiger Zeit politischer Förderung erfreut, so beispielsweise im Hochschulkontext, aber auch im kommunalen Bereich.⁷

Ganz anders verhält es sich im Englischen: Hier beschreibt Entrepreneur viel weiter und mehrdeutiger den Unternehmer (Kovalainen & Sundin, 2012). Dementsprechend finden sich in englischsprachigen Arbeiten auch eine Vielzahl von Beiträgen zu *Public Entrepreneurship* (Mierlo, 1996; Boyett, 1997; Morris & Jones, 1999; Ostrom 2005; Shockley, Stough, Haynes & Frank, 2006; Currie, Humphreys, Ucbasaran & McManus, 2008; Mack, Green & Vedlitz, 2008; Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2010; Smith, 2012; Greiling, 2013; Neck, 2016), welche in unterschiedlicher Art und Weise suchen, den Gegenstand zu definieren (ein systematischer Überblick findet sich bei Diefenbach, 2011, pp. 32-38).

Demgegenüber soll hier ein anderer Ansatz gewählt werden: In einem ersten Schritt wird ein spezifisches Verständnis von Entrepreneurship als Grundlage dienen, welches sich prinzipiell von einer manageriell-neoklassischen Sicht der Unternehmung absetzt. Davon ausgehend wird der damit einhergehende Logikwechsel beschrieben. Im Fokus steht hierbei die öffentliche Verwaltung als Akteur dieser Veränderung und als *Promotor* von *Public Entrepreneurship*⁸ mit dem Ziel, eine erweiterte Vorstellung der Unternehmersierung der Verwaltung zu gewinnen.

2 Public Entrepreneurship

2.1 Entrepreneurship jenseits des Managements

Den ersten Ansatz bieten Zoltan J. Acs, Roy A. Thurik und David B. Audretsch. Diese sehen ab Mitte der 1970er Jahre einen schleichenden Wandel innerhalb der Ökonomie sich abzeichnen, hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft (Acs & Audretsch, 2010).

Dem alten Nachkriegsparadigma der großen Firmen, das sie als *managed economy* bezeichnen, steht ein Trend zum Aufstieg kleinerer Firmen entgegen. Diese kleinen Firmen werden aus ökonomischer Sicht immer bedeutender für die Wirtschaft und stellen immer stärker das eigentlich maßgebende Paradigma für wirtschaftliches Wachstum dar (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, pp. 161-186). Die Entgegensetzung von *managed economy (big firms)* und *entrepreneurial economy (small firms)* bildet den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen zur steigenden Bedeutung von Entrepreneurship (Audretsch & Thurik, 2000; 2001; 2004; Thurik, 2009). Dabei stehen die beiden Formen nicht nur für die Differenz zwischen großen und kleinen Firmen, sondern v. a. für zwei verschiedene Arten des wirtschaftlichen Eingebettetseins in die Gesellschaft. Steht die *managed economy* für eine stabile, berechenbare und steuerbare Welt, so folgt die Logik der *entrepreneurial economy* der kontingenten, flexiblen und veränderlichen Welt (Audretsch & Thurik, 2004, p. 161; Thurik, 2009, pp. 226-228).

Mit dem Fokus auf Entrepreneurship gehe eine stärkere Ausrichtung auf die endogene Nutzung gegebener Gelegenheiten (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, pp. 34-59) einher. Anders als in den bisherigen wirtschaftlichen Paradigmen stehe nicht das Kapital (Robert Solow) oder das Wissen (Carl Romer) im Zentrum, sondern die Nutzungsmöglichkeit von Entrepreneurship als Wissensfilter (*knowledge filter*) für die ökonomische Verwertbarkeit von Wissen (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, p. 5). Die wachsende Bedeutung der kleinen, innovativen Firmen für die Wirtschaft erzeuge damit einen Wechsel des ökonomischen Paradigmas: Nicht mehr die planbare Rationalität der Großproduzenten, sondern die innovativen und flexiblen Fähigkeiten kleiner Firmen bilden den Angelpunkt dieser neuen Wirtschaft. Dementsprechend nehmen die Autoren an, dass sich mittlerweile ein neues Paradigma in den Vordergrund geschoben hat, das sie als *entrepreneurial economy* bezeichnen (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, pp. 12-33, 161-186).

Eine andere Variante mit einer sehr ähnlichen Differenzierung findet sich bei Daniel Hjorth, der eine Differenzierung von Unternehmertum im Sinne von *enterprise* bzw. *managerial entrepreneurship* und *entrepreneurial entrepreneurship* einführt (Hjorth, 2003, pp. 57-83; 2013, pp. 38-44). Unter *managerial entrepreneurship* versteht Hjorth die Einführung des Unternehmerbegriffes auf *Enterprise*, d. h. auf einen (rein) ökonomischen Zugang zu dem Thema Entrepreneurship (Hjorth, 2003, pp. 46-83). Demgegenüber beschreibe *entrepreneurial entrepreneurship* ein anderes Verständnis von Entrepreneurship, abseits der herrschenden Managementlehre und im Gegensatz zu *business administration* und *enterprise*. Anders als Acs, Thurik und Audretsch fokussiert Hjorth damit nicht auf eine ökonomische Binnenanalyse, sondern arbeitet anhand einer poststrukturalistischen *Relecture* des Entrepreneurship-Diskurses ein neues Verständnis von Entrepreneurship heraus. Dadurch macht Hjorth darauf aufmerksam, dass das Thema Entrepreneurship – in diesem Verständnis – über ein rein ökonomisches Phänomen hinausreicht und stärker mit gesamtgesellschaftlichen Veränderungen korreliert (Steyaert & Hjorth, 2007). Demzufolge ist auch die Herangehensweise an Entrepreneurship nur in einem polyperspektivischen und interdisziplinären Kontext sinnvoll (Hjorth, 2015).

Mit den vorhergehenden Autoren teilt er allerdings die These, dass *entrepreneurial entrepreneurship* nicht mehr der modernen Vorstellung von Steuer- und Regulierbarkeit entspricht, wie sie in den herrschenden Managementlehren vorherrscht, sondern sich vielmehr auf eine kontingente und sich immer verändernde Welt bezieht, und damit der Logik der Postmoderne folgt (Hjorth, 2003, pp. 16-37). Die kausale Logik und die Plan-

barkeit werden hier zugunsten einer stärker handlungsorientierten Pragmatik entkräftet. Dieser Ansatz ist als *Effectuation* in der Entrepreneurship-Forschung bekannt (Sarasvathy, 2008). Hier steht der Fokuswechsel vom Ziel auf die eigenen Ressourcen im Vordergrund, also die Frage, was effektiv mit den mir zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden kann. Dies entspricht der innovativen Filterfunktion von Entrepreneurship (Audretsch, Keilbach & Lehmann, 2006, p. 5; Sarasvathy, Dew, Velamuri & Venkataraman, 2010), welche die konkrete Anwendbarkeit von Wissen ins Zentrum stellt.

Mit den beschriebenen Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung sind folglich grundlegende Differenzen zum üblichen Verständnis von Unternehmertum verbunden. Es geht eben nicht in erster Linie um mehr Management im Sinne einer zunehmenden Steuer- und Planbarkeit, wie die NSM-Ansätze beispielhaft zeigen, sondern im Fokus steht der adaptiv-agile Umgang mit den Erfordernissen einer sich schnell wandelnden Umwelt. Diesen Perspektivwechsel bezeichnen die beschriebenen Ansätze als einen Wandel von einer manageriellen hin zu einer unternehmerischen Sicht der Unternehmung. Und eben dieser paradigmatische *Shift* steht auch im Zentrum dieser Darlegungen, da mit dieser veränderten Sichtweise ein noch größeres Thema im Fokus steht: Ein Perspektivwechsel, der mit den Veränderungen der Moderne einhergeht, eine Tendenz zum Paradoxon, zur Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten, welche wiederum Spannungen erzeugen. Eben jene Spannungen sind es, welche auch die Verwaltung immer stärker beschäftigen und die im Zentrum des hiesigen Konzeptes von *Public Entrepreneurship* stehen, die nun näher untersucht werden sollen.

2.2 Public Entrepreneurship – Die Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten

Die beiden, in aller Kürze skizzierten Ansätze sind darin übereinstimmend, dass sie eine Gegenüberstellung von altem und neuem Entrepreneurshipverständnis zutage fördern, dass sich auch auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung übertragen lässt. Der von beiden Ansätzen beschriebene Wandel entspricht der in der Verwaltung vorzufindenden Gegenüberstellung von bürokratischer Verwaltung in einer stabilen Gesellschaft und den Herausforderungen einer agilen Verwaltung in der VUCA-Welt (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) (Hill, 2016; 2018; 2018a; Kegelmann, 2017; Lévesque & Vonhof, 2018). Analog zum Verständnis der *managed economy* bzw. des *managerial entrepreneurship* zeichnet sich auch die klassisch-bürokratische Verwaltung durch die Orientierung an Planbarkeit, Effizienz und in gewisser Sicht Massenproduktion aus. Demgegenüber entspricht die Vorstellung einer agilen Verwaltung der skizzierten *entrepreneurial economy* bzw. dem *entrepreneurial entrepreneurship*, indem sie auch als kleine, adaptive und innovationsoffene Verwaltung dem Charakter der *small firms* nahekommt.

Soweit decken sich bisher die beschriebenen Darstellungen des neuen Entrepreneurshipverständnisses mit den derzeitigen Entwicklungen in der Verwaltung. Für das hier darzulegende Verständnis von *Public Entrepreneurship* muss allerdings noch ein spezifischer Punkt eingefügt werden, welcher in der Entrepreneurship-Forschung nicht behandelt wird: Die Gleichzeitigkeit des *Alten* und des *Neuen*. Folgt man den beschriebenen Darlegungen von Hjorth und Acs, Audretsch und Thurik so sehen sie einen Paradigmenwechsel am Werk, hin zu einem neuen innovativ, agil-adaptiven Verständnis von Entrepreneurship. Dabei behandeln sie allerdings nicht, dass die klassischen Formen

des Unternehmertums immer noch wirksam bleiben. Ihr Fokus auf neue Entwicklungen lenkt ihre Analyse allein auf dieses neue Verständnis von Entrepreneurship. Die nach wie vor bestehende Form des „alten“ Entrepreneurshipverständnisses ist in diesem Sinn der blinde Fleck ihrer Analysen.

Ebenso gilt für die Verwaltung, dass bei aller Hervorhebung der Neujustierung der Verwaltung die klassische Verwaltung keineswegs obsolet wird, sondern vielmehr weiterbesteht, auch wenn sie narrativ eher desavouiert wird. Es besteht folglich, soweit noch als These, eine Gleichzeitigkeit von altem und neuem Verständnis. Damit zeigt sich in der Unterscheidung von *managerial entrepreneurship* und *entrepreneurial entrepreneurship* (Hjorth) bzw. *managed economy* und *entrepreneurial economy* (Acs, Audretsch & Thurik) ebenso wie in der Gegenüberstellung von bürokratischer und agiler Verwaltung dieselbe gesellschaftliche Veränderung, nämlich eine grundlegende Tendenz zu einer Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten innerhalb von Organisationen.⁹

Auf der Makroebene lässt sich diese Art soziologisch als zunehmende Ambivalenz beschreiben. Zeichnet sich das Anliegen der Moderne als Vermeidung von Ambivalenz aus, indem Eindeutigkeit zu schaffen versucht wird, wird die Herausforderung der Ambivalenz in der Spätmoderne wieder akut (Bauman, 2005; Bauer, 2018). Damit ist aber kein neues Projekt beschrieben, sondern die zunehmende Ambivalenz ist vielmehr als Folge der Moderne zu konstatieren. Mit anderen Worten: Die Kontingenz dieser neuen, gewandelten und hoch unsicheren Welt ist nichts anderes als die andere Seite eben jener Moderne, die sich durch Stabilität, Kontrollierbarkeit und Klarheit auszeichnet (Luhmann, 1992). Demzufolge ist aber nicht unbedingt der immer wieder konstatierte Wandel der Gesellschaft das vordringliche Problem, auf das auch die Verwaltung zu reagieren gezwungen ist, sondern vielmehr die Problematik, dass beide Welten – die „klassische“ Moderne wie die „Post-“Moderne – sich überlagern.

Mithin kann die Absorption der Unsicherheit in der VUCA-Welt nur vermeintlich durch eine Kehrtwende der Verwaltung hin zu einer agilen Verwaltung gelöst werden. Die Gleichzeitigkeit der postmodernen Moderne ist vielmehr der gordische Knoten der Spätmoderne selbst. Viel zu häufig werden hier schnelle Lösungen angesprochen, welche eine Leistungssteigerung für die öffentliche Verwaltung versprechen, wenn sich diese nur den heutigen Gegebenheiten anpassen würde. Der alleinige Fokus auf nur eine Seite der Medaille führt zu hochstilisierten Reformforderungen, die, wie auch die Verwaltungsreformen zeigen, entgegen der Hoffnung meist doch nur eine Stabilisierung des Status Quo zutage fördern und dies mit meist ungewollten Folgeproblemen (Benz, 2004, S. 26-29; Brunsson, 2005). Beispielhaft kann hier der immer wiederkehrende Aufruf zur Entbürokratisierung der Verwaltung stehen, der nicht selten in einer Zunahme von Bürokratie endet, zumindest aber nicht in die geforderte Annihilation der Bürokratie mündet (Lynn, 2001; Olsen, 2008; Cancik, 2017).

Aufgrund dieser Befunde stellen Vereinseitigungen keinen sinnvollen Weg dar, vielmehr sollte man von einem Nebeneinander von *Neuem* und *Altem* sprechen. Diese Verwobenheit von Stabilität und Flexibilisierung zeigt sich auch im Kontext früherer Reformen: So hat beispielsweise die NSM-Reform aus der Sicht der Mitarbeitenden den Geist der kommunalen Verwaltung durchaus tiefgreifend verändert (Vogel, 2014; Wiegrefe, 2014). Dabei überwiegen nicht selten die negativen Aspekte dieses Wandels, so dass manche von einem „Prozess der Verwitterung“ (Vogel, 2014, S. 259) oder einer „Fragmentierung von Beschäftigung“ (Dunkel & Schönauer, 2012, S. 118 f.) sprechen:

„Die wachsende Fragmentierung einer vormals (rechts-)verbindlichen Welt beruflicher Aufstiegswege und standardisierter Statuspositionen hat den öffentlichen Sektor markant verändert. Aus Dienst und Amt werden Job und Projekt, aus Verwaltung und Verfahren werden Case-Management und Kostenrechnung [...]“ (Vogel & Pfeuffer, 2019, S. 80)

Diese Umwertung der originären Werte des öffentlichen Dienstes – aus dem Dienst wird der Job, aus dem Amt das Projekt – erschöpft sich allerdings nicht in einer bloßen Fraktalisierung, und wird von den Akteuren nicht nur als Verfallsgeschichte beschrieben. Ganz im Gegenteil führt diese Erosion der „klassischen“ Werte zu einer Art Antihaltung bzw. kritischen Reaktion. Das eigene Amtsverständnis wird durch diesen Umwertungsprozess geradezu revitalisiert, so dass durch die NSM-Reform eben auch ein „wertorientiertes Arbeitsbewusstsein“ im öffentlichen Dienst befördert wird (Vogel & Pfeuffer, 2016; 2019; Vogel, 2017; Kersten, Neu & Vogel, 2019, S. 78 f.).

Anhand der NSM-Reform lässt sich erkennen, dass die Einführung neuer Werte nicht nur gegenteilige Effekte erzeugen kann, sondern diese vielmehr konstitutiv sind. Daneben zeigt sich aber auch, dass die zunehmende Flexibilisierung nie ohne eine entsprechende Gegenbewegung der Stabilisierung auskommt. Diese wird aber meist nicht einfach in einer Rückkehr zum Althergebrachten bestehen, sondern in einer Neukonstruktion des *Alten* aufgrund der Einführung des *Neuen* (Bauman, 2005, S. 11-37). Insofern wird mit der Narrativierung des *Neuen* im Change-Prozess, weder das *Alte* einfach zugunsten des *Neuen* annulliert werden können, noch wird es gelingen, das *Alte* in seiner ehemaligen Form wiederherzustellen. Der Prozess der Reform bewirkt vielmehr selbst eine Gleichzeitigkeit des *Alten* und *Neuen* (Olsen, 2008).

Daraus lässt sich aber schließen, dass nicht der Wandel hin zum *Neuen* gegen den Widerstand einer scheinbar „verkrusteten“ Verwaltung das alleinige Problem ist, sondern vielmehr die konstitutive *Gleichzeitigkeit divergenter Rationalitäten*, also die Spannung zwischen *alt* und *neu* (Hill, 2018, S. 162).

Nun könnte man diese Spannungen zwischen *alt* und *neu* recht schnell als ein Problem des Übergangs abstempeln, so dass dieser Widerspruch lediglich transitiver Natur wäre. Demgegenüber wird jedoch hier die These vertreten, dass diese Spannungen konstitutiver Natur sind und nicht nur zeitweise auftreten, sondern mittlerweile grundsätzlich die Arbeit der Verwaltung charakterisieren. Damit greifen die genannten Thesen zu einer einseitigen Anpassung der Verwaltung an die sich rasant verändernde Gesellschaft ebenso zu kurz, wie Meinungen, die in den immer neuen Reformen und nicht abreißenden Change-Vorhaben nur immer neue Trends erkennen wollen, die im Grund nichts Neues bringen. In der Verschränkung von *Altem* und *Neuen* zeigt sich aber wohl eine zunehmende Doppelorientierung der Verwaltung, welche zu Spannungen führt, die für Stress in der Organisation sorgen (Priddat, 2010, S. 193 f.).

Diesen Zwiespalt in eine der beiden Seiten aufzulösen scheint dementsprechend nicht zielführend. Demgegenüber stellt das hier skizzierte Konzept von *Public Entrepreneurship* eine theoretische Perspektivierung dar (Baecker, 1999, S. 304-308), welche keine Aufhebung der beschriebenen Spannungen anstrebt, sondern diese vielmehr produktiv zu nutzen sucht (Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2010, S. 3). *Public Entrepreneurship* bedeutet in diesem Sinne für die Verwaltung, dass sie (1) die Problemlage divergierender Rationalitätsansprüche, spezifisch durch die Zunahme und Überlagerung von Reformen und Change-Prozessen in den Blick nimmt und (2) pragmatische Möglichkeiten sucht, diese Spannungen produktiv auszunutzen. Damit ist aber auch ein anderer Perspektiv-

wechsel verbunden, der sich als eine Wendung von der makropolitischen Strategie hin zur mikropolitischen Taktik beschreiben lässt.

2.3. Von der makropolitischen Strategie zur mikropolitischen Taktik

Der Raum, der für das hier beschriebene Verständnis von Public Entrepreneurship vorgezeichnet wurde, zeigt, dass die entsprechenden Opportunitäten aus der Rationalitätsüberlagerung beider Sphären resultieren. Dabei zeigen sich die Möglichkeiten von Entrepreneurship nicht in der Effizienzsteigerung bestehender Regelsysteme, sondern in der Kreation und Ausnutzung noch ungenutzter Möglichkeiten. Die gezielte Ausnutzung gegenwärtig sich bietender Chancen steht im Zentrum unternehmerischer Handlungen, was einem Wechsel von der Strategie zur Taktik entspricht (Hjorth, 2012).

Dieser Logikwechsel lässt sich theoretisch mit der von Michel de Certeau etablierten und bereits häufig rezipierten Differenzierung von Produktion und Konsumtion fassen (De Certeau, 1988, S. 87-92; dazu Du Gay, 1996, pp. 88-92, 161-165; Hjorth, 2003, pp. 227-231; 2005; 2012). De Certeau widersetzt sich der seinerzeit vorherrschenden Logik, wonach der Produzent – in diesem Zusammenhang bspw. der Gesetzgeber –, allein die Regeln einer Gesellschaft bestimmt. Demgegenüber macht de Certeau darauf aufmerksam, dass die Konsumenten – egal ob in der Wirtschaft als Warenkonsumenten oder in der Politik und Verwaltung als Bürger – nicht schlicht ohnmächtig sind, sondern dass sie die Möglichkeiten haben, sich diese Voraussetzungen zu eigen zu machen und sie sich dadurch produktiv anzuverwandeln.

Diese unterschiedlichen Handlungslogiken – des Produzenten und Konsumenten – fasst er in der Unterscheidung von *Strategie* und *Taktik* zusammen (De Certeau, 1988, S. 87-92). Als *strategisch* agierend wird in diesem Sinne ein *Establishment* verstanden, welches seine Position aus einem gegebenen Machtverhältnis bezieht, und das Hjorth mit dem aktuell vorherrschenden *managerial entrepreneurship* identifiziert (Hjorth, 2005, pp. 388-390), das aber ebenso gut mit der modernen Sicht der Verwaltung als bürokratische Herrschaft zu identifizieren wäre. Die *Taktik* ist demgegenüber demjenigen eigen, der keinen eigenen Ort hat und der sich lediglich in der Aneignung gegebener Bedingungen und Mächte zu handeln befähigt sieht. Diese taktische Verhaltensweise wäre, im Sinne Hjorths, also dem *entrepreneurial entrepreneurship* eigen, oder eben dem agilen Verständnis der Verwaltung, die sich mit gesellschaftlichen Veränderungen konfrontiert sieht, die sie selbst nicht erzeugt hat.

2.4 Die Verwaltung zwischen Strategie und Taktik

Damit entfernt man sich scheinbar weit von der herrschenden Logik der Verwaltung, die sich vor allem durch juristische Rationalität und bürokratische Herrschaft auszeichnet. Aber auch in der Verwaltung werden, spezifisch im kommunalen Rahmen, die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung besonders durch die stetig engeren juristischen Vorgaben und die Einbettung in das europäische Mehrebenensystem immer enger (Wollmann, 2002). Somit sieht sich die kommunale Verwaltung mittlerweile auch mit der Notwendigkeit konfrontiert, nicht nur eigens zu bestimmen, sondern sich auch mit engeren Handlungsspielräumen auseinanderzusetzen und diese produktiv zu nutzen.

Diese Zunahme von Perspektiven und Rationalitäten des Verwaltungshandelns wird zunehmend als Multirationalität reflektiert (Lenk, 2020). Besonders die Forschungsrichtung der Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2007; Ansell, 2016; Gash, 2017), mit ihren Studien zur Collaborative Innovation (Bommert, 2010; Sørensen & Torfing, 2011; 2015; 2016; Torfing, 2016; 2019; Hartley & Torfing, 2017), stellen hier einen geeigneten Forschungsrahmen dar, um die neuen Anforderungen einer multirational-vernetzten Öffentlichkeit zu bewältigen. Mit ihrem pluralistischen Governance-Ansatz (Torfing, 2016, p. 7; Hartley & Torfing, 2017, p. 239) suchen die genannten Forscher eine Öffnung des Innovationsprozesses zu erreichen, indem sie mehr potentielle Akteure inkludieren (Bommert, 2010, p. 16; Sørensen & Torfing, 2011, p. 845; Torfing, 2016, pp. 49-74; Hartley & Torfing, 2017, p. 239; Gash, 2017, p. 456). Hierdurch ergeben sich potentiell höhere Spillover-Effekte im Hinblick auf Innovationsleistungen (Gash, 2017, p. 464). Hierfür wird der Modus der Kooperation neben den bereits dargestellten beiden etablierten Modi des Wettkamps (Markt) und der Autorität (Bürokratie) als zielführender Innovationsraum für eine plurizentrische Gesellschaft hervorgehoben (Sørensen & Torfing 2011, p. 845; 2016, p. 118; Torfing, 2016, pp. 72 f.). Dergestalt tritt die kollaborative Innovation neben die Formen der traditionellen Public Administration (Bürokratie) und des NPM (Sørensen & Torfing, 2011, p. 145; Hartley & Torfing, 2017, p. 242). Damit schafft die Collaborative Governance eine Art Vermittlungsstellung zwischen der in Kapitel 1.2 beschriebenen Gegensätzlichkeit von Bürokratie und Unternehmertum einzunehmen.

In ihrer Öffnung für neue Akteure ermöglicht sie es zudem, die Bürger stärker in ihrer Rolle als *Koproduzenten* einzubeziehen (Timm-Arnold & Löffler, 2013; Boivard & Löffler, 2016), was mit anderen Ansätzen, wie etwa dem der *Bürgerkommune* (Holtkamp, Bogumil & Kißler, 2006; Holtkamp & Bogumil, 2007; Bogumil, 2009a) korreliert, die eine produktive Auseinandersetzung mit den veränderten gesellschaftlichen Anforderungen bürgerlichen Engagements bietet (Klages, 2002). Diese Ansätze werden der veränderten Rolle und Selbstauffassung der Bürger gerecht, welche mehr Partizipation innerhalb der öffentlichen Verwaltung fordern, und bilden so einen produktiven Ansatz auch für das hier beschriebene Konzept von Public Entrepreneurship.

Die bleibende Akzeptanz und Bedeutung der öffentlichen Verwaltung wird sich wohl auch daran messen lassen, ob sie diesen Spagat zwischen souverän-strategischer Selbstverwaltung und reaktiv-taktischer Unternehmerrisierung aushält und mehr noch, ihn produktiv zu nutzen versteht, um ihren Optionenraum zu erweitern (Hill, 2018, S. 163). In dieser Erweiterung der Spielräume, trotz und gerade wegen der immer stärkeren Rahmenbedingungen, wäre aus Sicht des Verfassers ein produktiveres und weitreichenderes Verständnis einer unternehmerischen Verwaltung zu erblicken als in den bisherigen Diskursen des NSM.

3 Fazit – Public Entrepreneurship und agile Verwaltung

Die hier vorgelegte Skizze eines neuen Verständnisses einer unternehmerischen Verwaltung, das hier als *Public Entrepreneurship* vorgestellt wurde, stellt kein neues Programm dar, das ältere Programme ersetzt, sondern ein spezifisches Angebot für das Handeln der Verwaltung in offenen und unsicheren Bereichen. Mehr noch, es macht sich die gesellschaftlichen Widersprüche, mit denen sich auch die Verwaltung konfrontiert sieht, zu eigen, indem es diese beschriebenen Rationalitätsspannungen nicht nur

auszubalancieren weiß (Hjorth & Gartner, 2012), sondern sie vielmehr produktiv und innovativ ausnutzt. *Public Entrepreneurship* ist dementsprechend ein kritisches Vorhaben (Jones & Murtola, 2012), das in der Ausnutzung dieser Spannungen durchaus auch Irritationen zutage fördert (Baecker, 2011, S. 11-25, 76-117). Folglich ist auch *Public Entrepreneurship* keine einfache Lösung, sondern ein spezieller Ansatz für ein Handeln in unsicheren und offenen Gebieten, aber sicherlich keine Reformstrategie in Richtung einer *schumpeterianischen Verwaltung* (Schnellenbach, 2007).

Es geht bei dem dargelegten Verständnis von *Public Entrepreneurship* vielmehr um (1) eine Perspektivierung sich überlagernder und teils widersprüchlicher Rationalitäten und (2) deren produktive Ausnutzung. Dieser Ansatz steht im Kontrast zu einer betriebswirtschaftlichen Managerialisierung der Verwaltung und sucht die genannte Kritik an der Steuerungsidee der NSM-Reform aufzunehmen, um auf Fragen der Disruption und Innovation nicht nur mit mehr Planung zu reagieren, sondern ein anderes Verständnis für einen unternehmerischen Umgang damit zu finden. Dabei steht nicht nur, wie die Bezeichnung Ausnutzung suggeriert, eine aktive Lösung im Zentrum des Interesses, sondern eben auch die Einsicht, dass manche Probleme systembedingt eben nicht ohne weiteres auflösbar sind (Simon, 2009, S. 117-122). Im Sinne von Führungsverantwortung sollen damit auch die Grenzen des Verwaltungshandelns anerkannt und ausgehalten werden können. Daneben können durch die neue Sichtweise aber auch Gestaltungsräume für unvorhergesehene Herausforderungen entstehen (Hill, 2018, S. 165).

Mit diesem hier skizzierten alternativen Verständnis einer Unternehmersierung der Verwaltung geht dementsprechend ein neues Steuerungsverständnis einher, das sich nicht in Zielerreichung und Optimierung erschöpft, sondern gezielt auf Öffnung für Innovationen setzt (Hill, 2014a), also nicht den Raum genau absteckt und definiert, sondern gezielt Spielräume eröffnet (Hill, 2017, S. 272). Nur so lässt sich eine Förderung von Innovation und Kreativität erreichen (Hill, 2016, S. 247), die für eine agile Verwaltung eminent wichtig sind. Dabei erfolgt die Anpassung jedoch nicht als globale Reformstrategie, sondern als konkrete adaptive Taktik, in kleinen kontinuierlichen Schritten (Lévesque & Vonhof, 2018, S. 19 f.; Kersten, Neu & Vogel, 2019, S. 74).

Damit tritt der hier beschriebene Ansatz in die Nähe neuerer Überlegungen zu einer agilen Verwaltung (Hill, 2015; Bartonitz, Lévesque, Michl, Steinbrecher, Vonhof & Wagner, 2018; Hill, 2018a; Schachtner, 2019; Vollstädt, 2020). Die Umstellung auf Agilität bedeutet dabei eine Öffnung für die Lernbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Organisation (Moran, 2015, pp. 188, 206; Hofert & Thonet, 2019). Es geht um eine kontinuierliche Weiterentwicklung und sukzessive Verbesserung, die allerdings, ganz im Sinne von Kaizen (*Lean Management*), nie an ihren Endpunkt gelangt (Michl, 2018, S. 12). Es geht hierbei jedoch nicht um eine reine Optimierung, sondern vielmehr darum, eine neue Fehlerkultur innerhalb der Verwaltung aufzubauen (BearingPoint, 2013, S. 28; Hill, 2018, S. 165; Hill, 2018a, S. 500 f.; Lévesque & Vonhof, 2018, S. 20) und damit auch einen Perspektivwechsel zu inaugrieren:

„Für die Verwaltung bedeutet das einen Rollenwechsel: aus dem Denken in festen Verläufen, Systemen und Dezernaten wird das stetige Gestalten von angepasster Organisation mit netzwerkartigen Strukturen, eben agiles Handeln.“ (Lévesque & Michl, 2018, S. 50)

In diesem Sinne konvergieren die Beschreibungen einer agilen Verwaltung mit den dargestellten Ansätzen der Entrepreneurship-Forschung, welche einen Wandel wirtschaftlicher Prioritäten und Erfolgchancen für kleine innovative Firmen betrachten

und mit Entrepreneurship den Siegeszug eines neuen wirtschaftlichen Paradigmas aufziehen sehen. Darüber hinaus steht bei *Public Entrepreneurship* jedoch nicht nur dieser Faktor des Neuen im Zentrum des Interesses, es wird vielmehr die Gleichzeitigkeit alter und neuer Modelle – oder eben hier Rationalitäten – als zentral angesehen, wobei beide Seiten zu ihrem Recht kommen müssen.

