

Verwaltungsdigitalisierung und ihre Missverständnisse: Mehrdimensionale Problem-Lösung-Konstellationen im organisationalen Wandel

Irina Zakharova¹, Stefanie Büchner

Zusammenfassung: Digitalisierung ist eines der zentralen Themen bei der Reorganisation öffentlicher Verwaltungen. Diverse Forschungen und Praxisberichte zeigen jedoch, dass die Digitalisierungsprozesse häufig kompliziert verlaufen und nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen. In diesem Papier diskutieren wir, was die Komplexität der Digitalisierung in öffentlichen Verwaltungen ausmacht. Da das Ziel von Verwaltungsdigitalisierung üblicherweise die Lösung eines Verwaltungsproblems darstellt, beschreiben wir sie als mehrdimensionale Problem-Lösung-Konstellationen. Am Beispiel einer empirischen Untersuchung in einer Einbürgerungsstelle zeigen wir, wie diese Konstellationen sich aus gesellschaftlichen Erwartungen, heterogenen Akteuren mit ihren Problem- und Lösungsvorstellungen, der Differenz von Erwartungen und Handlungen sowie technologischen Systemen mit eingeschriebenen Problem-Lösungsvorstellungen zusammensetzen. Entlang dieser Dimensionen öffnen sich Konfliktlinien, die zu typischen Missverständnissen führen und die öffentliche Verwaltung in ihrer Aufgabe der Daseinsvorsorge grundlegend herausfordern.

Schlagwörter: Digitalisierung, Problem-Lösung-Konstellationen, Data Work, Missverständnisse, öffentliche Verwaltung

Misunderstanding digitalisation in the public sphere: multidimensional problem-solution-constellations of organisational change

Abstract: Digitalisation is one of the central topics in the reorganisation of the public sector. Current research and practitioners, however, report that digitalisation processes are complex and often do not lead to the desired results. In this paper, we discuss what makes digitalisation in public organisations so complex. Since the goal of administrative digitalisation is usually to solve an administrative problem, we understand digitalisation of the public sector as multidimensional problem-solution constellations. Drawing on an empirical study in a naturalisation office, we show how these constellations are composed of societal expectations, heterogeneous actors with their ideas of problems and solutions, tensions between expectations and actions, as well as technological systems with inscribed problem-solution ideas. Along these dimensions, typical lines of conflict open up, leading to misunderstandings and ultimately strongly challenging public administration in its task of welfare provision.

Keywords: Digitalisation, Data Work, Problem-Solution-Constellations, Misunderstandings, public sector

1 Korrespondierende Autorin

1 Einleitung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zählt zu den aktuell größten Herausforderungen der Modernisierung des Sozialstaats. Informationssysteme werden hierbei als zentrale Steuerungsinstrumente künftiger Verwaltungen imaginiert (Einhaus & Klenk, 2024), die verschiedene Potenziale (Büchner, 2023) der Digitalisierung wie etwa Resilienz, Beschleunigung, Effizienz und Leistungszugänglichkeit realisieren sollen. Prozesse der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland wie Bereitstellung eines digitalen Zugangs zu einzelnen Leistungen, etwa zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), elektronische Aktenführung (E-Akte), Entwicklung neuer Interaktions- und Kommunikationsformen in- und außerhalb öffentlicher Organisationen (Distel, 2016; Gräfe, 2024; Männle & Witt, 2023) werden in der Forschungsliteratur als Verwaltungsreform diskutiert (Mergel, 2019). Gerade in fallförmigen Organisationen, also in Organisationen, die primär an und mit Fällen arbeiten, halten sie besondere Herausforderungen bereit (Büchner et al., 2026). Jedoch mangelt es bei diesen Reformvorhaben in der Praxis häufig an strategischer Ausrichtung (Lemke et al., 2021) und sie werden auf ihre technologischen Bestandteile reduziert.

Solch ein technosolutionistischer Ansatz (Morozov, 2013) geht von der Annahme aus, dass Digitalisierungsprozesse potenziell erfolgreiche Lösungsansätze für verschiedene soziale Probleme darstellen können. Empirische Studien über Digitalisierungsprozesse in unterschiedlichen Bereichen des öffentlichen Sektors weisen jedoch auf eine hohe Heterogenität an Erfahrungen von beteiligten Akteuren hin (Allhutter et al., 2024; Broomfield & Reutter, 2022; Kaun et al., 2023; Zakharova et al., 2024). Studien zur Digitalisierung der Sozialleistungen (Büchner & Gall, 2023; Lehtiniemi, 2023), öffentlicher Bildung (Brüggemann, 2021; Jarke et al., 2022), sozialem Wohnen (Kaun & Liminga, 2023) sowie Krankenpflege und Medizin (Männle, 2023) zeigen nicht nur positive Ergebnisse von Digitalisierungsprozessen. Sie illustrieren ebenso problematische Entwicklungen, von der Verschiebung der Verwaltungsaufgaben auf die Bürger*innen im Sinne des „self-service“ (Pors & Schou, 2021) hin zu verschärften Überwachungs- und Kontrollpraktiken in Strukturen öffentlicher Daseinsvorsorge (Zakharova et al., 2024).

Damit diese problematischen Entwicklungen in der Forschung und Praxis adressiert werden können, ist es essenziell, die Komplexität und Heterogenität der Digitalisierungsprozesse innerhalb öffentlicher Verwaltungen in den Blick zu nehmen. Bislang besteht in der Digitalisierungsforschung jedoch weiterhin Bedarf an soziologischen und soziotechnischen Analyseheuristiken für die Auseinandersetzung mit den Komplexitäten der Digitalisierung. Dieses Forschungsdesiderat ist u. a. auf die relativ isolierten Diskurse sozialwissenschaftlicher Teildisziplinen zurückzuführen (Maasen & Passoth, 2020) und wird im vorliegenden Beitrag adressiert. Besonders sichtbar werden die Komplexitäten der Digitalisierung in digitalen Reorganisationsprozessen wie etwa der Einführung der E-Akte in Behörden, denn sie setzen Probleme und Lösungen in Organisationen neu in Beziehung zueinander. Dieser Beitrag nimmt die Kompliziertheit (Männle, 2023, S. 380) digitaler Reorganisationsprozesse als Ausgangspunkt der Analyse. Wir gehen davon aus, dass Akteure diese Reorganisationen nicht abstrakt planen, durchführen, erfahren und bewerten, sondern dass in diesen Prozessen Schemata von Problemen und Lösungen eine maßgebliche Rolle spielen. Deshalb fragt dieser Beitrag, wie Probleme und Lösungen in der Deutung digitaler Reorganisationsprozesse verknüpft werden. Wir argumentieren, dass die Form der Verknüpfung von Problemen mit

Lösungen als eine Art Grammatik Aufschluss über die Komplexitäten und damit auch die Spannungen und systematischen Missverständnisse der digitalen Reorganisationsprozesse gibt. Entsprechend greift der vorliegende Beitrag auf Forschungen zu Konstruiertheit sozialer Probleme und Perspektiven organisationssensibler Digitalisierungsforschung sowie der Science and Technology Studies (STS) zurück (Callon, 1984; Groenemeyer, 2012; Spector & Kitsuse, 2017; Büchner & Dosdall, 2025).

Basierend auf einer qualitativen Studie in einer Einbürgerungsstelle stellen wir das Konzept der mehrdimensionalen Problem-Lösung-Konstellationen (PLK) als eine Heuristik für die Analyse der Digitalisierungsprozesse in Organisationen öffentlicher Verwaltung vor. Die Heuristik schlüsselt die Komplexität dieser Prozesse entlang von vier Dimensionen, in denen Probleme und Lösungen miteinander verknüpft werden, auf: 1) allgemeine gesellschaftliche Annahmen über Digitalisierung, 2) Akteurs- und Kontextspezifik, 3) Erwartungen und Handlungen sowie 4) technologische Einbettung. Im Folgenden stellen wir zunächst die konzeptionellen Hintergründe vor. Danach skizzieren wir im Detail die PLK-Heuristik, gefolgt von der Vorstellung der digitalen Reorganisation in der Einbürgerungsstelle. Darauf folgend illustrieren wir empirisch die PLK-Heuristik und schlüsseln die Konfliktlinien entlang der vier Dimensionen als Quellen von typischen Missverständnissen von Digitalisierung auf (s. Anhang für eine Übersicht) bevor wir sie abschließend zusammenfassen. Damit leisten wir einen Beitrag zum Verständnis, zur Analyse und Optimierung der Digitalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge.

2 Digitalisierung, ihre Problematisierungen und organisationale Komplexität

Digitalisierungsprozessen wird häufig eine Eigenkomplexität, etwa in Bezug auf technische Infrastrukturen oder Datenpraktiken, zugeschrieben (Gall, 2025, S. 60). Deutungsschemata wie Risiken und Chancen, Potentiale (Büchner, 2023) oder Probleme und Lösungen stellen hierbei wichtige mentale Schemata (Zerubavel, 1999) für Akteure dar, um diese Komplexität zu bewältigen. Die für Digitalisierungsprozesse relevante Softwareentwicklung greift oft auf ein *Problem-Lösungs-Paradigma* zurück: „[I]n der Literatur zu Entwicklung und Design von Software wird davon ausgegangen: Es „gibt“ Probleme, die identifiziert und verstanden werden können“ (Troeger et al., 2023, S. 95). Somit beschäftigt sich Technologieentwicklung mit der Lösung eines zuvor definierten Problems. Die Problematisierung wird durch eine Kombination von Code, Interface, Nutzungsrichtlinien und Business-Zielen des Technologieherstellers in die Informationssysteme *eingeschrieben* (Hevner et al., 2004). Nach außen bleibt diese Problematisierung jedoch oft unsichtbar. Die Lösungsfindung wird dabei zu einem Balanceakt zwischen technischen Möglichkeiten und sozialen, organisationalen, ethischen sowie politischen Abwägungen.

Die Soziologie sozialer Probleme sowie die STS haben dafür sensibilisiert, dass Probleme nicht essentialistisch in der Welt „vorliegen“, sondern konstruiert, verhandelt und stabilisiert werden (Callon, 1984; Groenemeyer, 2012; Spector & Kitsuse, 2017). Akteure greifen bei der Problematisierung von Gegebenheiten sowohl auf kollektive Wissensbestände und Deutungsschemata wie auch auf subjektive Erfahrungen und Erlebnisse (Keller & Pofertl, 2020,

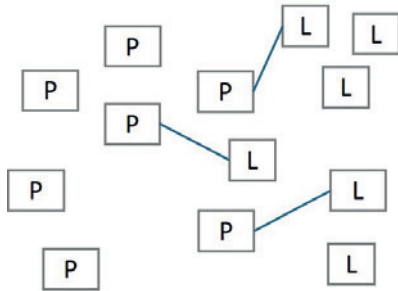
S. 150) zurück. In der Forschung zu digitalen Technologien in Organisationen werden diese Deutungsschemata durch Begriffe wie *Imaginaires* (Mager & Katzenbach, 2021) oder *Valences* (Fiore-Gartland & Neff, 2015) beschrieben. Diese Begriffe rücken, erstens, organisationale oder gesellschaftliche *Zukunftserwartungen* an Digitalisierungsprozesse in den Vordergrund. Zweitens beleuchten sie, dass heterogene *Akteure* unterschiedliche Problematisierungen und Erwartungen haben, wobei den *Informationssystemen* eine besondere Rolle als Erwartungsträger zukommt. Drittens sensibilisieren Forschungen wie die zu Data Valences (Fiore-Gartland & Neff, 2015) für die *Diskrepanzen zwischen den Erwartungen und Handlungen* in Bezug auf digitale Technologien.

