



Transfer von E-Government-Lösungen

Dissertation

vorgelegt der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Potsdam

von

Moreen Heine (geb. Stein)

am 30. September 2010

Erstgutachter und Betreuer:

Prof. Dr. Norbert Gronau

Universität Potsdam

Professur für Wirtschaftsinformatik und Electronic Government

Zweitgutachter:

Prof. Dr. Maria A. Wimmer

Universität Koblenz-Landau

Institut für Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik

Zuerst gedruckt erschienen:

Heine, Moreen: Transfer von E-Government-Lösungen : Wirkungen und Strategien /
Moreen Heine. - Berlin : GITO Verl., 2011. - ISBN 978-3-942183-34-5

Online veröffentlicht auf dem

Publikationsserver der Universität Potsdam:

URL <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2011/5415/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-54155](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-54155)

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-54155>

Danksagung

Ich danke Herrn Prof. Dr. Norbert Gronau für die Begleitung der Promotion und seine wertvollen Anregungen in Seminaren, Gesprächen und Notizen. Weiter danke ich Frau Prof. Dr. Maria Wimmer für ihre hilfreichen Kommentare. Ich bedanke mich außerdem bei meinen Kollegen am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik und Electronic Government der Universität Potsdam für Hinweise, Diskussionen, technische Hilfestellungen und die hervorragende Zusammenarbeit.

Besonderen Dank richte ich an meine Familie, die mich stets unterstützt hat. Vielen Dank an Alexander, der immer für mich da ist, an Mira, die mich gelehrt hat, mich auf das Wesentliche zu konzentrieren, und an Anni, die mir schließlich eine nicht verschiebbare Frist setzte.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	6
1.1	Motivation, Zielsetzung und Beitrag der Arbeit	6
1.2	Vorgehen und Aufbau	8
1.3	E-Government als Kontext	11
2	Transfer, Adoption und Diffusion	15
2.1	Technologietransfer	16
2.2	Innovationsdiffusion	23
2.3	Politikdiffusion und Politiktransfer	30
2.4	E-Government-Diffusion	34
3	Der Transferprozess als Untersuchungsobjekt	36
3.1	Abgrenzung des Transferprozesses	36
3.2	Rahmen des Transfers	38
3.3	Lösungsbezogene Faktoren im Transferprozess	40
	3.3.1 Transferwürdigkeit	40
	3.3.2 Transferfähigkeit	44
3.4	Einflussfaktoren	55
4	Empirische Erhebung	58
4.1	Expertenbefragung	59
4.2	Mehrfachfallstudie	60
4.3	Anonymisierung der Fälle	62
5	Vorstudie - Transferaktivitäten in Deutschland	64

6	Transferarten	69
6.1	Standardisierung	71
6.2	Kooperation	73
6.3	Verbindlichkeit	75
6.4	Wettbewerb	76
6.5	Leuchtturmsetzung	78
6.6	Merkmale	78
6.7	Ordnungssystem für Transferarten	82
7	Fallstudien	84
7.1	Mobile Bürgerdienste	87
7.1.1	Fall 1: Transferprozess Berlin - Magdeburg	93
7.1.2	Fall 2: Transferprozess Berlin - Hamburg	97
7.1.3	Zusammenfassung	102
7.2	CIO-Modelle	105
7.2.1	Fall 1 - Saarland	113
7.2.2	Fall 2 - Land Anonym	117
7.2.3	Fall 3 - Bayern	119
7.2.4	Zusammenfassung	121
7.3	Einheitlicher Ansprechpartner	124
7.3.1	Fallgruppe 1 - Kammermodell	134
7.3.2	Fallgruppe 2 - Kommunalmodell	135
7.3.3	Fallgruppe 3 - Mittelbehördenmodell	136
7.3.4	Fallgruppe 4 - Landesbehördenmodell	137
7.3.5	Fallgruppe 5 - Sonstige Lösungen	138
7.3.6	Zusammenfassung	138
8	Ergebnisse und Schlussbetrachtung	144
8.1	Transferstrategien	144
8.2	Kritische Würdigung	153
8.3	Ausblick	155