Dementsprechend bedarf es, bei aller digitalen Verflüssigung in den Netzwerken der agilen Verwaltung (Hill, 2014b, S. 88-91), ebenso einer hierarchischen Strukturierung, um die Entscheidungen zu treffen und auch durchzusetzen (Baecker, 1999, S. 192). Damit sind die Anforderungen gestiegen, da es jetzt gilt, den Spagat zwischen *exploitation* und *exploration* (March, 1991; Raisch, Birkinshaw, Probst & Tushman, 2009; Kotter, 2014, pp. 65-74) zu bewältigen und dergestalt eine moderne Verwaltung stärker als ambidextrale Organisation aufzustellen (Eder, 2017, S. 297-308; Hofert & Thonet, 2019, S. 5 f.; Vollstädt, 2020, S. 547 f.). Die Anwendung agiler Ansätze bezieht sich dementsprechend auf die Bereiche mit hoher Komplexität, in denen der *Exploration*-Teil überwiegt (Lévesque & Michl, 2018, S. 46-48; Slogar, 2018, S. 47-53);¹⁰ die Verwendung klassischer Verwaltungsansätze hingegen bezieht sich weiterhin auf den Bereich der *Exploitation*. Damit ist aber auch ein Balanceakt beschrieben, da das Konzept einer ambidextralen Organisation die Beachtung beider Pole und damit, im Falle der Verwaltung, eine Koppelung von Hierarchie- und Netzwerkstruktur benötigt. Damit wird ein Dualsystem inauguriert, welches beide Aspekte – Stabilität-Effizienz-Exploitation und Agilität-Innovation-Exploration – berücksichtigt und ihnen gleichzeitig organisational jeweils hinreichend Freiraum ermöglicht (Vollstädt, 2020, S. 548-552). Dies entspricht der häufig von agiler Seite angesprochenen Umstellung von einer Logik des *Entweder-oder* hin zu einer Logik des *Sowohl-als-auch* (Kotter, 2014, p. 12; Hofert, 2018, S. 29; Hofert & Thonet, 2019, S. 47). Gefordert wird eben nicht „nur“ eine linear-kausal orientierte Handlungslogik wie die „klassische“ Verwaltungslogik, sondern vielmehr eine, im Sinne Dirk Baeckers, *postheroische Führung* (Baecker, 2011, S. 269-288), welche die *Paradoxiefähigkeit als Kernkompetenz* auffasst (Kegelmann, 2017a, S. 726).

Diesen Punkt greift der genannte Logikwechsel auf und erhebt ihn zu einer Kernkompetenz agiler Organisationen: Dem Nebeneinanderbestehen divergenter Rationalitäten. Das bedeutet, dass es nach diesem Ansatz nicht sinnvoll wäre, einfach alles auf Agilität umzustellen, vielmehr braucht es immer auch die nicht oder weniger agilen Bestandteile, also auch die klassischen Managementmethoden (Aulinger, 2017, S. 3-6; Hofert & Thonet, 2019, S. 30). Um diesen Spagat zwischen *Altem* und *Neuem* zu gewährleisten und die damit einhergehenden Schwierigkeiten zu nutzen, bietet sich ein neues Verständnis des Unternehmens der Verwaltung an, welches in dem hier dargelegten Sinne als *Public Entrepreneurship* beschrieben wurde.

Anmerkungen

* Für wichtige Hinweise zu einer früheren Fassung dieses Beitrages danke ich Britta Kiesel (Hochschule Kehl). Daneben darf ich auch den beiden anonymen Gutachtern für ihre hilfreichen Anmerkungen danken, welche den Text sichtlich bereichert haben.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

2 Der Begriff ist durchaus umstritten und wird hier in Anlehnung an Hartmut Rosa (2005, S. 47-50) verwendet.

- 3 Diese antagonistische Gegenüberstellung von Bürokratie und NPM stellt allerdings eher eine rhetorische Vereinfachung im Kontext eines angestrebten Change-Prozesses dar. Die öffentliche Verwaltung ist grundsätzlich immer auch innovativ und einer der treibenden Kräfte für Innovation, v. a. in unsicheren und die Grundlagenforschung betreffenden Bereichen (Mazzucato, 2014).
- 4 So wird bspw. die Bürgerorientierung als eindeutiger Erfolg der NSM-Reform gesehen (Bogumil, 2008, S. 336; Grohs, 2012, S. 115 f.), wohingegen bspw. die politische Steuerung eher gelitten habe (Bogumil, 2008, S. 343-345; Grohs, 2012, S. 113-115).
- 5 Die Bedeutung von Narrativen wurde durch die Arbeit von Robert J. Shiller (2019) auch für die Wirtschaftswissenschaften neuerdings stärker in den Fokus gerückt.
- 6 Das Desinteresse lässt sich an der kaum noch stattfindenden wissenschaftlichen Diskussion zur LOB sowie an der Streichung der LOB aus dem Tarifvertrag der Länder (TVL) exemplifizieren.
- 7 Für den hochschulischen Bereich auf Bundesebene das EXIST-Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Für Kommunen vgl. bspw. in Baden-Württemberg den Landeswettbewerb „Start-up BW local – Gründungsfreundliche Kommune“ des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau.
- 8 Damit setzt sich die hiesige Perspektive von Arbeiten ab, welche explizit eine hervorragende Persönlichkeit als Entrepreneur darstellt (Schnellenbach, 2007), und strebt eine systemische Betrachtung von Entrepreneurship an (Bernier & Hafsi, 2007). Hierin teilt der Ansatz einen zentralen Aspekt der später noch darzustellenden Collaborative-Innovation-Forschung, die sich dafür ausspricht, dass Innovation vorrangig nicht von einem einzelnen Genie oder Leader ausgeht, sondern in der Zusammenarbeit multipler Stakeholder zustande kommt (Sørensen & Torfing, 2011, p. 861; 2015, p. 152; Torfing, 2016, p. 12).
- 9 Der hier dargestellte Fokus auf der Überlagerung von Altem und Neuem im Kontext von Reformen und Change-Prozessen in der Verwaltung liegen dementsprechend nochmals quer zu den verschiedenen Rationalitäten, welche die Governance-Forschung beschäftigen. Ergänzend könnte man hierzu auch noch die Ansätze der Soziologie der Konventionen anführen, die in ähnlicher Weise wie die Governance-Forschung verschiedene Rationalitätsvarianten und deren Verschränkung im modernen öffentlichen Diskurs untersuchen (Vollstädt, 2019, S. 565-573), aber einen anderen Fokus setzen.
- 10 In diesem Bereich wären auch die Ansätze der Collaborative Innovation zu zählen, welche sich v. a. für die Bewältigung von „wicked problems“ eignen (Sørensen & Torfing, 2016, pp. 119 f.; Hartley & Torfing, 2017, p. 240).

Literaturverzeichnis

- Acs, Zoltan J. & Audretsch, David B. (2010). *Knowledge Spillover Entrepreneurship*. In Zoltan J. Acs & David B. Audretsch (Eds.), *Handbook of Entrepreneurship Research* (pp. 273-301). New York u.a.: Springer (2. Aufl.). doi: 10.1007/978-1-4419-1191-9.
- Ansell, Chris (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. In Jacob Torfing & Peter Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 35-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ansell, Chris & Gash, Alison (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Audretsch, David B. & Thurik, Roy A. (2000). Capitalism and democracy in the 21th Century. *Journal of Evolutionary Economics*, 10, 17-34. <https://doi.org/10.1007/s001910050003>.
- Audretsch, David B. & Thurik, Roy A. (2001). What's New about the New Economy? *Industrial and Corporate Change*, 10, 267-315. <https://doi.org/10.1093/icc/10.1.267>.
- Audretsch, David B. & Thurik, Roy A. (2004). The Model of the Entrepreneurial Economy. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 2, 143-166.
- Audretsch, David B., Keilbach, Max C. & Lehmann, Erik E. (2006). *Entrepreneurship and Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Aulinger, Andreas (2017). *Die drei Säulen agiler Organisationen*. Berlin: Steinbeis IOM.
- Baecker, Dirk (1999). *Organisation als System*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Baecker, Dirk (2011). *Organisation und Störung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Bartonitz, Martin, Lévesque, Veronika, Michl, Thomas, Steinbrecher, Wolf, Vonhof, Cornelia & Wagner, Ludger (Hrsg.) (2018). *Agile Verwaltung*. Berlin: Springer Gabler.
doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Bauer, Thomas (2018). *Die Vereindeutigung der Welt. Über den Verlust an Mehrdeutigkeit und Vielfalt*. Ditzingen: Reclam.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Moderne und Ambivalenz*. Hamburg: Hamburger Edition.
- BearingPoint (2013). *Fünf Hebel für eine agile Verwaltung*. White Paper.
- Benz, Arthur (2004). Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In Arthur Benz, Heinrich Siedentopf & Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (S. 19-31). Berlin: Duncker & Humblot.
- Benz, Arthur, Luetz, Susanne, Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.) (2007). *Handbuch Governance*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-90407-8.
- Benz, Arthur & Dose, Nikolai (Hrsg.) (2010). *Governance*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bernier, Luc & Hafsi, Taieb (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67, 488-503. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x>.
- Bogumil, Jörg (2003). Die politische Führung öffentlicher Dienste. In Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.), *New Public Service* (S. 61-78). Wiesbaden: Gabler. doi: 10.1007/978-3-663-10900-6.
- Bogumil, Jörg (2004). Ökonomisierung der Verwaltung. In Roland Czada (Hrsg.), *Politik und Markt* (S. 209-231). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-322-80517-1.
- Bogumil, Jörg (2008). Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In Rudolf Frisch, Andrea Müller & Dieter Beck (Hrsg.), *Veränderung in Organisationen* (S. 325-350). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-91166-3.
- Bogumil, Jörg (2009). Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck. In Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan* (S. 17-30). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-91607-1.
- Bogumil, Jörg (2009a). Zivilgesellschaftliche Modelle. In Klaus König & Sabine Kropp (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur* (S. 85-102). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2004). Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In Werner Jann et al. (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsmodernisierung* (S. 51-63). Berlin: Sigma.
- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, Kuhlmann, Sabine & Ohm, Anna Katharina (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845267784>.
- Boivard, Tony & Loeffler, Elke (2016). Bringing the Resources of Citizens into Public Governance. In Jacob Torfing & Peter Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 160-177). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boltanski, Luc & Chiapello, Ève (2003). *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK.
- Bommert, Ben (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11, 15-33.
- Boyett, Inger (1997). The public sector entrepreneur. *International Journal of Public Sector Management*, 9, 36-51.
- Breisig, Thomas, Meyer-Truelsen, Christina, Rohlf, Thomas & Scheel, Sarah (2008). Leistungsentgelt nach TvöD. *Verwaltung und Management*, 3, 140-147.
<https://doi.org/10.5771/0947-9856-2008-3-141>.
- Brunsson, Nils (2005). Reform als Routine. In Giancarlo Corsi & Elena Esposito (Hrsg.), *Reform und Innovation in einer instabilen Gesellschaft* (S. 9-26). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Budäus, Dietrich (2003). Verwaltungsreform in Deutschland. In Peter Grünenfelder & Stefan Widmer (Hrsg.), *Reformen und Bildung* (S. 75-96). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Cancik, Pascale (2017). Zu viel Staat? *Der Staat*, 56, 1-38. <https://doi.org/10.3790/staa.56.1.1>.
- Currie, Graeme, Humphreys, Mike, Ucbasaran, Deniz & McManus, Steve (2008). Entrepreneurial leadership in the English public sector. *Public Administration*, 86, 987-1008.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00736.x>.
- De Certeau, Michel (1988). *Kunst des Handelns*. Berlin: Merve.

- Derlien, Hans-Ulrich (1989). Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in der Organisations- und Verwaltungslehre. *Verwaltungsarchiv*, 80, 319-329.
- Diefenbach, Fabian E. (2011). *Entrepreneurship in the Public Sector*. Wiesbaden: Gabler.
- Du Gay, Paul (1996). *Consumption and Identity at Work*. London u.a.: SAGE.
- Du Gay, Paul (2003). In *Praise of Bureaucracy*. London u.a.: SAGE.
- Dunkel, Wolfgang & Schönauer, Annika (2012). Restrukturierung der Kundenschnittstelle. In Jörg Flecker (Hrsg.), *Arbeit in Ketten und Netzen* (S. 111-130). Berlin: Edition Sigma.
- Eder, Martin (2017). *Digitale Evolution*. Wiesbaden: Springer.
- Flecker, Jörg, Schultheis, Franz & Vogel, Berthold (Hrsg.) (2014). *Im Dienste öffentlicher Güter*. Berlin: Edition Sigma.
- Gash, Alison (2017). Collaborative governance. In Christopher Ansell & Jacob Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 454-467). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Greiling, Dorothea (2013). Entrepreneurship in the public sector. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 43, 267-281.
- Grohs, Stephan (2012). Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells. In Julia Hagn (Hrsg.), *Moderonisierung der kommunalen Sozialverwaltung* (S. 103-125). Neu-Ulm: AG-SPAK-Bücher.
- Gruening, Gernod (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Harms, Jens & Reichard, Christoph (Hrsg.) (2003). *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos.
- Hartley, Jean & Torfing, Jacob (2017). Innovation. In Christopher Ansell & Jacob Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 236-244). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Hébert, Robert F. & Link, Albert N. (1989). In Search of the Meaning of Entrepreneurship. *Small Business Economics*, 1, 39-49. <https://doi.org/10.1007/BF00389915>.
- Hébert, Robert F. & Link, Albert N. (2006). Historical Perspectives on the Entrepreneur. *Foundations and Trends® in Entrepreneurship*, 2 (4), 261-408. <http://dx.doi.org/10.1561/0300000008>.
- Heinz, Rainer (2000). *Kommunales Management*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hill, Hermann (2014). Neue Wege in der Steuerung. *Verwaltung und Management*, 20, 283-291. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2014-6-283>.
- Hill, Hermann (2014a). Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen durch Öffnung für gesellschaftliche Innovation. *Die Verwaltung*, 47, 435-448. <https://doi.org/10.3790/verw.47.3.435>.
- Hill, Hermann (2014b). Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 49, 85-93.
- Hill, Hermann (2015). Wirksam verwalten. *Verwaltungs-Archiv*, 106, 397-416.
- Hill, Hermann (2016). Führung in digitalisierten Arbeitswelten. *Verwaltung und Management*, 22, 241-249. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-5-241>.
- Hill, Hermann (2017). Wie geht Innovation? *Verwaltung und Management*, 23, 270-279. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2017-5-270>.
- Hill, Hermann (2018). Empfehlungen für die Verwaltungspraxis in Zeiten von Unsicherheit und Unwissen. *Verwaltung und Management*, 24, 161-166. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2018-4-161>.
- Hill, Hermann (2018a). Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat. *Die öffentliche Verwaltung*, 71, 497-504.
- Hjorth, Daniel (2003). *Rewriting Entrepreneurship*. Malmö u.a.: Liber Ekonomi.
- Hjorth, Daniel (2005). Organizational Entrepreneurship. *Journal of Management Inquiry*, 14, 386-398. <https://doi.org/10.1177/1056492605280225>.
- Hjorth, Daniel (2012). Organizational entrepreneurship. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organizational Entrepreneurship* (pp. 169-190). Cheltenham: Edward Edgar.
- Hjorth, Daniel (2013). Public entrepreneurship. *Entrepreneurship & Regional Development*, 25, 34-51. <https://doi.org/10.1080/08985626.2012.746883>.
- Hjorth, Daniel (2015). Sketching a philosophy of entrepreneurship. In Ted Baker & Friederike Welter (Eds.), *The Routledge Companion to Entrepreneurship* (pp. 41-58). London/New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203096512.

- Hjorth, Daniel & Gartner, William B. (2012). Moving and being moved. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organisational Entrepreneurship* (pp. 362-376). Cheltenham: Edward Edgar.
- Hofert, Svenja (2018). *Das agile Mindset*. Wiesbaden: Springer. doi: 10.1007/978-3-658-19447-5.
- Hofert, Svenja & Thonet, Claudia (2019). *Der agile Kulturwandel*. Wiesbaden: Springer. doi: 10.1007/978-3-658-22172-0.
- Holtkamp, Lars (2008). Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. *dms – der moderne staat*, 1 (2), 423-446.
- Holtkamp, Lars & Bogumil, Jörg (2007). Bürgerkommune und Local Governance. In Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.), *Local Governance* (S. 231-250). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-90571-6.
- Holtkamp, Lars, Bogumil, Jörg & Kißler, Leo (2006). *Kooperative Demokratie*. Frankfurt/New York: Campus.
- Hopp, Helmut & Göbel, Astrid (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel (4. Aufl.).
- Hoselitz, Bert F. (1951). The Early History of Entrepreneurial Theory. *Explorations in Entrepreneurial History*, 3, 193-220.
- Jann, Werner (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. In Klaus König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 279-303). Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner (2011). Neues Steuerungsmodell. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 98-108). Wiesbaden: VS Verlag (4. Aufl.). doi: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Jann, Werner (2012). Entbürokratisierung in Deutschland. In Dieter Schimanke, Sylvia Veit & Hans-Peter Bull (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik* (S. 85-99). Baden-Baden: Nomos.
- Jones, Campbell & Murtola, Anna-Maria (2012). Entrepreneurship, crisis, critique. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organisational Entrepreneurship* (pp. 116-133). Cheltenham: Edward Edgar.
- Kegelmann, Jürgen (2007). *New Public Management*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-90729-1.
- Kegelmann, Jürgen (2017). Führung in der VUCA-World. In Roland Böhrer, Jürgen Kegelmann & Jürgen Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling*. Ergänzungslieferung 3/12, April 2017/Gruppe 6 (S. 681-692). Freiburg: Haufe.
- Kegelmann, Jürgen (2017a). Die Zukunft der Verwaltung. In Roland Böhrer, Jürgen Kegelmann & Jürgen Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling*. Ergänzungslieferung 7/25, September 2017/Gruppe 6 (S. 711-726). Freiburg: Haufe.
- Kersten, Jens, Neu, Claudia & Vogel, Berthold (2019). *Politik des Zusammenhalts*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (1993). *Das Neue Steuerungsmodell*. Bericht Nr. 5/1993.
- KGSt (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)*. Bericht Nr. 5/2013.
- Kim, Phillip H. (2015). Action and process, vision and values. In Ted Baker & Friederike Welter (Eds.), *The Routledge Companion to Entrepreneurship* (pp. 59-74). London/New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203096512.
- Klages, Helmut (2002). Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41 (2), 83-107.
- Klein, Peter G., Mahoney, Joseph T., McGahan, Anita M. & Pitelis, Christos N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. *European Management Review*, 7, 1-15. <https://doi.org/10.1057/emr.2010.1>.
- Kotter, John P. (2014). *Accelerate*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Kovalainen, Anne & Sundin, Elisabeth (2012). Entrepreneurship in public organizations. In Daniel Hjorth (Ed.), *Handbook on Organisational Entrepreneurship* (pp. 257-279). Cheltenham: Edward Edgar.
- Kuhlmann, Sabine (2009). Ökonomisierung der deutschen Kommunen. In Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan* (S. 59-78). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-91607-1.

- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-658-00173-5.
- Langlois, Richard N. (2007). The Entrepreneurial Theory of the Firm and the Theory of the Entrepreneurial Firm. *Journal of Management Studies*, 44, 1107-1124. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00728.x>.
- Lenk, Klaus (2020). Multirationalität in der Verwaltung. In Christian Barthel (Hrsg.), *Managementmethoden in der Verwaltung* (S. 187-198). Wiesbaden: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-658-26530-4.
- Lévesque, Veronika & Michl, Thomas (2018). Agilität. In Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vohnhof & Ludger Wagner (Hrsg.), *Agile Verwaltung* (S. 41-51). Berlin: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Lévesque, Veronika & Vohnhof, Cornelia (2018). Komplexität, VUKA und andere Schlagworte. In Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vohnhof & Ludger Wagner (Hrsg.), *Agile Verwaltung* (S. 15-22). Berlin: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Löffler, Elke (2003). Leadership im öffentlichen Sektor. In Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.), *New Public Service* (S. 239-262). Wiesbaden: Gabler. doi: 10.1007/978-3-663-10900-6.
- Lorse, Jürgen (2017). Führungskräfte 4.0. *Verwaltung und Management*, 23, 298-307. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2017-6-298>.
- Luhmann, Niklas (1992). *Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lynn, Laurence E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm. *Public Administration Review*, 61, 144-160. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016>.
- Mack, W.R., Green, Deanna & Vedlitz, Arnold (2008). Innovation and Implementation in the Public Sector. *Review of Policy Research*, 25, 233-252. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2008.00325.x>.
- March, James G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2, 71-87. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>.
- Matiasko, Wenzel & Weller, Ingo (2008). Leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Sektor. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 78, 35-60. <https://doi.org/10.1007/s11573-008-0003-5>.
- Mayntz, Renate (1968). *Bürokratische Organisation*. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Mazzucato, Mariana (2014). *Das Kapital des Staates*. München: Antje Kunstmann.
- Michl, Thomas (2018). Das agile Manifest. In Martin Bartonitz, Veronika Lévesque, Thomas Michl, Wolf Steinbrecher, Cornelia Vohnhof & Ludger Wagner (Hrsg.), *Agile Verwaltung* (S. 3-13). Berlin: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-662-57699-1.
- Mierlo, J.G.A. van (1996). *Public entrepreneurship as innovative management strategy in the public sector*. Maastricht: METEOR.
- Moran, Alan (2015). *Managing Agile*. Cham u.a.: Springer. doi: 10.1007/978-3-319-16262-1.
- Morris, Michael H. & Jones, Foard F. (1999). Entrepreneurship in established organizations. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24, 71-91. <https://doi.org/10.1177/02F104225879902400105>.
- Naschold, Frieder & Bogumil, Jörg (2000). *Modernisierung des Staates*. Opladen: Leske + Budrich.
- Neck, Reinhard (2016). The Political Entrepreneur. In Dieter Bögenhold, Bonnet, Jean, Dejardin, Marcus & Garcia Pérez de Lema, Domingo (Eds.). *Contemporary Entrepreneurship* (pp. 201-210). Cham: Springer. doi: 10.1007/978-3-319-28134-6.
- Nullmeier, Frank (2011). Wettbewerb. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 150-160). Wiesbaden: VS Verlag (4. Aufl.). doi: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Olsen, Johan P. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 12-37. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806>.
- Ostrom, Elinor (2005). *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*. Helsinki: SGDI.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press (4. Aufl.).
- Pongratz, Hans J. & Abbenhardt, Lisa (2015). Selbstständigkeit, Unternehmertum oder Entrepreneurship? *Sozialer Fortschritt*, 64, 209-215. <https://doi.org/10.3790/sfo.64.9-10.209>.

- Priddat, Birger P. (2010). *Organisation als Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag.
doi: 10.1007/978-3-531-92522-6.
- Raisch, Sebastian, Birkinshaw, Julian, Probst, Gilbert & Tushman, Michael L. (2009). Organizational Ambidexterity. *Organization Science*, 20, 685-695. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0428>.
- Rosa, Hartmut (2005). *Beschleunigung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sack, Detlef (2006). Liberalisierung und Privatisierung in den Kommunen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 45 (1), 25-38.
- Sarasvathy, Saras D., Dew, Nicholas, Velamuri, Ramakrishna & Venkataraman, Sankaran (2010). Three Views of Entrepreneurial Opportunity. In Zoltan J. Acs & David B. Audretsch (Eds.), *Handbook of Entrepreneurship Research* (pp. 77-96). New York u.a.: Springer (2. Aufl.).
doi: 10.1007/978-1-4419-1191-9.
- Sarasvathy, Saras D. (2008). *Effectuation*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Schachtner, Christian (2019). New Work im öffentlichen Sektor?! *Verwaltung und Management*, 25, 194-198. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2019-4-194>.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. Bern u.a.: Haupt (5. Aufl.).
- Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (2017). Ökonomisierung der Gesellschaft. In Andrea Maurer (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftssoziologie* (S. 593-609). Wiesbaden: VS Verlag (2. Aufl.).
doi: 10.1007/978-3-531-19907-8.
- Schmidt, Werner, Müller, Andrea & Trittel, Nele (2011). Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst. *Industrielle Beziehungen*, 18, 78-98.
- Schneider, Volker & Tenbücken, Marc (2005). Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen. In Volker Schneider & Marc Tenbücken (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug* (S. 85-112). Frankfurt/New York: Campus.
- Schnellenbach, Jan (2007). Public entrepreneurship and the economics of reform. *Journal of Institutional Economics*, 3, 183-202. <https://doi.org/10.1017/S1744137407000641>.
- Schröter, Eckhard & Röber, Manfred (2018). Was halten Spitzenbeamte eigentlich von Verwaltungsreform? *Verwaltungsarchiv*, 109, 33-62. <https://doi.org/10.1515/verwarch-2018-0109>.
- Schultheis, Franz, Vogel, Berthold & Mau, Kristina (Hrsg.) (2014). *Im öffentlichen Dienst*. Bielefeld: Transcript.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005). *Governance-Forschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Seibel, Wolfgang (2016). *Verwaltung verstehen*. Berlin: Suhrkamp.
- Shane, Scott & Venkataraman, S. (2000). The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research. *Academy of Management Review*, 25, 217-226. doi: 10.2307/259271.
- Shiller, Robert J. (2019). *Narrative economics*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Shockley, Gordon E., Stough, Roger R., Haynes, Kingsley E. & Frank, Peter M. (2006). Toward a theory of public sector entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 6, 205-223. <https://doi.org/10.1504/IJEIM.2006.009875>.
- Simon, Fritz B. (2009). *Einführung in die systemische Organisationstheorie*. Heidelberg: Carl-Auer-Verlag (2. Aufl.).
- Slogar, Andreas (2018). *Die agile Organisation*. München: Hanser.
- Smith, Elin (2012). Explaining Public Entrepreneurship in Local Government Organizations. *State and Local Government Review*, 44, 171-184.
<https://doi.org/10.1177%2F0160323X12443073>.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration and Society*, 43, 842-868. <https://doi.org/10.1177%2F0095399711418768>.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2015). Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance. In Alex Nicholls, Julie Simon & Madeleine Gabriel (Hrsg.), *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 145-169). London: Palgrave Macmillian.
doi: 10.1057/9781137506801.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2016). Collaborative Innovation in the Public Sector. In Jacob Torfing & Peter Triantafyllou (Hrsg.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 117-138). Cambridge: Cambridge University Press.

- Spilker, Niels (2014). Die Freiheit im Lichte der Kennzahlen. In Ronald Hartz & Matthias Rätzer (Hrsg.), *Organisationsforschung nach Foucault* (S. 169-189). Bielefeld: Transcript.
- Steyaert, Chris & Hjorth, Daniel (2007). *Entrepreneurship as Social Change*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Thurik, Roy A. (2009). Entreprenomics. Entrepreneurship, Economic Growth and Policy. In Zoltan J. Acs, David B. Audretsch & Robert J. Strom (Eds.), *Entrepreneurship, Growth and Public Policy* (pp. 219-249). Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511805950>.
- Timm-Arnold, Peter & Löffler, Elke (2013). Vom Vater Staat zum Partner Staat. *Verwaltung und Management*, 19, 197-204. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2013-4-197>.
- Torfiing, Jacob (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington: Georgetown University Press. <https://doi.org/10.1016/j.socij.2019.05.009>.
- Torfiing, Jacob (2019). Collaborative innovation in the public sector. *Public Management Review*, 21, 1-11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>.
- Trapp, Jan Hendrik & Bolay, Sebastian (2003). *Privatisierung in Kommunen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Venkataraman, Sankaran (1998). The Distinctive Domain of Entrepreneurship Research. In Jerome A. Katz (Ed.), *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence, and Growth*, Volume 3 (pp. 119-138). Bingley: Emerald.
- Vogel, Berthold (2014). Kommunale Verwaltung und lokale Dienstleistung. In Jörg Flecker, Franz Schultheis & Berthold Vogel (Hrsg.), *Im Dienste öffentlicher Güter* (S. 257-261). Berlin: Edition Sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845268989>.
- Vogel, Berthold (2017). Arbeiten im Amt. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 14-15, 22-28.
- Vogel, Berthold & Pfeuffer, Andreas (2016). Amtsethos oder Job? *WSI Mitteilungen*, 69, 513-520. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2016-7-513>.
- Vogel, Berthold & Pfeuffer, Andreas (2019). Wertschätzungskonflikte statt Jobkultur. In Doris Graß, Herbert Altrichter & Uwe Schimank (Hrsg.), *Governance und Arbeit im Wandel* (S. 75-91). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-658-23896-4.
- Vogel, Dominik (2016). *Führung im öffentlichen Sektor*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vollstädt, Michael (2019). Pragmatic Turn in der Verwaltungswissenschaft. *Die Verwaltung*, 52, 553-575. <https://doi.org/10.3790/verw.52.4.553>.
- Vollstädt, Michael (2020). Agile Verwaltung. In Roland Böhmer & Britta Kiesel (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling* (S. 531-558) Gruppe 6, Stand 10/2020. Freiburg: Haufe.
- Weber, Max (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wegrich, Kai (2011). Post-New Public Management. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 90-98). Wiesbaden: VS Verlag (4. Aufl.). doi: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Wiegrefe, Sascha (2014). Wer verwaltet öffentliche Güter? In Jörg Flecker, Franz Schultheis & Berthold Vogel (Hrsg.), *Im Dienste öffentlicher Güter* (S. 263-285). Berlin: Edition Sigma.
- Wollmann, Hellmut (2002). Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41, 24-51.

Anschrift des Autors:

Dr. Michael Vollstädt, Freiburger Akademie für universitäre Weiterbildung, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Universitätsstraße 9, 79098 Freiburg,
 E-Mail: michael.vollstaedt@wb.uni-freiburg.de.

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

Reihe von Fakten zum Stand von E-Democracy in der sozialen Selbstverwaltung und stellt Hintergrundwissen zur nächsten Sozialwahl 2023 bereit, bei der erstmals die elektronische Stimmabgabe möglich ist.

Zur weiteren Einführung und zum besseren Verständnis werden in Kapitel 2 zunächst die historischen Hintergründe der sozialen Selbstverwaltung sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialwahlen skizziert. Dann werden die Hintergründe zur Krise der Sozialwahlen beschrieben. Anschließend werden, ebenfalls in Abschnitt 3, der Begriff E-Democracy definiert und die theoriebasierten potenziellen Erwartungen hinsichtlich der Verbesserung demokratischer Partizipation durch digitale Medien herausgestellt. Das methodische Vorgehen wird in Abschnitt 4 erläutert. Anschließend werden die empirischen Ergebnisse beschrieben und diskutiert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2 Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

Für die Einführung eines sozialen Sicherungssystems im 19. Jahrhundert war in Deutschland nicht ausschlaggebend, soziale Sicherungsmaßnahmen in Form einer staatlichen Daseinsvorsorge für die arbeitende Bevölkerung zu schaffen, wie es beispielsweise im Vereinigten Königreich oder in Skandinavien im Rahmen des sog. Beveridge-Modells üblich war (Kleinhenz, 2005, S. 11). Das deutsche Sozialstaatsmodell war auch nicht „das Ergebnis einer demokratischen Bewegung ‚von unten‘“ (Klenk, 2006, S. 275). Die Entscheidung erfolgte vielmehr unter systemstabilisierenden und pragmatischen Gesichtspunkten; u. a. wollte man Unruhen unter den Arbeitern entgegenwirken und ihre „politische und soziale Emanzipation (...) unterbinden“ (Miquel, 2015, S. 28). Ausgehend von der Idee einer interventionistischen Staatstätigkeit wurden den Bürgern dabei ein Mitsprache- und ein Selbstverwaltungsrecht eingeräumt (Keck, 2015, S. 11). Dabei konnte man auf historisch gewachsene Strukturen, z. B. in der kommunalen Selbstverwaltung, zurückgreifen (Kleinhenz, 2005, S. 1). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die soziale Selbstverwaltung 1951 zunächst entgegen der Widerstände des Alliierten Kontrollrates in Form eines Selbstverwaltungsgesetzes wieder eingeführt (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 13). Seit den 1970er Jahren gibt es Bemühungen zur Reform des Selbstverwaltungsprinzips; insbesondere die Besetzung ihrer Gremien durch eine Wahl ohne Wahlhandlung wird kritisiert (Klenk, 2012, S. 73).