Verwaltungsdigitalisierung ist damit nicht als schlichte Übertragung analoger Prozesse ins Digitale zu verstehen. Vielmehr gehen Digitalisierungsprozesse mit einem organisationalen Wandel einher, bei dem die Eigenkomplexität des Digitalen auf Organisationskomplexitäten trifft. Obgleich Digitalisierung oft auf Vereinfachung abzielt, *vervielfachen* sich im Zuge der Digitalisierung dadurch strukturell die vorhandenen Problematisierungen und Lösungsvorstellungen wie auch Erwartungen und Handlungen. Auch in hochdigitalisierten Kontexten öffentlicher Organisationen, wie etwa in Schweden, treten in der digitalen Verwaltung-Klient*innen-Interaktion typische Missverständnisse auf (Kaun & Liminga, 2023). Dieser Beitrag plädiert dafür, die soziotechnischen und die organisationstechnischen Komplexitäten (Breaugh et al., 2023; Büchner, 2018) nicht als temporäre Ärgernisse einer nachhinkenden oder „schlecht gemachten“ Digitalisierung zu behandeln, sondern sie als Digitalisierungsprozessen zugehörig zu begreifen und aufzuschlüsseln.

3 Problem-Lösung-Konstellationen

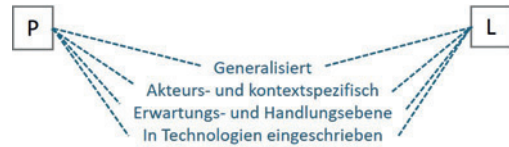
Um die Komplexität von organisationalen Digitalisierungsprozessen zu erklären, präsentiert dieser Beitrag die Heuristik von Problem-Lösung-Konstellationen (PLK). Damit zielt der vorliegende Beitrag nicht darauf ab, Digitalisierungsprozesse und die mit ihnen verbundenen Hoffnungen soziologisch zu entzaubern und zu entmystifizieren. Der Begriff der PLK ist auch kein „flaches“ Konzept, das ein rein kombinatorisches Spektrum an Verknüpfungen zwischen Problemen und Lösungen, die unterschiedliche Akteure vornehmen, sichtbar macht (Abb. 1). Die Heuristik von PLK schlüsselt vielmehr vier Dimensionen auf, in denen in unterschiedlichen Konstellationen Probleme und Lösungen in Organisationen miteinander verknüpft werden: Diese Verknüpfung erfolgt durch allgemeine gesellschaftliche Annahmen über Digitalisierung, durch Akteurs- und Kontextspezifik, durch Erwartungen und Handlungen sowie durch technologische Einbettungen (Abb. 2). Im Zentrum der Heuristik stehen divergierende Problematisierungen und erwartete oder durch Handlungen angestrebte Lösungsvorstellungen, die empirisch in Prozessen digitaler Reorganisation aufbrechen und sichtbar werden.

Abbildung 1: Problem-Lösungsverknüpfung als flaches Konzept



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 2: Idealtypische mehrdimensionale Problem-Lösungsverknüpfung bei digitaler Reorganisation



Quelle: Eigene Darstellung

Welche Problem-Lösungsverknüpfungen Akteure vornehmen, ist *aus drei Gründen nicht trivial*: Erstens umfassen digitale Reorganisationen – auch im Falle der Einführung vermeintlich umfassender Systeme wie der E-Akte – oft mehrere heterogene Informationssysteme und Elemente, die miteinander kombiniert werden, etwa digitale Terminvergabe und E-Akte. Diese werden in Reorganisationen zweitens mit organisationalen Elementen verknüpft, etwa dem Auseinanderziehen von Front- und Backoffice, dem Fachkräftemangel oder den hohen Falllasten. Damit entsteht eine typische „Kompliziertheit“ in Reorganisationen, in der digitale und organisationale Elemente in ihrer Komplexität aufeinandertreffen. Diese Elemente werden drittens von Akteuren nicht einheitlich, sondern kontingent und damit vielfältig als Probleme oder Lösungen verstanden, gerahmt und entsprechend unterschiedlich als „Problem-Lösungen“ miteinander verknüpft.

Begrifflich unterscheiden wir also die Verknüpfung von Problem und Lösungen *innerhalb* einer Dimension („Problem-Lösungsverknüpfung“, PLV) und die Gesamtheit der Verknüpfungen im Sinne einer Multidimensionalität (mindestens zwei Dimensionen) in Reorganisationsprozessen. Die Gesamtheit dieser vier Dimensionen bezeichnen wir als Problem-Lösung-Konstellation (PLK). Sicher ist es aussichtsreich, diese Konstellationen nach Statusgruppen, Erfahrungshintergründen oder anderen Faktoren aufzuschlüsseln. Von zentraler Bedeutung ist jedoch zunächst, die *Formen bzw. Dimensionen* dieser Verknüpfungen zu verstehen. Die Analyse von PLV deckt Spannungen und Konfliktlinien *innerhalb* wie auch *zwischen* den Dimensionen auf. Diese stellen typische Quellen für Missverständnisse der Verwaltungsdigitalisierung dar (Abb. 2). Ohne Frage treten diese Dimensionen empirisch häufig zusammen auf. Zugleich gilt: Je nachdem, wie eng auf einzelne Problematisierungen und Lösungen zur Analyse, Planung und Intervention fokussiert wird, zeigt sich, dass keinesfalls alle Dimensionen in PLK relevant oder auch gleich relevant sein müssen.

Als erste Dimension von PLK identifizieren wir *allgemeine gesellschaftliche Annahmen über Digitalisierung*. So wird Digitalisierung gesellschaftlich stärker als Lösung statt als soziales Problem interpretiert (Büchner & Dosdall, 2025). Dies meint *nicht*, dass Digitalisierung im gesellschaftlichen Diskurs gänzlich frei von Problematisierungen ist, wie Debatten um die Risiken Künstlicher Intelligenz und Social-Media-Regulierung zeigen. Vielmehr ist Digitalisierung mit relativ breiten und oft generalisierten Lösungserwartungen verknüpft.

Entsprechend zielen Gestaltungsvorhaben in der reflexiven Modernisierung (Beck et al., 1996) selten auf den Rück- oder Abbau von Digitalisierung. Vielmehr setzen sie, den Regimen der Optimierung folgend (Bröckling, 2021), auf ein Mehr an Digitalisierung, ihre Perfektionierung und ihre Weiterentwicklung im Wettbewerb (Büchner & Dosdall, 2025).

Zweitens sind PLK *akteurs- und kontextspezifisch*. So lösen manche digitalen Technologien Probleme, die vornehmlich Mitgliedern der Organisation und nicht notwendig auch Nichtmitgliedern wie Klient*innen bekannt sind. Das Management, die Mitarbeitenden und andere involvierte Akteure verfügen über unterschiedliche Relevanzhorizonte (Jarke et al., 2022; Keller & Pöferl, 2020)². Sie sind in ihrer Schärfe, Verschiedenheit und Konsequenzbelastenheit keineswegs allen Akteuren bekannt und präsent und rufen entsprechend unterschiedliche Lösungserwartungen hervor.

Drittens sind Problem-Lösungsverknüpfungen nicht nur auf der *Ebene des Vollzugs von Handlungen* sozial relevant, sondern auch auf der *Ebene von Erwartungen*. Niklas Luhmann hat in seinen organisationssoziologischen Arbeiten den Mehrwert dieser Unterscheidung von Erwartungen und Handlungen organisationstheoretisch ausgearbeitet (Luhmann, 1999, S. 27 f.).³ In Bezug auf PLK sensibilisiert diese Unterscheidung dafür, dass Probleme und Lösungen nicht nur handelnd entdeckt bzw. vollzogen, sondern auch antizipiert und erwartet werden und damit Verständnis bzw. Missverständnisse erzeugen. An dieser Stelle machen sich Organisationen als Sinnsysteme bemerkbar, die über eigene Relevanzgrenzen verfügen (Luhmann, 1999, S. 41, 59 f.; Büchner, 2018), während Technologien durch ihre informatischen Modelle anderen Relevanzhorizonten entstammen (Richter & Allert, 2025).

Als vierte Dimension von PLK identifizieren wir schließlich ihre konkrete *technologische Einbettung* und damit die *Verfestigung*⁴ von bestimmten Problemen und Lösungen *in konkreten Technologien* (Suchman, 2007), etwa in digitalen Fachverfahren und ihren Interfaces. Diese Dimension der technologischen Verfestigung in PLK bringt eigene Komplexitäten hervor z.B. durch unterschiedliche Ansichten einzelner Anwendungen für Klient*innen und Sachbearbeitende, durch die (Nicht-)Verfügbarkeit von technischen Schnittstellen zum Datenaustausch, durch Medienbrüche oder die Verwendung unterschiedlicher Datenformate. Das hierzu nötige Problem- und Lösungswissen und damit das handlungspraktische und antizipatorische Wissen ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auf wenige Akteure, vor allem auf Organisationsmitglieder und Mitglieder von Digitalisierungsstäben, begrenzt. Die PLK-Heuristik macht auf solche Differenzen aufmerksam.

Mit der Vorstellung der empirischen Ergebnisse einer qualitativen Analyse in einer Einbürgerungsstelle zeigen wir, wie typische – strukturell angelegte – Missverständnisse in der Verwaltungsdigitalisierung entstehen. Sie entfalten sich bei Verknüpfung von Problemen und Lösungen innerhalb und zwischen den Dimensionen von PLK. Bevor wir diese Analyse präsentieren, skizzieren wir zunächst die Einbürgerungsstelle als Untersuchungsfall und stellen unser methodisches Vorgehen vor.

2 „Von Relevanzhorizonten zu sprechen, betont das Offene, Vage, Instabile und Uneindeutige, das sich mit entsprechenden Relevanzen nicht notwendigerweise, aber durchaus auch verbinden kann. Des Weiteren geht es um Deutungs-, Wissens- und Denkräume, die sich auf tun, ohne bereits die Klarheit, Struktur und Stabilität eines ‚Systems‘ zu haben.“ (Keller & Pöferl, 2020, S. 150)

3 Zur Ausarbeitung der Rolle von Erwartungen für Technik allgemein siehe Kaminsky (2010).

4 Auch wenn Technologien prinzipiell änderbar sind und z.B. durch Updates verändert werden, finden Veränderungen doch *diskontinuierlich* und damit für Akteursgruppen schwer antizipierbar statt.