1 Einführung

Verwaltungsmodernisierung durch E-Government wird derzeit innerhalb vielfältiger Strategien und Projekte verfolgt. Trotzdem konnten die drei wesentlichen Ziele Qualitätsverbesserung, Kostensenkung und Zeitersparnis, jeweils auf Seiten der Leistungsersteller wie auch -empfänger, noch nicht in befriedigendem Maß erlangt werden. Ursache dafür können die isoliert voneinander agierenden Projekte und Förderprogramme sein, die E-Government-Lösungen hervorbringen, ohne die notwendige Integrationsfähigkeit in andere Kontexte zu berücksichtigen. Problematisch ist anscheinend weniger die technologische Entwicklung leistungsstarker Informationssysteme, sondern der vertikale wie auch horizontale Transfer bestehender Lösungen. Betroffen ist in diesem Zusammenhang auch die Interoperabilität in Hinblick auf diejenigen Prozesse der Leistungserstellung, die die Grenzen von Verwaltungseinheiten überwinden müssen. Gerade hier liegen maßgebliche Potenziale für die Erreichung der mit E-Government verbundenen Ziele.

Im Folgenden wird die Ausgangslage, die Zielsetzung und das Vorgehen der Arbeit erläutert. Dem schließt sich eine Kapitelübersicht an.

1.1 Motivation, Zielsetzung und Beitrag der Arbeit

Verwaltungseigene wie auch externe Faktoren begründen die Notwendigkeit zur Verwaltungsmodernisierung. Zu den internen Faktoren zählen die knappen öffentlichen Budgets, die Überalterung des Personals wie auch der demografische Wandel sowie die Trägheit gegenüber Veränderungen. Der internationale

Wettbewerb bezogen auf die Standortattraktivität einer Gebietskörperschaft, privatwirtschaftliche Maßstäbe und die Etablierung elektronischer Medien im privaten Sektor bilden externe Faktoren, die den Modernisierungsdruck weiter erhöhen. Diese Situation ist bekannt und wurde bereits mehrfach beschrieben [BAF07, Sch06, SKH03]. In der Folge entwickeln sich fortwährend vielfältige Strategien und Projekte, durch die Verwaltungen leistungsfähiger, kundenorientierter, transparenter und insgesamt besser werden sollen. Kommunen, Länder und die Bundesverwaltungen entwerfen Masterpläne zur Verwaltungsmodernisierung und initiieren vielfältige E-Government-Projekte. Die Übertragbarkeit von Lösungen erfährt anscheinend kaum Berücksichtigung [Ste10b, S. 265]. Dies betrifft sowohl die Entwickler als auch potenzielle Empfänger der Lösungen. Folgende Annahmen haben die Arbeit grundlegend motiviert: Verwaltungen achten bei der Erstellung von Lösungskonzepten kaum auf eine spätere Wiederverwendung durch andere Verwaltungen. Ferner berücksichtigen Verwaltungen mit einem ähnlichen Vorhaben viel zu selten bereits erprobte oder etablierte Lösungen.

Bürgern und Unternehmen entstehen durch die Vielfalt der Systeme Barrieren in der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Angeboten und Leistungen. Dies betrifft zum Beispiel Unternehmen, die in verschiedenen Gemeinden Niederlassungen gründen und betreiben und somit diverse Verfahren und Anwendungsoberflächen nutzen müssen. Eine weitere, schwerwiegendere Folge der Lösungsvielfalt ist der Einsatz isolierter Systeme, die nicht in ausreichendem Maß interoperabel sind, was zu aufwändigen Standardisierungsbemühungen führt. Maßnahmen für den Transfer von Lösungen könnten dieser Entwicklung entgegenwirken.

Wissenschaftliche Erkenntnisse zu geeigneten Transfermaßnahmen basieren bisher auf einzelnen Projekterfahrungen oder normativen Analysen in anderen Kontexten (z.B. Technologietransfer oder Politiktransfer). Es existieren keine empirisch abgesicherten Erkenntnisse zu Erfolg versprechenden Strategien im Rahmen des E-Government-Fortschritts. Ziel dieser Arbeit ist es, Faktoren zu identifizieren, die fördernd wie auch hemmend auf Transferprozesse einwirken, um auf dieser Basis je nach vorliegenden Rahmenbedingungen spezifische Vorgehensweisen für den Transfer empfehlen zu können.