Aus staatsrechtlicher Perspektive hat das Selbstverwaltungsprinzip einen Entwicklungsprozess durchlaufen. Gegenwärtig dominiert ein „funktionales“ Verständnis, welches dem „Typus [einer] demokratisch durch die Betroffenen legitimierten Verwaltung“ entspricht (Bieback, 2015, S. 13). Damit kommt der Leitgedanke der Verwaltungspartizipation zum Ausdruck (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 9). Die Versicherten und die Arbeitgeber übernehmen als Mitglieder der Sozialversicherung die Verwaltung der Körperschaft eigenverantwortlich mit dem Ziel einer sachgerechten und effizienten Verwendung ihrer geleisteten Beiträge (ebenda). Dies schließt an die Idee eines korporatistischen Staates an. Selbstverwaltung kann somit als „die eigenverantwortliche Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die davon Betroffenen“ definiert werden (Klenk, 2006, S. 274).

Umfang und Ausmaß der Aufgabenwahrnehmung durch die Betroffenen sowie die organisationale Ausgestaltung der Selbstverwaltung sind abhängig vom Gesetzgeber und

werden durch das Vierte Buch des Sozialgesetzbuches geregelt (Bieback, 2015, S. 14 ff.). Nach § 31 Abs. 1 SGB IV werden bei jedem Sozialversicherungsträger eine Vertreterversammlung bzw. ein Parlament als erstes sowie ein Vorstand als zweites Selbstverwaltungsorgan gebildet.^{2,3} Die jeweiligen Selbstverwaltungsorgane setzen sich überwiegend je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammen (§ 44 Abs. 1 SGB IV). Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane werden durch Sozialwahlen gewählt und üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus (§ 40 Abs. 1 SGB IV) (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Die Wahl des zweiten Selbstverwaltungsorgans (Vorstand) erfolgt durch die Vertreterversammlung (§ 52 Abs. 1 SGB IV). Ebenso wählt die Vertreterversammlung auf Vorschlag des Vorstandes den Geschäftsführer und seinen Stellvertreter bzw. eine aus drei Personen bestehende Geschäftsführung, welche hauptamtlich die laufenden Verwaltungsgeschäfte des Versicherungsträgers führt (§ 36 Abs. 1, 2 SGB IV). Zusätzlich fällt die Feststellung des Haushaltsplans in die Zuständigkeit der Vertreterversammlung (§ 70 Abs. 1 SGB IV). Gemäß § 33 Abs. 1 SGB IV beschließt sie die Satzung und sonstiges autonomes Recht des Versicherungsträgers. Somit kann die Vertreterversammlung sowohl über die Zusammensetzung der Widerspruchsstelle als auch den Umfang und die Zielsetzung von Rehabilitationsleistungen entscheiden und im Bereich der Krankenversicherung zusätzliche Satzungsleistungen für Versicherte beschließen (§ 194 SGB V) (Deutscher Bundestag, 2018, S. 5).

Bei der Sozialwahl handelt es sich gemäß § 45 SGB IV um eine geheime, freie und öffentliche⁴ Wahl, die alle sechs Jahre per Briefwahl durchgeführt wird. Wahlberechtigt sind Versicherte und Arbeitgeber nach Vollendung des 16. Lebensjahres (§ 50 Abs. 1 SGB IV). Wie bei den Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen gelten die Grundsätze der Verhältniswahl. Im Gegensatz zu den politischen Wahlen treten bei Sozialwahlen jedoch keine Einzelpersonen oder Parteien an, sondern sog. Vorschlagslisten. Das Vorschlagsrecht liegt dabei nicht primär bei den Versicherten, sondern bei den Gewerkschaften, den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, berufsständischen Vereinigungen der Landwirtschaft sowie Arbeitgebern (§ 48 Abs. 1 SGB IV). Voraussetzung ist eine von der Größe des Sozialversicherungsträgers abhängige Anzahl an Unterschriften, welche von fünf bei 150 Versicherten zu 2000 Unterschriften bei mehr als drei Millionen Versicherten reicht (§ 48 Abs. 1, 2 SGB IV). Versicherte und Arbeitgeber wählen die Vertreter ihrer Gruppen für die Vertreterversammlung bzw. den Verwaltungsrat jeweils getrennt. Wird gemäß § 46 Abs. 2 SGB IV aus einer Gruppe nur eine Vorschlagsliste zugelassen oder werden auf mehreren Vorschlagslisten insgesamt nicht mehr Bewerber genannt, als Mitglieder zu wählen sind, gelten die Vorgeschlagenen als gewählt. Dies wird als Wahl ohne Wahlhandlung bezeichnet. Eine Urwahl durch die Wahlberechtigten erfolgt nicht.

3 Analyserahmen

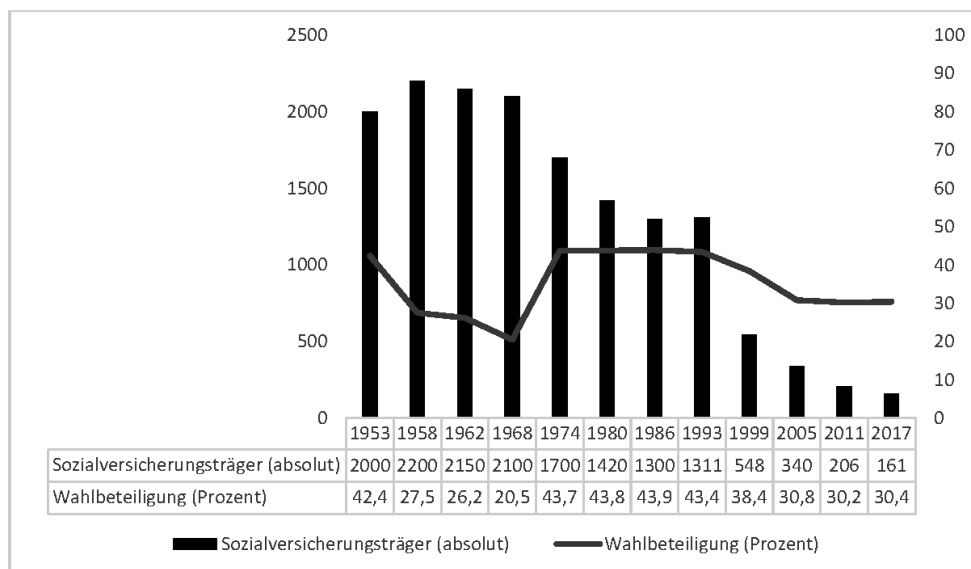
3.1 Die Krise der Sozialwahlen

Gemessen an der Anzahl der Wahlberechtigten handelt es sich bei der Sozialwahl neben der Bundestags- und der Europawahl um die drittgrößte Wahl in Deutschland (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 5). Bei der letzten Sozialwahl 2017

waren 50.851.340 Versicherte wahlberechtigt. Davon gaben 15.470.948 ihre Stimme ab (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2017, S. 1). Dies entspricht einer Wahlbeteiligung von knapp 30% (ebenda). Im Vergleich dazu betrug die Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl 2017 76,2%. Hier waren 61 Millionen Bürger wahlberechtigt (Bundeswahlleiter, 2017). Bei der Wahl des Europäischen Parlaments 2019 waren rund 400 Millionen Bürger in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Stimmabgabe aufgerufen. Die Wahlbeteiligung lag hier bei über 50% in Deutschland (Bundeswahlleiter, 2019).

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung im Rahmen der Sozialwahl seit der ersten Wahl nach dem Zweiten Weltkrieg 1953 bis zur letzten Wahl 2017. Es werden die Träger der Sozialwahlen (Angaben in absoluten Zahlen) sowie die Wahlbeteiligung (Angaben in Prozent) unterschieden. Die Angaben heben den Abwärtstrend der Wahlbeteiligung bei der Sozialwahl deutlich hervor.

Abbildung 1: Entwicklung der Wahlbeteiligung im Zeitverlauf (1953-2017)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 17 ff.; Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 15.

Aufgrund der geringen Wahlbeteiligung senkte der Gesetzgeber die Hürden für die briefliche Stimmabgabe. Die Gleichstellung der persönlichen Wahl mit der Briefwahl im Jahr 1968 hatte deshalb zunächst einen starken Anstieg der Wahlbeteiligung bei der Wahl 1974 von 20,5 auf 43,7% (sowie bei den folgenden zwei Wahlen) zur Folge. Seit der Wahl 1993 sinkt die Wahlbeteiligung jedoch kontinuierlich.

Daran schließt die Kritik an den Kosten der Sozialwahlen an (Bundesrechnungshof, 2007, S. 165 f.): Bei der Durchführung der letzten Wahlen entstanden Kosten von ca. 59,3 Millionen Euro (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 46). Insbesondere die Herstellung und Verteilung der Briefwahlunterlagen mit knapp 24 Millionen Euro sowie die Beförderung der Wahlbriefe (Rückporto) mit ca. 11 Millionen Euro verursachten den Großteil der Kosten (ebenda). In diesem Zusammenhang

wird insbesondere die Verhältnismäßigkeit, die aufgewendeten Mittel im Verhältnis zur (sinkenden bzw. stagnierenden) Wahlbeteiligung, kritisiert.

Die geringe Beteiligung an der Sozialwahl sowie die Kosten ziehen die Effektivität und Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung in Zweifel. Dieser Eindruck verstärkt sich durch aktuelle Umfragewerte, welche die geringe Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung sowie den fehlenden Rückhalt in der Bevölkerung hervorheben. Dies scheint insbesondere eine Frage der Gender-, aber auch der Generationszugehörigkeit zu sein. So gaben 35% der Befragten im Rahmen einer Umfrage an, noch nicht von den Sozialwahlen in Deutschland gehört oder gelesen zu haben (FORSA, 2019, S. 3). Insbesondere den 16- bis 29-Jährigen sind die Sozialwahlen unbekannt. Die Anzahl der Nichtwähler beläuft sich hier auf knapp 70% (ebenda, S. 3 f.). Eine Studie offenbart zudem, dass sich Frauen ab 70 Jahren fast doppelt so häufig an der Wahl beteiligen wie Männer (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 44 f.). Während die Wahlbeteiligung der 21- bis 30-jährigen Frauen bei 12,6% liegt, damit etwa gleichauf mit der der Männer (13%), gaben 59,9% der Frauen zwischen 61 und 70 Jahren ihre Stimme bei der Sozialwahl ab im Unterschied zu 26,9% der Männer (ebenda).

Eine anhaltend niedrige Wahlbeteiligung stellt ein vielschichtiges Problem für demokratische Wahlen dar. Bei einer Wahlbeteiligung von weniger als 50% repräsentiert selbst ein einstimmiger Gremienbeschluss nicht mehr die Mehrheit der Wahlberechtigten (Schäfer, 2010, S. 35). Zudem können niedrige Beteiligungswerte verstärkt zu sozialen Verzerrungen führen, da erfahrungsgemäß zu den Nichtwählern überproportional viele Personen mit einem niedrigen Bildungsstand und einem geringen Einkommen zählen (ebenda). Die Wählerschaft bei den Sozialwahlen wird zudem durch ältere Wählergruppen und eine vorwiegend weibliche Wählerschaft dominiert (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 43). Erwerbstätige als Hauptträger der Beitragslast werden aufgrund der Altersstruktur nicht angemessen berücksichtigt.

Die mangelnde Akzeptanz, insbesondere bei den jüngeren Versicherten, wird gestützt durch eine Analyse der Öffentlichkeitsarbeit der Sozialversicherungsträger (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008, S. 217 ff.). Die Studie kommt zu dem Schluss, dass weder die Häufigkeit noch der Weg der Kommunikation über die klassischen Medien (u. a. Mitgliederzeitschrift) oder mithilfe der Internetpräsenz in einem ausreichenden Maße durch die Sozialversicherungsträger genutzt werden (ebenda, S. 222). Dies sei aber eine Voraussetzung dafür, dass die soziale Selbstverwaltung ein „eigenes Profil“ erarbeite und von den Versicherten als „Kommunikationspartner“ wahrgenommen werde (ebenda, S. 221).

Auf Basis der Kennziffern zeigt sich, dass die Krise der sozialen Selbstverwaltung umfassend(-er) ist und nicht nur ihr Instrument, die Sozialwahlen, betrifft. Dies war in der Vergangenheit Anlass für fachpolitische und wissenschaftliche Diskussionen. Neben der Kritik an den Kosten und dem Informations- und Öffentlichkeitsdefizit (Schroeder, 2019) wird aus staatsrechtlicher Perspektive die Vereinbarkeit zwischen dem partizipativen Modell der sozialen Selbstverwaltung mit dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip erörtert (Klenk, 2006, S. 273). Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus, welche u. a. durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Staatliches Handeln bedarf einer besonderen Legitimation durch den Souverän (Katz, 2010, S. 97). Im Rahmen unmittelbarer Staatsverwaltung besteht eine vom Volk ausgehende Legitimationskette über das Parlament zur Regierung (Kumm, 2006, S. 138).

Die „ununterbrochene“ Legitimationskette existiert im Rahmen sozialer Selbstverwaltung nicht, weshalb das Demokratieprinzip nicht ohne Weiteres auf die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung übertragen werden kann, auch wenn sie gemäß eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 2002 nicht in einem Widerspruch dazu steht (Muckel, 2002, S. 121 ff.). Das „Volk“ als Legitimationssubjekt ist nach dem Urteil das Gemeindevolk in Bund, Ländern und Kommunen (BVerfG, 2 BvF 3/89, Rn. 45). Ein fachlich bestimmtes „Teilvolk“, zum Beispiel die Versicherten und Arbeitgeber eines Versicherungsträgers, kommt somit nicht als Legitimationssubjekt in Betracht (BVerfG, 2 BvF 2,6/89, Rn. 53 ff.). Folglich wird durch die Sozialwahlen keine demokratische Legitimation vermittelt. Das BVerfG führt aus, dass der Verfassungsgeber die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits vorhandenen Organisationsformen der Selbstverwaltung „zur Kenntnis genommen und durch Erwähnung ihre grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Verfassung anerkannt“ hat (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 163). Zudem stellt das BVerfG klar, dass das Demokratiegebot außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung offen ist für andere - insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende - Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 167). Das Herabsetzen der Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 GG wird vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass dadurch „besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ ermöglicht werden (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 167).

Als Folge der „unterbrochenen“ Legitimationskette ergibt sich eine „Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten“ (Schroeder, 2019), wodurch staatliche Regulierung und Partizipation durch die Versicherten potentiell in einem normativen Widerstreit stehen. Es stellt sich die Frage nach der Reichweite und der Ausgestaltung der Partizipation, die angesichts der eingangs skizzierten Krisensituation der sozialen Selbstverwaltung an Dringlichkeit gewinnt. In diesem Zusammenhang präsentieren sich digitale Informations- und Kommunikationstechnologien als mögliche Lösung einer „alten“ Problemstellung und sind die Chance auf verbesserte Beteiligungsformen in der sozialen Selbstverwaltung.

3.2 Potentiale der E-Democracy für die demokratische Willensbildung

E-Democracy als Oberbegriff steht für eine Vielzahl an Aktivitäten, die das Ziel verfolgen, mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien die Rechte der Bürger zu schützen, auszuweiten und sie bei der Ausübung ihrer Pflichten zu unterstützen (Schoßböck, Rinnerbauer, & Parycek, 2018, S. 12 f.). Dies wird getragen durch die Leitgedanken, dass sich Demokratie gleichermaßen durch das „Recht auf Zugang zu Informationen“ für die Bürger (ebenda, S. 13) und als „kommunikativer Prozess“ charakterisiert (Kneuer, 2019, S. 2). In wissenschaftlichen Debatten dominiert die Idee, dass mithilfe neuer Technologien basisdemokratische Strukturen ermöglicht und politische Prozesse in Bezug auf u. a. die Werte „Freiheit“, „Gleichheit“, „Gerechtigkeit“ novelliert werden (Klenk, Nullmeier, & Wewer, 2019, S. 4). Angesichts eines zunehmenden Vertrauensverlustes in Institutionen der öffentlichen Verwaltung und der Politik präsentierten sich Internettechnologien als Lösungsweg, um u. a. Politikverdrossenheit entgegenzuwirken (Kneuer, 2016, S. 667). Die hohen Erwartungen sind einer wis-

senschaftlichen Debatte um mögliche Negativwirkungen gewichen, die sich aus dem Einsatz digitaler Medien ergeben (Propaganda-Roboter, Desinformation, Manipulation) (Kneuer & Datts, 2020). Gleichzeitig bemüht sich die Forschung, die tatsächlichen Effekte der Informations- und Kommunikationstechnologien auf demokratische Prinzipien, wie Partizipation, mithilfe empirischer Studien zu überprüfen (Buzogány, 2016; Kersting, 2016; Vowe, 2014; Wilker, 2019).

Aus demokratietheoretischer Sicht ist Partizipation auf unterschiedlichen Stufen im politischen Willensbildungsprozess möglich (Schmidt, 2019, S. 227 f., 232 f.). Die herkömmlichen Formen der politischen Bürgerbeteiligung werden durch digitale Verfahren der E-Partizipation unterstützt und erweitert. E-Partizipation wird theoretisch entweder aus „bottom-up“- oder aus „top-down“-Perspektive diskutiert, wobei die „Teilhabeaktivitäten“ entweder von den Bürgern selbst oder vom Staat bzw. der Verwaltung ausgehen (Kneuer, 2019, S. 3). Diese Unterteilung ist jedoch artifiziell, denn der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien „überwindet“ diese Trennung und ermöglicht „konsultative und kollaborative Formate“ (Roleff, 2012, S. 17). Aktuell werden konzeptionell unterschiedliche Stufen der E-Partizipation diskutiert (Kneuer, 2016, S. 672; Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19 f.; Schoßböck, Rinnerbauer, & Parycek, 2018, S. 18 ff.). Im vorliegenden Beitrag wird auf ein Stufenmodell zurückgegriffen, das verschiedene Intensitätsstufen einer Bürgerbeteiligung sowie „Standards einer Öffentlichkeitsbeteiligung“ berücksichtigt (Parycek, 2008).⁵ Die erste Stufe: Im Rahmen einer „informativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ erhalten die Bürger mithilfe des Internets Informationen über Strukturen und Arbeitsweisen staatlicher Organe, Parteiprogramme und Kandidaten sowie über politische Vorhaben und Entscheidungen (ebenda, S. 13). Geeignete Werkzeuge sind Internetseiten/Webinhalte, Newsletter, Rich Site Summary Feeds und Online-Übertragungen von Parlamentssitzungen (Kersting, 2012, S. 24).

Auf der zweiten Stufe der Partizipation, der Konsultation, findet Kommunikation in mehr als nur einer Richtung statt (Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19; Westholm, 2002, S. 4). Bei der „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ stehen der Meinungsaustausch und die Diskussion im Zentrum (Kleinsteuber & Hagen, 1998, S. 133). Diese politische Kommunikation kann zwischen Politik und Bürgern oder unter Bürgern stattfinden (Kleinsteuber, 2001, S. 19). Auch hier erweitert das Internet die Möglichkeiten im Vergleich zu herkömmlichen Kommunikationskanälen. Instrumente dieser Partizipationsstufe sind Internetforen, Online-Chats und ein elektronisches Beschwerdemanagement (Kersting, 2012, S. 26; Parycek, 2008, S. 10). Abhängig von der Anzahl der Akteure auf Sender- und Empfängerseite können Kommunikationsvorgänge in „one-to-one“, „one-to-many“ und in „many-to-many“ unterschieden werden (Keding, 2015, S. 65; Morris & Ogan, 1996, pp. 42 f.). Während mittels Chats lediglich eine „one-to-one“-Kommunikation möglich ist, können über Gruppenchats und soziale Netzwerke viele Personen miteinander in Kontakt kommen, was eine „many-to-many“-Kommunikation kennzeichnet (Kneuer, 2013, S. 11). Blogs mit Kommentarfunktion ermöglichen Kommunikation eines Senders mit vielen Empfängern („one-to-many“).

Die dritte Stufe der Partizipation umfasst die Kooperation oder „kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung“, in deren Mittelpunkt die Mitbestimmung steht (Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19; Parycek, 2008, S. 10 ff.). Die beiden zuvor genannten Stufen bilden die Basis der dritten Stufe: Informierte Bürger, die sich eine Meinung bilden und diese einbringen konnten, haben nun die Möglichkeit, aktiv Einfluss auf die

Entscheidungsfindung zu nehmen (Parycek, 2008, S. 11). Die Verantwortung für die finale Entscheidung verbleibt jedoch beim Gesetzgeber (Macintosh, 2004, p. 32). Zu den Werkzeugen auf dieser Stufe zählen u. a. E-Polls, Bürgerhaushalte und E-Petitionen (Schoßböck, Rinnerbauer, & Parycek, 2018, S. 20).

Mit der vierten Stufe der Partizipation ist der maximale Grad an Verbindlichkeit erreicht (Kubicek, Lippa, & Westholm, 2009, S. 19; Westholm, 2002, S. 4). Die Bürger werden auf der Stufe der Mitentscheidung selbst zu Entscheidungsträgern (ebenda). Zentrale Partizipationsinstrumente sind rechtsverbindliche Wahlen mithilfe elektronischer Unterstützung (ebenda, S. 39). E-Voting kann dabei auf unterschiedliche Weise durchgeführt werden (Meier, 2012, S. 154 ff). Elektronische Abstimmungsgeräte und vernetzte Wahlmaschinen können in Wahllokalen installiert werden, um die spätere Auswertung zu erleichtern (ebenda, S. 157). Im Gegensatz dazu ermöglichen internetbasierte Wahlen eine in einem festgelegten Zeitraum ortsunabhängige und zeitlich flexiblere Durchführung (ebenda). Die Wahlen erfolgen über das Internet von privaten Computern oder mobilen Endgeräten aus dezentral (Will, 2002, S. 17).

Ausgehend von der Forschungsheuristik lassen sich mit Blick auf die Fragestellung des Beitrags folgende Hypothesen formulieren, die mithilfe empirischer Daten überprüft werden.

Hypothese 1: Von den Vorteilen der kostengünstigen, dezentralen und reichweitenstarken Verbreitung von Informationen können auch schwächere und benachteiligte politische Akteure profitieren. Angesichts des eingangs beschriebenen Krisenphänomens impliziert das eine positive Wirkung für die Versicherten in der Altersgruppe unter 30 Jahren, welche derzeit bei der Sozialwahl unterrepräsentiert sind.

Hypothese 2: Durch digitale Kommunikationswege wird die politische Beteiligung der Bürger erleichtert, ein direkter Austausch zwischen Bürger und Selbstverwalter ist möglich und Standpunkte/Ideen der Bürger können so in den politischen Willensbildungsprozess bzw. die Verhandlungen in Gremien sowie mit dem Gesetzgeber einfließen.

Hypothese 3: Der Ausbau der ersten (zwei) Partizipationsstufen ist die Voraussetzung zur Steigerung der Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung, welche sich wiederum positiv auf die Wahlbeteiligung im Rahmen der Sozialwahlen auswirkt.

Hypothese 4: Bei der Einführung der Möglichkeit des E-Votings wird es angesichts der Charakteristika der Sozialwahlen bzw. der sozialen Selbstverwaltung um passgenaue Ausgestaltung des Instruments gehen.

4 Methodik und Daten

Vor dem Hintergrund der Zielstellung wurde ein qualitatives Untersuchungsdesign gewählt. So konnten Fakten generiert werden, um das Potenzial von Informations- und Kommunikationstechnologien im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung zu rekonstruieren. Es wurden Interviews mit ausgewählten Experten geführt, um ihre Sichtweisen hinsichtlich der Chancen sowie potenzieller Nachteile beim Einsatz digitaler Medien im Rahmen einer E-Partizipation zu erfragen.

Aus wissenssoziologischer Sicht handelt es sich bei Experten um Personen, die aufgrund ihrer Position oder der Institution, der sie angehören, über „Sonderwissen“

verfügen (Kruse, 2014, S. 176). Bei der Auswahl der Interviewpartner stützte man sich auf die Unterteilung in Experten der sog. ersten und zweiten Ordnung (ebenda, S. 177). Experten der ersten Ordnung verfügen über „praxeologisches Betriebswissen“ (sog. Prozesswissen), d. h. sie sind in der Lage, reflektiert über Prozesse Auskunft zu geben, da sie direkt involviert sind (ebenda). Demgegenüber zeichnen sich Experten der zweiten Ordnung dadurch aus, dass sie keine direkten Teilnehmer des Prozesses sind. Sie verfügen jedoch (aufgrund eigener Forschung etc.) über ein „abstraktes-reflexives Kontextwissen“ (sog. Überblickswissen) (ebenda).

In *Tabelle 1* sind die interviewten Experten anonymisiert aufgeführt. Die Interviewpartner sind mit ihrer Institution sowie Position angegeben. Es wurden einerseits Sichtweisen von Experten berücksichtigt, welche aufgrund ihrer Tätigkeit als Sozialversicherungsträger über sog. Prozesswissen verfügen. Zudem wurden Experten befragt, welche aufgrund ihrer Tätigkeit, beispielsweise in ihrer Funktion als wissenschaftlicher Gutachter, Kenntnisse besitzen (sog. Überblickswissen), um die Vor- und die Nachteile bezüglich der Digitalisierung im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung zu bewerten.

*Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner*⁶

Interviewpartner (anonymisiert)	Institution	Position	Experte/Ordnung (nach Kruse 2014)
Sozialversicherungsträger	Deutsche Rentenversicherung (DRV Bund)	Alternierende Vorstandsvorsitzender, Arbeitnehmervertreter, Mitglied des Bundesvorstandes der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Sozialversicherungsträger	Ersatzkasse	Abteilungsleiter „Selbstverwaltung“	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Mitglied der Selbstverwaltung	Deutsche Angestellten-Krankenkasse (DAK-Gesundheit)	Arbeitnehmervertreter, Verwaltungsratsvorsitzender	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Mitglied der Selbstverwaltung	Deutsche Angestellten-Krankenkasse (DAK-Gesundheit)	Arbeitgebervertreter, stellv. Verwaltungsratsvorsitzender	Experte erster Ordnung (Prozesswissen)
Bundesbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen	Bundesbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen	Leiter der Geschäftsstelle	Experte erster und zweiter Ordnung (Prozess- sowie Überblickswissen)
Wissenschaftlicher Gutachter	Universität	Professor	Experte zweiter Ordnung (Überblickswissen)

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den Interviewdaten wurde zur weiteren Explikation der Gespräche zusätzliches Material herangezogen, um die Gesprächsinhalte besser einordnen und vertiefen zu können. Dabei handelt es sich um Internetseiten/Webinhalte der Sozialversicherungsträger sowie Graue Literatur, welche in der nachfolgenden Ergebnisdarstellung mit entsprechenden Quellenangaben zitiert werden. Bei der Auswertung der qualitativen Daten wurden zunächst Fakten sowie Hintergrundinformationen der Experten hinsichtlich möglicher Ursachen der Krise der Sozialwahlen und bereits eingeleiteter Gegenmaß-

nahmen gesammelt. Auf Basis der Aussagen wurde dann im Rahmen einer qualitativen Analyse die Bedeutung der Potenziale von E-Democracy für die Sozialwahlen aus Sicht der Befragten rekonstruiert.

5 Ergebnisse

Im Gegensatz zum wissenschaftlichen Gutachter (Experte mit Überblickswissen) vertreten die Experten mit Prozesswissen sowie der Bundesbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen (Experte mit Prozess- und Überblickswissen) die Meinung, dass sich die Sozialwahlen *nicht* in einer Krise befinden. Dagegen sind sich alle Interviewpartner darin einig, dass die geringe Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung ausschlaggebend für das niedrige bzw. stagnierende Beteiligungsniveau an den Sozialwahlen ist. Vergleichbares kann auch für die politischen Wahlen, insbesondere auf Kommunalenebene, seit einigen Jahren festgestellt werden (Steinbrecher, 2019, S. 330 f.). Grundtenor: Die Wahlberechtigten wissen insgesamt zu wenig von der Arbeit der Selbstverwaltungsgremien, oftmals werde das bestehende Informationsangebot in einem nur geringfügigen Maße von den Versicherten genutzt und die Wahlbenachrichtigung von den Wahlberechtigten als Werbung angesehen. Aus Sicht der Interviewpartner sind bereits Initiativen im Bereich der E-Democracy eingeleitet, jedoch sind ihr Ausbau sowie die Initialisierung weiterer Maßnahmen notwendig, die den Grad der Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung steigern und den Betroffenen eine zeitgemäße Partizipationsmöglichkeit offerieren.

Folgende Formate und Instrumente können unterschieden werden: Die erste Partizipationsstufe „Information“ beinhaltet die Informationsbeschaffung mithilfe der Internetpräsenz der Sozialversicherungsträger. Vor den Sozialwahlen 2017 fungierte die Internetseite „sozialwahl.de“ der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und des Verbandes der Ersatzkassen als zentrales Informationsmedium für die Versicherten (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 121). Vom Start der Internetseite im Dezember 2016 bis zum Abschluss der Wahlhandlungen im Oktober 2017 verzeichnete man rund eine Million Besuche (ebenda, S. 121). Die Internetseite informierte über das Instrument der Sozialversicherung sowie weiterführende Themen, ließ Selbstverwalter zu Wort kommen und demonstrierte durch Webvideos das Ausfüllen der Wahlunterlagen (ebenda, S. 119).

Sowohl die DRV Bund als auch die drei größten Ersatzkassen, die Techniker Krankenkasse, die Barmer und die DAK-Gesundheit, informieren auf ihren eigenen Internetseiten ausführlich über die Zusammensetzung ihrer Selbstverwaltungsgremien, die gefassten Beschlüsse, die laufenden Prozesse, die verschiedenen Ausschüsse sowie die Sitzungstermine der Selbstverwaltungsgremien (DRV Bund, 2020a; Techniker Krankenkasse, 2020; Barmer, 2020; DAK-Gesundheit, 2020). Auf der Homepage der DRV Bund wird zusätzlich ein Webvideo über die letzte Sitzung der Vertreterversammlung bereitgestellt (DRV Bund, 2020b). Ein gegensätzliches Bild zeigt sich hingegen bei Sozialversicherungsträgern ohne Wahlhandlung: Auf deren Internetseiten finden sich lediglich allgemeine Informationen hinsichtlich der sozialen Selbstverwaltung, ihren Gremien und deren Aufgaben (AOK, 2020; Schwenninger, 2020; DRV Hessen, 2020). Diese mangelnde Informationsbereitstellung wurde in den Interviews auch durch die Experten mit Prozesswissen kritisiert. Man habe sich deshalb dazu ent-

schlossen, mit der Internetseite „soziale-selbstverwaltung.de“ ein zentrales Informationsportal einzurichten, welche „sozialwahl.de“ ablöst, um so dem Informationsdefizit entgegenzuwirken. Ein gemeinsamer Arbeitskreis stimme darüber ab, wer welche Themen hier platziert. Mit der Bereitstellung eines zentralen Portals versuche man die erheblichen Unterschiede bezüglich der Informationen ausgleichen. In dem Zusammenhang nutzt beispielsweise eine Ersatzkasse den Service einer externen Medienagentur, welche sich u. a. um die Aufbereitung der Themen der Ersatzkasse für diese Internetseite kümmert (Interview 1).