Fallstudie: Verwaltungsdigitalisierung in einer Einbürgerungsstelle

Wie andere Verwaltungsbereiche sind Einbürgerungs- und Ausländerbehörden in Deutschland von steigenden Effizienzerwartungen und starkem Fachkräftemangel betroffen (Schlee et al., 2023). Durch ein zugleich hohes Fallaufkommen haben sich in Einbürgerungsbehörden z. T. große Antragsrückstände gebildet (Thieme & Ghelli, 2023). Darüber hinaus prägen politische und öffentliche Debatten über Migrationspolitik Erwartungen an und Arbeitsweisen in den Ausländer- und Einbürgerungsbehörden. Zur Bewältigung dieser multiplen Krisen greifen Ausländerbehörden auf Rationalisierungs- und Distanzierungsstrategien zurück (Münch et al., 2025). Dazu gehört auch der Einsatz digitaler Informationssysteme. Als öffentliche Einrichtungen engagieren sich Einbürgerungsbehörden etwa auch im Rahmen rechtlicher Vorgaben wie des Online-Zugangsgesetzes (OZG) für Digitalisierung. Dabei wird Digitalisierung nicht lediglich als Ausbau technischer Infrastruktur, sondern als ein Leitbild (Bogumil & Jann, 2020, S. 47) und Maßnahmenkomplex zur Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Bereitstellung von Verwaltungsentscheidungen verstanden.

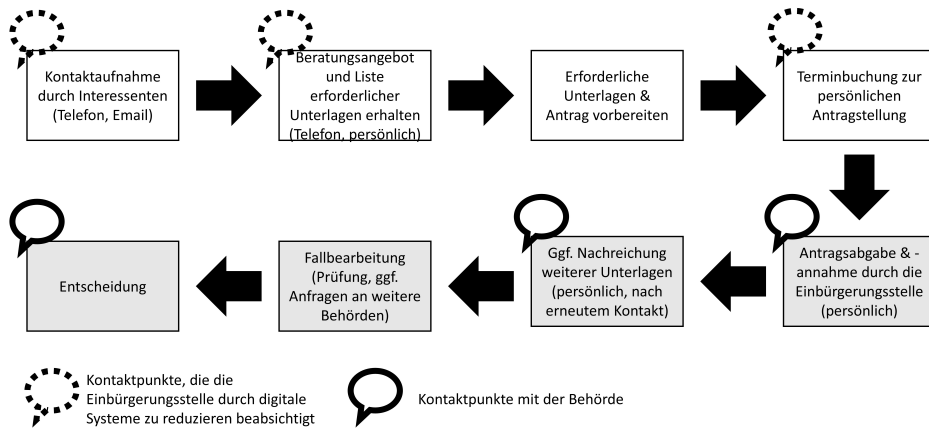
Einbürgerungsstellen sind mit einer hohen Komplexität rechtlicher Entscheidungsgrundlagen sowie einem hohen Fallaufkommen konfrontiert und operieren mit einer Vielfalt an „analogen“ und digitalen Formen der Klient*innenkommunikation. In ihren Fallentscheidungen sind sie darüber hinaus von zahlreichen Kooperationen mit anderen Einrichtungen wie dem Verfassungsschutz abhängig. Zudem definieren neben den Bundesgesetzen zahlreiche Landesverwaltungsvorschriften die Antragsbearbeitung. In der analysierten Einbürgerungsstelle sind etwa 30 Mitarbeitende in der Sachbearbeitung beschäftigt, die zusätzlich von Werkstudierenden unterstützt werden. Für die Reorganisation der Antragsbearbeitung und des Klient*innenkontaktes wurden 2024 etwa ein Drittel der Sachbearbeiter*innen an einem mehrmonatigen Testverfahren zur effizienteren digitalen Antragsbearbeitung beteiligt, welches im Anschluss im gesamten Team ausgerollt werden sollte. Um die Reorganisation und ihre Missverständnisse zu analysieren, skizzieren wir im Folgenden zunächst den regulären Ablauf der Einbürgerung.

4.1 Regulärer Ablauf der Einbürgerung im untersuchten Fall

Die Antragstellung erfolgt verpflichtend in einem persönlichen Termin und anhand einer Papierakte. Für die Klient*innen stellt die Antragstellung dabei einen zentralen, jedoch nicht den ersten Schritt im Einbürgerungsprozess dar (Abb. 3). Zunächst müssen die potenziellen Antragstellenden telefonisch oder per E-Mail Kontakt mit der Einbürgerungsstelle aufnehmen. Anschließend erhalten sie mittels telefonischer, persönlicher oder digitaler Beratungsangebote eine für ihren spezifischen Fall passende Liste von erforderlichen Unterlagen. Diese Interessensbekundung und Beratung sollen die Antragstellung vorbereiten. Sobald alle notwendigen Unterlagen für einen Einbürgerungsantrag gesammelt wurden, müssen die Interessenten für die Terminbuchung zur Antragstellung erneut Kontakt mit der Behörde aufnehmen. In einem persönlichen Termin folgt dann die Antragsabgabe, die ggf. durch einen – ebenfalls persönlichen – Termin zur Nachreichung möglicher fehlender Dokumente ergänzt werden kann. Mit der Antragsannahme beginnt für die Einbürgerungsstelle die Fallbearbeitung: Unterlagen der Antragstellenden werden geprüft, in manchen Fällen werden notwendige Anfragen an weitere Behörden wie den Verfassungsschutz gestellt. Wenn alle erforderlichen

Rückmeldungen vorliegen, wird eine positive oder negative Entscheidung über die Einbürgerung getroffen. Abschließend erfolgt im Falle einer positiven Entscheidung nach einer weiteren Terminfindung die Einbürgerung; im Fall der Ablehnung wird ein entsprechender Bescheid angefertigt.

Abbildung 3: Vereinfachte Darstellung des Einbürgerungsprozesses



Quelle: Eigene Darstellung

4.2 Wartezeiten, Bearbeitungsdauer und eng begrenzte Klient*innenkommunikation

Die Wartezeit zwischen der Antragstellung und der Entscheidung beträgt in der untersuchten Einbürgerungsstelle zurzeit bis zu zwei Jahren. In der Zwischenzeit werden üblicherweise keine Auskünfte über den Stand der Sachbearbeitung gegeben. Solche langen Wartezeiten und fehlende Außenkommunikation führen zu zahlreichen Beschwerden mit und ohne Unterstützung von Rechtsanwälten.⁵ Die Fallbearbeitung erfolgt anhand fester „Raten“. Mitarbeitende bearbeiteten Anträge in einem zugewiesenen Spektrum der Anfangsbuchstaben der Nachnamen (z. B. A bis C) von der persönlichen Antragsannahme bis zur Entscheidung über die Einbürgerung. Diese individualisierte Bearbeitung zusammen mit der verknüpften Klient*innenkommunikation führen unter anderem dazu, dass Klient*innen aus Unsicherheit telefonisch, per E-Mail und persönlich ohne vorherige Anmeldung vor Ort Kontakt mit ihren jeweiligen Sachbearbeiter*innen suchen. Diese nachvollziehbaren, aber zusätzlichen Kontaktaufnahmen verschärfen die Rückstände bei der Fallbearbeitung.

5 Sachbearbeiter*innen sind damit auch im Beschwerdemanagement aktiv.

4.3 Reorganisation der Sachbearbeitung

Zur Lösung dieser organisationalen Herausforderungen wurde 2024 in einem Testverfahren die digitale Reorganisation der Sachbearbeitung angestoßen. Zentral dabei sollte die *Beschleunigung der Klient*innenkommunikation* werden, u. a. durch die *Reduktion der Kontaktpunkte zwischen Mitarbeitenden und Klient*innen der Behörde* (Abb. 3). Dafür sollten Front- und Backoffice der Antragsbearbeitung räumlich und inhaltlich getrennt werden. Alle persönlichen Termine erfolgen im Testverfahren lediglich im Frontoffice und *unabhängig* von den festen Buchstaben-Raten der Mitarbeitenden. Die Antragsbearbeitung im Backoffice findet weiterhin nach Raten statt. Die Sachbearbeiter*innen arbeiten zu festgelegten Zeiten in einem rotierenden Dienst im Front- und Backoffice. Zur Steuerung und Beschleunigung der Klient*innenkommunikation wurden anstelle von telefonischen und E-Mail-Kommunikationskanälen getrennte digitale Angebote geschaffen: Ein Online-Kontaktformular für die Kontaktaufnahme, eine Online-Checkliste als ein digitales Beratungsangebot und ein Online-Terminvergabesystem für die Terminbuchung. Diese Änderungen erfordern eine Anpassung der Arbeitsprozesse von Sachbearbeiter*innen. Bei der Umsetzung dieser Digitalisierungsmaßnahmen kooperiert die Sachgebietsleitung eng mit der Prozessmanagerin der Kommune und wird von einer kommunalen Digitalisierungsstabstelle technisch unterstützt.

5 Qualitative Erhebung und Auswertung

Im Rahmen der Studie wurden insgesamt 29 leitfadengestützte Interviews in der Planungs-, Durchführungs- und Abschlussphase des beschriebenen Testverfahrens durchgeführt, um die Erwartungen, Ziele und Arbeitspraktiken im Einbürgerungsprozess zu untersuchen. Die Untersuchung erfolgte pseudonomisiert. Die Datenerhebung wurde dabei initial parallel zu und unabhängig von der hier beschriebenen digitalen Reorganisation der Einbürgerungsstelle angebahnt. Nach der ersten Kontaktanbahnung mit der Behörde wurde der Zeitraum der Untersuchung an den zeitlichen Ablauf des Testverfahrens angepasst, um Erkenntnisse aus verschiedenen Phasen des Reorganisationsprozesses zu gewinnen. Die Autorinnen waren dabei zu keinem Zeitpunkt in die Planung oder Evaluation der digitalen Reorganisation oder des Testverfahrens involviert. Diese Feldposition, die explizit auf das Verstehen von Komplexitäten der Fallbearbeitung ausgerichtet und nicht-evaluativ angelegt war, eröffnete uns die Möglichkeit, auch auf den stark belasteten Ebenen der Sachbearbeitung und des mittleren Managements Mitarbeiter*innen zu finden, die sich für Interviews bereit erklärten. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden im Anschluss der Behörde auf einem vertraulichen Workshop, an dem Vertreter*innen des Managements, der Leitung und der Sachbearbeiter*innen anwesend waren, vorgestellt und diskutiert. Zu diesem Zeitpunkt war das Testverfahren bereits abgeschlossen und auf das ganze Team der Einbürgerungsstelle ausgerollt.