Zunächst müssen dazu mögliche Transferarten identifiziert und kategorisiert werden. Anschließend folgen auf Basis empirischer Forschung deren Vergleich und ihre Bewertung. Ziel ist es schließlich, Handlungsempfehlungen abzuleiten, um den breiten Transfer von etablierten E-Government-Lösungen erfolgreich gestalten zu können. Unter einer E-Government-Lösung werden hier konkrete Anwendungen, Prozessmuster, Architekturen, leistungsbezogene Szenarien, Infrastrukturkomponenten und E-Government-bezogene Vorgehensmodelle wie auch Methoden verstanden. Diese Lösungen bilden mögliche Transfergegenstände.

1.2 Vorgehen und Aufbau

Die Arbeit positioniert sich im Kern an der Schnittstelle zwischen der Wirtschaftsinformatik und den Verwaltungswissenschaften. Die Wirtschaftsinformatik ist anwendungsorientiert [LWS08, S. 21] und versteht sich als Wissenschaft mit einer methodenpluralistischen Erkenntnisstrategie [WH07, S. 280], die sich aus dem methodologischen Spannungsfeld zwischen Wirtschaftswissenschaften und Informatik ergibt [BHKN03, S. 30]. Diese Vielfalt beginnt bei Logisch-deduktivem Schließen, führt zu Simulation, Referenzmodellierung, Prototyping bis hin zu Aktionsforschung, Fallstudie, Grounded Theory, qualitative wie auch quantitative Querschnittsanalyse und Experiment [WH07, S. 282]. Logisch-deduktive Methoden, Fallstudien, Prototyping und qualitative Querschnittsanalysen werden dabei hauptsächlich herangezogen [WH07, S. 285]. Becker et al. empfehlen darüber hinaus die Kombination verschiedener Methoden [BHKN03, S. 21]. Insgesamt ist die deutsche Wirtschaftsinformatik durch gestaltungsorientierte Forschung geprägt [BNOP09, S. 1].

Die deutsche Verwaltungswissenschaft ist hauptsächlich von qualitativer, explorativ-deskriptiver Forschung geprägt [Der00, S. 8]. Als Zweig der Sozialwissenschaft bedient sich die Verwaltungswissenschaft auch spezifisch sozialwissenschaftlicher Methoden, insbesondere dann, wenn der Versuch unterbleibt, sich mit eigenen Methoden abzugrenzen [BJ09, S. 60]. Wie in der Wirtschaftsinformatik wird ein Methodenmix zwischen quantitativen und qualita-

tiven Vorgehensweisen empfohlen [Der00, S. 11]. Allerdings haben sich entlang qualitativer und quantitativer Forschung zwei eigene Forschungskulturen, die durch Abgrenzung und Kritik gekennzeichnet sind, entwickelt, wobei die unterschiedlichen Forschungsziele und Methodenstandards nicht ohne Weiteres miteinander vereinbar sind [Kel08, S. 13]. Es wird grundsätzlich zwischen Inhaltsanalyse, Beobachtung, Befragung und Experiment unterschieden [Att03, S. 59]. Methoden des Vergleichens haben, insbesondere in der Politikwissenschaft, eine lange Tradition [PPHJLJ09, S. 9]. Dabei dominieren fallstudienbasierte Vergleiche [Roh09, S. 133], entweder mit qualitativem oder quantitativem Charakter. Ferner wächst die Bedeutung explorativer Forschung mit qualitativen Forschungsmethoden vor dem Hintergrund, dass sich nicht jedes Phänomen quantitativ und mit repräsentativem Charakter untersuchen lässt [Att03, S. 58].

Die vorliegende Forschungsarbeit basiert auf der Grounded Theory. Eine quantitativ geprägte Vorstudie in Form einer Befragung von E-Government-Akteuren in Ländern und Kommunen eröffnet den Zugang zum Forschungsgegenstand. Nach der theoriegeleiteten Identifikation von Transferarten sowie Transfertreibern und -hemmnissen zeigt eine Mehrfachfallstudie, inwiefern diese die Übertragung und Verbreitung von E-Government-Lösungen beeinflussen. Schließlich folgt auf dieser Basis die Bildung von Typen, die in Transferstrategien aufgehen. Für verschiedene Rahmenbedingungen werden geeignete Transferarten identifiziert.