Aus der Sicht der Experten sei das zentrale Portal notwendig, damit sich die Listen mit den Kandidaten ihren potenziellen Wählern präsentieren können. Gerade kleineren und finanzschwächeren freien Listen (ohne Gewerkschaftsanbindung) würde eine Bewerbung ermöglicht, die mit dieser großen Reichweite allein durch ehrenamtliche Tätigkeit nicht realisierbar ist. Im Sinne einer umfassenden Berichterstattung über die soziale Selbstverwaltung sei es notwendig, dass sich weitere Träger, beispielsweise die Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung, beteiligen, um das Portal informationstechnisch auszuweiten.

Auf der zweiten Partizipationsstufe, der „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“, wurden im Vorfeld der Sozialwahlen 2017 ebenfalls Maßnahmen der E-Democracy angestoßen, u. a. die Kommunikationsplattform „sozialversicherung.watch“ der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Die Internetplattform „abgeordneten-watch.de“, auf der Bürger den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und des Europaparlaments öffentlich sichtbar Fragen stellen, diene als Vorbild. Bis Anfang Oktober 2017 verzeichnete man 40.000 Aufrufe und mehr als 300 an die Selbstverwalter gerichtete Fragen (ver.di, 2017). Im Interview sieht man die zahlenmäßige Entwicklung positiv, hoffe aber darauf, dass die Plattform noch mehr durch die Versicherten genutzt werde (Interview 4). So sei eine „many-to-many“-Kommunikation gewährleistet. Oftmals diskutieren die Versicherten im Forum Themen mit Leistungsbezug, u. a. die Kostenübernahme von Naturheilverfahren durch die Krankenkasse. Dieses Angebot befindet sich ebenfalls im Aufbau. Die Seite repräsentiert gegenwärtig ver.di-Kandidaten bei den Ersatzkassen und der DRV Bund. Eine Ausweitung auf andere Sozialversicherungsträger wird nicht ausgeschlossen, ist aber eine Frage der personellen, finanziellen Ressourcen des jeweiligen Sozialversicherungsträgers.

Die bereits erwähnte Internetseite „soziale-selbstverwaltung.de“ bietet ebenfalls die Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu Selbstverwaltern. Allerdings sind dort lediglich die E-Mail-Adressen von sechs Selbstverwaltern verlinkt (Stand Oktober 2020). Die Kontaktdaten der einzelnen Selbstverwalter sind fast ausschließlich auf der Internetseite der Ersatzkassen öffentlich abrufbar, die anderen Sozialversicherungsträger offerieren keine Adressen der Selbstverwalter. Dieses Format des Kontakts bedeutet eine „one-to-one“-Kommunikation, ein öffentlicher Meinungs austausch findet nicht statt.

Die Möglichkeit einer Kontaktaufnahme ist für die Vertreter der Selbstverwaltung von großer Bedeutung. Die Träger präsentieren sich so als Kommunikationspartner auf Augenhöhe, zeigen sich den Versicherten gegenüber „responsiv“ für einen Meinungs austausch, um ihre Ideen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Buzogány, 2016). Dies geben die Selbstverwalter übereinstimmend in den Interviews an. Dabei gibt es zahlenmäßige Unterschiede. So stellt der Arbeitgebervertreter fest, dass ihn jährlich ungefähr 80 bis 100 Anfragen oder Beschwerden von Versicherten und Arbeitgebern erreichen, die er dann zur Diskussion im Verwaltungsrat einbringt (Inter-

view 3). Der Arbeitnehmersvertreter spricht hingegen davon, dass seine Liste jedes Jahr zwischen 1000 und 1500 Anfragen bearbeitet (Interview 5).

Im Vorfeld der letzten Wahlen kamen zudem Social-Media-Kanäle zum Einsatz (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 122), welche ebenfalls in die zweite Partizipationsstufe einzuordnen sind. Vor allem von den Ersatzkassen und der DRV Bund gab es einen gemeinsamen „Facebook“-Auftritt, Aktivitäten bei „Twitter“ und Erklär- sowie Werbevideos bei „YouTube“. Hinsichtlich der Akzeptanz und Nutzung der Angebote durch die Versicherten sind keine Daten verfügbar. Für die Träger bedeutet es einen Mehraufwand und das Angebot in den sozialen Netzwerken wird zwischen den Wahlen aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht fortgesetzt (z. B. ver.di).

Die Angebote auf dieser Partizipationsstufe beschränken sich auf die Ersatzkassen und die DRV Bund (ähnlich der ersten Partizipationsstufe). Aus Sicht der Interviewpartner sei es deshalb ratsam, dass die gemeinsame Informationsplattform „soziale-selbstverwaltung.de“ von einem breiteren Bündnis von Sozialversicherungsträgern oder der Bundeswahlbeauftragten unterhalten werde. So würde sie durch die Versicherten noch stärker als zentrale Plattform wahrgenommen. Zudem sollte man aufgrund der positiven Erfahrung auch wieder eine „many-to-many“-Kommunikation nach dem Vorbild von „sozialversicherung.watch“ ermöglichen. Viele Personen könnten sich so am Austausch von Ideen und Meinungen beteiligen. Vergleichbar wäre dies auch über die sozialen Netzwerke möglich und sollte auch nach den Sozialwahlen dauerhaft fortgesetzt werden. Gerade jüngere Wahlberechtigte könnten, aus Sicht der Experten mit Prozesswissen, gezielter angesprochen werden.

Die dritte Stufe weist im Gegensatz zu den ersten Stufen einen höheren Grad der Verbindlichkeit auf. Die Bürger nehmen direkt Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Im Zentrum der Partizipation durch „Kooperation“ steht die Mitbestimmung der Versicherten beispielsweise durch E-Petitionen oder E-Polls, während die Verantwortung für die letztgültige Entscheidung den Gremien der sozialen Selbstverwaltung bleibt. Gemäß dem verfassungsrechtlich normierten Petitionsrecht des Art. 17 GG hat jeder das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Adressat dieser Petitionen sind neben den Parlamenten auch alle Stellen und Behörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen (Sachs & Battis, 2011, Art. 17, Rn. 10). Somit können auch die Träger der Sozialversicherung Adressat von Petitionen sein. Petitionsausschüsse, die die Eingaben prüfen und beraten, wie es sie beim Deutschen Bundestag oder den Landesparlamenten gibt, wurden bei den Sozialversicherungsträgern bislang nicht eingerichtet. Einzig der wissenschaftliche Gutachter zeigt sich im Interview gegenüber der Einführung der E-Petitionen offen (Interview 2), wohingegen die Vertreter der Sozialversicherung auf die bereits bestehenden Möglichkeiten der formlosen Kontaktaufnahme verweisen.

Die Durchführung der Sozialwahlen als Online-Wahlen, das Instrument der vierten Partizipationsstufe „Mitentscheidung“, wurde bis zur letzten Wahl nicht realisiert, ihre Einführung hingegen wird seit längerer Zeit erwogen. So sprach man sich bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2013 für die Einführung des E-Votings im Rahmen der Sozialwahlen aus (CDU/CSU/SPD, 2013, S. 53). Die Interviewpartner bewerten E-Voting zur Steigerung der Wahlbeteiligung durchweg positiv. Die Vertreter der Selbstverwaltung sowie der Sozialversicherungsträger merken kritisch an, dass neben „Lippenbekenntnisse“ seitens der Politik bisher keine konkreten Initiativen zur

Gesetzesänderung erfolgten (Interview 1). E-Voting bei den Sozialwahlen sei lange Zeit von der Politik als „umsetzungswürdig“ jedoch nicht als „umsetzungsbedürftig“ angesehen worden (ebenda).

Der wissenschaftliche Gutachter sieht die Verantwortung hingegen nicht vorrangig bei der Politik, sondern bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Beide Dachorganisationen würden davor zurückschrecken, da damit die Modernisierung der Sozialwahlen eingeleitet und die Frage der „Wählbarkeit“ ins Zentrum gerückt würde (Interview 2). Die Gewerkschaften profitieren indirekt von den Wahlen ohne Wahlhandlung. Laut dem Abschlussbericht der letzten Sozialwahlen ist der DGB beispielsweise an den Versicherten-Listen aller elf Allgemeinen Ortskrankenkassen beteiligt (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 224 f.). Zumindest von der 13. zur 17. Legislaturperiode seien daher die Vorhaben, laut dem wissenschaftlichen Gutachter, immer wieder von diesen Kreisen blockiert worden. Dem widerspricht der Bundesbeauftragte für Sozialversicherungswahlen teilweise, sieht die Politik stärker verantwortlich: Während die CDU/CSU-Fraktion Online-Wahlen positiv gegenüberstehe, sehe sich der Koalitionspartner (SPD) mit einem Dilemma konfrontiert. Zwar würde die Partei Online-Wahlen grundsätzlich befürworten, die ablehnende Haltung der Gewerkschaften setze die Partei jedoch unter Druck (Interview 6). Die Gewerkschaften äußern, aus Sicht des Bundesbeauftragten für Sozialversicherungswahlen, insbesondere Sicherheitsbedenken gegenüber der Einführung von Online-Wahlen.

Die Sozialversicherungsträger betonen, dass man bereits Vorbereitungen bei den Krankenkassen für die Einführung des E-Votings treffe. In dem Zusammenhang beschäftige man sich mit Fragen der operativen Umsetzung (Interview 3) und der rechtlichen Rahmenbedingungen. So habe ein Arbeitskreis auf der Ebene der Spitzenverbände der Krankenkassen Gesetzesvorschläge ausgearbeitet, welche man mittels „Kommunikationskampagnen“ (Interview 1) an die Politik herangetragen habe. Ergebnis dieser Lobbyarbeit war das im Juni 2020 verabschiedete Gesetz (7. Gesetz zur Änderung des SGB IV) zur modellhaften Erprobung von E-Voting bei den Sozialwahlen im Jahr 2023 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2020). Die Möglichkeit zur Online-Stimmabgabe erfolgt zunächst nur bei den gesetzlichen Krankenkassen. Die Wahlberechtigten können entscheiden, ob sie digital oder weiterhin per Briefwahl wählen (o. A., 2020).

6 Diskussion

Hinsichtlich der ersten zwei Partizipationsstufen ergibt sich ein klares Bild: Die gängigen Angebote eigener Internetseiten der Sozialversicherungsträger sowie der Kommunikationsplattform „sozialversicherung.watch“ sind ein erster und wichtiger Schritt. Der Ausbau des Internetangebots im Sinne einer „informativen“ (1. Stufe) sowie einer „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ (2. Stufe) sollte fortgesetzt werden, um über die soziale Selbstverwaltung und ihr Instrument, die Sozialwahlen, zu informieren. Insbesondere bei den Versicherten (unter 30 Jahre), der Zielgruppen mit der niedrigsten Wahlbeteiligung, könnte es im Zeitverlauf ein probates Mittel sein, um die Bekanntheit zu steigern. Daten des Statistischen Bundesamts belegen, dass die Internetnutzung gerade bei den adoleszenten Altersgruppen in Deutschland am weitesten verbreitet ist (Destatis, 2020).

Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Sozialversicherungsträger ihr Informationsangebot weiterentwickeln, um die (zweite) Partizipationsstufe der „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ auszubauen. Blogs mit Kommentar-, Chats mit Beratungsfunktionen oder Webvideos, erstellt mithilfe sog. Influencer als Botschafter, sind Vorschläge, um insbesondere die digital affinen jüngeren Wahlberechtigten noch stärker anzusprechen. In dem Zusammenhang rückt das steigende Risiko eines ungefilterten Austauschs ins Zentrum der Aufmerksamkeit: Hasskommentare und die Verbreitung falscher Informationen sind Herausforderungen (Struth, 2019), von denen die soziale Selbstverwaltung in der Internetkommunikation (nach Auskunft der Interviewpartner) bisher kaum betroffen ist. Für die Sozialversicherungsträger ohne Wahlhandlung ist es in diesem Zusammenhang obligatorisch, die digitale Trendwende nachzuholen. Gegenwärtig sind sie eher hemmender Akteur der Entwicklung und riskieren als nicht zeitgemäß und als Verstärker eines Legitimitätsdefizits klassifiziert zu werden.

Das Instrument der E-Petitionen als Element der dritten Partizipationsstufe wurde aus Sicht der Experten mit Prozesswissen verworfen, gehört aus ihrer Sicht nicht zum digitalen Profil der sozialen Selbstverwaltung. Das BVerfG verlangt in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2002, dass das Ausgehen von Staatsgewalt vom Volk für das Volk konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein muss (2 BvL 5/98, Rn. 167). Maßnahmen dieser dritten Stufe der Partizipation zielen nicht nur auf die Bekanntheit des Instruments, sondern insbesondere auf dessen Effektivität, d. h. die praktische Wirksamkeit der Ausübung von Staatsgewalt (Klenk, Nullmeier, & Wewer, 2019, S. 7). Hier schließen sich Fragen hinsichtlich der „Kontrollierbarkeit“ der Arbeit in der sozialen Selbstverwaltung an (ebenda). Die Experten mit Prozesswissen hinterfragen, ob es zusätzlich zur „informativen“ sowie „konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung“ noch eine „formellere“ Form geben muss. Der Kosten- und Nutzaufwand ist zu prüfen. Von den 13.529 im Jahr 2019 eingereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag wurden lediglich 926 im Internet veröffentlicht (Deutscher Bundestag, 2020, S. 6, 8). Die Tatsache, dass die soziale Selbstverwaltung nicht so sehr im Fokus des öffentlichen Interesses steht, wie von fast allen Experten mit Prozesswissen beklagt wird, spricht für eine geringere Anzahl der an sie gerichteten Petitionen. Zudem muss eine Petition eindeutig dem Petenten zugeordnet werden können und darf nicht anonym erfolgen, was beim Online-Petitionsportal des Deutschen Bundestages über eine vorherige Registrierung des Nutzers sichergestellt wird (Sachs & Battis, 2011, Art. 17, Rn. 9). Aus Sicht der Sozialversicherungsträger sowie Selbstverwalter wird so eine zusätzliche Hürde geschaffen, die bislang bei der Kommunikation mit den Selbstverwaltern nicht existiert. Grundsätzlich ist es im Interesse der sozialen Selbstverwaltung, dass – angesichts des Bekanntheitsniveaus – die Hürden für eine Partizipation niedrig sind. Zudem trägt die Mediendurchdringung der Gesellschaft zu einem Bedeutungsverlust des herkömmlichen Petitionsrechts bei (ebenda, Art. 17, Rn. 4). Es ist somit zu hinterfragen, ob die Einrichtung von Petitionsausschüssen und einer E-Petitions-Funktion für die soziale Selbstverwaltung angemessen ist.

Die Einführung von Online-Wahlen (4. Stufe) soll die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen steigern. Diese Partizipationsstufe setzt die Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung voraus und baut somit auf den vorherigen Stufen auf. Erst ihr Ausbau und ihre Weiterentwicklung könnten die gewünschte Steigerung der Wahlbeteiligung zur Folge haben. Im Zuge einer Bundestags- oder Landtagswahl sind die Wahlberechtigten grundsätzlich informiert(-er) bezüglich der Zweckmäßigkeit der bevorstehenden

Wahl. Die Nichtbeteiligung hat andere Ursachen. Im Gegensatz dazu ist im Rahmen der Sozialwahl das Informationsdefizit der potenziellen Wähler ausschlaggebend, weshalb die Einführung des E-Voting nur sinnvoll erscheint, wenn auch die digitalen Anwendungen der anderen Partizipationsstufen weiterentwickelt werden. Sie schaffen die nötigen Rahmenbedingungen, um die Wahlbeteiligung zu steigern und die jüngeren Wählerschichten zu aktivieren.

Auch die Frage nach Effektivität spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. Die Distanzwahlen in Form von Online- bzw. Internet-Wahlen werden aus wissenschaftlicher Sicht als elektronischer Gegenpart zur Briefwahl gesehen (Schweighofer, Böszörményi, & Hötzendorfer, 2018, S. 75; Volkamer, Aalst, Mylopoulos, Sadeh, Shaw, & Szyperski, 2009, p. 18). So könnten Kosten und Hürden für eine Teilnahme gesenkt werden, indem der Gang zum Wahllokal entfällt (Volkamer, Aalst, Mylopoulos, Sadeh, Shaw, & Szyperski, 2009, p. 18). Die Stimmabgabe ist für die Bürger dann von zu Hause, von der Arbeit oder von unterwegs aus mittels Smartphone oder Tablet möglich (Goos, Beckert, & Lindner, 2016, p. 136). Kerstin Goos, Bernd Beckert und Ralf Lindner (2016) sehen dies vor allem als Vorteil für jüngere Wähler, da sie vertraut mit dem Internet sind. Bei dem Versuch, die Wahlbeteiligung unter der jüngeren Bevölkerung zu steigern, dürfen die älteren Wähler, die bislang den Großteil der Wählerschaft bilden, nicht unberücksichtigt bleiben. Um dem Risiko eines „Digital Divide“ zu begegnen (van Dijk & Hacker, 2003; van Dijk & van Deursen, 2014), sind Online-Wahlen auch für ältere Menschen zu ermöglichen (z. B. mit Hilfe eines Krankenkassen-Terminals in Apotheken mit der Möglichkeit der digitalen Stimmabgabe).

Sicherheit und die Gewährleistung des Datenschutzes spielen eine zentrale Rolle. Die Sozialwahlen sind in Anlehnung an die allgemeinen Wahlprinzipien abzuhalten. Diese Voraussetzungen sind beim E-Voting zu erfüllen. Durch die Möglichkeit, die online abgegebene Stimme bis zum Ende des Wahlzeitraums zu ändern, könnte dem Grundsatz der Freiheit der Wahl sogar weitgehender entsprochen werden. Dies steht im Gegensatz zur Briefwahl, da eine Wahlbeeinflussung hier eher begünstigt wird. Im Hinblick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit genügt es nach Rechtsprechung des BVerfG bei demokratischer Legitimation verleihenden Wahlen nicht, wenn dem Wähler ausschließlich über eine elektronische Anzeige mitgeteilt wird, dass seine Stimme ordnungsgemäß registriert worden ist (2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 116 ff.). Diese Vorgabe des Gerichts stellt eine kaum zu überwindende Hürde für politische Wahlen mittels E-Voting in Deutschland dar. Da jedoch die Sozialwahlen dem Prinzip einer unterbrochenen Legitimation folgen, gilt diese Vorgabe in der Form nicht.

Es muss sichergestellt werden, dass jeder Wahlberechtigte nur einmal abstimmt, eine abgegebene Stimme dem Wähler nicht zugeordnet wird und dass das Ergebnis nicht manipulierbar ist. Da Online-Wahlen in anderen Staaten der Welt auf den höchsten politischen Ebenen zum Einsatz kommen (z. B. in Estland), sind bereits Wissen und Erfahrungen verfügbar (Hall, 2012, S. 154 ff.). In dem Zusammenhang zeigen wissenschaftliche Studien, dass durchschnittlich eine Steigerung der Wahlbeteiligung von lediglich 2,6 bzw. 3,5% bei politischen Wahlen durch E-Voting möglich ist (Goodman & Stokes, 2018, p. 10; Trechsel & Vassil, 2010, p. 3). Das Steigerungspotenzial könnte aufgrund der Zielgruppe (Alterskohorte der unter 30-Jährigen) bei den Sozialwahlen gegebenenfalls größer ausfallen. Die möglichen Effekte des E-Voting bei der nächsten Sozialwahl sollten zudem wissenschaftlich begleitet und analysiert werden.

7 Fazit

Die Möglichkeit der Online-Stimmangabe bei der kommenden Sozialwahl 2023 stellt ein Novum in Deutschland bei Wahlen dieser Größenordnung dar. Dabei könnten die Sozialwahlen beim Thema E-Voting eine Pionierstellung in Deutschland einnehmen, eine Art „Probierfeld“ oder „Testfeld“ für andere politische Wahlen sein (Interview 2; Interview 4). Dies würde auch der Bekanntheit des Instruments der sozialen Selbstverwaltung zugutekommen. Das „Medienecho“ wäre entsprechend groß (Interview 3), so dass die Sozialwahlen deutlich stärker als zuvor im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Ein solcher „Einführungseffekt“ kann kurzfristig sogar die Wahlbeteiligung steigern (Interview 2). Eine Vorbildfunktion könnte die elektronisch durchgeführte Sozialwahl auch bei der Umsetzung der Sicherheitsvorgaben einnehmen. Derzeit erarbeitet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik einen Katalog mit technischen Richtlinien für die Online-Sozialwahl (o. A., 2020). Aufgrund der gesteigerten öffentlichen Aufmerksamkeit kann die Zeit vor der Wahl genutzt werden, die digitalen Angebote der anderen Partizipationsstufen auszubauen. Denn der positive Effekt könnte „verpuffen“ und die Wahlbeteiligung anschließend wieder sinken, wenn die Maßnahmen der unteren Stufen der Partizipation nicht weiter reformiert würden (Interview 3).

Die Vertreter der Sozialversicherung, welche sich bereits für die digitale Trendwende einsetzen, können sich angesichts der aktuellen Entwicklungen positiv gestärkt sehen und weiterhin Überzeugungsarbeit leisten, so dass finanzielle sowie personelle Ressourcen ausgebaut werden, um das digitale Angebot auch zwischen den Wahlperioden aufrecht zu erhalten. Die digitale Trendwende im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung vollzieht sich nicht nur bei ihrem Instrument, der Sozialwahl.

In dem Zusammenhang ist ein digitales Partizipationsprofil zu entwickeln, welches einerseits zum Portfolio des jeweiligen Sozialversicherungsträgers und seinen Versicherten passt, gleichzeitig übergeordnete, gemeinsame Ziele berücksichtigt. Mittel- bzw. langfristig wird es um die Entwicklung einer verbindlichen und nachhaltigen digitalen Strategie gehen.

So wäre ein „Kulturwechsel“ möglich (Roleff, 2012, S. 18). Denn Ausbau und Weiterentwicklung des digitalen Profils sind lediglich ein Baustein einer umfassenden Reform und knüpft an die „alte“ Problemlage an. Denn die digitale Trendwende zielt auf das traditionelle (Selbst-)Verständnis der sozialen Selbstverwaltung ab. Sie berührt die Problematik der zahlreichen Wahlen ohne Wahlhandlung. Bei den Sozialwahlen 2017 wurden knapp 95% der Mandate in den Selbstverwaltungsgremien ohne Urwahl bestimmt (Bundeswahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen, 2018, S. 22). Die Gründe sind mannigfaltig und von Träger zu Träger unterschiedlich. Ein Interviewpartner nennt als Grund die besondere Nähe zu den jeweiligen Sozialministerien der Bundesländer (Interview 3). So habe man sich geeinigt, die Listen von Arbeitgebern und Gewerkschaften bestimmen zu lassen, um auch Landesinteressen im Krankenkassenbereich durchzusetzen.

Es stellt sich die Frage, ob der verstärkte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien auf den ersten Partizipationsstufen sowie die Online-Sozialwahl inkrementell eine Reformbewegung innerhalb der sozialen Selbstverwaltung auslösen. Der wissenschaftliche Gutachter bewertet dies eher nüchtern und berichtet, dass die Forderung, Wahlen ohne Wahlhandlung abzuschaffen, der Autorengemeinschaft des Gutachtens zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ star-

ke Kritik einbrachte (Braun, Klenk, Kluth, Nullmeier, & Welti, 2008). Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sehen dadurch ihre bisherige Position infrage gestellt und fürchten den Wettbewerb.

Eine gesteigerte Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung könnte den öffentlichen Druck auf die Verantwortlichen erhöhen, Reformen zuzulassen, und Sorge dafür tragen, dass die Versicherten und Arbeitgeber ihre Repräsentanten in Urwahlen selbst bestimmen. Für diese Akteure ist es wichtig, den Anschluss an die Entwicklung nicht zu verlieren und sich nicht gegen eine neue Generation an potenziellen Wählern zu stellen, sondern responsiv den Wandel zu akzeptieren. Laut dem wissenschaftlichen Gutachter beklagen einige Gewerkschaften, ihre Listen aus Mangel an potenziellen Kandidaten ohnehin nur schwer füllen zu können. Je mehr Menschen über die Arbeit der Selbstverwaltung informiert sind, desto mehr potenzielle Kandidaten stehen für die Listen zur Verfügung. Hierdurch könnte im Idealfall auch die Bereitschaft der vertretenen Listen steigen, sich Urwahlen zu stellen. Bislang nicht vertretene Listen könnten befähigt werden zu kandidieren. Letzteres würde zu mehr Urwahlen führen, da Wahlen ohne Wahlhandlung nur stattfinden können, wenn es nicht mehr Bewerber als zu vergebende Mandate gibt. Die Kritik an den Kosten der Sozialwahl wird stets in diesem Zusammenhang geäußert: „50.000.000 Euro für eine Wahl, die keine ist“ so betitelte der Bund der Steuerzahler seine Kritik an den Sozialwahlen (Panknin, 2017, S. 90). Diese Kritik könnte leiser werden, wenn die Akzeptanz der Sozialwahlen und die Anzahl an Urwahlen gesteigert würde und sie somit zur demokratischen Selbstverständlichkeit würden. Ein verstärkter Einsatz von digitalen Informations- und Beteiligungsangeboten kann folglich einen Beitrag zur Problemlösung leisten.

Anmerkungen

- * An dieser Stelle möchten wir den hilfreichen und konstruktiven Hinweisen der anonymen Gutachter*innen im Rahmen des Peer Reviews danken. Darüber hinaus gilt unser Dank André Schmidt sowie Magdalena Schreiner – danke für den Zuspruch und die Unterstützung.
- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Damit sind jeweils alle Geschlechter gemeint.
- 2 Abweichend wird bei Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie den Ersatzkassen als einziges Selbstverwaltungsorgan ein Verwaltungsrat gebildet (§ 31 Abs. 3a i.V.m. § 35a SGB IV).
- 3 Die Bundesagentur für Arbeit, die Berufsgenossenschaften und Unfallkassen sowie die agrarsoziale Sicherung sind aufgrund ihrer organisatorischen Besonderheiten nicht Bestandteil dieses Artikels.
- 4 Der Grundsatz der Öffentlichkeit wurde 2020 durch das 7. SGB IV-Änderungsgesetz in das SGB eingefügt.
- 5 Die Standards einer Öffentlichkeitsbeteiligung gehen zurück auf einen Beschluss des Ministerrates Österreich (2008) und sind das Ergebnis einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von NGO-Vertretern und externen Experten.
- 6 Die namentliche Erwähnung der Ersatzkasse wurde auf Wunsch des Interviewpartners anonymisiert.

Literatur

- AOK (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter:
<https://www.aok.de/pk/hessen/footer-navigation/ueber-uns/selbstverwaltung/> [15.12.2020]
- Barmer (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter:
<https://www.barmer.de/ueberuns/verwaltungsrat> [15.12.2020].

- Bieback, Karl-Jürgen (2015). Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm. In S. Rixen & E. M. Welskop-Deffaa (Eds.), *Zukunft der Selbstverwaltung* (pp. 11-30). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09833-9_1.
- Braun, Bernhard, Klenk, Tanja, Kluth, Winfried, Nullmeier, Frank, & Welti, Felix (2008). *Gutachten zur Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsschutz/forschungsbericht-f377.html> [16.12.2020].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020). Siebtes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/siebtes-gesetz-aenderung-viertes-sozialgesetzbuch.html> [11.12.2020].
- Bundesrechnungshof (2007). *Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn. Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2007/2007-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> [16.12.2020].
- Bundeshwahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen (2018). *Schlussbericht Sozialwahlen 2017*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/Sozialwahlen/schlussbericht-sozialwahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [16.12.2020].
- Bundeshwahlbeauftragte Sozialversicherungswahlen (2017). *Ergebnisse Sozialwahlen 2017*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/Sozialwahlen/wahlergebnisse-sozialwahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [16.12.2020].
- Bundeshwahlbeauftragter Sozialversicherungswahlen (2012). *Schlussbericht Sozialwahlen 2011*. Berlin Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/2012-09-27-abschlussbericht-sozialwahlen-2011-kapitel-a.pdf?__blob=publicationFile [16.12.2020].
- Bundeshwahlleiter (2017). Bundestagswahl 2017: Pressemitteilung Nr. 01/17. Verfügbar unter: https://www.bundeshwahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/01_17_wahlberechtigte.html [11.12.2020].
- Bundeshwahlleiter (2019). Europawahl 2019: Pressemitteilung Nr. 37/19. Verfügbar unter: https://www.bundeshwahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/europawahl-2019/37_19_endgueltiges_ergebnis.html [11.12.2020].
- Buzogány, Aron (2016). Wer hat Angst vor Abgeordnetenwatch?. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (S2), 67–89. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0286-9>.
- CDU/CSU/SPD (2013). *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.
- Destatis (2020). IT-Nutzung: Durchschnittliche Nutzung des Internets durch Personen nach Altersgruppen. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Tabellen/durchschnittl-nutzung-alter-ikt.html;jsessionid=4D818B2CFA9ABE3A5CFD1719C24FC6B3.internet8742> [11.12.2020].
- Deutscher Bundestag (2018). *Fragen zur sozialen Selbstverwaltung: WD 6-3000-060/17*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/543300/c51e10ce6119baf67e6d0a0c4a8ebd6b/wd-6-060-17-pdf-data.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2020). *Bericht des Petitionsausschusses*. Drucksache 19/21900 (No. Drucksache 19/21900). Berlin.
- DRV Bund (2020a). Selbstverwaltung. Verfügbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Ueber-uns/Selbstverwaltung/selbstverwaltung_node.html [15.12.2020].

- DRV Bund (2020b). Vertreterversammlung. Verfügbar unter:
https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Ueber-uns/Selbstverwaltung/Vertreterversammlung/2019/veranstaltungen_2019.html [29.03.2020]
- DRV Hessen (2020). Selbstverwaltung und Geschäftsführung. Verfügbar unter:
https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Hessen/DE/Ueber-uns/Unternehmensprofil/Selbstverwaltung-und-Geschaeftsfuehrung/selbstverwaltung-und-geschaeftsfuehrung_node.html [13.10.2020].
- DAK-Gesundheit (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter:
<https://www.dak.de/dak/verwaltungsrat-2092482.html> [13.10.2020].
- FORSA (2019). *Einstellungen von Ersatzkassenversicherten zum Thema „Online-Wahl bei der Sozialwahl“*. Berlin. Verfügbar unter:
https://www.vdek.com/presse/pressemitteilungen/2019/forsa-umfrage-gutachten-online-sozialwahl/_jcr_content/par/download_487069496/file.res/05_forsa_Umfrage_final.pdf.
- Gerlinger, Thomas (2015). Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. In L. Mülheims, K. Hummel, S. Peters-Lange, E. Toepler, & I. Schuhmann (Eds.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft* (pp. 745-762). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-08840-8_47.
- Goodman, Nicole, & Stokes, Leah C. (2018). Reducing the Cost of Voting. *British Journal of Political Science*, 13, 1-13. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000849>.
- Goos, Kerstin, Beckert, Bernd, & Lindner, Ralf (2016). Electronic, Internet-Based Voting. In R. Lindner, G. Aichholzer, & L. Hennen (Eds.), *Electronic Democracy in Europe* (pp. 135-184). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-27419-5_4.
- Hall, Thad (2012). Electronic voting. In N. Kersting (Ed.), *The World of political science* (pp. 153-177). Opladen (u.a.): Barbara Budrich Publishers.
- Katz, Alfred (2010). *Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht*. Heidelberg (u.a.): C.F.Müller.
- Keck, Thomas (2015). Die Rolle der Sozialversicherung in Deutschland. In L. Mülheims, K. Hummel, S. Peters-Lange, E. Toepler, & I. Schuhmann (Eds.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft* (pp. 3-13). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08840-8_1.
- Keding, Ole (2015). *Online-Kommunikation von Organisationen: Strategisches Handeln unter komplexen Bedingungen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kersting, Norbert (Ed.) (2012). *The World of political science*. Opladen (u.a.): Barbara Budrich Publishers.
- Kersting, Norbert (2016). Politische Online-Beteiligung im internationalen Vergleich. Eine Revitalisierung politischer Beteiligung? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (S2), 91-113. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0290-0>.
- Kleinhenz, Gerhard (2005). Einführender Systemvergleich. In P. Jabornegg (Ed.), *Sozialversicherung im Umbruch: Hat die Selbstverwaltung Zukunft?* (pp. 1-23). Wien: MANZ'sche.
- Kleinsteuber, Hans J. (2001). Das Internet in der Demokratie – Euphorie und Ernüchterung. In B. Holznapel (Ed.), *Elektronische Demokratie* (pp. 7-28). München: Beck.
- Kleinsteuber, Hans J., & Hagen, Martin (1998). Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1), 128-143.
- Klenk, Tanja (2006). Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit?. *Zeitschrift für Sozialreform*, 52 (2). <https://doi.org/10.1515/zsr-2006-0210>.
- Klenk, Tanja (2012). Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt. In T. Klenk, P. Weyrauch, A. Haarmann, & F. Nullmeier (Eds.), *Abkehr vom Korporatismus?: Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich* (pp. 53-119). Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Klenk, Tanja, Nullmeier, Frank, & Wewer, Göttrik (2019). Auf dem Weg zum Digitalen Staat?. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (pp. 2-23). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kneuer, Marianne (Ed.) (2013). *Zur Sache: „Mehr Partizipation durch das Internet?“*. Mainz: LpB.
- Kneuer, Marianne (2016). E-democracy: A new challenge for measuring democracy. *International Political Science Review*, 37 (5), 666-678. <https://doi.org/10.1177/0192512116657677>.