Im Rahmen der empirischen Studie wurden Expert*inneninterviews mit Leitungspersonal, IT- und Prozessmanagement, Sachbearbeiter*innen in verschiedenen Rollen (z. B. in und außerhalb des Testverfahrens, Einarbeitung, Beschwerdemanagement) und mit unterschiedlicher Beschäftigungsdauer (von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren) sowie Gespräche mit Klient*innen der Behörde vor Ort geführt. Der Großteil der Gespräche fand in den Räumlichkeiten der Behörde statt, ein kleiner Teil wurde online durchgeführt. Die jeweils

zwischen 30 und 75 Minuten langen Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert, pseudonymisiert und im Anschluss induktiv qualitativ analysiert (Gläser & Laudel, 2013). Zudem wurden die Webseite und die bereitgestellten Dokumente wie etwa Prozessdiagramme für reorganisierte Sachbearbeitung analysiert. Die Heuristik der PLK haben wir abduktiv im Wechselspiel zwischen induktiver Analyse des Materials und der Auseinandersetzung mit den erwähnten bestehenden Zugängen zum Verständnis von Problemen, Lösungen und deren Verknüpfung in Digitalisierungsprozessen entwickelt.

Im folgenden Kapitel stellen wir vier zentrale Konfliktlinien vor, die durch Verknüpfungen von Problemen und Lösungen in digitalen Reorganisationsprozessen aufbrechen und sichtbar werden. Mit dieser Aufschlüsselung eröffnet sich die Möglichkeit, Störungen und Missverständnisse nicht auszusondern, sondern als Teil der soziotechnischen Komplexitäten von Verwaltungsdigitalisierung zu begreifen.

6 Vier Konfliktlinien der PLK bei der Digitalisierung der Klient*innenkommunikation in einer Einbürgerungsstelle

Dieses Kapitel schlüsselt die soziotechnische und die organisational-technische Komplexität auf, die in der Verwaltungsdigitalisierung zu bewältigen sind. Die Grundlage dafür ist die empirische Analyse von Reorganisationsprozessen in der beschriebenen Einbürgerungsstelle. Wir betrachten Digitalisierungsprozesse dieser Reorganisation als eine Konstellation von Problem-Lösungsverknüpfungen und zeigen, wie diese Problem-Lösungsverknüpfungen zu Missverständnissen der Verwaltungsdigitalisierung führen und welche Konfliktlinien ihnen zugrunde liegen. Kapitel 6.1 fokussiert sich auf das Beratungsangebot der Online-Checkliste als Lösung, die die Bearbeitung beschleunigen soll. Dieses Ziel wird durch gesellschaftliche Erwartungen an digitale Kommunikation enttäuscht. Kapitel 6.2 erörtert, wie heterogene Akteure – Behördenmanagement, Sachbearbeiter*innen und Klient*innen – misslungene Problem-Lösungsverknüpfungen der Digitalisierungsprozesse unterschiedlich responsibilisieren. Konflikte zwischen Erwartungen an Digitalisierung und den dafür notwendigen Handlungen werden insbesondere als Schauplatz der Digitalisierung im Abschnitt 6.3 sichtbar. Im Abschnitt 6.4 rekonstruieren wir digitale Verfestigungen von Problem-Lösungskonstellationen und diskutieren im Anschluss, inwiefern Verwaltungsdigitalisierung in Konflikt mit den Kernaufgaben der Daseinsvorsorge geraten kann.

6.1 PLK und gesellschaftliche Erwartungen an Digitalisierung: Digitalisierung als Beschleunigung und Verknüpfung

Das erklärte Ziel der Reorganisation der Einbürgerungsstelle ist es, die Klient*innenkommunikation zu beschleunigen und zu steuern: Die Bearbeitungszeit der Anträge sowie die Rückmeldezeiten für die eingehenden Anfragen werden als zu lang problematisiert. Die Teamleitung schildert: „Also ich glaube, bei uns ist eine Bearbeitungszeit von drei Monaten und über zwei Jahren alles möglich“ (TL-L10–2, 384). Die Digitalisierung der Kommunikation mit Klient*innen sollte eine Lösung für dieses Problem anbieten. Bei den tatsächlich

eingesetzten digitalen Lösungen⁶ wie E-Mail-Kommunikation kommt es jedoch zu typischen Missverständnissen und Frustrationen. Die Analyse zeigt, dass Klient*innen andere und höhere Erwartungen an die Häufigkeit digitaler Mailkommunikation haben, als die Behörde umsetzen kann. In Folge dieser Erwartungen intensivieren Klient*innen ihre Versuche, per Mail und lokal Kontakt zu Sachbearbeiter*innen zu erlangen und verschärfen damit das Problem. Das folgende Zitat eines IT-Abteilungsleiters zeigt, dass dieses Missverständnis vor allem auf *gesellschaftliche Digitalisierungserwartungen* zurückgeht.

„[...] W]eil heute ist es so, ich schicke eine Email an die [...] Einbürgerungsstelle und sage, ich möchte eingebürgert werden. So, und dann ist die Reaktion so, dass keine Reaktion erfolgt, weil in diesem Email-Postfach tausende solcher Vorgänge sind und wir mit unserem Personal das quasi gar nicht abarbeiten können [...]. So, das heißt, man kriegt oft erstmal gar keine Antwort und auch keine Auto-Response nach dem Motto „Ja, Ihre Anfrage ist eingegangen“, also es kommt einfach nichts. So, und was ein normaler Kunde, der es von Amazon gewöhnt ist irgendwie, dass am nächsten Tag die Ware auf der Tür steht und man vorher irgendwie benachrichtigt wird, dass der Fahrer noch drei Stopps entfernt ist. Das ist also irgendwie nicht mehr zeitgemäß und das versteht auch keiner mehr, der da eine Email hinschickt. Und dementsprechend schreiben die Kunden eine zweite, eine dritte, eine vierte Email [...].“ (IT-K9, 334–347, Herv. Autorinnen)

Besonders fallen hier die Bezüge zu den „zeitgemäßen“ Praktiken digitaler Kommunikation von „heute“ auf, die durch als Konsument*in gewonnene Kommunikationserfahrungen („Amazon“) geprägt sind. In diesem Beispiel wird die generalisierte Erwartung an Digitalisierung als Beschleunigung durch digitale Lösungen wie Mailkommunikation von der IT-Abteilung antizipiert, sie bleibt jedoch folgenlos.

Bei einer weiteren digitalen Lösung, der Online-Checkliste, werden gesellschaftliche Erwartungen hingegen von der Einbürgerungsstelle nicht antizipiert. Hierbei verfestigt sich eine Problemkonstruktion; es entsteht eine wiederholte und als ärgerlich empfundene Fehlinterpretation, für die einseitig Klient*innen responsabilisiert werden. Wie kommt es dazu? Die eingeführte Online-Checkliste ist für Klient*innen als digitales Formular sichtbar, das auf der Webseite der Einbürgerungsstelle öffentlich zugänglich ist. Einbürgerungsinteressierte werden aufgefordert, das Formular mit ihren vollständigen Daten, z. B. zum Wohnort, bisheriger Aufenthaltsdauer in Deutschland, Informationen zum Familienstand, Arbeitsverhältnissen u. v. m. auszufüllen. Nachdem die Online-Checkliste vollständig ausgefüllt wurde, erhalten die Klient*innen eine automatisiert erstellte Rückmeldung. Sie gibt Auskunft darüber, ob ein Einbürgerungsantrag bei dieser Einbürgerungsstelle gestellt werden darf, inwiefern die Anforderungen an eine Einbürgerung erfüllt sind und welche spezifischen Unterlagen bei der Antragstellung vorgelegt werden sollen. Die Klient*innen sollen die Ergebnisse der Online-Checkliste zusammen mit anderen Unterlagen bei der persönlichen Antragstellung vorlegen. Die Online-Checkliste soll damit die Kontaktstellen zu Klient*innen reduzieren, um Kapazitäten für die Fallbearbeitung freizustellen. So berichtet die Teamleitung:

„Wir haben zum Beispiel als einen Kontaktpunkt immer noch oft eine telefonische Beratung gehabt. Die wollen wir möglichst ersetzen indem dass wir sagen, wir stellen eine Online-Checkliste online, wo der Einbürgerungsbewerber selber für sich prüfen kann, ob er die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt.“ (TL-L10, 234–238)

Konflikte ergeben sich hier, weil ein nicht unerheblicher Teil der Klient*innen dieses Formular „missversteht“, nämlich als bereits erfolgte Kontaktaufnahme zur Behörde und oft auch als Antragstellung. Diese Deutungen werden jedoch behördenseitig zurückgewiesen mit dem

6 Hier und weiter verwenden wir den Begriff „Lösung“, um die darauffolgend aufgeführten Maßnahmen oder Technologien als Teil der PLK auszuflaggen.

Verweis, die Online-Checkliste enthalte bereits eindeutige entsprechende Hinweise. Die digitale Lösung der Online-Checkliste scheitert auf den ersten Blick am Problem der „nicht richtig lesenden“ Klient*innen:

„[W]ir sagen: „Okay, die Online-Checkliste ist ja erstmal nur das Beratungsangebot und ist noch kein Antrag, der gestellt worden ist, noch keine Terminanfrage für einen Antrag.“ Da steht auch noch mal ganz fett überall bei der Online-Checkliste dabei. Und trotzdem denken die Kunden oft, sie hätten schon einen Antrag gestellt. Oder sie haben doch damit irgendwie schon Kontakt aufgenommen und wir würden uns melden. Oder sie [...] würden dann einen Termin bekommen.“ (TL-L10–2, 279–284)

Die Analyse zeigt jedoch, dass diese Diagnose zu stark vereinfacht ist. Dass Klient*innen annehmen, mit der Online-Checkliste „irgendwie schon Kontakt“ aufgenommen zu haben, erklärt sich auch mit gesellschaftlichen Erwartungen an Digitalisierung. Nämlich, dass mit digitalen Lösungen gemeinhin eher Akteure *verknüpft* (z. B. *Kunden und Unternehmen*) und *gerade nicht* separiert werden. Auch politische Versprechen, z. B. von einer „One-Stop-Shop-Behörde“, tragen zur Erwartung bei, dass einmal eingegebene digitale Daten weitergeleitet oder wiederverwendet werden. Die Einbürgerungsstelle hingegen nutzt hier eine digitale Lösung explizit als Weg der Separierung von potenziellen Klient*innen und Sachbearbeitung in der Fallbearbeitung, mit dem Ziel, Klient*innenkontakte zu reduzieren.

6.2 Heterogene Akteure und Kontextspezifität in PLK: Responsibilisierung für Misslingen der Digitalisierungsprozesse

Mit dem Missverständnis um die Rolle der Online-Checkliste scheint auch bereits die Bedeutung von Akteurs- und Kontextspezifität in der Verknüpfung von Problemen und Lösungen in der Verwaltungsdigitalisierung auf. In dieser zweiten Dimension entstehen im untersuchten Fall Konfliktlinien zwischen der Behörde und ihren Klient*innen, innerhalb der Einbürgerungsstelle sowie zwischen der Einbürgerungsstelle und weiteren, am Einbürgerungsprozess beteiligten Einrichtungen.