- Kneuer, Marianne (2019). E-Democracy. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer (Eds.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (pp. 267-277). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kneuer, Marianne, & Datts, Mario (2020). E-democracy and the Matter of Scale. *Politische Vierteljahresschrift*, 61 (2), 285-308. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00250-6>.
- Kruse, Jan (2014). *Qualitative Interviewforschung*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kubicek, Herbert, Lippa, Barbara, & Westholm, Hilmar (2009). *Medienmix in der Bürgerbeteiligung*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845269740>.
- Kumm, Benjamin (2006). *Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der BRD*. Berlin: Lit.
- Leitner, Maria (Ed.) (2018). *Digitale Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4>.
- Macintosh, Ann (2004). Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process. In OECD (Ed.), *Promise and Problems of E-Democracy* (pp. 19-143). Paris: OECD Publishing.
- Meier, Andreas (2012). *Edemocracy & eGovernment: Stages of a democratic knowledge society*. Berlin, Heidelberg: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-24494-0>.
- Miquel, Marc von (2015). Von Bismarcks »Wechselbalg« zu Adenauers Rentenreform. In L. Mühlheims, K. Hummel, S. Peters-Lange, E. Toepler, & I. Schuhmann (Eds.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft* (pp. 25-40). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-08840-8_3.
- Morris, Merrill, & Ogan, Christine (1996). The Internet as Mass Medium. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 1(4). <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.1996.tb00174.x>.
- Muckel, Stefan (2002). Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung auf dem Prüfstand des Demokratieprinzips. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 11 (3), 118-225.
- O. A. (2020). Vorgaben für die Online-Sozialwahlen. *BehördenSpiegel, Ausgabe 1.027*.
- Panknin, Sebastian (2017). 50.000.000 Euro für eine Wahl, die keine ist. In Bund der Steuerzahler e.V. (Ed.), *Schwarzbuch 2017/2018* (pp. 90-92). Bonn: Universitäts-Buchdruckerei.
- Parycek, Peter (2008). *Positionspapier zu E-Democracy und E-Participation in Österreich*. Wien.
- Roleff, Daniel (2012). Digitale Politik und Partizipation. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62 (7), 14-20.
- Rusert, Kirsten (2013). Wahlen ohne Demokratie? Legitimation der Verwaltungsräte nach Friedenswahlen. *Zeitschrift für Sozialreform*, 59 (2), 227-254. <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0204>.
- Sachs, Michael, & Batts, Ulrich (Eds.) (2011). *Grundgesetz: Kommentar*. München: Beck.
- Schäfer, Arnim (2010). Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. In Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Ed.), *Jahrbuch 2009-2010* (pp. 33-38). Köln: MPIfG.
- Schmidt, Manfred G. (2019). *Demokratiethorien*. Wiesbaden: VS Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25839-9>.
- Schmidt, Manfred G., & Ostheim, Tobias (2007). Der Aufbau staatlicher Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich. In M. G. Schmidt, T. Ostheim, N. A. Siegel, & R. Zohlhöfer (Eds.), *Der Wohlfahrtsstaat* (pp. 123-130). Wiesbaden: VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90708-6_11.
- Schoßböck, Judith, Rinnerbauer, Bettina, & Parycek, Peter (2018). Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie. In M. Leitner (Ed.), *Digitale Bürgerbeteiligung* (pp. 11-40). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4_2.
- Schroeder, Wolfgang (2019, September). *Mehrwert für die Sozialversicherung durch Partizipation*. Institut für Europäische Gesundheitspolitik und Sozialrecht. Mehrwert der Selbstverwaltung – Wissenschaftliche Tagung, Frankfurt/Main.
- Schweighofer, Erich, Böszörményi, Janos, & Hötendorfer, Walter (2018). Rechtliche Anforderungen der digitalen Bürgerbeteiligung. In M. Leitner (Ed.), *Digitale Bürgerbeteiligung* (pp. 69-97). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21621-4_4.
- Schwenninger (2020). Verwaltungsrat. Verfügbar unter: <https://www.die-schwenninger.de/die-schwenninger/ueber-uns/verwaltungsrat> [29.03.2020].

- Steinbrecher, Markus (2019). Wahlbeteiligung. In T. Faas, O. W. Gabriel, & J. Maier (Eds.), *Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung* (pp. 325-347). Nomos.
- Struth, Anna Katharina (2019). *Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung, Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*: Berlin, Heidelberg: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-662-58153-7>.
- Szent-Ivanyi, Timot (2017). Die Wahl, die keiner kennt. *Frankfurter Rundschau*. Verfügbar unter: <http://www.fr.dewirtschaft/arbeit-soziales/sozialwahl-die-wahl-die-keiner-kennt-a-1262424> [05.11.2019].
- Techniker Krankenkasse (2020). Der Verwaltungsrat der TK. Verfügbar unter: <https://www.tk.de/techniker/unternehmensseiten/unternehmen/verwaltungsrat-der-tk-2022986> [15.12.2020].
- Trechsel, Alexander H., & Vassil, Kristjan (2010). *Internet Voting in Estonia*. Verfügbar unter: http://www.vvk.ee/public/dok/Report_-_E-voting_in_Estonia_2005-2009.pdf [16.12.2020].
- Van Dijk, Jan, & Hacker, Kenneth (2003). The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon. *The Information Society*, 19 (4), 315-326. <https://doi.org/10.1080/01972240309487>.
- Van Dijk, Jan, & van Deursen, Alexander J. A. M. (2014). *Digital Skills*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137437037>.
- Ver.di (2017). Erfolgreiche Sozialwahlen 2017. Verfügbar unter: <https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++817b8758-d901-11e7-a466-525400423e78> [11.12.2020].
- Verba, Sidney, Nie, Norman H., & Kim, Jae-On (1987). *Participation and political equality*. Chicago: University Press.
- Volkamer, Melanie, Aalst, Will, Mylopoulos, John, Sadeh, Norman M., Shaw, Michael J., & Szyperki, Clemens (2009). *Evaluation of Electronic Voting*. Berlin, Heidelberg: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-01662-2>.
- Vowe, Gerhard (2014). Digital Citizens und Schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet?. In K. Voss (Ed.), *Internet und Partizipation* (pp. 25-52). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01028-7_2.
- Westholm, Hilmar (2002). *Mit eDemocracy zu deliberativer Politik?*. ITA-Manu:scripte. Wien. <https://doi.org/10.1553/ITA-ms-02-06>.
- Wilker, Nadja (2019). *Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Will, Martin (2002). *Internetwahlen: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*. Stuttgart: Boorberg.

*Anschriften der Autor*innen:*

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, E-Mail: nfromm@uni-kassel.de.

Christian Schreiner, MPA, Mitarbeiter eines Sozialversicherungsträgers, Egerstr. 22, 36041 Fulda, E-Mail: schreiner_christian@yahoo.de.

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.

2. Die empirischen Studien zu den Kosten- und Effizienzvorteilen größerer Gebietskörperschaften, auf die Befürworter von Gebietsreformen verweisen, stammen fast ausschließlich aus der vor-digitalen Zeit. Ihre Erkenntnisse sind nicht auf die vernetzt-digitale Zukunft übertragbar. Das betrifft sowohl die Größenordnung der zu realisierenden Größenvorteile als auch die Zielgröße der Gebietsreform, d. h. die Frage, welche Größe Gebietskörperschaften in der Zukunft mindestens haben sollten.

Abschnitt 2 liefert einen knappen Einblick in die Literatur zur sachgerechten Kommunalstruktur. Abschnitt 3 umreißt die Literatur zur Digitalisierung im öffentlichen Sektor. Die Abschnitte 4 bis 6 führen die beiden Themenfelder zusammen und diskutieren die Implikationen der Digitalisierung für die Gestaltung einer sachgerechten Kommunalstruktur. Abschnitt 7 beinhaltet Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen.

2 Zur Gestaltung einer sachgerechten Kommunalstruktur

2.1 Ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus

Die Föderalismusforschung beschäftigt sich mit der Frage, wie Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den verschiedenen föderalen Staatsebenen effizient zu verteilen sind (Oates, 1972; Ahmad & Brosio, 2006). Im Kontext des aktuellen Essays spielt vor allem die Frage nach der optimalen Größe und dem optimalen Zuschnitt kommunaler Gebietskörperschaften eine Rolle.³ Der zentrale Vorteil kleiner Gebietskörperschaften liegt darin, dass sie differenzierter auf die Präferenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger eingehen können als größere Gebietskörperschaften (Oates, 1972). Das Nebeneinander vieler Gebietskörperschaften fördert zudem den Wettbewerb unter ihnen (sog. *yardstick competition*) und setzt damit Anreize für die lokale Politik und Verwaltung, das Leistungsbündel an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auszurichten und die Leistungserbringung effizient zu gestalten (Besley & Case, 1995; Baskaran, Feld & Schnellenbach, 2016). Auf der anderen Seite können größere Gebietskörperschaften leichter Größenvorteile realisieren. Größenvorteile entstehen zum einen dadurch, dass die durchschnittlichen Bereitstellungskosten vieler öffentlicher Leistungen mit steigender Nutzerzahl sinken. Weitere Effizienzgewinne entstehen durch die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen, die in größeren Einheiten realisierbar sind, nicht aber in kleinen (Oates, 1972; Zimmermann, 2009). Eine Verlagerung auf höhere staatliche Ebenen bzw. die Schaffung größerer Gebietskörperschaften kann somit dazu beitragen, Größenvorteile zu realisieren und die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung zu steigern.

Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger (1999) stellen die Möglichkeit zur Diskussion, den Zielkonflikt durch die Gründung neuer Gebietskörperschaften mit flexiblem räumlichem Zuschnitt und begrenztem Aufgabenbereich aufzulösen. Diese Funktionskörperschaften sind insbesondere für solche Aufgabenbereiche lohnenswert, bei denen die optimale Körperschaftsgröße zwischen den Größenklassen der existierenden Körperschaftsebenen liegt (z. B. größer als eine typische Gemeinde, aber deutlich kleiner als der typische Kreis). Gegen die breit angelegte Einführung solcher Funktionskörper-

schaften sprechen allerdings die erheblichen politischen Transaktionskosten (Frey & Eichenberger, 1999; Feiock, 2007).

Akzeptiert man die Tatsache, dass es nur eine begrenzte Anzahl von föderalen Ebenen und auch nur eine begrenzte Zahl von Gebietskörperschaften pro Ebene geben kann, so stellt sich die Frage nach der optimalen Gemeindegröße. Aus theoretischer Sicht lässt sich diese Frage einfach beantworten. Eine Vergrößerung der Gemeindegröße ist wohlfahrtssteigernd, so lange die Kosten einer Vergrößerung den Nutzen derselben unterschreiten (Brasington, 1999; Zimmermann, 2009, S. 25 ff.). Der Nutzen entsteht durch Ausnutzung von Größenvorteilen (und die Internalisierung regionaler Spillovers), die Kosten bestehen vor allem in geringerer Passgenauigkeit des bereitgestellten Leistungsbündels. Optimal ist die Gemeindegröße an dem Punkt, an dem der Nutzen der letzten inkrementellen Größenausweitung gerade deren Kosten entsprechen (Bischoff, Wimberger & Wolfschütz, 2019).

Die empirische Literatur zur optimalen Gemeindegröße befasst sich primär mit Schätzung der Größenvorteile. Die einschlägigen Studien decken viele verschiedene Länder und Regionen ab und unterscheiden sich zudem in den verwendeten Methoden sowie in Bezug auf die analysierten Aufgabenfelder. Einige der Studien analysieren den Zusammenhang zwischen der Größe einer Gebietskörperschaft und den Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, andere setzen die Größe der Gebietskörperschaft in Relation zur Effizienz der lokalen Leistungserstellung (z. B. Haug, 2013; Junkernheinrich, Markert, Frankenberg, Müller, Stahlke & Micosatt, 2018; sowie die zwei Überblicksartikel von Narbón-Perpiñá & De Witte, 2018a; 2018b). Die Studien stützen mehrheitlich die Vorstellung, dass die Leistungserstellung in kleinen Gemeinden einen geringeren Effizienzgrad aufweist bzw. mit höheren Pro-Kopf-Ausgaben einhergeht als die Leistungserstellung in größeren Gemeinden. Allerdings gibt es auch Studien u. a. für Deutschland, die diese Vorstellung nicht stützen (Eck, Steinbrecher & Thater, 2013). Zudem besteht kein breiter Konsens in der Frage, bis zu welcher Gemeindegröße messbare Größenvorteile auftreten.

2.2 Gebietsreformen

In vielen Ländern Europas gab es in den 1970er Jahren umfassende Gebietsreformen. Vier der fünf neuen deutschen Bundesländer, aber auch Polen sind in den vergangenen drei Jahrzehnten einen ähnlichen Weg gegangen. Als Rechtfertigung für diese Reformen wird regelmäßig auf die empirischen Forschungsergebnisse zum Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Pro-Kopf-Kosten bzw. Effizienz der Leistungserstellung verwiesen.

Die Einsparpotentiale werden in einem Querschnittsvergleich von Gemeinden verschiedener Größe abgeschätzt. Diese Schätzungen fußen auf der Annahme, dass es keine unbeobachteten Faktoren gibt, welche die Pro-Kopf-Kosten einer Gemeinde und ihre Größe gleichermaßen und systematisch bestimmen. Ist diese Annahme verletzt, so ist die Schätzung verzerrt (sog. *omitted variable bias*). Schwerer wiegt allerdings der Einwand, dass der Querschnittsvergleich lediglich *Einsparpotentiale* schätzt. Die Frage, ob diese Potentiale in der Realität auch gehoben werden, ist damit nicht beantwortet. Um diese Frage zu klären, müssen Performanzunterschiede von Gemeinden, die eine Fusion durchlaufen haben, (sog. Treatment-Gruppe), und Gemeinden ohne eine solche Reform (Kontrollgruppe) verglichen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die

Zuteilung des Treatments Fusion nicht zufällig erfolgt. Vielmehr werden bestimmte Gemeinden gezielt für die Fusion ausgewählt. Dieses sog. „selection into treatment“ müssen Studien, die kausale Aussagen über die real auftretenden Effekte von Gemeindefusionen treffen wollen, „herausrechnen“. Die meisten existierenden Studien tun dies nicht. Unterstellt man, dass die politische Auswahl der zu verschmelzenden Kommunen auf Basis der zu erwartenden Performanzgewinne erfolgt ist, impliziert dies, dass Studien ohne Korrektur für den Selektionseffekt die Effekte überzeichnen. Hierin mag ein Grund für den Befund des Literaturüberblicks von Sebastian Blesse und Felix Rösel (2017) liegen. Ihm zufolge stammen die positiven Schätzungen für Performanzgewinne vor allem aus Studien ohne Korrektur für den Selektionseffekt. Deutlich weniger positiv hingegen fallen die Ergebnisse von Studien mit einer solchen Korrektur aus (zu Gemeindefusionen siehe z. B. Moisiso & Uusitalo, 2013; Blesse & Baskaran, 2016; Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew & Treisman, 2016; Stötzer, Stangl & Brödl, 2020; zu Kreisfusionen siehe Rösel, 2017; Blesse & Rösel, 2019).

Weitere Forschungsarbeiten zeigen, dass Gebietsreformen auch politisch nicht ohne Folgen bleiben. Zum einen rufen sie erhebliche politische Widerstände hervor (z. B. Bergholz & Bischoff, 2019). Zum anderen zeigt die Analyse von Rösel (2017), dass sich die Kreisreformen in Sachsen negativ auf die Wahlbeteiligung ausgewirkt haben - bei gleichzeitigem Anstieg der Stimmenanteile rechtspopulistischer Parteien.

2.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Vor dem Hintergrund dieser Forschungsergebnisse zu Gebietsreformen stellt sich die Frage nach Alternativen. Insbesondere der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) wird vielfach das Potential zugesprochen, den Zielkonflikt zwischen der Passgenauigkeit des öffentlichen Leistungsangebots und der Realisierung von Größenvorteilen zu bewältigen. Die IKZ lässt sich definieren als mittel- bis langfristig angelegte, gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch mindestens zwei Kommunen (Hulst & van Montfort, 2007; Bischoff, Bergholz & Blaeschke, 2014).⁴ Im Vergleich zur Gebietsreform ist die IKZ flexibler. So kann die Zusammenarbeit auf diejenigen Bereiche beschränkt werden, in denen Größenvorteile existieren. Zudem können sich Gemeinden in mehreren, verschiedenen Verbänden zusammenfinden, deren Zusammensetzung und Größe je nach Aufgabenfeld variiert. In Bezug auf den von Frey und Eichenberger (1999) skizzierten Zielkonflikt kann die IKZ als eine Kompromisslösung interpretiert werden. Mit ihrer Hilfe können die Vorteile sachgerecht zugeschnittener Gebietskörperschaften realisiert werden, ohne dass die vollen Transaktionskosten zusätzlicher Gebietskörperschaften geschultert werden müssen (Bischoff, Wimberger & Wolf-schütz, 2019). Neben höherer Flexibilität, relativ zu Gebietsreformen, werden auch geringere politische Widerstände mit IKZ in Verbindung gebracht (Bergholz & Bischoff, 2019). Auf der anderen Seite verweist die Governance-Literatur darauf, dass die Leistungserstellung in IKZ-Verbänden nicht der gleichen demokratischen Kontrolle unterliegt wie die Leistungserstellung in vollwertigen Gebietskörperschaften (Sørensen, 2007). Die längeren Legitimationskaskaden bergen die Gefahr geringerer Transparenz und Accountability, die sich in Performanzverlusten niederschlagen können.

Eine Reihe von Studien befasst sich mit der Frage, inwieweit die IKZ in der Lage ist, Größenvorteile zu realisieren (z. B. die Metastudie von Bel & Sebo, 2019; Bischoff,

Wimberger & Wolfschütz, 2019, Kapitel B.3). Nur sehr wenige Studien verwenden quasi-experimentelle Methoden und erlauben so kausale Schlussfolgerungen. Einige Studien finden positive Effekte (z. B. Ferraresi, Migali & Rizzo, 2018), andere hingegen nicht (z. B. Luca & Modegro, 2019). Eva Wolfschütz (2020) zeigt auf Basis von Daten zu vier deutschen Bundesländern, dass sich die IKZ im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung positiv auf die Performanz der lokalen Wirtschaft auswirkt. Insgesamt steht die Analyse zu den IKZ-Wirkungen aber noch am Anfang.

2.4 Upzoning

Die ökonomische Theorie des Föderalismus liefert auch die relevanten Prüfsteine in Bezug auf die Frage, ob eine bestimmte Aufgabe derzeit auf der richtigen föderalen Ebene angesiedelt ist oder besser höher angesiedelt wäre. Im letzteren Fall kommt ein Upzoning – eine vertikale Aufgabenverlagerung, bei der eine vormals dezentral erbrachte Leistung auf eine höhere Ebene verlagert wird – in Betracht (z. B. Ebinger, Kuhlmann, Dumas, Nitze, Ullrich & Zabler, 2018). Gegenüber einem landesweiten IKZ-Verbund hat ein solches Upzoning den Vorteil der besseren demokratischen Kontrolle (Sørensen, 2007). Allerdings entzieht ein Upzoning der kommunalen Ebene Gestaltungsmöglichkeiten und schwächt somit die kommunale Selbstverwaltung.

2.5 Zwischenfazit

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich folgende, sehr allgemeine Schlussfolgerungen:

1. Potentiale, die für die Fusion von Kommunen oder ein Upzoning von Aufgaben berechnet werden, lassen sich grundsätzlich (zumindest in Teilen) auch durch IKZ heben.
2. In Aufgabenbereichen, in denen die optimale Verbundgröße nur die Größe der relativ kleinsten Gebietskörperschaften übersteigt, ist zwischen IKZ und Fusion zu wählen.
 - a. Je mehr Aufgabenbereiche unter den Punkt 2 fallen und je größer die räumlichen Überlappungen der optimalen Verbundzuschnitte über die verschiedenen Aufgabenbereiche hinweg ausfallen, desto eher ist ceteris paribus eine Fusion vorzuziehen.
 - b. Ist die Anzahl solcher Aufgabenbereiche begrenzt oder sind die optimalen Verbundzuschnitte überlappungsarm, so ist ein Netz aus IKZ-Verbänden einer Fusion ceteris paribus vorzuziehen.
3. Das Upzoning einer kommunalen Leistung auf die Ebene des Kreises bzw. Landes ist nur dann erwägenswert, wenn die optimale Gebietskörperschaftsgröße für das betrachtete Aufgabenfeld hinreichend nah an die Größe des Kreises bzw. Landes heranreicht und durch die Verlagerung keine existierenden Verbundeffekte zerstört werden.
4. In allen Aufgabenbereichen, in denen die optimale Verbundgröße deutlich größer ist als die mittelgroßen und großen Gebietskörperschaften, aber zugleich auch deutlich kleiner als der entsprechende Kreis bzw. das entsprechende Land, werden Ge-

bietsreformen die IKZ nicht ersetzen können. Vielmehr werden auch nach einer Gebietsreform vielfältige IKZ-Verbünde von Nöten sein, um eine effiziente kommunale Leistungserbringung zu gewährleisten.

3 Digitalisierung im öffentlichen Sektor

Im wissenschaftlichen Schrifttum werden die Implikationen der Digitalisierung für den öffentlichen Sektor unter Schlagworten wie E-Government (Yildiz, 2007), Verwaltung 4.0 oder Smart city/digitale Stadt diskutiert (z. B. Wind & Kröger, 2006; Heuermann, 2018). Insgesamt werden die notwendigen Veränderungen als derart tiefgreifend angesehen, dass von einer digitalen Transformation der Gesellschaft insgesamt gesprochen wird (Heuermann, Engel & Lucke, 2018; Schuppan, 2019). Im Rahmen dieses Essays ist es nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die relevante Literatur zu liefern. Stattdessen beschränken sich die folgenden Ausführungen auf vier für die Fragestellung des Essays zentrale Aspekte.

Der erste Aspekt liegt in der Bestimmung des Zielzustandes der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. *Tabelle 1* stellt diesen – idealtypischen – Zielzustand (im Folgenden vernetzt-digitale Welt) dem Ausgangspunkt der analogen Welt gegenüber.

Tabelle 1: Verwaltungshandeln in der analogen und vernetzt-digitalen Welt

Charakteristikum	Verwaltungshandeln in der	
	analogen Welt	vernetzt-digitalen Welt
Persönliches Erscheinen der Bürger/innen am Ort der Verwaltung erforderlich	Für fast alle Verwaltungsakte	Nur für Akte mit schwerwiegender Willenserklärung
Räumliche Nähe von verwaltungsinternen Prozessbeteiligten	I. d. R. notwendig	I. d. R. nicht notwendig
Entscheidungsvorbereitung durch	Menschen	Automatisierte Routinen und KI (soweit möglich), Menschen (sofern nötig)
Entscheidungsfindung durch	Menschen	Automatisierte Routinen und KI (soweit möglich), Menschen (sofern nötig)
Medienbrüche innerhalb von Prozessen	Vorhanden	Nicht vorhanden
Mehrfachführung von Stammdaten	Gegeben	Nur ausnahmsweise gegeben

Quelle: Eigene Darstellung, aufbauend auf Mehlich & Postler, 2005; Yıldiz, 2007; Fromm et al., 2015; Juell-Skielse, Lönn & Päiväranta, 2017; Bernhart, Decarli & Promberger, 2018; Heuermann, Engel & Lucke, 2018; Roßnagel, 2019; Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019.

Als zweiter Aspekt sind die Veränderungen der Kostenstruktur zu nennen:

1. Die frühe eGovernment-Forschung geht davon aus, dass eine konsequente Digitalisierung öffentlicher Verwaltungsprozesse die variablen Kosten reduziert. Erhebliche Kosteneinsparpotentiale werden dabei vor allem in der Trennung von Front- und Back-Office-Prozessen gesehen. Einen weiteren Beitrag zur Kostenreduktion liefert die Verlagerung von Teilen des Verwaltungsaufwands auf die Kundinnen

- und Kunden, wenn diese Leistungen online nachfragen (z. B. Yildiz, 2007; Fromm et al., 2015; Bernhart, Decarli & Promberger, 2018).
2. In der jüngeren Zeit werden erhebliche zusätzliche Kostensenkungspotentiale durch die Automatisierung von Prozessen und den Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) erwartet (Mehr, 2017; Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019). So können Entscheidungsprozesse ohne Ermessensspielräume vollständig automatisiert werden. In Prozessen mit Ermessensspielräumen können Automatisierung und KI die Entscheidungsvorbereitung vereinfachen und Entscheidungsvorschläge für Standardfälle erarbeiten. Hier steht der öffentliche Sektor – nicht nur in Deutschland – noch am Anfang (Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019).
 3. Eine funktionierende digitale Verwaltung hat sehr hohe Anforderungen an das Software- und Datenmanagement, die Datensicherheit etc. (Heuermann, Engel & Lucke, 2018).
 4. Zentrale Elemente der digitalen Infrastruktur sind sehr kostenträchtig. Ihre Bereitstellung verursacht hohe Fixkosten (z. B. Mehlich & Postler, 2005; 2007; Haucap, 2019). Das gilt auch für die Tools der Automatisierung sowie für KI-Lösungen.

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die digitale Transformation zu einer fundamentalen Veränderung in der Kostenstruktur von Verwaltungshandeln führen wird. In der vernetzt-digitalen Welt der Zukunft wird Verwaltungshandeln mit sehr hohen Fixkosten verbunden sein. Für viele Verwaltungsprozesse sinken die Grenzkosten eines zusätzlichen Falls zugleich erheblich. Für standardisierbare Prozesse werden sie – auch bei hohen Fallzahlen – bei nahe Null liegen. Damit wird deutlich, dass sich eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung nicht darin erschöpfen kann, bisher analoge Prozesse in digitaler Form abzubilden (Yildiz, 2007; Rose & Grant, 2010; Heckmann, 2013). Vielmehr sind die Kosteneinsparungspotentiale der Digitalisierung nur durch eine grundlegende Reorganisation der relevanten Prozesse zu heben.

Der dritte im Rahmen dieses Essays zentrale Aspekt der Digitalisierung liegt in der Aufhebung seines Raumbezugs. So sind arbeitsteilige Prozesse in einer vernetzt-digitalen Verwaltung nicht mehr an die räumliche Nähe der Prozessbeteiligten gebunden. Vielmehr kann Arbeitsteilung über große Distanzen organisiert werden (z. B. Mehlich & Postler, 2005; Rose & Grant, 2010; Juell-Skielse, Lönn & Päiväranta, 2017). Daraus ergeben sich völlig neuartige Organisationsmöglichkeiten.

Der vierte Aspekt schließlich liegt in der Notwendigkeit einer konsequent prozessorientierten Herangehensweise bei der Gestaltung des Transformationsprozesses. Im Zentrum muss demnach nicht mehr das Endprodukt öffentlichen Handelns oder das Denken in Aufgaben, wie es der traditionellen Föderalismustheorie in Abschnitt 3 zugrunde liegt, sondern der Prozess der Leistungserstellung stehen (Yildiz, 2007; Rodenhagen, Diekhans & Rieckmann, 2009; Rose & Grant, 2010; Heckmann, 2013; Heuermann, Engel & Lucke, 2018).

Insgesamt begründet die Digitalisierung einen tiefgreifenden Reformbedarf in Bezug auf die Strukturen, innerhalb derer sich die öffentliche Leistungserstellung vollzieht (Juell-Skielse, Lönn & Päiväranta, 2017; Heuermann, Engel & Lucke, 2018). Dieser Reformbedarf weist starke Verbindungen zu den zentralen Argumentationslinien aus Abschnitt 2 auf. In den folgenden Abschnitten werden diese Querverbindungen diskutiert. Im Zentrum des folgenden Abschnitts steht die These, dass die Digitalisierung grundlegend neue Potentiale der IKZ schafft.

4 Digitalisierungsbedingte Potentiale der interkommunalen Zusammenarbeit

4.1 Digitalisierung, Transaktionskosten und IKZ

Der *Institutional-Collective-Action*-Ansatz von Richard Feiock und Ko-Autoren gilt als der einflussreichste theoretische Beitrag zur Theorie der interkommunalen Zusammenarbeit. Er betont die zentrale Rolle der Transaktionskosten für die IKZ. Hohe Transaktionskosten werden als Haupthindernis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit angesehen (Feiock & Scholz, 2009; Feiock, 2013; Tavares & Feiock, 2018). Durch die Digitalisierung sind die Transaktionskosten kooperativer Arrangements drastisch gesunken. Das gilt insbesondere für die laufenden Kontroll- und Koordinationskosten. Damit sind die Potentiale der IKZ in einer vernetzt-digitalen Welt deutlich größer als in einer analogen Welt. Erstens erschließt sich ein neuer Kreis an Aufgabenfeldern, in denen IKZ durch die gesunkenen Transaktionskosten lohnenswert wird. Zweitens steigt die effiziente Verbundgröße, so dass bestehende IKZ-Verbünde, die in der analogen Welt an ihre Wachstumsgrenzen gestoßen sind, in einer vernetzt-digitalen Welt weiter wachsen können. Schließlich verbreitert die Digitalisierung das Reservoir potentieller Kooperationspartner für alle Leistungen und Tätigkeiten ohne Raumbezug. Die Suche nach Kooperationspartnern kann über den bisher dominierenden Kreis der direkten Nachbarn hinaus ausgeweitet werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, geeignete Kooperationspartner zu finden (Bischoff, Wimberger & Wolfschütz, 2019).

4.2 Digitalisierungspotentiale durch den Wegfall des Raumbezugs

Die Bürgernähe bzw. flächendeckende Präsenz des Verwaltungs-Front-Office ist ein von Bürgerinnen und Bürgern hochgeschätztes Gut (z. B. Bischoff, Bergholz & Blaeschke, 2014). In der analogen Welt werden Front- und Back-Office-Leistungen in der Regel am gleichen Ort erbracht, weil eine inhaltliche und zugleich räumliche Trennung der Prozessketten mit erheblichen Transportkosten und Zeitverlusten verbunden sind. Der IKZ bei Back-Office-Leistungen sind damit enge Grenzen gesetzt. Sie ist nur in solchen Fällen lohnenswert, in denen die Größenvorteile einer Bündelung von Back-Office-Prozessen über mehrere Gebietskörperschaften die zusätzlichen Transportkosten und Zeitverluste überkompensieren. Dieser Logik folgend haben Bund und Länder den Kommunen die Umsetzung von zahlreichen Bundes- und Landesgesetze übertragen.

In einer konsequent digital-vernetzten Verwaltung fallen Transportkosten und Zeitverluste allerdings fast auf null. Digitale Akten lassen sich ohne nennenswerte Kosten oder Zeitverluste von verschiedenen Orten aus einsehen und (gleichzeitig) bearbeiten. Damit eröffnet die Digitalisierung völlig neue Potentiale für die IKZ (Mehlich & Postler, 2005; 2007; Juell-Skielse, Lönn & Päiväranta, 2017; Weber, 2018).

Ein offensichtliches Beispiel für diese IKZ-Potentiale besteht bei der Bereitstellung der digitalen Infrastruktur. So ist das Vorhalten einer leistungsstarken IT-Infrastruktur durch gewaltige Skalen- und Verbundeffekte gekennzeichnet und eine effiziente Bereitstellung mithin nur in großen, spezialisierten Abteilungen möglich (z. B. Hanken,

2006; Yildiz, 2007; Heckmann, 2013; Heuermann, Engel & Lucke, 2018). Aufgrund des fehlenden Raumbezugs muss der größte Teil dieser Infrastruktur aber nicht vor Ort vorgehalten werden, sondern kann in großen IKZ-Verbänden erfolgen (Hanken, 2006; Heckmann, 2013; Juell-Skielse, Lönn & Päiväranta, 2017; Schuppan, 2019). Eine Reihe von Ländern haben diesen Weg bereits beschritten; so ist z. B. in Hessen ein Großteil der Gemeinden im Zweckverband „ekom21 - KGRZ Hessen“ organisiert, in Nordrhein-Westfalen besteht der „Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung-civitec“, und in Rheinland-Pfalz der „Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (ZIDKOR)“.

Bisher haben sich diese Verbände primär mit der Bereitstellung von IT-Infrastruktur einschließlich von Datensicherungskonzepten sowie der Entwicklung von Plattformen und Prozessen zur Digitalisierung bestehender Verwaltungsprozesse und zur Trennung von Front- und Back-Office befasst. Aktuell liegt eines ihrer Hauptbetätigungsfelder darin, die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Die neueren Potentiale der Automatisierung und des Einsatzes von KI wurden noch nicht systematisch thematisiert. Allerdings deutet die entsprechende Literatur bereits jetzt darauf hin, dass überörtliche Strukturen auch für die Hebung dieser Potentiale unerlässlich sein werden (Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019).

Aber auch in vielen anderen Aufgabenfeldern ergeben sich neue IKZ-Potentiale aus der Digitalisierung. So eröffnet sie neue Aufgabenfelder für die sog. *Shared Service Center* (Schuppan & Wind, 2013). Denkbare Aufgabenfelder sind hier z. B. die Personalverwaltung oder die Unterstützung von Mobilitätsangeboten im ländlichen Raum. Während die Kommunen Fahrten in Gemeindebussen, Bürgertaxis und anderen Diensten vor Ort anbieten, können Buchung und Abrechnung solcher Fahrten über Online-tools gebündelt verarbeitet werden. Im Bereich von komplexen Verwaltungsangelegenheiten, wie etwa im Baurecht, können überkommunal Kompetenzen vorgehalten und effizient ausgelastet werden. Dadurch lassen sich erhebliche zusätzliche Skalenerträge und vor allem Spezialisierungsgewinne realisieren. In weniger komplexen aber auch weniger arbeitsintensiven Handlungsfeldern der Verwaltung, wie z. B. der Administration von Bagatellsteuern, erlauben IKZ-Lösungen die Bündelung von hinreichend großen Fallzahlen. Diese wiederum ermöglichen die effiziente Nutzung von Spezialwissen und qualifizierte Vertretungsregelungen im Urlaubs- und Krankheitsfall.

Weitreichende IKZ-Potentiale bestehen auch im Bereich der Auftragsangelegenheiten – etwa im Bereich der Sozialgesetzgebung. Beispielhaft sei auf die Studie von Ivo Bischoff, Aleksandra Wimberger und Eva Wolfschütz (2019) verwiesen. Sie haben das Potential der Digitalisierung am Beispiel des Prozesses des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) untersucht. Im Kern geht es dabei darum, den Unterhalt von Kindern alleinstehender Elternteile für den Fall zu sichern, dass Unterhaltsleistungen des anderen (familienfernen) Elternteils ausbleiben (Hartmann, 2014). Ihre Analysen zeigen, dass die Gewährung des Unterhaltsvorschusses (Entgegennahme, Prüfung und Entscheidung über den Antrag sowie die laufende Prüfung und ggf. Anpassung der Berechtigung) von der Rückholung (Heranziehung der Unterhaltspflichtigen, einschließlich aller dazu notwendigen Schritte) getrennt abgewickelt werden kann. Ihre Analysen legen zudem nahe, dass die Bündelung der Rückholung in IKZ-Verbänden signifikante Einsparpotentiale hat. Erhebliche weitere Kosteneinsparpotentiale in dieser und vergleichbaren Back-Office-Tätigkeiten ergeben sich durch die Automatisierung und den Einsatz von KI. Aufgrund ihrer Kostenstruktur (hohe Fixkosten, vernachlässigbare Grenz-

kosten) ist der Einsatz dieser Tools ebenfalls nur auf überkommunaler Ebene sinnvoll und vermutlich auch nur dort zu bewältigen.

Wie groß die IKZ-Potentiale in einem speziellen Aufgabenbereich sind, hängt von einer Reihe von Faktoren ab.⁵ Dabei stehen weniger die Charakteristika des Aufgabenbereichs als vielmehr die konkreten inner-administrativen Schritte im Vordergrund, die mit der Aufgabenerfüllung verbunden sind. Hier ist eine dezidiert prozessorientierte Sichtweise von Nöten (siehe Abschnitt 3). Im Zentrum stehen der Anteil und die Charakteristika der Prozessanteile ohne Raumbezug. Insbesondere Back-Office-Prozesse fallen in diese Kategorie. Grundsätzlich sind die Potentiale umso höher,

- je größer die Größenvorteile in den Prozessen ohne Raumbezug sind. Große Größenvorteile sind bei Verwaltungsleistungen zu erwarten, die
 - ein hohes Maß an Spezialwissen voraussetzen und durch große Lernkurveneffekte gekennzeichnet sind
 - oder ein hohes Maß an Standisierung erlauben und damit für Automatisierung und KI zugänglich sind.
- je größer der Anteil des (Arbeits-)Aufwands der Leistungserbringung ist, der auf Prozesse ohne Raumbezug entfällt.
- je klarer die Teilprozesse mit Raumbezug von jenen ohne Raumbezug getrennt werden können. Die Trennbarkeit dieser Prozesse wiederum wird zu einem guten Teil bestimmt durch das Ausmaß des impliziten Wissens aus dem raumgebundenen Prozess, das für die sachgerechte oder effiziente Erledigung des raumungebundenen Prozesses benötigt wird. Die Trennbarkeit kann umso eher bejaht werden, je geringer die Bedeutung von implizitem, d. h. nicht oder nur zu unvertretbar hohen Kosten kodifizierbarem Wissen ist.
- je geringer die interkommunalen Unterschiede in den Prozessen ohne Raumbezug sind. In allen Bereichen der Auftragsverwaltung, aber auch in einigen Bereichen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist von eher geringen Unterschieden auszugehen (Bogumil & Jann, 2009, S. 104 ff.).

Um das gesamte IKZ-Potential abzuschätzen, dass sich durch die Digitalisierung zusätzlich ergibt, ist es notwendig, den kommunalen Leistungskatalog systematisch durchzuarbeiten, die Prozesse zu analysieren und in Bezug auf die o. g. Kriterien zu klassifizieren. Wir vertreten die Ansicht, dass es erhebliche, bis dato ungenutzte IKZ-Potentiale gibt (Bischoff, Wimberger & Wolfschütz, 2019). Bei der Durcharbeitung des Leistungskatalogs wird man selbstverständlich auch auf kommunale Leistungen stoßen, in denen diese Potentiale begrenzt sind. Zu denken wäre hier etwa an die Bereiche Straßenbau, Parkpflege, Sozialarbeit oder Feuerwehr. In der physischen Leistungserbringung sind digitalisierungsbedingte IKZ-Potentiale nur begrenzt zu finden. Bei der Verwaltung dieser Leistungen hingegen sind solche Potentiale ebenso zu erwarten wie beim Aufbau und der Pflege der geodatenbasierten Unterstützungssystemen, ohne die eine effiziente Erledigung der o. g. Leistungen zukünftig kaum denkbar ist (Tomor, Meijer, Michels & Geertman, 2019).

5 Implikationen der Digitalisierung für die optimale Gemeindegröße und die Potentiale von Gebietsreformen

Die empirische Forschung zur Frage der optimalen Größe einer Kommune kommt mehrheitlich zu dem Schluss, dass insbesondere kleine Kommunen durch hohe Pro-Kopf-Kosten bzw. geringe Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung belastet sind (siehe Abschnitt 2). Allerdings verwenden die existierenden Studien fast ausschließlich Daten aus einer – zumindest in Bezug auf das Verwaltungshandeln – analogen Welt. Derzeit gibt es unseres Wissens keine wissenschaftlichen Studien, die sich direkt mit dem Zusammenhang zwischen der Digitalisierung und der optimalen Größe von Kommunen befassen. Zwar wird gemeinhin angenommen, dass die Digitalisierung erhebliche Skalenerträge mit sich bringt (siehe Abschnitt 3). Wie sich diese allerdings auf die Pro-Kopf-Kostenverläufe oder auf die Effizienz von Kommunen verschiedener Größenklassen auswirken, wird in der von uns als einschlägig identifizierten Literatur weder empirisch analysiert noch tiefergehend diskutiert.

Einen indirekten Beitrag zur Beantwortung dieser Frage kann aber die Literatur zum Einfluss der Digitalisierung auf die Größenverteilung privatwirtschaftlicher Unternehmen leisten. Wenn wir in dieser Literatur eindeutige Belege dafür finden, dass die Digitalisierung zu einer Verringerung der Zahl kleiner Unternehmen geführt hat, so kann dies als Indiz dafür gewertet werden, dass in einer vernetzt-digitalen Welt kleine Einheiten relativ an Effizienz verloren haben. Ex ante ist unklar, welchen Einfluss die Digitalisierung auf die Größenverteilung hat. Zum einen kann die Digitalisierung und die mit vielen IT-Technologien verbundenen Größenvorteile die Bildung größerer Unternehmen fördern (horizontale Konzentration). Kleine Einheiten, welche die Größenvorteile nicht nutzen können, werden ineffizient und verschwinden vom Markt. Zum anderen ermöglicht die Digitalisierung aber das Outsourcen bzw. den Fremdbezug von vielen mit Größenvorteilen verbundenen Leistungen. Mithin kann die Digitalisierung auch zu einer stärkeren vertikalen Differenzierung im Produktionsprozess führen. In diesem Fall ist kein Verschwinden kleiner Anbieter zu erwarten. Die Digitalisierung kann im Gegenteil sogar dazu führen, dass kleinere Einheiten durch die Digitalisierung erst wettbewerbsfähig werden.

Der *Industrial-Organization*-Literatur zufolge hat die Digitalisierung zu einer massiven Senkung der Produktionskosten von informationsbasierten Leistungen geführt (z. B. Waldfoegel, 2017; Haucap, 2019). Die damit verbundene Ausweitung der Nachfrage nach diesen Leistungen erhöht die Anzahl der Anbieter. Zugleich sind sehr große sog. Plattformökonomien wie Google, Amazon und Facebook entstanden. Diese haben in der Forschung viel Beachtung gefunden (z. B. Budzinski & Stöhr, 2019). Deutlich weniger Beachtung hat das untere Ende der Unternehmensgrößenverteilung erfahren. Eine Ausnahme bildet die Entwicklung auf Medienmärkten. Hier hat die Digitalisierung die Kosten für die Produktion von Videos, Filmen und Texten massiv gesenkt. Hinzu kommt, dass große Plattformen wie Spotify, Amazon und Youtube die Kosten der Verbreitung und Direktvermarktung dieser Medienprodukte massiv gesenkt haben (z. B. Waldfoegel, 2017; Budzinski & Kuchinke, 2018). Infolgedessen kam es zum Markteintritt zahlreicher kleiner, unabhängiger Anbieter. Dass diese keinesfalls pauschal als qualitativ minderwertig zu qualifizieren sind, zeigt exemplarisch der gestiegene Anteil von „independent movies“ in internationalen Filmwettbewerben (Waldfoegel, 2017).

Ein ähnlicher Effekt lässt sich auch für private Handelsplattformen wie ebay, aber auch für Portale zur Buchung von Hotels und Ferienwohnungen vermuten. Insbesondere kleine Anbieter, für die eigene Vermarktungsaktivitäten in einer analogen Welt nur sehr begrenzt rentabel waren, können in der vernetzt-digitalen Welt mit einer großen Zahl an potentiellen Nachfragern in Kontakt treten und so eine bessere Auslastung erreichen.

Insgesamt liefert das derzeit existierende Schrifttum kein Indiz für die These, dass die Digitalisierung dazu führt, dass kleinere Einheiten gegenüber großen Einheiten relativ an Effizienz verlieren. Wenn überhaupt eine Schlussfolgerung aus der obigen Literaturlauswertung gezogen werden kann, dann ist es folgende: Die Digitalisierung ermöglicht ein *Outsourcing* von Leistungen und Prozessteilen mit Größenvorteilen. Damit erlaubt sie kleinen Einheiten, effizient zu produzieren und am Markt zu bestehen. Übertragen auf die Frage nach dem Einfluss der Digitalisierung auf die optimale Größe einer Kommune stützt diese Logik folgenden Schluss: Es lassen sich keine klaren Aussagen darüber treffen, inwieweit und in welche Richtung die Digitalisierung die optimale Größe einer Kommune verändert, sofern die effizienzsteigernden IKZ-Potentiale in Aufgabenbereichen mit Skaleneffekten genutzt werden. Geschieht dies, so ist denkbar, dass der in der analogen Welt beobachtete Effizienznachteil kleiner Gebietskörperschaften sogar abgemildert wird. Die Belastbarkeit dieser vorläufigen Schlussfolgerung ist natürlich begrenzt, denn der Analogieschluss von der Größenstruktur privater Unternehmen auf diejenige von Gebietskörperschaften hat enge Grenzen. Mangels direkter Evidenz aus dem Bereich der Gebietskörperschaften sind die Erkenntnisse der *Industrial-Organisation*-Literatur dennoch hilfreich.

Aufbauend auf den vorangegangenen Argumenten können wir nun eine – vorsichtige – Aussage zur Notwendigkeit von Gebietsreformen in Zeiten der Digitalisierung treffen. Zur Verdeutlichung des Kernarguments sollen die Auswirkungen der Digitalisierung in zwei Schritten verdeutlicht werden. Ausgangspunkt ist der empirische Befund aus der analogen Zeit. Sei das Kostenersparnispotential, das durch den Zusammenschluss zweier kleiner Kommunen der Größe G_1 in einer analogen Welt erreichbar ist, durch folgenden Ausdruck gegeben:

$$\Delta K^{analog} = 2 \cdot K^{analog}(G_1) - K^{analog}(2G_1)$$

Dieses Kostenersparnis ist das Kernargument für Gebietsreformen. Die Digitalisierung verändert die Kostenstruktur der kommunalen Leistungserstellung. Bei gegebener IKZ-Intensität ergibt sich ein neuer Kurvenverlauf ($K^{dig|IKZ=konstant}$) und ein neues Kostenersparnispotential durch den Zusammenschluss der beiden kleinen Kommunen:

$$\Delta K^{dig|IKZ=konstant} = 2 \cdot K^{dig|IKZ=konstant}(G_1) - K^{dig|IKZ=konstant}(2G_1)$$

Die Ausführungen aus Abschnitt 3 lassen vermuten, dass primär größere Kommunen von den Kostensenkungspotentialen profitieren können. Für sehr kleine Kommunen könnten die hohen Fixkosten sogar das Gegenteil bewirken. Mithin gilt:

$$\Delta K^{dig|IKZ=konstant} > \Delta K^{analog}$$

Bei gegebener IKZ-Struktur haben Gebietsreformen in der vernetzt-digitalen *ceteris paribus* Welt höhere Kostenersparnisse als in der analogen Zeit.

Berücksichtigt man aber die erheblichen zusätzlichen IKZ-Potentiale in einer vernetzt-digitalen Welt, so ändert sich das Bild noch einmal grundlegend: Sowohl kleine als auch große Kommunen haben erhebliche Kosteneinsparpotentiale durch IKZ. Al-

lerdings können kleine Kommunen deutlich stärker von den digitalisierungsbedingten IKZ-Potentialen profitieren als große Kommunen. Bei Ausschöpfung dieser Potentiale ergibt sich ein deutlich geringeres Kostenersparnispotential von Gebietsreformen:

$$\Delta K^{digital+IKZ} = 2 \cdot K^{digital+IKZ}(G_1) - K^{digital+IKZ}(2G_1)$$

Wir sind der Auffassung, dass folgende Rangfolge wahrscheinlich ist:

$$\Delta K^{digital+IKZ} < \Delta K^{analog} < \Delta K^{dig|IKZ=konstant}$$

M. a. W: Die Nachteile von kleinteiligen Kommunalstrukturen sind in einer vernetzt-digitalen Welt kleiner als in einer analogen Welt. Mithin ist die Vorzugswürdigkeit der Fusion von Kommunen in einer analogen Welt eher gegeben als in einer vernetzt-digitalen Welt. Die in der Literatur üblicherweise vorgetragenen Argumente für die Fusion von Kommunen verlieren an Gewicht. Wie gravierend die Veränderungen sind, lässt sich derzeit nicht seriös abschätzen.

Eine zwingende Voraussetzung für die soeben gezogene Schlussfolgerung liegt allerdings in der konsequenten Nutzung der neuen IKZ-Potentiale einer vernetzt-digitalen Welt. Werden die IKZ-Potentiale nicht konsequent gehoben, so verbleibt nur die Wahl zwischen ineffizient produzierenden kleinen Kommunen und weniger ineffizient produzierenden fusionierten Kommunen. In diesem Fall legen die obigen Überlegungen den Schluss nahe, dass die Fusion kleiner Kommunen in einer vernetzt-digitalen Welt eher geboten sind als in einer analogen ($\Delta K^{analog} < \Delta K^{dig|IKZ=konstant}$).

Nun kann man zurecht einwenden, dass die Kurvenverläufe für $K^{dig|IKZ}$ und $K^{digital+IKZ}$ bisher nicht empirisch validiert sind. Mithin lassen sich sicher auch Argumente finden, die anders geneigte Kostenverläufe rechtfertigen. Damit könnte auch die Rangfolge ($\Delta K^{digital+IKZ}$; ΔK^{analog} ; $\Delta K^{dig|IKZ=konstant}$) grundsätzlich anders aussehen. Vertritt man eine andere Auffassung bezüglich der Kurvenverläufe der Zukunft, so kann man durchaus zu der Ansicht gelangen, dass die relative Vorzugswürdigkeit der Gebietsreform durch die digitale Transformation nicht verändert oder sogar erhöht wird. Vertreterinnen und Vertreter dieser Ansicht müssen allerdings gleichwohl anerkennen, dass die konkrete Ausgestaltung der Reform nicht auf Basis von Erkenntnissen aus der analogen Zeit hergeleitet werden kann. Denn derzeit ist völlig unklar, ab welcher Größenordnung die Durchschnittskosten $K^{digital+IKZ}/G_1$ abflachen. Genau dieses Wissen ist aber unerlässlich für die Bestimmung der Gemeindegrößenordnung, die in Gebietsreformen angestrebt werden soll.

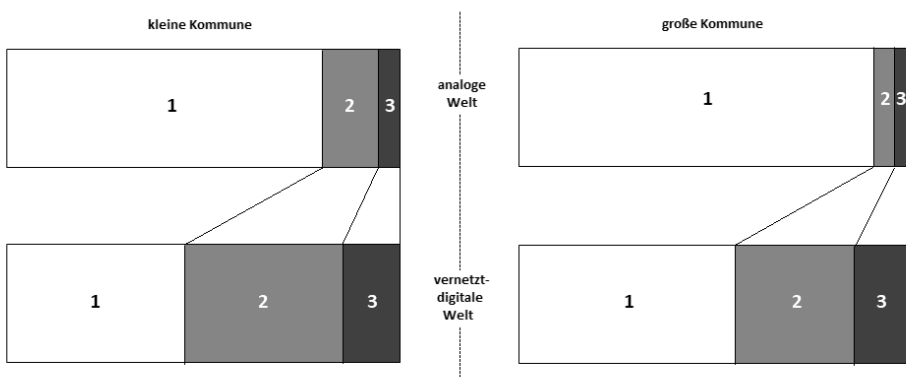
Nachdem der Einfluss von Digitalisierung (plus IKZ) auf den wichtigsten Vorteil großer Gebietskörperschaften diskutiert wurde, muss auch die Frage nach ihren Auswirkungen auf den zentralen Nachteil großer Einheiten gestellt werden. Dieser liegt in der abnehmenden Bürgernähe und Passgenauigkeit des öffentlichen Leistungsbündels auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Abschnitt 2). Die schnell wachsende Literatur zum Thema E-Participation (z. B. Steinbach, Sieweke & Süß, 2019) verweist darauf, dass digitale Medien neue Potentiale eröffnen, die Bürgerinnen und Bürger in den politischen Willensbildungsprozess einzubeziehen. So können digitale Medien die Erfassung von Präferenzunterschieden erleichtern, weil sie die Menge der verfügbaren Informationen erhöhen und die Kosten der Informationsverarbeitung senken. Insbesondere über soziale Medien haben sie zudem das Potential, Bevölkerungsgruppen einzubeziehen, die auf traditionellem Wege kaum zu erreichen sind (Mergel, 2013). Damit wird allerdings das zentrale Problem, dass ein differenziertes Leistungs-

angebot politisch extrem schwer durchzusetzen ist, nicht gelöst. Mithin steht nach jetzigem Wissensstand nicht zu vermuten, dass die Digitalisierung das Potential hat, den Hauptnachteil großer Gebietskörperschaften abzumildern.

6 Digitalisierung und die Zukunft der kommunalen Aufgabenerledigung in house

In den vorangegangenen Abschnitten wurde auf die erheblichen IKZ-Potentiale in einer vernetzt-digitalen Welt verwiesen. Die Hebung dieser IKZ-Potentiale hat aber ihren Preis: Die Kommunen müssen einen signifikanten Teil der Tätigkeiten und (Teil-)Prozesse, die sie aktuell *in-house* erledigen, auf IKZ-Verbünde auslagern. In einigen Aufgabenfeldern und (Teil-)Prozessen wird auch ein Upzoning angezeigt sein. Für ein Upzoning kommen insbesondere die Aufgaben der Auftragsverwaltung in Frage. Denn das Hauptargument für die Ansiedlung auf kommunaler Ebene – die räumliche Nähe von Bürgerschaft und Verwaltung – verliert an Gewicht. Zugleich bleibt der Kern der kommunalen Selbstverwaltung durch das Upzoning dieser Aufgaben unberührt. *Abbildung 1* stellt die Veränderungen in einem Vorher-Nachher-Vergleich schematisch dar. Sie verdeutlicht folgendes: Kleine Kommunen müssen *ceteris paribus* einen größeren Anteil von Tätigkeiten und Prozessen – und damit auch Ressourcen – auslagern als große Gemeinden. Mithin stehen kleine Kommunen auch ohne Gebietsreform vor großen Veränderungen. Insbesondere werden sie Aufgaben und Prozessanteile und damit verbunden auch Ressourcen abgeben müssen. Das gilt auch für große Kommunen – allerdings in geringerem Umfang.

Abbildung 1: Die Bedeutung von IKZ und Upzoning für große und kleine Kommunen vor und nach der digitalen Transformation



1 = Leistungserbringung in house; 2 = IKZ, 3 = Upzoning

Quelle: Eigene Darstellung.

7 Schlussfolgerung

Das zentrale Thema des vorliegenden Essays sind die Querverbindungen zwischen den Themen Digitalisierung und Kommunalstrukturreform. In Abschnitt 4 haben wir argumentiert, dass die Digitalisierung neue IKZ-Potentiale in zahlreichen Aufgabenfeldern eröffnet. Einige Aufgaben, etwa in der Bereitstellung von IT-Infrastruktur und -Dienstleistungen, bieten sich insgesamt für eine überkommunale Lösung an. In vielen anderen Aufgabenbereichen liegen die IKZ-Potentiale in der Auslagerung von Back-Office-Prozessen. Eine zunehmende Automatisierung dieser Prozess sowie der verstärkte Einsatz von KI wird diese Potentiale noch vergrößern. Abschnitt 5 argumentiert, dass die Digitalisierung das Potential hat, den klassischen Trade-off zwischen Skalen- und Verbundeffekten auf der einen und Bürgernähe auf der anderen Seite abzuschwächen. Folglich ist die relative Vorzugswürdigkeit der Neustrukturierung von Gebietskörperschaften durch Gebietsreformen in einer vernetzt-digitalen Zukunft wahrscheinlich geringer als in analogen Zeiten. Die relevante Alternative zur Gebietsreform liegt allerdings weder in der Digitalisierung allein, noch allein in der interkommunalen Zusammenarbeit. Nur eine Strategie, die Digitalisierung und IKZ systematisch verzahnt, kann eine wirkliche Alternative zur Gebietsreform sein.

Das vorliegende Essay ist nicht ohne Limitationen. Zum einen fokussiert es einen einzelnen – wenngleich aus ökonomischer Sicht zentralen – Aspekt des Vergleichs Gebietsreformen versus IKZ. Andere, gleichermaßen wichtige Dimensionen des Vergleichs werden aus Platzgründen nur am Rande angesprochen. Eine zweite Limitation liegt in der einseitigen Fokussierung auf Potentiale. So werden die Potentiale der Gebietsreformen den Potentialen einer Verschränkung von Verwaltungsdigitalisierung und intensivierter IKZ gegenübergestellt, obgleich die positive Literatur auf erhebliche Umsetzungsdefizite bei Gebietsreformen (Blesse & Rösel, 2017), bei der Digitalisierung (Fromm et al., 2015; Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2018) und auch bei der Nutzung von IKZ (Bel & Sebo, 2019) verweisen kann. Dies lässt vermuten, dass die Potentiale regelmäßig nur teilweise gehoben werden. Damit stellt sich die Frage, welche Implikationen sich daraus für die Schlussfolgerungen unseres Essays ergeben. Unterstellt man, dass der Potentialausschöpfungsgrad bei allen drei Reformen – Digitalisierung, Gebietsreform und IKZ – gleichermaßen deutlich unter 100% liegt, so ergäbe sich daraus unseres Erachtens eine Stärkung der obigen Empfehlung, von Gebietsreformen zunächst abzusehen. Denn letztere sind mit erheblichen politischen Nebenwirkungen verbunden (z. B. Rösel, 2017), die für die IKZ bisher nicht belegt und in der Stärke unseres Erachtens auch nicht zu erwarten sind. Diese betreffen auch die demokratische, identitätsstiftende Funktion von Gebietskörperschaften.

Eine grundsätzlich andere Schlussfolgerung ist nur dann zu erwarten, wenn Gebietsreformen ihre Potentiale langfristig weitaus stärker ausschöpfen als Digitalisierung und IKZ. Die empirische Forschung gibt eine derartige Schlussfolgerung allerdings derzeit nicht her. Ebenso wenig deutet die empirische Literatur zu den Potentialen von eParticipation darauf hin, dass digitale Medien zu einer differenzierteren Erfassung der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger beitragen und damit den zentralen Nachteil größerer Gebietskörperschaften aushebeln können (Mergel, 2013; Konsti-Laakso, 2017). Zwar gibt es Evidenz über positive Mobilisierungseffekte sozialer Medien (Dimitrova, Shehata, Strömbäck & Nord, 2014). Andere Studien kommen aber zu dem Ergebnis, dass schnelles Internet die Wahlbeteiligung senkt (z. B. Falck, Gold & Heblich, 2014).

Für die Wissenschaft eröffnet sich mit den aufgezeigten Querverbindungen zwischen dem Themenkomplex Digitalisierung und Kommunalstrukturreform ein bis dato wenig beachtetes Forschungsfeld von hoher politischer Relevanz.

Für die Politik auf Landes- und kommunaler Ebene leiten wir drei Empfehlungen aus den obigen Ausführungen ab. Erstens haben wir folgende Empfehlung für Länder, die aktuell über Gebietsreformen nachdenken: Ohne empirisch fundierte Politikempfehlungen für die Gestaltung einer Kommunalstruktur für die vernetzt-digitale Welt sollten so grundlegende Reformen wie eine Gebietsreform nicht durchgeführt werden. Damit ist die Frage nach ihrer langfristigen Notwendigkeit keineswegs vom Tisch. Gebietsreformen sollten allerdings zurückgestellt werden, bis belastbare Erkenntnisse über die Vor- und Nachteile größerer Gebietskörperschaften in der vernetzt-digitalen Welt vorliegen. In der Zwischenzeit sollten die nicht durch Gebietsreformen gebundenen Ressourcen genutzt werden, um die digitale Transformation voranzutreiben. Zweitens sollten Kommunen eine systematische Aufgaben- und Strukturkritik durchführen, um Bereiche einer verstärkten IKZ in einer vernetzt-digitalen Zukunft zu identifizieren. Das gilt insbesondere für kleine Kommunen. Die kommunalen Spitzenverbände sollten hier eine führende Rolle übernehmen. Auf Ebene der einzelnen Kommune ist es dringend notwendig, die IT-Kompetenz in den kommunalen Leitungsgremien systematisch zu verankern (etwa durch die Etablierung sog. *Chief Information Officer* (CIOs) oder *Chief Digital Officer* (CDOs) in den kommunalen Leitungsgremien, Rose & Grant, 2010). Empirische Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass es hier noch erheblichen Nachholbedarf gibt (z. B. Bischoff, Wimberger & Wolfschütz, 2019). Drittens müssen in den strategischen Konzepten zur Gestaltung der Digitalisierung deren IKZ-Potentiale mitgedacht werden. Das gilt für die kommunalen Spitzenverbände wie auch für die zuständigen Landes- und Bundesbehörden. Auch hier scheint es einen erheblichen Nachholbedarf zu geben.

Ob Digitalisierung plus IKZ eine langfristige Alternative zu Gebietsreformen darstellt, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit die zwei letztgenannten politischen Empfehlungen beherzigt und die damit verbundenen Potentiale wirklich gehoben werden. Je weniger konsequent dies gelingt, desto eher werden Gebietsreformen in der Zukunft – dann allerdings auf aktualisierter empirischer Basis – angezeigt bleiben.