Ein Beispiel der Akteursspezifität betrifft das Wissen um Verzögerungen der Antragsbearbeitung, die durch die Kooperationsnotwendigkeit mit anderen Behörden entstehen. Dieses Wissen liegt primär innerbehördlich vor. Den meisten Klient*innen hingegen ist diese Ursache für Verzögerungen nicht im Ansatz bekannt. So berichtet ein Mitarbeiter der Sachbearbeitung:

„Also man hat auf der einen Seite Verständnis mit den Kunden und mit den Kundinnen dafür, dass die zum Beispiel irgendwann vor der Tür aufschlagen, weil sie sagen, sie erreichen keinen. Man muss aber trotzdem irgendwie natürlich auch transparent irgendwie sagen können: „Okay, sie warten jetzt ein Jahr.““ (SB-C3, 275–279)

Der von der Behörde erwünschte digitale Beschleunigungseffekt scheitert an z. T. langen Prüfprozessen anderer Behörden. Als Grenzstellen (Luhmann 1999, S. 220–238) zu anderen Behörden, etwa zum LKA, sind Sachbearbeitende hier zum Teil mit erheblichen Wartezeiten konfrontiert, die jedoch nicht regulär an Antragstellende kommuniziert werden. So berichtet die Prozessmanagerin:

„Und das zweite Problem ist, selbst wenn [die Anträge] bearbeitet werden, teilweise dauern ja die Anfragen bei bestimmten Nationalitäten einfach sehr lange. Und wenn der Verfassungsschutz schon allein ein Jahr braucht für die Überprüfungen, dann können die Kolleginnen hier so schnell arbeiten wie sie wollen, dann dauert es einfach.“ (PM-M11, 862–866)

Wie wenig die Antragstellenden von dieser „normalen Verzögerung“ durch Einbindung dritter Stellen wissen, macht folgendes Zitat einer Sachbearbeiterin deutlich. Sie berichtet von der Reaktion von Klient*innen, die bei anhaltender Nichterreichbarkeit ihr Büro aufsuchen und um Auskunft bitten:

„Weil man merkt schon bei Sachstandsanfragen, wenn die [Kund*innen] vor d[er] Tür stehen und wir müssen uns erklären: „Ja Mensch, es stehen noch einige Anfragen [aus]: Polizeianfragen, Verfassungsschutz [...]“ Dass wir [auf] alles warten, abwarten. Manche verstehen das nicht und gucken nur so erstaunt.“ (SB-D4-2, 388–391)

Nicht nur in Bezug auf Sachstandsanfragen, auch beim Format der eingereichten Unterlagen unterscheiden sich die Perspektiven von Klient*innen und der Sachbearbeitung erheblich. Ein Beispiel sind digitale Fotos von Dokumenten. Für Klient*innen erscheinen sie als Lösung auf dem Weg zur Antragstellung. In der Sachbearbeitung sind digitale Fotos oft ein Problem. Nur in einem engen Korridor, nämlich als gut lesbare PDF im Anhang einer Mail, stellen sie in der Fallbearbeitung eine Lösung für das Problem der Verfügbarmachung von Dokumenten dar:

„Das ist der Fluch des Smartphones: Abfotografieren und weg damit, ohne wirklich drauf zu schauen, wie das aussieht [...] ab und schickt das per E-Mail. Am besten nicht als Anhang, sondern als Foto. Das können wir gar nicht ausdrucken. Wir müssen das ausdrucken. Ja, weil wir keine elektronische Akte haben.“ (SB-F6-2, 342–347)

Klient*innen antizipieren weder die qualitativen Anforderungen an das Versenden von Bildern noch die analoge Bearbeitung (ausdrucken und ggf. wieder einscannen) ihrer digital eingereichten Unterlagen; die Sachbearbeiter*innen hingegen erwarten bestimmte „prozessierbare“ Inputs (in hinreichender Auflösung angefertigte, einer Mail als PDF angehängte Fotos).

Die Akteurs- und Kontextspezifik von Problem-Lösungsverknüpfungen schlägt sich auch in Konfliktlinien innerhalb der Behörden nieder. Besonders eindrücklich geschieht dies in einem Konflikt zwischen dem Prozessmanagement und dem Testteam, das die neue Aufteilung in Front- und Backoffice und damit neue Prozesse zur Antragsannahme und Terminvergabe erprobt. Die Prozessmanagerin entwickelt hierzu als Lösung einen bewusst grob gehaltenen Prozessplan zur Umstellung der Bearbeitung. Dieser führt unter den Sachbearbeiter*innen zu Unmut: „Weil [die Sachbearbeiter*innen] von mir vielleicht [...] erwartet hätten, dass ich viel kleingliedriger an die Aufgaben rangehe, was aber nicht Teil meiner Funktion ist“ (PM-M11-2, 527–528). Auf der Ebene der Sachbearbeitung bestehen demnach andere Erwartungen und Handlungsbedarfe: Für sie ist ein grober Prozessplan keinesfalls eine Lösung, sondern ein Problem und Anlass für zeitintensive und kleinteilige selbstorganisierte Abstimmungsprozesse untereinander. So regt eine Sachbearbeiterin an: „dass wir ein riesengroßes Excel Dokument erstellen mit den ganzen unterschiedlichen Terminformen und [für] jede Terminform einmal festlegen, was gehört genau zu welchem Termin, welche Prozesse müssen vollzogen werden“ (SB-C3-2, 80–82). Kontext- und Akteurspezifika, hier in Bezug auf Wissensbestände und Reorganisationsideen, führen zu divergierenden Verknüpfungen von Lösungen und Problemen. Für das Misslingen „der Lösung“ werden jeweils *andere* Akteure responsibilisiert.

6.3 Erwartung versus Handlung in PLK: Schauseite der Verwaltungsdigitalisierung und der Rebound⁷ manueller data work

Neben unterschiedlichen Akteursperspektiven sind Differenzen auf der *Ebene des Vollzugs von Handlungen* und auf der *Ebene von Erwartungen* eine weitere Quelle struktureller Missverständnisse. Die folgenden Illustrationen thematisieren diese Differenzen zwischen den Leitungsebenen der Behörde (also der IT-Abteilungsleitung, der Prozessmanagerin und der Teamleitung) und der Ebene der Sachbearbeitung. Leitungsseitig werden digitale Lösungen wie die Online-Checkliste mit der *Erwartung* von Arbeitsentlastung, Beschleunigung und Optimierung in der Antragsbearbeitung auf der Sachbearbeitungsebene geplant. Auf der Handlungsebene zeigen sich in der Nutzung dieser Lösungen in der Sachbearbeitung starke Ambivalenzen und zum Teil (brauchbar) informal⁸ abweichende *Handlungspraktiken*.

So soll laut der Prozessmanagerin die Reduktion der Kontaktstellen zwischen Klient*innen und Sachbearbeiter*innen zur Entlastung führen und eine schnellere Antragsbearbeitung im Backoffice ermöglichen:

„Mit dieser Prozessoptimierung wollen wir halt mehrere Ziele erreichen. Wir wollen den Prozess als solches optimieren, wir wollen Schnittstellen reduzieren. Wir wollen damit kundenfreundlicher in Anführungszeichen werden, weil wir digitalisieren...“ (PM-M11, 1033–1037)

Seitens der Mitarbeitenden entlasten einerseits die Reduktion von persönlichen Kontakten sowie die mit der Reorganisation einhergehende räumliche Trennung zwischen Front- und Backoffice die Sachbearbeiter*innen tatsächlich. Eine Interviewpartnerin merkt in Bezug auf verringerte Klient*innenkontakte an: „[...] man würde, denke ich, in der Sachbearbeitung sehr viel mehr schaffen, wenn nicht die ganze Zeit an der Tür geklopft wird“ (SB-C3, 492–494).

Andererseits erzeugt diese Kontaktreduktion zusammen mit den in 6.1 und 6.2 skizzierten Missverständnissen Probleme, die die Sachbearbeiter*innen *zusätzlich* zu den regulären Anforderungen des Einbürgerungsverfahrens auf der Handlungsebene in den reduzierten persönlichen Gesprächsanlässen bewältigen müssen. Die Erwartung der Zeitersparnis durch die Auslagerung auf Online-Checkliste und Online-Terminvergabe wird sogar von einzelnen Mitarbeitenden aktiv handelnd unterlaufen. So zeigen Erfahrungen der Sachbearbeitenden, dass Listen an beizubringenden Dokumenten (das Ergebnis der Online-Checkliste) besonders dann berücksichtigt werden, wenn sie persönlich kommuniziert und gerade *nicht* automatisiert versendet werden. Eine solche brauchbar illegale Handlungspraxis beschreibt ein Mitarbeiter der Sachbearbeitung:

„Wenn ich weiß, ich vergebe einen Termin, kriegen die von mir nicht nur über die [Online-Terminvergabe] diese Einladung. Ich schreibe den Kunden tatsächlich noch mal an, das machen ... sollen wir ja gar nicht. Also es heißt ja [Online-Terminvergabe] und fertig. Ich schreibe dem Kunden trotzdem noch mal und sage: „Bitte denken Sie daran Antrag vor Ort unterschreiben, nicht-deutsche Dokumente übersetzen. Ja. Denken Sie daran Geburtsurkunde von Kindern in Deutschland nicht älter als sechs Monate, Heiratsurkunde nicht älter als sechs Monate. Alles im Original und Kopie vorlegen.“ Ja, und dann habe ich zumindest die Fehlerquote minimiert. Und die Leute sind zu 99% dankbar, weil sie alle sagen: „Oh, wusste ich alles nicht.““ (SB-G7–2, 120–128; Herv. Autorinnen)

Hier wird deutlich, dass die digitale Schauseite der Behörde (Büchner, 2018, S. 336 f.) – hier die automatisierte Auflistung der beizubringenden Dokumente – Folgeprobleme verursacht, die durch zusätzliche manuelle Arbeit der Sachbearbeiter*innen doppelt oder gar mehrfach

⁷ Vergleiche zum Reboundeffekt der Automatisierung allgemein Butollo, 2025.

⁸ Vergleiche hierzu Luhmann, 1999, S. 304–314; Kühl, 2020.

abgefangen, also antizipiert und handelnd umgangen werden müssen (*data work*, Jarke et al., 2022; Gräfe et al., 2024).

Zugleich sind in der untersuchten Einbürgerungsstelle integrierte Systeme wie eine elektronische Akte (E-Akte) noch nicht vorhanden, was auch für die Mitarbeitenden zu erheblichen Mehrbelastungen im Zusammenführen verschiedener digitaler Kommunikationskanäle und Papierakten führt. So erklärt beispielsweise ein Sachbearbeiter, dass die Aktenuche nicht nur viel Arbeitszeit in Anspruch nimmt, sondern auch belastend sein kann, wenn eine Akte nicht oder kaum auffindbar ist.

„Ich suche seit drei-vier Wochen wegen einer Sachstandsanfrage vor Gericht [...] eine Akte. Wissen Sie, wie unangenehm das für mich ist? Das ist für mich voll die psychische Belastung. [...] Ich weiß immer nicht. [...] Ja, also, was soll ich dem sagen? „Tut mir leid. Ihre Akte ist verschwunden.“ Mir ist das höchst unangenehm.“ (G7–2, 300–309)

Deshalb wird von den interviewten Sachbearbeiter*innen antizipiert, dass die Einführung der E-Akte im Alltag der Antragsbearbeitung durch eine digitalisierte Übersicht eingereichter Unterlagen eine zentrale Lösung darstellen wird. Dennoch werden auch hierbei die Konflikte zwischen den Erwartungen und Handlungen in Bezug auf eine E-Akte antizipiert, wie ein Sachbearbeiter aus seinen Erfahrungen von einer anderen Dienststelle berichtet:

„Also bei meiner vorherigen Stelle hatten wir die E-Akte und es hat Vor- und Nachteile. Also Vorteile ist natürlich, man muss nicht mehr in irgendwelchen Schränken Akten suchen usw. [...]. Nachteile war die Umsetzung bei uns: Also wir mussten die Akten selber scannen, wir mussten die Posteingänge selber scannen. Das hat uns total ausgebrannt, ausgebremst.“ (SB-H8, 117–121)

So stehen Beschleunigungserwartungen durch Digitalisierung brauchbaren, aber eben zusätzlichen informalen Umgehungshandlungen gegenüber. Die auf der Schauseite digitalisiert auftretende Einbürgerungsstelle ist dabei auf das essenzielle „Kleinklein“ des Organisierens auf der Handlungsebene (Jarke & Büchner, 2024, S. 708) angewiesen, also auf vielfältige nichtdigitale Praktiken des Suchens, Nachfassens, der Personalisierung und – wie im letzten Beispiel des möglicherweise manuellen Digitalisierens von Dokumenten.

6.4 Digitale Verfestigungen in PLK: Zwischen Technologiesolutionism und Daseinsvorsorge in digitaler Klient*innenkommunikation

In der untersuchten Einbürgerungsstelle sollten diese kleinteiligen Aufgaben des Organisierens, insbesondere in der Klient*innenkommunikation, eigentlich reduziert werden. Dafür sind, wie die Teamleitung berichtet, die Behördenleitung, die Teamleitung, die IT-Abteilung und die Projektmanagerin

„dann erstmal mit dem Ziel dran gegangen, okay, wo gibt es Kontaktpunkte zu dem Kunden? Wo können wir das bündeln, verschlanken, reduzieren und dann auch noch mal okay, wo haben wir vielleicht bessere Lösungen für gewisse Dinge, auch gegebenenfalls digitale Lösungen?“ (TL-L10, 224–228)

Aus der Sicht des Prozessmanagements wurden „Schwachpunkte [identifiziert]. Das sind halt die Kontaktpunkte und die haben wir markiert“ (PM-11, 417–418). Zu den Kontaktpunkten gehören der gesetzlich garantierte Beratungsauftrag, die Sachstandsanfragen der Antragstellenden sowie die persönlichen Termine zur Einreichung der Unterlagen. Die Online-Checkliste und Online-Terminvergabe sollen demnach diese „Schwachstellen“, bis auf eine persönliche Antragstellung, möglichst ersetzen, wobei Klient*innen sich selbstständig notwen-

dige Informationen und Leistungen (etwa persönliche Termine) beschaffen sollen (Abb. 3). Die in der Online-Checkliste und Online-Terminvergabe eingeschriebenen Vorstellungen von „Selbstbedienung“ (*self-service*) verfestigen sich mit der Einführung dieser Informationssysteme in der Einbürgerungsstelle als eine automatisierte Lösung der leitungsseitig vorgenommenen Problematisierung von Klient*innenkontakt.

Unsere in den obigen Abschnitten vorgestellten Analysen zeigen jedoch, dass ein solches Idealbild der Selbstbedienung in einer öffentlichen Verwaltung nicht zwangsläufig zu angestrebter Arbeitslastreduktion bei den Sachbearbeiter*innen führt. Verschiebungen der Arbeitslast in verbleibende persönliche Termine und komplizierter Umgang mit dem „Flaschenhals“ der Sachbearbeitung an Organisationsgrenzen werden stattdessen zum Alltag. Zugleich wird im Sinne der angestrebten Prozessoptimierung von der Sachbearbeitung erwartet, „[...] dass dann ein erwartungskonformes Arbeitsergebnis auch vorliegt“ (IT-K9–2, 261–262). Zur Entwicklung solcher „erwartungskonformer Arbeitsergebnisse“ strebt die IT-Abteilung an, „dass wir Dashboards ausliefern, dass wir auch Ideen entwickeln. Welches sind eigentlich relevante KPIs? Wie kann ich die schneiden?“ (IT-K9–2, 286–287). Die KPIs und „erwartungskonformen Arbeitsergebnisse“ sind in digitalen Systemen und Dashboards eingeschrieben und prägen wiederum unmittelbar die Gestaltung der Antragsannahme und Bearbeitung in der Einbürgerungsstelle. Sie sollen dazu dienen, Klient*innenkommunikation mithilfe von Zeitmanagement in den verbliebenen und verpflichtenden Kontaktpunkten mit Antragstellenden zu beschleunigen. Einige dieser technologisch eingeschriebenen Beschleunigungsinitiativen stoßen bei den Mitarbeitenden auf Zustimmung. Andere erweisen sich als nicht für die gelebte Realität des Klient*innenkontakts passend, wie das folgende Zitat von einer Sachbearbeiterin illustriert.

„Ja, dadurch, dass wir dieses [Online-Terminvergabe]-Programm [...] haben, wird das ziemlich genau getrackt. [...] Also, wenn wir jemanden aufrufen, dann müssen wir anklicken, wenn die Person angekommen ist an unserem Platz und der Termin wirklich losgeht. Und dann, wenn der Termin fertig ist [...]. Wenn du eine Familie vor dir stehen hast, dann willst du erstmal Stühle holen. Und bis du dich dann wieder hingesezt hast, denkst du nicht mehr dran, „Oh, ich muss ja noch „Angelkommen“ drücken oder so.“ [...] Also ich persönlich kann für mich sagen, dass ich auch manchmal erst nach zehn Minuten Termin auf „Angelkommen“ drücke, obwohl ich schon sehr doll versuche drauf zu achten, weil mir auch schon gesagt wurde, dass das gemessen wird.“ (SB-C3–2, 142–156)⁹

Die im Zitat angesprochene Zeitaufzeichnung auf Knopfdruck konfliktiert z. T. mit den Gepflogenheiten sozialer Interaktion (z. B. Bereitstellen ausreichender Sitzmöglichkeiten). Trotzdem soll sie, wie die Prozessmanagerin berichtet, eine Datengrundlage für weitere Optimierungsentscheidungen auf der Leitungsebene liefern.

„Und zum Thema Sollzeit kann ich auch noch sagen, dass wir im Testverfahren die Sollzeit für die einzelnen Dienstleistungen reduziert haben. [...]. Aber hier gibt es Abweichungen zwischen dem, was die Sachbearbeiter uns sagen und was quasi die tatsächlichen Zahlen angeben.“ (PM-M11–2, 149–153)

Die Prozessmanagerin stellt hier die gelebten Erfahrungen der Sachbearbeiter*innen zugunsten der digitalen Zeitaufzeichnung infrage, wodurch die weitere Verkürzung von Klient*innenterminen legitim erscheint. Gemeinsam mit den reduzierten Beratungsangeboten führt eine solche Beschleunigung der Kommunikation auf den ersten Blick zu einer schnelleren „Abwicklung“ einzelner Klient*innen. Diese mündet jedoch nicht zwangsläufig in einer Antragsabgabe. Die Einbürgerungsstelle erbringt zwar mit der Gewährung eines persönlichen

9 Die genannte Dauer der Klient*innenkontakte für unterschiedliche Terminarten ist vorab festgelegt und soll für eine weitere Optimierung digital vermessen werden.

Terminals einen Teil ihrer Leistung beschleunigt; die Einbürgerungsbewerber*innen müssen dafür jedoch *zusätzliche* Schleifen von *self-service-Aufgaben* erfolgreich durchlaufen.

Damit greifen auch die technologisch verfestigten Problem-Lösungsverknüpfungen in den Organisationstyp der öffentlichen Verwaltung ein: Sie problematisieren im vorliegenden Fall die Interaktion zwischen Sachbearbeitung und Klient*innen als einen digital zu lösenden „Schwachpunkt“ im Fallbearbeitungsprozess. Bilaterale Kommunikation und der Beratungsauftrag werden so auf einseitige Mitteilung notwendiger Daten reduziert. Klient*innen werden primär als Datenlieferanten verstanden. Zuvor diente diese Kommunikation u. a. dazu, inhaltliche und fachliche Fragen der Antragstellenden mit den verantwortlichen Mitarbeitenden zu klären. Durch digitale Vermessung dieser Kommunikation (etwa der Termindauer) können die persönlichen Beratungsangebote als Zeitaufwand problematisiert werden. Digitale Systeme wie die Online-Checkliste anstelle von persönlicher Beratung erscheinen in diesem Kontext, den Logiken der Prozessrationalisierung folgend, als eine Lösung dieses Problems. Für Klient*innen entsteht dadurch ein problematischer kommunikativer Rückzug der Behörde. Anspruchsvolle Leistungsvoraussetzungen müssen unter Verknappung von Beratungsmöglichkeiten und mit höheren Aufwänden des Self-Services bewältigt werden.

7 Zusammenfassung: Missverständnisse der Verwaltungsdigitalisierung

Basierend auf der qualitativen Untersuchung von Reorganisationsprozessen in der Einbürgerungsbehörde hat der vorliegende Beitrag eine Heuristik der Problem-Lösung-Konstellationen herausgearbeitet. Sie stützt sich auf die Annahme, dass Akteure und Betroffene, etwa Behördenleitung, Sachbearbeiter*innen und Klient*innen, digitale Reorganisationsprozesse stark in den *Schemata von Problemen und Lösungen* wahrnehmen, deuten und bewerten. In den Verknüpfungen von Problemen und Lösungen, so unser Argument, kann die soziotechnische Komplexität der Verwaltungsdigitalisierung sichtbar gemacht, analysiert und gestaltend adressiert werden.