Anmerkungen

- 1 OECD/UCLG, 2016; Nordregio (<https://archive.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/Administrative-municipal-and-regional-reforms/>)
- 2 Eine der wenigen Ausnahmen ist der Aufsatz Juell-Skielse, Lönn & Päiväranta, 2017.
- 3 Der Grundsatz der institutionellen Kongruenz spielt im aktuellen Essay eine untergeordnete Rolle und soll daher nicht weiter ausgeführt werden.
- 4 Zur Empirie der IKZ in Deutschland Rosenfeld, Bischoff, Bergholz, Melch, Haug & Blaeschke, 2016.
- 5 Diese Faktoren leiten sich implizit aus der Literatur zu den Potentialen und Hinderungsgründen von IKZ ab.

Literaturverzeichnis

Ahmad, Ehtisham & Brosio, Giorgio (2006). *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

- Baskaran, Thushyanthan, Feld, Lars P. & Schnellenbach, Jan (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54 (3), 1445–1463.
- Bel, Germå & Sebö, Marianna (2019). Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. *Urban Affairs Review*, 44 (3), 1-36.
- Bergholz, Christian & Bischoff, Ivo (2019). Citizens' support for inter-municipal cooperation: Evidence from a survey in the German state of Hesse. *Applied Economics*, 51 (12), 1268-1283.
- Bernhart, Josef, Decarli, Peter & Promberger, Kurt (2018). Auswirkungen von E-Government auf Bürokratie- und Verwaltungskosten. In Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger & Andreas Spichiger (Hrsg.), *Wirkungen von E-Government* (S. 87-118). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Besley, Timothy & Case, Anne (1995). Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85 (1), 25-45.
- Bischoff, Ivo, Bergholz, Christian & Blaeschke, Frédéric (2014). Bürgerpräferenzen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit. Ergebnisse einer Befragung in drei hessischen Landkreisen. Universität Kassel. Online verfügbar unter: https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Bischoff/Gutachten_IKZ_HMDIS.pdf [19.12.2019].
- Bischoff, Ivo, Wimberger, Aleksandra & Wolfschütz, Eva (2019). Gutachten zur wissenschaftlichen Untersuchung der potentiellen Rolle der Interkommunalen Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/bilanz-zur-kvr/> [13.05.2020].
- Blesse, Sebastian & Baskaran, Thushyanthan (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional science & urban economics*, 59, 54-74.
- Blesse, Sebastian & Roesel, Felix (2019). Merging county administrations – cross-national evidence of fiscal and political effects. *Local Government Studies*, 45 (5), 611-631.
- Blesse, Sebastian & Rösel, Felix (2017). Was bringen kommunale Gebietsreformen? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18 (4), 307-324.
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, Kurt, Serritzlew, Søren & Treisman, Daniel (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Association*, 110 (4), 812-831.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Brasington, David M. (1999). Joint provision of public goods. The consolidation of school districts. *Journal of Public Economics*, 73 (3), 373–393.
- Budzinski, Oliver & Kuchinke, Bjoern A. (2018). The Modern Industrial Organization Theory of Media Markets and Competition Policy Implications. *Ilmenau Economics Discussion Papers*, 115, 1-37.
- Budzinski, Oliver & Stöhr, Annika (2019). Competition policy reform in Europe and Germany – institutional change in the light of digitization. *European Competition Journal*, 15 (1), 15-54.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2018). Diskussionspapier Digitalisierung. Digitale Städte und Regionen schaffen. Berlin. Online verfügbar unter: [https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Digitalisierung/Aktuelles/Digitale %20St %C3 %A4dte- %20und %20Regionen %20schaffen/DP_Digitalisierung_261018.pdf](https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Digitalisierung/Aktuelles/Digitale%20St%C3%A4dte-%20und%20Regionen%20schaffen/DP_Digitalisierung_261018.pdf) [19.12.2019].
- Deutscher Städtetag (2019). Rundschreiben: Onlinezugangsgesetz/Digitalisierung. Mimeo.
- Dimitrova, Daniela V., Shehata, Adam, Strömbäck, Jesper & Nord, Lars W. (2014). The effects of digital media on political knowledge in election campaigns: Evidence from panel data. *Communication Research*, 41 (1), 95-118.
- Ebinger, Falk, Kuhlmann, Sabine, Dumas, Benoit Paul, Nitze, Christoph, Ullrich, Nicolas & Zabler, Stefan (2018). Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung. Potsdam/Speyer/Wien: Im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter:

- https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/1_-_Teilgutachten_KVR_Kuhlmann_Ebinger_Aufgabenkritik_Funktionalreform.pdf [Stand 19.12.2019].
- Eck, Alexander, Steinbrecher, Johannes & Thater, Christian (2013). Skaleneffekte in der Bereitstellung des kommunalen Angebots sächsischer Gemeinden. *ifo Dresden berichtet* 3/2012, 12-19, https://www.ifo.de/DocDL/ifodb_2012_3_12_19.pdf [29.09.2020].
- Falck, Oliver, Gold, Robert & Heblich, Stephan (2014). E-lections: Voting behavior and the internet. *American Economic Review*, 104 (7), 2238-2265.
- Feiock, Richard C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), 47-63.
- Feiock, Richard C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41 (3), 397-425.
- Feiock, Richard C. & Scholz, John T. (2009). *Self-organizing federalism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Ferraresi, Massimiliano, Migali, Giuseppe & Rizzo, Leonzio (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58 (5), 1017-1044.
- Frey, Bruno S. & Eichenberger, Reiner (1999). *The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping, and competing jurisdictions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fromm, Jens, Welzel, Christian, Nentwig, Lutz, Weber, Mike, Ziesing, Jan Henrik, Martin, Philipp et al. (2015). Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat. Kompetenzzentrum öffentliche IT am Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme Fokus (Hrsg.). Online verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/753834/ea4c588fa9edf79304d947baf766e624/2015-11-12-gutachten-egov-2015-dokumentation-data.pdf> [19.12.2019].
- Hanken, Claas (2006). Interkommunale Zusammenarbeit. In Martin Wind & Detlef Kröger (Hrsg.), *Handbuch IT in der Verwaltung* (S. 393-402). Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.
- Hartmann, Bastian (2014). Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts? In *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research* 660. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Haucap, Justus (2019). Competition and Competition Policy in a Data-Driven Economy. *Intereconomics*, 54 (4), 201-208.
- Haug, Peter (2013). Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung—Das Beispiel Sachsen-Anhalt. *Raumforschung und Raumordnung*, 71 (4), 307-327.
- Heckmann, Dirk (2013). Perspektiven des IT-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung. *Die Verwaltung*, 46 (01), 1-20.
- Heuermann, Roland (2018). Einleitung. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal & Christian Bressemer (Hrsg.), *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen* (S. 1-8). Berlin: Springer Gabler.
- Heuermann, Roland, Engel, Andreas & Lucke, Jörn von (2018). Digitalisierung: Begriff, Ziele und Steuerung. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal & Christian Bressemer (Hrsg.), *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen* (S. 9-50). Berlin: Springer Gabler.
- Hulst, Rudie & van Montfort, Andre (Eds.) (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Juell-Skielse, Gustaf, Lönn, Carl-Mikael & Päiväranta, Tero (2017). Modes of collaboration and expected benefits of inter-organizational E-government initiatives: A multi-case study. *Government Information Quarterly*, 34 (4), 578-590.
- Junkernheinrich, Martin, Markert, Hendrik, Frankenberg, Dominik, Müller, Christopher, Stahlke, Theresa & Micosatt, Gerhard (2018). Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern: TU Kaiserslautern. Online verfügbar unter:

- https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/2_-_Teilgutachten_KVR_Junkernheinrich_Gebietsreform.pdf [19.12.2019].
- Konsti-Laakso, Suvi (2017). Stolen snow shovels and good ideas: The search for and generation of local knowledge in the social media community. *Government Information Quarterly*, 34, 134-139.
- Luca, Davide & Modrego, Felix (2019). *Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities*. Bennett Institute for Public Policy working paper.
- Mehlich, Harald & Postler, Jürgen (2005). Virtuelle Organisationen im Kommunalbereich. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 242, 63-73.
- Mehlich, Harald & Postler, Jürgen (2007). Die virtuelle Kommunalverwaltung. Neue Kooperationsformen durch eGovernment. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Mehr, Hila (2017). Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. Harvard Kennedy School. Online verfügbar unter: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf [20.09.2020].
- Mergel, Ines (2013). A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, 30 (4), 327-334.
- Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (2020, 8 Mai). *Nächste Schritte in der KVR: Digitalisierung und interkommunale Zusammenarbeit im Fokus* [Pressemeldung]. Online verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/bilanz-zur-kvr/> [14.05.2020].
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2018). Digitale Verwaltung Rheinland-Pfalz. E-Government- und IT-Strategie des Landes Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter: https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/Digitale_Verwaltung_Rheinland-Pfalz_-_die_E-Government-_und_IT-Strategie....pdf [19.12.2019].
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2013). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13, 148-166.
- Narbón-Perpiñá, Isabel & Witte, Kristof de (2018a). Local governments' efficiency: a systematic literature review-part II. *International Transactions in Operational Research*, 25 (4), 1107-1136.
- Narbón-Perpiñá, Isabel & Witte, Kristof de (2018b). Local governments' efficiency: a systematic literature review—part I. *International Transactions in Operational Research*, 25 (2), 431-468.
- Nationaler Normenkontrollrat (2019). *Monitor Digitale Verwaltung (Nr.3)*. Online verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1675854/b0a14cedf388ddb05f2b9b9e3827b32d/2019-09-26-monitor-digitale-verwaltung-3-data.pdf?download=1> [06.05.2020].
- Oates, Wallace Eugene (1972). *Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich (The Harbrace series in business and economics).
- OECD/UCLG (2016) (Hrsg.). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*.
- Plogmann, Daniel (2019). Die gescheiterten Kreisgebietsreformen in Thüringen und Brandenburg (2014-2017). Eine Ursachenanalyse. *Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht*, 4 (1), 1-14.
- Rodenhagen, Jörg, Diekhans, Paul & Rieckmann, Paul (2009). Prozessmanagement im Kontext des E-Government 2.0 – Einsatzfelder, Rahmenbedingungen und aktuelle Maßnahmen. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 265, 36-50.
- Rose, Wade R. & Grant, Gerald G. (2010). Critical issues pertaining to the planning and implementation of E-Government initiatives. *Government Information Quarterly*, 27 (1), 26-33.
- Rösel, Felix (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36.
- Rosenfeld, Martin T. W., Bischoff, Ivo, Bergholz, Christian, Melch, Simon, Haug, Peter & Blaeschke, Frédéric (2016). Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen. Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel. *Wirtschaft im Wandel*, 22 (1), 9-12.
- Roßnagel, Alexander (2019). Elektronische Schriftkommunikation (De-Mail, Vertrauensdienste). In Maja Apelt, Ingo Bode, Raimund Hasse, Uli Meyer, Victoria V. Grodeck, Maximiliane Wilkesmann & Arnold Windeler (Hrsg.), *Handbuch Organisationssoziologie* (S. 1-12), Bd. 64. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften).

- Schuppan, Tino & Wind, Martin (2013). *Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ – Abschlussbericht*. Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government). Bochum.
- Schuppan, Tino (2019). Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government). In Maja Apelt, Ingo Bode, Raimund Hasse, Uli Meyer, Victoria V. Grodeck, Maximiliane Wilkesmann & Arnold Windeler (Hrsg.), *Handbuch Organisationssoziologie* (S. 1-10), Bd. 16. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften).
- Sørensen, Rune J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? case of refuse collection in Norway. *Public Admin*, 85 (4), 1045-1058.
- Steinbach, Malte, Sieweke, Jost & Süß, Stefan (2019). The diffusion of eparticipation in public administrations: A systematic literature review. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 29 (2), 61-95.
- Stember, Jürgen, Spichiger, Andreas, Eixelsberger, Wolfgang & Wundara, Manfred (2018). Ergebnisse einer Studie in den Ländern Deutschland, Schweiz und Österreich. In Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger & Andreas Spichiger (Hrsg.), *Wirkungen von E-Government* (S. 3-59). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Stötzer, Sandra, Stangl, Michaela & Brödl, Christian (2020). Auswirkungen von Gemeindefusionen – Eine Einzelfallstudie einer Gemeindefusion in der österreichischen Steiermark. *dms - der moderne staat*, 13 (1), 1-24.
- Tavares, António F. & Feiock, Richard C. (2018). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1 (4), 299-316.
- Tomor, Zsuzsanna, Meijer, Albert, Michels, Ank & Geertman, Stan (2019). Smart Governance For Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review. *Journal of Urban Technology*, 26 (4), 3-27.
- Waldfoegel, Joel (2017). How Digitization Has Created a Golden Age of Music, Movies, Books, and Television. *Journal of Economic Perspectives*, 31 (3), 195-214.
- Weber, Mike (2018). Stand des eGovernment in Deutschland. In Jürgen Stember, Wolfgang Eixelsberger & Andreas Spichiger (Hrsg.), *Wirkungen von E-Government* (S. 159-180). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Wind, Martin & Kröger, Detlef (Hrsg.) (2006). *Handbuch IT in der Verwaltung*. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.
- Wirtz, Bernd, Weyerer, Jan & Geyer, Carolin (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector - Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 42 (7), 596-615.
- Wolfschütz, Eva (2020). *The Effect of Inter-Municipal Cooperation on Local Business Development in German Municipalities*. MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics 6-2020 Online verfügbar unter: https://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/paper_2020/05-2020_wolfschuetz.pdf [17.05.2020].
- Yildiz, Mete (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24 (3), 646-665.
- Zimmermann, Horst (2009). *Kommunal Finanzen*. 2. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

*Anschriften der Autor*innen*

Prof. Dr. Ivo Bischoff, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, D-34109 Kassel,
E-Mail: bischoff@wirtschaft.uni-kassel.de.

Dr. Eva Bode, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, D-34109 Kassel,
E-Mail: wolfschuetz@uni-kassel.de.

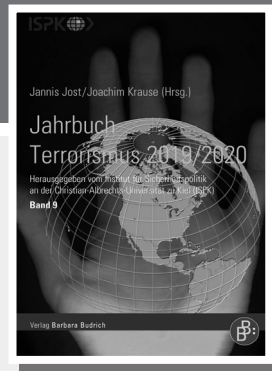


Neu ab 2021!

ZRex – Zeitschrift für Rechtsextremismus- forschung

Ziel der neuen ZRex ist es, der wissenschaftlichen Forschung zur illiberalen, populistischen bzw. extremen Rechten ein Forum zu geben und damit das strukturelle Defizit einer fehlenden wissenschaftlichen Plattform für kritische Rechtsextremismusforschung zu beheben. Die Zeitschrift steht interdisziplinären Zugängen sowie dem Austausch mit überschneidenden Forschungsfeldern offen – wie der Antisemitismus- und Rassismusforschung. Außerdem soll sie den Anschluss an internationale Forschungsdebatten und gesellschaftliche Diskurse ermöglichen.

2021 • 2 x jährlich • ca. 200 S. pro Heft
Deutsch/Englisch • Open Access mit Erscheinen
ISSN 2701-9624 • eISSN 2701-9632



Jannis Jost, Joachim Krause
(Hrsg.)

Jahrbuch Terrorismus 2019/2020

Das Jahrbuch Terrorismus enthält Fachbeiträge von Expert*innen zu aktuellen Entwicklungen der terroristischen Bedrohung, zu Regionalanalysen, Politikfragen und methodisch-theoretischen Themen. Es richtet sich an Analyst*innen, Studierende und Leser*innen mit Interesse an wissenschaftlichen Analysen zum Thema Terrorismus. Der Schwerpunkt der aktuellen Ausgabe liegt auf rechtsextremem Terrorismus sowie bestimmten Aspekten des Islamischen Staates.

Jahrbuch Terrorismus, Band 9
2021 • ca. 400 S. • kart. • ca. 36,00 € (D) • ca. 37,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2401-7 • auch als eBook

Hellmut Wollmann

Stockmann, Reinhard, Meyer, Wolfgang & Taube, Lena (Eds.) (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan. ISBN: 978-3-030-32283-0.

Abstract

In covering 16 European countries, the 500 pages book provides a broad overview (“stocktaking”) of the development of evaluation in Europe focusing on the institutions and actors initiating, involved in, and using evaluation. The book is made up of the (conceptually reflected) introductory and (aptly) summarizing chapters written by the editors and the (substantive data-rich) country reports written by some 20 country experts. While all countries show a “macro” trend in the convergent rise of evaluation (particularly with regard to government-commissioned evaluation and of “professionalization” of evaluators), the countries show marked variance (country-specific “starting conditions”, dynamics (“waves”), institutional forms, etc.). The book can be deemed a valuable update and extension of the previous “stocktaking” of evaluation in the “International Atlas of Evaluation” edited by Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist and Rolf Sandahl in 2002. It has the potential of being a standard source and handbook in evaluation-related teaching, research, and practice for many years.

Der von Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer und Lena Taube herausgegebene englischsprachige Band „The Institutionalisation of Evaluation in Europe“ liefert eine überaus informationsreiche und anregende Darstellung der Entwicklung und des Stands der Politikevaluation in Europa mit dem Fokus auf ihre Institutionen und Träger. Er ist aus einem international und langfristig angelegten Forschungs- und Publikationsprojekt hervorgegangen, das am Centrum für Evaluation (CEval) an der Universität des Saarlandes – auf Initiative und unter der Ägide von Stockmann und Meyer – verfolgt wird und das unter Mitwirkung eines internationalen Autorennetzwerkes darauf zielt, die Entwicklung und den Stand der Evaluation weltweit zu erfassen und zu dokumentieren; im weiteren Gang dieses ungewöhnlichen „globalen“ Projekts sind – nach dem vorliegenden Europa-Buch – weitere (englischsprachige) Bände über Amerika, Afrika und Asien in Vorbereitung.

Der hier besprochene (rund 500 Seiten zählende) Band umfasst – außer den Einführungs- und Schlussbeiträgen der Herausgeber¹ – Länderberichte von Autoren aus und zu 16 europäischen Ländern, darunter vier mittel-osteuropäische Länder (Tschechien, Lettland, Polen und Rumänien), sowie zur EU.

In einem theoretisch und konzeptionell reflektierten Einleitungsbeitrag entwickeln die Herausgeber einen Frage- und Suchkatalog, der entlang einer von ihnen unterschiedenen Triade von „political system“, „social system“ und „system of professionalizati-

on“ darauf zielt, die Abfassung der Länderkapitel zu strukturieren und ihre Vergleichbarkeit zu fördern. Mit dem Radar „political system“ werden Gegebenheiten wie die rechtliche Regelung, parlamentarische Verortung von Evaluation, aber auch die Nutzung von Evaluationsergebnissen in politischen Entscheidungen in den Blick genommen. Das Suchsegment wird die Aufmerksamkeit auf die (in der bisherigen einschlägigen Diskussion weitgehend ausgeblendet) nichtstaatlichen, (zivil-)gesellschaftlichen Akteure als mögliche Initiatoren und Nutzer von Evaluation gelenkt. Schließlich ist das Suchraster „system of professionalization“ darauf gerichtet, die Formierung der „community“ der mit Evaluation professionell befassten Institutionen und Akteure in den Blick zu nehmen. Wie die Länderkapitel zeigen, sind die Autoren diesem Frageraster weitgehend gefolgt, was der Gewinnung vergleichbarer Aussagen aus den einzelnen Länderberichten zugutekommt.

Im Rahmen einer kurzen Besprechung können und sollen hier nur einzelne Punkte hervorgehoben werden. In den Länderkapiteln wird (mit unterschiedlicher Akzentuierung) herausgearbeitet und von den Herausgebern im resümierenden Schlüsselaufsatz kenntlich gemacht, dass sich die Institutionalisierung von Evaluation in allen betrachteten Ländern als „Makro-Trend“ vollzogen hat, indessen in Zeitverlauf, Dynamik und Ausprägung erhebliche Unterschiede aufweist, die in der vergleichenden Diskussion vielfach bildhaft als „Wellen“ bezeichnet werden. In den Ländern der „ersten Welle“ (UK, Deutschland und insbesondere auch – in der Länderauswahl des Bandes fehlend Schweden) wurde Politikevaluation seit den 1960er Jahren in reformpolitischer Absicht insbesondere durch das vorausgehende Beispiel der USA und dem dortigen Planning-Programming-Budgeting-Diskurs angestoßen. Die „zweite Welle“ wurde seit den 1980er Jahren in den meisten Ländern durch die von New Public Management inspirierte Verwaltungsmodernisierung bestimmt. Schließlich wurde eine „dritte Welle“ durch die EU vermöge ihrer Strukturförderprogramme und der damit verbundenen Evaluationsanforderungen in Gang gesetzt, zunächst in den südeuropäischen Ländern (Spanien, Italien) und seit den mittleren 1990er Jahren in den mittel-ost-europäischen Transformations- und EU-Beitrittsländern. Von diesem Entwicklungsmuster hebt sich die Schweiz, wie in dem diesbezüglichen Länderbericht eindringlich gezeigt wird, auffällig dadurch ab, dass, nachdem bis in die späten 1990er Jahre Politikevaluierung praktisch unbekannt war, seit 2000 in Reaktion auf ein einschlägiges Forschungsvorhaben mit dem „Paukenschlag“ einer Novellierung der Bundesverfassung die Durchführung von Evaluation in Gesetzgebung und Verwaltung (einzigartig in Europa: verfassungsrechtlich) vorgeschrieben ist. Dadurch, dass die Länderberichte zumeist einleitend die die Entwicklung der Evaluation prägenden je länderspezifischen Ausgangsbedingungen und Politikkonstellationen skizzieren, bieten sie auch politikwissenschaftlich und disziplingeschichtlich eine fesselnde Lektüre.

Von den in den Länderberichten mitgeteilten Befunden sei hier lediglich der (kaum überraschende, jedoch durch die vergleichende Zusammensicht der Länder eindringlich bestätigte) Befund hervorgehoben, dass die Veranlassung und Beauftragung der Evaluierung von Politiken und Maßnahmen weitgehend Sache der Exekutive ist und sich hieraus typische Schranken für die Veröffentlichung und auch Nutzung von Evaluationsergebnissen ergeben. Ausweislich der Länderberichte wird Evaluation nur in wenigen Ländern (Schweiz, Niederlande, Deutschland) auch von den Parlamenten angestoßen (und genutzt). Damit stimmt überein, dass die Rolle der politischen Parteien, insbesondere der parlamentarischen Opposition als mögliche „stakeholders“ von Eva-

luation in den Länderberichten nicht auftaucht (aber auch in dem Suchraster der Herausgeber nicht anvisiert wird).

Was das von Herausgebern vorgeschlagene Suchelement „social system“ und den dadurch eröffneten (innovativen) Blick auf nicht-staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure als Advokaten und Nutzer von Evaluation anlangt, so liefern die Länderberichte nur schmale Belege. Allerdings könnte sich dieses Bild ändern, wenn evaluationsähnliche Erhebungen und Untersuchungen in den Blick genommen werden, die Interessenverbände in ihren jeweiligen Politik- und Interessensfeldern durch verbands-eigene Forschungseinrichtungen oder im Wege von Forschungsaufträgen durchführen, um deren Ergebnisse in ihrem Wirken als „Lobby“ einzusetzen, sei es in unmittelbaren Kontakten mit Regierungsstellen, in parlamentarischen Anhörungen oder in ihren medialen Auftritten.

Was schließlich das Suchsegment „system of professionalization“ betrifft, weisen die Länderberichte auf die in allen Ländern zu beobachtende Entstehung und Wirksamkeit nationaler und internationaler Evaluierungsgesellschaften und Kooperationsnetzwerke, auf die wachsende Zahl von Fachzeitschriften, aber auch den Aufbau von auf die professionelle Ausbildung von „Evaluatoren“ gerichteten Studiengängen hin – als Belege für die fortschreitende Formierung einer „community“ professioneller Evaluatoren.

Insgesamt ist den Herausgebern und den über 20 Autoren der Länderkapitel eine beeindruckende Bestandsaufnahme („stocktaking“) der europäischen Evaluierungslandschaft gelungen, mit der der von Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist und Rolf Sandahl 2002 herausgegebene „International Atlas of Evaluation“ wesentlich aktualisiert und erweitert wird. In englischer Sprache verfasst und von einem führenden britischen Verlag publiziert ist der Band geeignet, ein internationales Standardwerk („made in Saarbrücken“) und ein in Lehre, Forschung und Praxis sehr dienliches Lese- und Handbuch zur Politikevaluation in Europa zu werden. Die Erschließung seiner reichen Informationsquelle und -fülle wäre freilich erleichtert, wenn der umfangreiche Band ein Sachregister hätte.

Anmerkung

- 1 Anmerkung der Redaktion: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Literatur

Furubo, Jan-Eric, Rist, Ray C., & Sandahl, Rolf (2002). *International atlas of evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Anschrift des Autors:

Prof. (em.) Dr. Hellmut Wollmann, Rauchstrasse 11, 10787 Berlin,
E-Mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de.

Werner Jann

Muers, Stephen (2020). *Culture & Values at the Heart of Policy Making. An Insider's Guide*. Bristol: Policy Press.

Abstract

This book is a forceful and entertaining argument why culture and values should be taken much more seriously, both by policy makers, but also in the curricula of modern Public Policy and Public Administration programs. The author is not a fundamental sceptic of managerial politics and administration, but he shows the inherent limits, contradictions, and blind spots of this kind of policy making. He succeeds particularly well because he can draw on many years of experience as a civil servant in different British ministries, in the Cabinet Office and the Prime Minister's Strategy Unit. The book adds little to the conceptual and theoretical discussions of cultural factors in policy making, but it does provide many interesting examples of their significance and why it is dangerous to ignore them. It should be read by students in advanced public policy and public administration programs, who should find it helpful to see the technical solutions to all sorts of policy problems in a somewhat more realistic light.

Wann immer etwas in Politik und Verwaltung nicht so klappt, wie man es sich vorgestellt hat, und es keine einfachen Erklärungen gibt, greift man gern auf ‚Kultur‘ als *catch all*-Erklärung zurück. Das ist auch der Ausgangspunkt dieses Buches. Also Kultur, insbesondere deren Veränderungsresistenz (fehlende *cultural change*), als Erklärung für alle möglichen *Policy Failures* und gescheiterten Verwaltungsreformen (neuerdings z. B. Digitalisierung), aber auch für Brexit, Donald Trump oder Legitimationsdefizite moderner Staaten. Die wissenschaftliche Diskussion kämpft seit Jahren mit diesen Erklärungen, ohne dass eine überzeugende Kulturtheorie oder auch nur ein klares Konzept von Kultur sich durchgesetzt hätte. Ansätze aus der Organisations- und Institutionentheorie sind vielversprechend (siehe etwa Christensen, Lægreid & Røvik, 2020), aber sie sind alles andere als dominierend, und ihre praktische Relevanz ist fraglich.

Daher ist es umso interessanter, wenn ein aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen von der überragenden Bedeutung kultureller Faktoren überzeugter Praktiker sich dieses Themas annimmt. Denn das Besondere dieses Buches ist, dass es von einem Autor geschrieben ist, der u. a. als *Civil Servant* in verschiedenen britischen Ministerien, als Mitarbeiter im *Cabinet Office* und in der *Prime Minister's Strategy Unit* unter Tony Blair und seitdem als Manager in verschiedenen Non-Profit *Social Investment Institutions* über vielfältige praktische Erfahrungen verfügt, und der schon während seiner Zeit in der *Strategy Unit* an einem vielbeachteten Papier zur Bedeutung von Kultur beteiligt war (Knott, Muers & Aldridge, 2008).

Was können und sollten wir sowohl in theoretischer wie in praktischer Hinsicht aus diesem Buch lernen? Zunächst eine Warnung: Auch diesem Buch gelingt es nicht, den schwammigen und diffusen Kulturbegriff zu einem überzeugenden Konzept zu ordnen. Die theoretische Diskussion über Kultur und ihre Dimensionen wird eher sporadisch und nicht systematisch rezipiert, und das Buch versucht auch gar nicht ernsthaft, diese theoretischen Diskussionen voranzubringen. Aber dennoch liefert es überzeugende und illustrative Beispiele für die Bedeutung kultureller Faktoren bei der Formulierung und Durchsetzung staatlicher Politikinhalt, oder genauer für die Probleme, die entstehen, wenn man Kultur und Werte ignoriert. Das Buch ist damit eine lehrreiche und unterhaltsame Abrechnung mit allen möglichen gängigen technokratischen und managerialistischen Vorstellungen von Politik und Verwaltung.

Zunächst versucht der Autor im ersten Kapitel sein Konzept von *Culture and Values* kurz systematisch darzustellen. Er unterscheidet drei Dimensionen, nämlich (1) schriftliche und vor allem ungeschriebene Regeln, (2) Vorstellungen ‚*how the world works*‘, also wie und warum Menschen handeln und was sie dabei für fair und gerecht halten, und (3) ‚*practical and psychological shortcuts*‘, mit denen wir versuchen, Komplexität zu reduzieren. Diese Dreiteilung erinnert etwas an die klassische Unterscheidung der ‚Säulen‘ von Institutionen durch Richard Scott (regulativ, normativ und kognitiv; Scott, 2013), aber während der Autor klassische Policy-Forschung durchgängig rezipiert, fehlen Hinweise auf moderne Institutionen- und Organisationstheorien, oder z. B. auch auf Geert Hofstede oder *cultural theory*. Tatsächlich spielt seine Definition in der weiteren Argumentation aber auch keine große Rolle. Der Autor spricht immer wieder über ‚*culture and values*‘, ohne wirklich zu unterscheiden, was er jeweils genau damit meint. Die Konzepte sind für ihn ‚*overlapping and messy*‘. Ihn interessieren die unübersehbaren Auswirkungen dieser weichen Faktoren, und weniger ihre Abgrenzung und Definition.

Die weitere Struktur des eher schmalen Bandes ist klar und verständlich. Im ersten Teil geht es um Begründungen, warum Kultur und Werte für Politikinhalt relevant sind, im zweiten Teil um deren Einfluss auf politische Entscheidungen, insbesondere Wahlen und Fragen der Rechenschaftspflicht, und im dritten um Vorschläge, wie kulturelle Faktoren von *Policy Makern* berücksichtigt werden könnten und sollten (für *Policy Maker* gibt es keine gute Übersetzung, denn wie im angelsächsischen Sprachgebrauch üblich, sind damit sowohl Politikerinnen wie Bürokraten, aber auch andere zentral an politischen Prozessen beteiligte Akteure gemeint).

Im ersten Teil gibt es verschiedene Beispiele, vor allem aus UK, warum kulturelle Faktoren entscheidend dafür sind, ob und wie Politikinhalt wirken. Es geht um die Werte von *street level bureaucrats*, um die kulturellen Bedingungen von Legitimität (z. B. *Fairness* wichtiger als *Outcomes*), und um die Bedeutung grundlegender Werte (z. B. Gleichbehandlung), die wichtiger als demokratische Prozesse und Prozeduren und deren Ergebnisse für den Erfolg von Politikinhalt sind. Gleichzeitig können Regierungen gar nicht vermeiden, kulturelle Orientierungen der Bevölkerung zu beeinflussen. Da dies der Fall ist, so der Autor, sollten kulturelle und wertbasierte Voraussetzungen und Folgen von Politikinhalt bei deren Formulierung und Implementation viel bewusster wahrgenommen und problematisiert werden.