Bei aller konkreten Unterschiedlichkeit darin, was Akteure in digitaler Reorganisation als Problem oder als Lösungselement bewerten, identifiziert unser Beitrag vier Dimensionen, die Problem-Lösungsverknüpfungen analytisch beschreiben: 1) allgemeine gesellschaftliche Annahmen über Digitalisierung, 2) Akteurs- und Kontextspezifik, 3) Erwartungen und Handlungen sowie 4) technologische Einbettung. Die in diesem Beitrag entwickelte Heuristik der PLK greift diese Mehrdimensionalität der Problem-Lösungsverknüpfung als Ursache für Konfliktlinien auf, entlang welcher Missverständnisse der Digitalisierung entstehen. Diese Missverständnisse sind nicht ausschließlich für Einbürgerungsbehörden, wie in unserem Untersuchungsfall, spezifisch, sondern typisch für digitale Reorganisationsprozesse der Verwaltung. Vor dem Hintergrund der komplexen Beziehung zwischen Digitalisierung und Daseinsvorsorge (Hjelholt, 2024; Huby et al., 2024; Zakharova et al., 2024) gibt die Heuristik der PLK als eine Art Grammatik Aufschluss über wahrscheinliche und damit typische Missverständnisse.

Erstens zeigt die PLK-Heuristik, wie Probleme und Lösungen mit Verweis auf *generalisierte Digitalisierungserfahrungen verknüpft werden* (z.B. als Kunde bei Amazon). Im

Untersuchungsfall hat die Einbürgerungsstelle diese generalisierten Erwartungen als nicht realisierbar anerkannt. Sie blieben aber zum Untersuchungszeitpunkt in weiten Teilen für die Reorganisation unadressiert und folgenlos. Missverständnisse sind hier vorprogrammiert, weil generalisierte Digitalisierungserwartungen bei Bürger*innen, wie die von Digitalisierung als „Lösung“ (Büchner & Dosdall, 2025) und als Mittel der Verknüpfung, nicht von einzelnen Behörden überschrieben oder irrelevant gemacht werden können, nur weil sie unter den aktuellen Bedingungen unerfüllbar sind.

Zweitens illustriert die PLK-Heuristik, wie Probleme und Lösungen *akteurs- und kontextspezifisch verknüpft* werden. Hier wurde deutlich, dass Digitalisierung als Lösung für behördeninterne Probleme fungieren kann, die Klient*innen oft nicht bekannt sind und deshalb auch von diesen nicht in der Nutzung digitaler Systeme antizipiert werden können (Online-Checkliste als „Nicht-Kontaktaufnahme“). Hier entwickeln sich Responsibilisierungen (Vorwurf der „nicht richtig lesenden Klient*innen“), die von der Möglichkeit von differenten Problem-Lösungsverknüpfungen der Klient*innen abstrahieren. Missverständnisse sind hier vorprogrammiert, weil die Rahmungen und Verknüpfungen als Lösung und Problem auf Wissensbestände und Annahmen basieren, die sich zwischen Akteuren und Kontexten massiv unterscheiden (Leitung-Sachbearbeiter*in-Klient*in), ohne dass diese Unterschiede selbst thematisiert und damit verhandelbar gemacht werden.

Drittens greift PLK-Heuristik auf, wie Probleme und Lösungen *mit der Unterscheidung von Erwartung und Handlung verknüpft* werden. So stellte die Einbürgerungsbehörde Problemlösungen in Aussicht (z. B. automatisierte Dokumentenlisten sparen Zeit für Fallbearbeitung), die frustriert wurden, zu Folgeproblemen führten (unvollständige Dokumente bei erster Interaktion) und durch Sachbearbeitung handelnd antizipiert und unterlaufen wurden (personalisierte Anschreiben trotz Automatisierung). Ambitionierten Digitalisierungserwartungen stehen damit zusätzliche informale Umgehungshandlungen im „Kleinklein“ des Organisierens (Jarke & Büchner, 2024, S. 708) gegenüber. Missverständnisse sind hier vorprogrammiert, weil Erwartungen an Digitalisierungen und Handlungen in der Digitalisierung auseinanderklaffen und z. T. latent bleiben müssen, um die Schauseite digitaler Organisation nicht zu gefährden.

Viertens zeigt die PLK-Heuristik, wie Akteure in ihrer Einschätzung der Reorganisation die *Einschreibungen von Problemen und Lösungen in Technologien mit ihren eigenen verknüpfen*, etwa indem die Interaktionszeit mit Klient*innen als messbar zu machende Schwachstelle thematisiert und Gegenstand eines digitalen Monitorings wird. Es geht also nicht um das wenig überraschende Ergebnis, dass Management und Sachbearbeitung diese digitale Lösung der Zeitmessung unterschiedlich als Lösung oder Problem einschätzen. Vielmehr geht es darum, dass die Einschreibung von etwas (hier Zeitrahmen für Interaktionen in der Fallbearbeitung) und die Nichteinschreibung von anderem (z. B. dem Empfangen der Klient*innen, dem Aufwand, der durch rechtliche Neuregelungen für Ermessensentscheidungen entsteht) in Technologien zu systematischen Unterschieden dazu führt, was als Lösung eines Problems in Reorganisationsprozessen verstanden wird. Missverständnisse sind hier vorprogrammiert, weil Formen der digitalen Einschreibung in jedem Reorganisationsprozess stattfinden und Differenzen darüber, was (nicht) einzuschreiben ist, ein- und dieselbe Maßnahme als Lösung oder Problem erscheinen lassen.

Die hier vorgestellte abduktiv entwickelte Heuristik der Problem-Lösung-Konstellationen kann dazu beitragen, die Kompliziertheiten digitaler Reorganisationsprozesse prozessbegleitend und in retrospektiven Analysen anzuerkennen, analytisch aufzuschlüsseln und

damit thematisier- und verhandelbar zu machen. Für die Planung und Gestaltung von digitalen Reorganisationsprozessen kann die PLK-Heuristik genutzt werden, um aus zu eng geführten Problem-Lösungs-Vorstellungen auszubrechen und zugleich ernst zu nehmen, dass das kognitive Schema von Problem und Lösung gerade in der digitalen Transformation für Akteure in ihrem Erwarten, Handeln und Bewerten eine zentrale Stellung einnimmt. Die Arbeit mit PLK-Heuristiken kann in der Planung und Gestaltung von digitalen Reorganisationsprozessen in unterschiedlichen Organisationstypen dazu beitragen, immanente strukturelle Spannungen in Reorganisationsprozessen zu antizipieren und sie nicht als Störungen oder temporäre Ärgernisse abzutun, sondern sie expliziter und damit reflektierter als normale soziotechnische Komplexität und Herausforderungen im digitalen (Re-)Organisieren anzugehen.

Danksagung

Die Autorinnen möchten den anonymen Reviewer*innen für ihre anregenden und ausführlichen Kommentare zu diesem Paper danken.

8 Literatur

- Allhutter, D., Alushi, A., Alcântara, R. C. de, Männiste, M., Pentzold, C., & Sosnowski, S. (2024). Public value in the making of automated and datafied welfare futures. *Internet Policy Review*, 13(3). 10.14763/2024.3.1803
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S., & Beck, U. (1996). *Reflexive Modernisierung: Eine Kontroverse*. Suhrkamp.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung*. Springer Fachmedien.
- Breaugh, J., Rackwitz, M., Hammerschmid, G., Nömmik, S., Bello, B., Boon, J., Van Doninck, D., Downe, J., & Randma-Liiv, T. (2023). Deconstructing complexity: A comparative study of government collaboration in national digital platforms and smart city networks in Europe. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/09520767231169401>
- Bröckling, U. (2021). Optimierung, Preparedness, Priorisierung. Soziologische Bemerkungen zu drei Schlüsselbegriffen der Gegenwart. In H. Terhart, E. Kleinau & S. Hofhues (Hrsg.), *Optimierung. Anschlüsse an den 27. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft* (S. 217–229). Verlag Barbara Budrich.
- Broomfield, H., & Reutter, L. (2022). In search of the citizen in the datafication of public administration. *Big Data & Society*, 9(1). 20539517221089302.
- Brüggemann, C. (2021). Datenbasiertes Bildungsmanagement als Steuerungsversprechen der Regionalisierungspolitik im Bildungswesen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 67(3), 338–352. <https://doi.org/10.3262/ZP2103338>
- Büchner, S. (2018). Zum Verhältnis von Digitalisierung und Organisation. *Zeitschrift Für Soziologie*, 47(5), 332–348. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2018-0121>
- Büchner, S. (2023). Endless Potential. Potenzial als mythologische Komponente digitaler Technologien. In T. Klatetzki & G. Ortmann (Hrsg.), *Organisation und Mythos* (S. 219–253). Velbrück Wissenschaft. <https://doi.org/10.5771/9783748917779-219>

- Büchner, S., Erdmann, N., & Zakharova, I. (2026). Fallförmigkeit – ein Forschungsausblick. In S. Büchner, K. Braunsman, K. Gall, J. Rahn & I. Zakharova (Hrsg.), *Fall und Fallförmigkeit: Organisationen als Kontexte von Fallbearbeitung* (S. 327–346). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839471500-015>
- Büchner, S., & Dosdall, H. (2025). Digitalisierung. In M. Althoff, M. Bereswill & A. Neuber (Hrsg.), *Handbuch Soziale Probleme*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-44905-6_13-2
- Büchner, S., & Gall, K. (2023). Digitalisierung in der Sozialverwaltung. Soziotechnische Konstellationen der Fallbearbeitung am Beispiel von Jugendämtern. *WSI-Mitteilungen*, 76(5), 346–354. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2023-5-346>
- Butollo, F. (2025). Das knappe Gut Arbeit. Automatisierung und die Zukunft des sozialen Konflikts. *WestEnd* 22(1), 41–62.
- Callon, M. (1984). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, 32(1_suppl), 196–233. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>
- Distel, B. (2016). Die Einführung der elektronischen Akte in Deutschland. In D. Rätz, M. Breidung, D. Lück-Schneider, S. Kaiser & E. Schweighofer (Hrsg.), *digitale Transformation: Methoden, Kompetenzen und Technologien für die Verwaltung Lecture Notes in Informatics (LNI): Bd. P-261* (S. 113–124). Gesellschaft für Informatik e.V.
- Einhaus, M., & Klenk, T. (2024). Towards a platformised welfare state? How public administration, personal data, and third-sector welfare get entangled in a nation-wide digitalisation project / Auf dem Weg zum plattformisierten Wohlfahrtsstaat? Wie Verwaltung, personenbezogene Daten und Wohlfahrtspflege in einem OZG-Projekt verflochten werden. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 17(1-2024), 13-34. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i1.02>
- Fiore-Gartland, B., & Neff, G. (2015). Communication, Mediation, and the Expectations of Data: Data Valences Across Health and Wellness Communities. *International Journal of Communication*, 9, 1466–1484.
- Gall, K. (2025). Die eigentümliche Komplexität soziomaterieller Fallbearbeitung. Ethnografische Studie zur Digitalisierung in und durch Jugendämter. Dissertation: Leibniz Universität Hannover.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2013). Life With and Without Coding: Two Methods for Early-Stage Data Analysis in Qualitative Research Aiming at Causal Explanations. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 14(2), Article 2. <https://doi.org/10.17169/fqs-14.2.1886>
- Gräfe, P. (2024). Die Kommune im Geflecht der Online-Verwaltungsportale: A Tale of Too Many Portals / Local Administration in the Web of Online Administration Portals: A Tale of Too Many Portals. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 17(1–2024), S. 125–147. <https://doi.org/10.3224/dms.v17i1.07>
- Gräfe, P., Marienfeldt, J., Wehmeier, L. M., & Kuhlmann, S. (2024). *Changing tasks and changing public servants? The digitalisation and automation of public administrative work*. Information Polity. <https://doi.org/10.1177/13837605241289773>
- Groenemeyer, A. (2012). Soziologie sozialer Probleme – Fragestellungen, Konzepte und theoretische Perspektiven. In G. Albrecht & A. Groenemeyer (Hrsg.), *Handbuch soziale Probleme* (S. 17–116). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94160-8_1
- Hevner, A. R., March, S. T., Park, J., & Ram, S. (2004). Design Science in Information Systems Research. *MIS Quarterly*, 28(1), 75–105. <https://doi.org/10.2307/25148625>
- Hjelholt, M. F. (2024). The absorbent digital welfare state: Silencing dissent, steering progress. *Journal of Sociology*, 60(3), 643–659. [10.1177/14407833241253632](https://doi.org/10.1177/14407833241253632)
- Huby, G., Røste, R., & Reutter, L. M. (2024). Digitalization – Saving or Undermining the Nordic Welfare State? *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, 9(2), 120–126. <https://doi.org/10.18261/nwr.9.2.1>

- Jarke, J., & Büchner, S. (2024). Who cares about data? Data care arrangements in everyday organisational practice. *Information, Communication & Society*, 27(4), 702–718. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2024.2320917>
- Jarke, J., Zakharova, I., & Breiter, A. (2022). Organisational Data Work and Its Horizons of Sense: On the Importance of Considering the Temporalities and Topologies of Data Movement When Researching Digital Transformation(s). *Historische Sozialforschung / Historical Social Research*, 47(3), 142–170. <https://doi.org/10.12759/hsr.47.2022.29>
- Kaminski, A. (2010). *Technik als Erwartung: Grundzüge einer allgemeinen Technikphilosophie*. Teilw. zugl.: Darmstadt, Techn. Univ., Diss., 2008 (gekürzte Diss.). Edition panta rei. Transcript. de Gruyter.
- Kaun, A., Larsson, A. O., & Masso, A. (2023). Automating public administration: Citizens' attitudes towards automated decision-making across Estonia, Sweden, and Germany. *Information, Communication & Society*, 27(2), 314–332. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2205493>
- Kaun, A., & Liminga, A. (2023). Welfare service centers: Maintenance, repair, and care at the analog interfaces of the digital welfare state. *New Media & Society*, 27(5), 3039–3054. [10.1177/14614448231220362](https://doi.org/10.1177/14614448231220362).
- Keller, R., & Pöferl, A. (2020). Soziale Probleme. Wissenssoziologische Überlegungen. *Soziale Probleme*, 31(1), 141–163. <https://doi.org/10.1007/s41059-020-00080-z>
- Kühl, S. (2020). *Brauchbare Illegalität: Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. Campus.
- Lehtiniemi, T. (2023). Contextual social valences for artificial intelligence: Anticipation that matters in social work. *Information, Communication & Society*, 27(6), 1110–1125. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2234987>
- Lemke, F., Ehrhardt, K., & Popelyshyn, O. (2021). Support and resistance of public officials towards current eGovernment initiatives – A case study on Ukraine and Germany / Unterstützung und Ablehnung von Angestellten des öffentlichen Sektors gegenüber aktuellen eGovernment-Initiativen – eine vergleichende Fallstudie über die Ukraine und Deutschland. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(1), 61–80. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.08>
- Luhmann, N. (1999). *Funktionen und Folgen formaler Organisation* (5. Auflage). Duncker & Humblot.
- Maasen, S., & Passoth, J.-H. (2020). Editorial: Digitale Soziologie / Soziologie des Digitalen. In S. Maasen & J.-H. Passoth (Hrsg.), *Soziologie des Digitalen – Digitale Soziologie? Soziale Welt—Sonderband 23: Bd. Sonderband 23* (S. 9–16). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845295008>
- Mager, A., & Katzenbach, C. (2021). Future imaginaries in the making and governing of digital technology: Multiple, contested, commodified. *New Media & Society*, 23(2), 223–236. <https://doi.org/10.1177/1461444820929321>
- Männle, P. (2023). Planung, Finanzierung und Gestaltung der Krankenhausinfrastruktur – periodische Reformen, persistierende Schwierigkeiten / Planning and Financing The Hospital Infrastructure. Periodic Reforms, Persistent Problems. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(2), 380–399. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i2.05>
- Männle, P., & Witt, L. (2023). Auf dem Weg zur innovativen Verwaltung? Oder: Was müssen Verwaltungen jetzt lernen? In A. Schröer, B. Blättel-Mink, A. Schröder, & K. Späte (Hrsg.), *Soziale Innovationen in und von Organisationen: Sozialwissenschaftliche Studien zur Transformation von Organisation* (S. 293–308). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-40695-0_19
- Mergel, I. (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 162–171. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09>
- Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism* (1. Aufl.). Public Affairs /Perseus Books.
- Münch, S., Schammann, H., & Schlee, T. (2025). Der resiliente Staat als Verwaltungsleitbild in der Polykrise. Bewältigungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Ausländerbe-

- hörden. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 18(2–2025), 432–451. <https://doi.org/10.3224/dms.v18i2.10>
- Pors, A., & Schou, J. (2021). Street-level morality at the digital frontlines: An ethnographic study of moral mediation in welfare work. *Administrative Theory & Praxis*, 43(2), 154–171. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1782137>
- Richter, C., & Allert, H. (2025). Plattformisierung und die Modellierung von Bildungsprozessen. In S. Hofhues & J. Schütz (Hrsg.), *Plattformen für Bildung* (S. 323–340). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839475164-022>
- Schlee, T., Schammann, H., & Münch, S. (2023). *An den Grenzen?: Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*. Bertelsmann-Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2023069>
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (2017). *Constructing Social Problems*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315080512>
- Suchman, L. A. (2007). *Human-machine reconfigurations: Plans and situated actions* (2nd ed). Cambridge University Press.
- Thieme, S., & Ghelli, F. (2023). *Mehr Einbürgerungen, noch mehr Anträge*. Mediendienst Integration. <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-einbuengerungen-noch-mehr-antraege.html>
- Troeger, J., Zakharova, I., Macgilchrist, F., & Jarke, J. (2023). Digital ist besser!? – Wie Software das Verständnis von guter Schule neu definiert. In A. Bock, A. Breiter, S. Hartong, J. Jarke, S. Jörnitz, A. Lange & F. Macgilchrist (Hrsg.), *Die datafizierte Schule* (S. 93–129). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38651-1_4
- Zakharova, I., Jarke, J., & Kaun, A. (2024). Tensions in digital welfare states: Three perspectives on care and control. *Journal of Sociology*, 60(3), 540–559. <https://doi.org/10.1177/14407833241238312>
- Zerubavel, E. (1999). *Social mindscapes: An invitation to cognitive sociology*. Harvard Univ. Press.

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Irina Zakharova, Leibniz Universität Hannover, Institut für Soziologie, Arbeitsgruppe Soziologie der Digitalisierung, Schneiderberg 50, 30167 Hannover,
E-Mail: i.zakharova@ish.uni-hannover.de

Prof. Dr. Stefanie Büchner, Leibniz Universität Hannover, Institut für Soziologie, Arbeitsgruppe Soziologie der Digitalisierung, Schneiderberg 50, 30167 Hannover,
E-Mail: s.buechner@ish.uni-hannover.de

Anhang 1

Tabelle 1. Übersicht der Dimensionen von PLK, ihres Beitrags zur Komplexität der Digitalisierung und der Konfliktlinien, aus denen Missverständnisse erwachsen

	Dimension der PLK	Komplexitätssteigerung durch	Leitfragen	Konfliktlinien, die Missverständnisse erzeugen
1	Generalisierte Problem- und Lösungserwartungen	Akteure besitzen abstrakte, kontext-unabhängige gesellschaftliche Erwartungen an Digitalisierung	Welche generalisierten Erwartungen sind mit der Einführung und Nutzung digitaler Systeme verbunden?	6.1 PLK und gesellschaftliche Erwartungen an Digitalisierung: Digitalisierung als Begründung: Digitalisierung und Verknüpfung Konflikte zwischen generalisierten gesellschaftlichen Erwartungen an Digitalisierungsprozesse und spezifischen PLK.
2	Akteurs- und kontextspezifische Problem- und Lösungsverständnisse	Unterschiedliche Problem-Lösungsverständnisse von heterogenen Akteuren koexistieren in einer PLK	Was ist für welche Akteure in welchen Kontexten das Problem, das durch Digitalisierung gelöst werden soll?	6.2 Heterogene Akteure und Kontextspezifität in PLK: Responsibilisierung für Misslingen der Digitalisierungsprozesse Konflikte durch <i>divergierende Problem-Lösungsverständnisse</i> zwischen heterogenen Akteuren.
3	Erwartete versus erlebte Probleme, erwartete versus erlebte Lösungen	Differenzen im Wissen bzw., Unkenntnis von erlebten und erwarteten Problemen und Lösungen	Welche Probleme werden antizipiert? Welche Lösungen werden dafür entwickelt? Welchen Problemen wird begegnet? Welche Lösungen sind für diese Probleme angemessen?	6.3 Erwartung versus Handlung in PLK: Schauplatz der Verwaltungsdigitalisierung und der Rebound manueller data work

Dimension der PLK	Komplexitätssteigerung durch	Leitfragen	Konfliktlinien, die Missverständnisse erzeugen
			Konflikte um PLK durch Differenzen zwischen <i>Erwartungen und Handlungen</i> beteiligter Akteure.
4 Technologien als sozial-technisch verfestigte Problem-Lösungsverknüpfungen	Technologien verfügen über eigene, für beteiligte Akteure nicht unbedingt sichtbare PLK, die hochselektive Problemlösungen ermöglichen und Workarounds erzwingen, wo diese Selektivität scheitert	Für welche Problemverständnisse wurde die Technologie entwickelt? Inwiefern stimmen die technologisch verfestigten und die erlebten Problem- und Lösungsverständnisse überein?	6.4 Digitale Verfestigungen in PLK: Zwischen Technologielösulionism und Daseinsvorsorge in digitaler Klient*innenkommunikation Konflikte zwischen den in die technologischen Systeme eingeschriebenen und empirisch erlebten PLK.