Im zweiten Teil wird es konkreter; es geht darum, wie Wahlverhalten und politische Präferenzen, aber auch Rechenschaftspflichten kulturell bestimmt sind. Die zentrale These ist, dass es nicht in erster Linie Politikinhalt sind, und auch nicht deren problematische Umsetzung, die das Wahlverhalten von Bürgerinnen und Bürgern be-

stimmen, sondern viel grundlegendere kulturelle Werte. Politikinhalt sind allenfalls *value signals*, die signalisieren was für richtig und wichtig gehalten wird. Stephen Muers belegt das mit verschiedenen Beispielen und macht sich u. a. über Politikstrategien lustig, die meinen, dass Wahlen durch Wahlprogramme mit hunderten von Seiten und Angeboten entschieden werden. Das Gleiche gilt für detaillierte Evaluationen von *Policies*, ‚the causal link runs from values to assessments of facts, not the other way round‘ (Muers, 2020, p. 89). Werte und kulturelle Normen, die durch Politikinhalt signalisiert werden, sind also wichtiger als technokratische Kosten-Nutzen-Argumente – eine Lehre, die z. B. in Deutschland bei der Begründung und Umsetzung der Hartz-Reformen sträflich vernachlässigt wurde.

Im dritten Teil geht es dann um praktische Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen. Muers argumentiert, dass Narrative und Symbole für den Erfolg von *Policies* wichtiger sind als technische Erklärungen und Berechnungen, und dass diese Aspekte in den Curricula von *Public Policy*-Programmen daher eine entsprechende Rolle spielen sollten. Eher konventionell argumentiert er für mehr dezentrale Verantwortung (aus britischer Sicht offenkundig ein großes Problem), und für die Beachtung kultureller Perspektiven bei der Veränderung und insbesondere Konstruktion neuer Organisationen, also ‚*institution building as policy tool*‘. Und schließlich nimmt er sich noch einmal der Bedeutung von Analysen und Evaluationen an, indem er die vielen technokratischen Illusionen des *evidence-based policy-making* unterhaltsam auseinandernimmt.

Muers ist kein grundsätzlicher Skeptiker managerialer Politik und Verwaltung, aber er zeigt die inhärenten Grenzen, Widersprüche und ‚blinden Flecken‘ einer solchen Politik. Das gelingt ihm besonders gut, weil er über viele Jahre Erfahrung in einem System gemacht hat, das Kultur und Werte technokratischer Politik naiv und unreflektiert propagiert hat. Auch wenn das Buch vor allem auf britischen Beispielen beruht, ist es für uns relevant, denn diese rationalistischen Weltbilder sind vermutlich immer noch dominant, auch wenn die Zahl der Bewunderer des UK als Beispiel besonders gelungener und nachahmenswerter Reformen in der letzten Zeit vermutlich abgenommen hat. Das Buch bringt für die konzeptionelle und theoretische Diskussion der Geltung kultureller Faktoren wenig, aber es liefert interessante Beispiele für deren Bedeutung. Gelesen werden sollte es vor allem von Studierenden in fortgeschrittenen *Public Policy* und *Public Administration*-Programmen, denen es helfen sollte, die technischen Lösungen aller möglichen *Policy*-Probleme in einem etwas realistischeren Licht zu sehen.

Literatur

- Christensen, Tom, Lægreid, Per, & Røvik, Kjell A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge (2nd ed.).
- Knott, David, Muers, Stephen, & Aldridge, Stephen (2008). *Achieving culture change: A policy framework: A discussion paper by the strategy unit*. London: Cabinet Office, Strategy Unit.
- Scott, W. Richard (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage.

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: jann@uni-potsdam.de.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Graycar, Adam (Ed.) (2020). *Handbook of Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 512 pp. ISBN: 978 1 78990 090 3.

Zusammenfassung

Das Handbook of Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration wird ein zentrales neues Nachschlagewerk sein für Wissenschaftler*innen, die öffentliche Verwaltungsforschung und Korruptionsstudien zu verbinden suchen. Der Band befasst sich mit dem Kontext der öffentlichen Verwaltung, seinem Wandel und den jeweiligen Auswirkungen auf Korruptionsrisiken; er untersucht Korruptionsfragen nach Politikfeldern und bietet damit einen neuartigen, von der Politik- und Verwaltungsforschung inspirierten Ansatz für Korruptionsstudien; er bietet eine internationale Übersicht von Anti-Korruptionsreformen aus zwölf Ländern; und er endet mit innovativen Diskussionen zu Erfahrungswerten und Erfolgsfaktoren der Korruptionsbekämpfung sowie mit Schlüsselkonzepten wie „Interessenkonflikten“ und „Integrität“ in der öffentlichen Verwaltung. Das Handbuch entwickelt abschließend Vorschläge, wie die Korruptions- und öffentliche Verwaltungsforschung sich gegenseitig weiter inspirieren und informieren können, insbesondere in Bezug auf die Messung von Korruption und die Auswirkungen von institutionellen Arrangements und Managementpraktiken in der öffentlichen Verwaltung.

The Handbook of Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration will be an essential new reference for research that seeks to bridge interest in public administration and corruption. It is a most welcome addition that sits at the intersection of edited collection on corruption such as the Handbooks of Political Corruption and the Economics of Corruption (Heywood, 2015; Rose-Ackerman, 2006), on the one hand, and Handbooks of Public Management, Public Administration and Public Policy (Ferlie, Lynn & Pollitt, 2007; Goodin, Moran & Rein, 2008; Peters & Pierre, 2012; Ongaro & van Thiel, 2018) and more specialised texts on Public Service Ethics (Bowman & West, 2018).

Following an introduction by Adam Graycar on the importance of studying corruption in public administration, the volume explores the issue across four parts, 32 chapters and nearly 500 pages. The first part focuses on ‘public administration and its vulnerabilities’ to corruption. It addresses the impact of the changing context of public administration, for instance, the role of ‘megatrends’ such as the rise of digital networks, social media and big data (Zeger van der Wal), corruption risks involved in policy-making and implementation (Michael Howlett), and, more specifically, the dangers emanating from the infiltration of public administration by organised crime networks (Russell G. Smith, Tony Oberman and Georgina Fuller).

The most important chapter in the first part is, arguably, the development of a typology of anti-corruption instruments (Jean-Patrick Villeneuve, Giulia Mugellini and Marlen Heide). The typology is based on theories of policy tools and instruments (Howlett, 2010) and, hence, lends a specific public policy and administration perspective to the analysis of international and national anti-corruption convention and regimes. The typology will be valuable for future research in that it provides a systematic framework for the analysis of anti-corruption reforms at the country and sectoral levels (see below).

The second part examines corruption issues at the level of policy sectors, providing an innovative approach to corruption studies that has much to benefit from public policy and administration research. Studies of corruption have increasingly criticised the cross-national study of corruption without, sufficiently, taking into account that corruption varies greatly within countries across levels of government, policy sectors and institutions (Heywood, 2017). Mark Pyman expertly lays out the rationale for the study of corruption by sector and provides a framework for application (for further detail, see also the very detailed web site *Curbing Corruption*).

The subsequent chapters present a mix of sectoral studies ranging from healthcare to taxation, education, environmental protection, police and local government. The chapters vary in focus. For example, the chapter on corruption in the police and law enforcement focuses on the measurement of police integrity (Sanja Kutnjak Ivkovic), the chapter on education provides a detailed account of corruption issues in the higher education sector (Stephen Heyneman), and the study of the tax administration provides a hands-on approach of how the analysis of business processes can help identify and fix corruption risks (Tuan Minh Le and Beytullah Sarican).

The third part of the volume presents case studies of corruption from around the world. It combines developing countries (e. g. Ghana and Uganda), major emerging economies (e. g. China and India) and developed countries (e. g. Australia), examples from Western Europe (e. g. the Netherlands) and post-communist Europe (e. g. Croatia and Lithuania) as well as international leaders of anti-corruption reform (e. g. Singapore) to draw lessons across countries.

The case studies provide a helpful starting point for anybody who wants to learn more about corruption and anti-corruption reforms in individual countries. The case studies do not follow a shared framework to allow for comparability across cases. Yet they help shed light on different aspects of corruption and anti-corruption reform. The Mexican case, for example, pays more attention to variety of corruption problems and the role of organised crime and drug cartels. Other case studies such as Lithuania focus on the effectiveness of anti-corruption reforms, while the Ukrainian case study takes a broader perspective on public administration reform and its relevance for the fight against corruption.

The last part of the handbook addresses ‘responses to corruption in public administration’. It contains some of the most innovative chapters of the volume. Following an evaluation of ‘what works’ in anti-corruption reform from a global perspective, contributions zoom in on issues of defining and regulating conflict of interest, establishing effective whistleblowing systems and drawing lessons from criminological theory for the study of corruption in public administration.

The two chapters by Leo Huberts and André van Montfort and by Nikolas Kirby provide a fitting conclusion to the volume. They focus on the concept of integrity and

approaches to ethics and integrity management in public administration. They resonate with a wider shift of research away from the concept of corruption, including its negative connotation, to more positive concepts of integrity and public service ethics. For students of public administration, this shift is intuitive insofar as concepts of public service motivation (Perry & Wise, 1990), public values (Beck-Joergensen & Bozeman, 2007) and public service ethos (Rayner, Williams, Lawton & Allinson, 2011) are foundational for the study of public administration and management. In short, corruption research has potentially much to learn from public administration – and vice versa.

Overall, the volume, therefore, establishes a valuable bridge between different areas of social science inquiry. This being said, the range of pillars connecting the bridge between corruption and public administration could be extended and the handbook provides the basis for it. First, from the point of view of public administration and public management research, the volume pays conspicuously little attention to the relation between models of public administration and corruption. Max Weber, one of the founding fathers of the study of public administration, was prominently concerned with questions of public service ethics. Indeed, a Weberian bureaucracy remains the ideal model of bureaucracy to contain corruption in developing and developed countries (Rauch & Evans, 2000).

Alternative models of bureaucracy such as the New Public Management are referred to by individual chapters. For instance, Elizabeth David-Barrett stresses the multiplication of conflicts of interest of public officials as a result of the changing boundaries between public and private sector following the implementation of New Public Management reforms.

Yet, wider questions regarding the relation between models of public administration, corruption, ethics and integrity in the public service remain on the agenda for future research. If Weberian bureaucracies are associated with less corruption in the public sector, which areas of management are most relevant? Do recruitment and selection chiefly determine the level of corruption in a country, sector or institution? What is the role of wage levels and salary management practices? Does performance management facilitate or help curb corruption? Are Weberian bureaucracies equally effective in containing corruption and promoting integrity in Western developed democracies and in developing countries?

We still know little about these questions. James Rauch and Peter Evans' (2000) foundational study of bureaucracy, economic growth and corruption pointed to the importance of merit recruitment and permanent tenure (see also Dahlstroem, Lapuente & Teorell, 2012). More recent research by Christian Schuster, Jan-Hinrik Meyer-Sahling and Kim S. Mikkelsen (2020) confirmed that merit recruitment is associated with less corruption in the public service in developing countries. By contrast, the finding does not extend to OECD countries. Moreover, the role of employment terms is ambivalent. In developing countries, employment on the basis of permanent contracts is sometimes but not always associated with less corruption. In OECD countries, they do not find a significant association between permanent employment contracts and corruption.

Conversely, from the perspective of corruption studies, public administration research would arguably benefit from further discussion of the concept and measurement of corruption and integrity. The introduction by Graycar as well as several chapters discuss the complexity and multiple forms and faces of corruption. Yet, corruption is inherently difficult to measure. Corruption Perception Indices (CPI) such as Transpar-

ency International's CPI have helped put the problem of corruption onto the agenda of academic research, international organisations, policy makers and advocacy groups. Yet, the focus on perception and on country level estimates also turns these indices into unreliable measurement tools.

Recent corruption research has come up with alternative measures of corruption. For instance, Mihaly Fazekas and colleagues examine public procurement data to identify 'red flags' in the procurement process and link them to the lack of competition and the recurrent award of contracts to the same companies. Given the public availability of procurement data, this indicator allows for comparison across countries both in Europe and in developing countries (Fazekas, Toth & King, 2016; David-Barrett, Fazekas, Hellmann, Mark & McCorley, 2020), across sectors and across time and is surely more reliable than country wide perception indices.

Where administrative data is unavailable, corruption researchers have borrowed from behavioural economics to conduct lab or lab-in-the-field experiments in order to generate new measures of honesty and corruption. Aasmus L. Olsen, Frederik Hjorth, Nikolaj Harmon and Sebastian Barfort (2019) have recently introduced this approach to the study of public administration. They apply the paradigmatic die-roll game (Fischbacher & Foellmi-Heusi, 2013) to study behavioural honesty among students who seek employment in the public sector. In the game, subjects are asked to roll a die in a cup. They then receive a payment based on the number they rolled. For instance, for a 1 they receive 1 money unit, for a 2 they receive 2 money units and so on. Critically, only the subject knows precisely what number he or she has rolled. Dishonest reporting is not punished nor can it be observed by the experimenter. Income-maximising individuals therefore have an incentive to report the number that gives them the highest monetary reward.

The die-roll game does not allow for the identification of dishonest behaviour at the individual level. However, it is informative at the aggregate level. If all subjects report honestly, we expect an equal distribution of the numbers from 1 to 6. If the actual distribution of numbers differs, it must be down to cheating by the participants of the die-roll game.

Behavioural games of this kind have traditionally been used in lab environments with student populations. However, they have recently been applied to study behavioural honesty of 'real' public servants (Meyer-Sahling, Mikkelsen, Schuster, Seim & Sigman, 2021) and, by implication, shed new light on the challenge of measuring unethical behaviour in the public service.

The reliance on administrative data and the design of behavioural games may not always be available to public administration researchers. The chapter by Kutnjak and Ivkovic on police integrity stands out in the volume insofar as it presents a survey instrument to measure unethical behaviour of public servants. Surveys suffer from a number of measurement challenges, in particular, the problem of social desirability bias. Because corruption shares a negative connotation and admission to corrupt behaviour, usually, implies the initiation of disciplinary and even criminal proceedings, survey respondents in the public service have little incentive to answer questions about corruption truthfully.

Recent advances in survey design have sought to address these problems. In particular, sensitive survey techniques (e. g. Oliveros, 2016) such as list experiments (so-called item count techniques) protect respondents and therefore raise the prospect of

generating more truthful answers from public servants about their own experience with corruption and the prevalence of corruption in the public service.

In sum, corruption research has much to offer for research in public administration and vice versa. The volume presents a valuable and essential source for everyone interested in the study of corruption, ethics and integrity in public administration.

References

- Beck-Jørgensen, Torben B. & Bozeman, Barry (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39 (3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>.
- Bowman, James S. & West, Jonathan P. (2018). *Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities*. London: Routledge.
- Dahlström, Carl, Lapuente, Victor & Teorell, Jan (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65 (3), 656-668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>.
- David-Barrett, Elizabeth, Fazekas, Mihaly, Hellmann, Olli, Mark, Lili & McCorley, Ciara (2020). Controlling corruption in development aid: New evidence from contract-level data. *Studies in Comparative International Development*, 55 (4), 481-515. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09315-4>.
- Fazekas, Mihaly, Toth, Istvan J. & King, Lawrence P. (2016). An objective corruption risk index using public procurement data. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22 (3), 369-397. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>.
- Ferlie, Ewan, Lynn Jr., Lawrence E. & Pollitt, Christopher (Eds.) (2007). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischbacher, Urs & Föllmi-Heusi, Franziska (2013). Lies in disguise—an experimental study on cheating. *Journal of the European Economic Association*, 11 (3), 525-547. <https://doi.org/10.1111/jeea.12014>.
- Goodin, Robert E., Moran, Michael & Rein, Martin (Eds.) (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Heywood, Paul (Ed.) (2015). *Routledge Handbook of Political Corruption*. London: Routledge.
- Heywood, Paul M. (2017). Rethinking corruption: Hocus-pocus, locus and focus. *Slavonic and East European Review*, 95 (1), 21-48. <https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021>.
- Howlett, Michael (2010). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Mikkelsen, Kim S., Schuster, Christian, Seim, Brigitte & Sigman, Rachel (2021). *The Organizational Determinants of Honesty in Public Service: Behavioral Evidence from 3,500 Public Servants in Asia and Africa*. Paper presented at IRSPM Conference, April 2021.
- Oliveros, Virginia (2016). Making it personal: Clientelism, favours and personalisation of public administration in Argentina. *Comparative Politics*, 48 (3), 373-391. <https://www.jstor.org/stable/i24886025>.
- Olsen, Aasmus L., Hjorth, Frederik, Harmon, Nikolaj & Barfort, Sebastian (2019). Behavioral dishonesty in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29 (4), 572-590. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy058>.
- Ongaro, Edoardo & Van Thiel, Sandra (Eds.) (2018). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Perry, James L. & Wise, Lois (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50, 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon (Eds.) (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*, 2. Ed. London/Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Rauch, James E. & Evans, Peter B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75 (1), 49-71. doi:10.1016/S0047-2727(99)00044-4.

- Rayner, Julie, Williams, Helen M., Lawton, Alan & Allinson, Christopher W. (2011). Public service ethos: Developing a generic measure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (1), 27-51. doi:10.1093/jopart/muq016.
- Rose-Ackerman, Susan (Ed.) (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schuster, Christian, Meyer-Sahling, Jan-Hinrik & Mikkelsen, Kim S. (2020). (Un) principled principals,(un) principled agents: The differential effects of managerial civil service reforms on corruption in developing and OECD countries. *Governance*, 33 (4), 829-848. <https://doi.org/10.1111/gove.12461>.

Contact the author:

Prof. Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Professor of Political Science, The University of Nottingham, Faculty of Social Sciences, University Park, Nottingham, NG7 2RD, UK, email: j.meyer-sahling@nottingham.ac.uk.

Joshua Philipp Elsässer

Patz, Ronny & Goetz, Klaus H. (2019). *Managing Money and Discord in the UN. Budgeting and Bureaucracy*. New York, NY, USA: Oxford University Press. Hardback, 272 Seiten, ISBN: 9780198838333.

Abstract

How does budgeting work for international organizations within the United Nations system? What role do states as complex principals and international bureaucracies as complex agents play within budgeting processes? By providing four case studies on the UN, ILO, UNESCO, and WHO, the authors of “Managing Money and Discord in the UN – Budgeting and Bureaucracy” offer valuable insights on budgeting and its procedures in the UN System of organizations. Their findings demonstrate that despite global financial crisis and significant structural changes in global politics, the core budget routines of international organizations have remained relatively stable over the past decades. However, with vested interests of powerful member states, complementary financial arrangements outside the core organizations, diverging intra-organizational priorities, or the rise of philanthropy and voluntary contributions, complexities for both principals and agents have increased, which ultimately put the capacity of international bureaucracies to maintain budgetary routines at risk. By bridging the gap between related, but distinct disciplines within political science, the concept of budgeting put forward in this book is equally important for the study of International Relations, International Public Administrations, Political Economy, and Public Policy.

Wie stellen internationale Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen (UN) ihr Budget zusammen? Welche Rolle spielen dabei Staaten, als Auftraggeber, und internationale Bürokratien, als Beauftragte, innerhalb des Budgetierungsprozesses? Diesen Schlüsselfragen versuchen die Autoren Ronny Patz, Postdoctoral Research Fellow, und Klaus H. Goetz, Professor für Politische Systeme und Europäische Integration, beide tätig am Geschwister Scholl Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, in ihrer Monographie mit dem Titel „Managing Money and Discord in the UN – Budgeting and Bureaucracy“ zu beantworten.

Das Buch untergliedert sich in eine Einführung zu den wesentlichen theoretischen und konzeptionellen Grundlagen zur Thematik sowie einem historischen Überblick zu Budgets und Budgetierungsprozessen innerhalb des UN-Systems (Kapitel 1-3), gefolgt von einer Darlegung der angewandten Methoden und des Forschungsdesigns (Kapitel 4). Im Hauptteil des Buches werden vier internationale Organisationen (IOs) aus dem System der Vereinten Nationen (die UN, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) und Weltgesundheitsorganisation (WHO)) auf deren Budgetierung und Budgetierungsprozesse hin in einem Fallstudiendesign analysiert (Kapitel 5-8). Zuletzt werden Schlüsselergebnisse zusammengefasst und hinsichtlich ihrer empirischen und theoretischen

Relevanz diskutiert (Kapitel 9), bevor das Werk mit einem Fazit zu bestehenden und zukünftigen Komplexitäten und Reformansätzen der Budgetierung innerhalb des UN-Systems schließt (Kapitel 10).

Budgetierung als Phänomen innerhalb der Politikwissenschaft wird in verschiedenen Subdisziplinen und Forschungsfeldern untersucht. Mit einem Fokus auf das System der Vereinten Nationen, und damit auf der internationalen Ebene ist das Buch nicht nur für die Literatur der Internationalen Beziehungen von Bedeutung, sondern hat auch für die Forschung zu Politischer Ökonomie, die Policy-Forschung sowie zu Internationalen Bürokratien Relevanz. Neben einem empirischen sowie theoretisch-konzeptionellen Beitrag leisten die Autoren in dieser Hinsicht auch einen Beitrag zur Intradisziplinarität innerhalb der Politikwissenschaft. Im Folgenden werden zunächst einige konzeptionelle Punkte des Buches aufgegriffen und daraufhin die wichtigsten empirischen Ergebnisse resümiert.

Beim Begriff „Budgetierung“ sprechen sich die Autoren für ein dynamisches Verständnis aus, definiert als ein Akt wiederholter Delegation unter der Bedingung fragmentierter, heterogener Interessen. An diese Definition anknüpfend, entwickeln sie auch das Verständnis von Staaten und internationalen Bürokratien, die bedingt durch das institutionelle Design internationaler Organisationen innerhalb der UN als die wichtigsten Akteure bezüglich Budgetierung und Budgetierungsprozessen im Fokus der Arbeit stehen. Hergeleitet aus der Prinzipal-Agenten-Theorie werden Staaten und internationale Bürokratien, hier internationale Vertragssekretariate, aufgrund inhärent divergierender Präferenzen als komplexe Auftraggeber (*complex principals*) und komplexe Beauftragte (*complex agents*) angesehen. In dieser Hinsicht wenden sich die Autoren von einem klassischen Verständnis von Staaten und Bürokratien als unitäre Akteure ab. In der Konzeptualisierung dieser Akteure, deren Zusammenspiel bei Budgetierungsangelegenheiten auf verschiedenen politisch-administrativen Ebenen sowie der Identifizierung beobachtbarer Implikationen im Hinblick auf möglich Outcomes von Budgetierungsprozessen (Prozeduralisierung, Routinisierung und Budgetsegmentierung) besteht daher ein wesentlicher theoretischer Beitrag des Buches. Mit einem besonderen Fokus auf internationale Vertragssekretariate gehen die Politikwissenschaftler ferner der Frage nach, welche Rolle diese bei Budgetierungsprozessen und administrativen Routinen innerhalb ihrer zugehörigen IO spielen. Es stellt sich die Frage, welche Motive und Interessen internationale Bürokratien bei Budgetierungsprozessen innerhalb IOs verfolgen. Und warum ist der Grad relativer Autonomie einiger internationaler Vertragssekretariate in der Beziehung zwischen Staaten und Bürokratien in manchen IOs höher als in anderen?

Für eine empirische Analyse von Budgetierung und Budgetierungsprozessen innerhalb der Vereinten Nationen identifizieren die Autoren vier internationale Organisationen (die UN, ILO, UNESCO und WHO), die in einem Fallstudiendesign unter Anwendung vorwiegend qualitativer Forschungsmethoden untersucht werden. Die Auswahl dieser IOs erfolgt als Resultat einer initial durchgeführten komparativen Analyse der IOs des UN-Systems unter Berücksichtigung mehrerer Kriterien (z. B. verfügbare Datenlage zu Budgets, vergleichbare Budgetroutinen). Die Autoren legen folgende Befunde vor: Trotz einschneidender systemischer Veränderungen innerhalb der internationalen Politik sowie wiederkehrenden Finanzkrisen blieben die formellen Budgetierungsprozesse innerhalb des UN-Systems über die letzten Jahrzehnte weitgehend unverändert. Auch die Routinen der Bürokratien hinsichtlich Budgetierung erwiesen sich als überwiegend beständig. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass internationale Bü-

rokratien grundsätzlich dazu in der Lage sind, Budgets im Zeitverlauf effektiv zu erstellen und zu verabschieden. Dennoch bestehen Hürden, die den Prozess der Budgetierung hinsichtlich bürokratisch-administrativer Routinen wiederholt erschweren: Zum einen ist hier eine asymmetrische Kontrolle über Budgetierungsfragen einzelner Staaten in IOs zu nennen, eine mangelnde Kohärenz innerhalb einzelner Staatengruppierungen hinsichtlich gemeinsamer programmatischer und finanzieller Prioritäten (z. B. die *Geneva Group* oder die Gruppe der 77 (G77)) oder eine Verschiebung hin zu freiwilligen Zuwendungen und philanthropischen Geldgebern (wie z. B. im Fall der WHO) vor dem Hintergrund potentiell abnehmender oder stagnierender Beiträge von IO-Mitgliedstaaten. Zum anderen werden interne, divergierende Interessen, regionale Unterschiede, sektorale Unterteilungen oder geographische Dezentralisierungsprozesse innerhalb der Bürokratien als weitere Barrieren für alle vier Fallstudien festgestellt.

Ferner bildet die Ausgestaltung der Budgets lang bestehende politische Kompromisse und Machtstrukturen innerhalb verschiedener IOs des Systems der Vereinten Nationen ab, die aufgrund sich wandelnder Interessen und Prioritäten von Staaten und Bürokratien gleichermaßen die Komplexität von Budgetierungsprozessen signifikant erhöhen. Dies kann die Segmentierung bestehender Budgets zur Folge haben, die sich hin zu neuen und weitgehend unabhängigen Prozessen entwickeln (wie z. B. im Fall von *UN Peacekeeping*), oder es entstehen neue Treuhandfonds, die außerhalb des Kernbudgets betreffender IOs verwaltet werden. Letztlich stellen die Autoren zwar fest, dass lang bestehende, in bürokratische Routinen eingebettete Machtverhältnisse noch immer eine bedeutende Rolle für die Budgetierung von IOs spielen, sich jedoch neue und innovative Praktiken abseits des Kernbudgetierungsprozesses aufgrund unterschiedlicher Präferenzen einzelner Mitgliedstaaten oder einem komplizierten Beziehungsgefüge zwischen Auftraggebern und Beauftragten gebildet haben. Letztere haben einen bedeutenden Einfluss auf die Erstellung und Implementierung von Budgets in IOs, indem sie für verlässliche Routinen sorgen. Jedoch sei der Einfluss internationaler Bürokratien nicht zwingend genug, um die Dynamik globaler Politik lenken zu können.

Durch die Analyse von Budgetierung und Budgetierungsprozessen innerhalb des UN Systems liefert das Buch auch spannende Denkanstöße zum Fortbestand von IOs in Zeiten, die von der Anfechtung internationaler Institutionen und dem Rückzug vom Multilateralismus einiger, für die Vereinten Nationen wichtiger (Geldgeber-) Staaten in der internationalen Politik geprägt sind. Ehemalige Vorantreiber internationaler Kooperation werden nun zu Bremsern und betreiben eine Politik des politisch-ökonomischen Isolationismus (wie z. B. die USA). Es stellt sich die Frage, inwiefern bei der durch die Autoren festgestellten Komplexität von Budgetierungsprozessen unter Berücksichtigung der Interessenheterogenität beteiligter Akteure (Staaten und internationale Bürokratien) letztendlich eine Integration internationaler Kooperation und Stärkung von IOs zu erwarten ist oder internationale Zusammenarbeit innerhalb IOs letztlich aufgrund von Sonderinteressen einzelner Staaten an Relevanz und Einfluss verliert, wenn der Nutzen kooperativen Verhaltens als gering eingeschätzt wird.

Anschrift des Autors:

Joshua Philipp Elsässer, Universität Potsdam, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachgebiet Internationale Beziehungen, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: jelsaess@uni-potsdam.de.



Cita Wetterich, Erik Plänitz

Systematische Literaturanalysen in den Sozialwissenschaften

Eine praxisorientierte Einführung

2021 • 127 Seiten • Kart. • 19,90 € (D) • 20,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-2430-7 • eISBN 978-3-8474-1568-8

Literaturrecherchen sind Grundlage und Ausgangspunkt guten wissenschaftlichen Arbeitens. Oft beruhen sie jedoch auf einer subjektiven Auswahl. Die in der Sozialwissenschaft neue „Systematische Literaturanalyse“ sorgt durch die konsequente Anwendung eines Algorithmus und durch Variablenvergabe für mehr Objektivität und Transparenz. Diese Einführung in die datenbankgestützte Methode bietet Studierenden in Bachelor- und Master-Studiengängen das theoretische und praktische Handwerkszeug.

Der theoretischen Einführung mit Vorstellung der Entwicklung der Methode in der Medizinwissenschaft, folgen demnach eine Einführung in die notwendige Software und Literaturdatenbanken. Hierbei werden die Leser*innen schrittweise durch die Erstellung einer systematischen Literaturanalyse geführt. Hinweise zur Benutzung und eventuelle Fallstricke werden aufgezeigt und Lösungsansätze vorgeschlagen.

www.shop.budrich.de

- **Allgemeines:**

„dms – der moderne staat“ veröffentlicht im Aufsatzteil grundsätzlich nur Originalarbeiten. Mit der Einsendung des Manuskripts erklärt die Autorin/der Autor, dass ihr/sein Beitrag nicht (auch nicht in Teilen) bereits an einem anderen Ort erschienen oder zur Veröffentlichung vorgesehen ist.

„dms – der moderne staat“ wendet das Verfahren der anonymen Begutachtung an. Jedes Manuskript wird wenigstens zwei Gutachter(inne)n vorgelegt. Name und Anschrift/Telefonnummer/E-Mail-Adresse der Autorin/des Autors sollten also nur auf einem gesonderten Deckblatt bzw. im Anschreiben stehen. Auffällige Selbstzitate und Anmerkungen sind zum Zeitpunkt der Begutachtung zu vermeiden, um die Anonymität der Autorin/des Autors zu wahren. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Empfehlungen kann die Redaktion die Anonymität nicht verbürgen.

- **Einsendung von Manuskripten:**

Manuskripte sind der Redaktion (dms@hertie-school.de) nur in elektronischer Form (per E-Mail oder Datenträger) zuzusenden. Die Zusendung in Print-Form ist nicht erforderlich. Manuskripte können in allen gängigen Textverarbeitungsprogrammen übermittelt werden. Manuskripte sollen den Umfang von 8000 Wörtern nicht überschreiten.

Die Zeitschrift enthält verschiedene Rubriken, von allgemeinen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte und auch Kontroversen. Der Umfang kann zwischen 4000 und 8000 Wörtern variieren.

Nähere Hinweise zur Anfertigung der Manuskripte unter <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines>



Andreas Ette, Sophie Straub, Martin Weinmann, Norbert F. Schneider (Hrsg.)

Kulturelle Vielfalt der Verwaltung

Repräsentation und Wahrnehmung von Diversität im öffentlichen Dienst in Deutschland

Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55

2021 • 277 Seiten • Hc. • 59,90 € (D) • 61,60 € (A)

ISBN 978-3-8474-2454-3 • eISBN 978-3-8474-1733-0

Der demografische und soziale Wandel stellt öffentliche Arbeitgeber zunehmend vor personalpolitische Herausforderungen. Neben der Auseinandersetzung mit einer alternden Belegschaft führen auch neue Geschlechterrollen und mehr kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie erstmals umfassend die kulturelle Diversität der Bundesverwaltung in Deutschland.

www.shop.budrich.de