Abb. 1.1 zeigt den Aufbau der Arbeit im Überblick. Im Folgenden wird zunächst auf begriffliche Grundlagen eingegangen. Dazu wird eine Abgrenzung zwischen Transfer, Adoption und Diffusion vorgenommen. Dies geht mit der Darlegung des Stands der Forschung in den Bereichen Technologietransfer und Innovationsdiffusion einher. Einen besonderen Stellenwert nimmt der Themenbereich Politikdiffusion ein, da die Übertragungsprozesse von Politiken wie auch von E-Government-Systemen im Rahmen politischer Systeme statt finden. Es folgt die Beschreibung des methodischen Vorgehens, das der Arbeit zu Grunde liegt. Dazu wird das Untersuchungsobjekt, das heißt der Transferprozess, spezifiziert. Auf der Basis der theoretischen Grundlagen und einer Vorstudie werden mögliche Transferarten identifiziert, die anschließend über

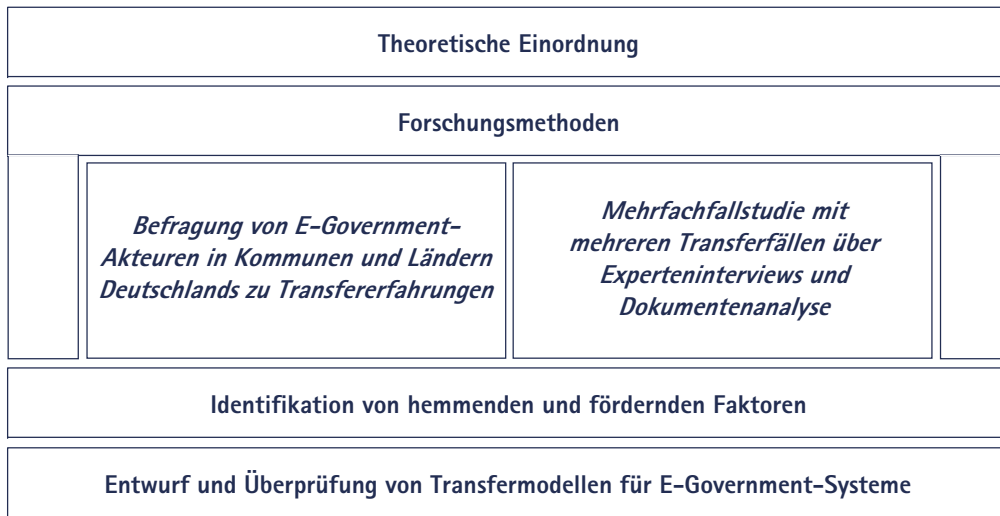


Abbildung 1.1: Vorgehen und Struktur der Arbeit

eine Mehrfachfallstudie hinsichtlich ihrer Relevanz geprüft werden. Es folgt die Darstellung der Ergebnisse. Die Arbeit endet mit der Formulierung von Steuerungsmöglichkeiten für Transferprozesse im Kontext der E-Government-Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.

1.3 E-Government als Kontext

Die Übertragung und Verbreitung von E-Government-Lösungen findet im Kontext öffentlicher Verwaltungen statt. Im Folgenden wird daher der Begriff E-Government geklärt, um weiter in Abschnitt 3.1 (S. 36) zu definieren, welche Transfergegenstände in dieser Arbeit fokussiert werden.

Unter dem Begriff Electronic Government wird meist die elektronische Abbildung von Verwaltungsprozessen verstanden: E-Government beschreibt nach von Lucke und Reiner mann die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Kontext von Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien [vLR00, S. 2]. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) formuliert ähnlich. E-Government wird demnach als Nutzung elektronischer Informations- und Kommunikationstechnik zur Einbeziehung des Kunden in das Handeln von Regierung und öffentlicher Verwaltung verstanden [BSI06, S. 3]. Als Kunde werden hier neben Bürgern und Unternehmen auch Verwaltungen, sowie weitere separate Kundengruppen, zum Beispiel Arbeitnehmer oder Vereine, benannt. E-Government bedeutet nach Brosch und Mehlich eine weitgehende Unterstützung der Dienstleistungsprozesse im öffentlichen Sektor durch elektronisch gestützte Fachanwendungssysteme, die auf der Grundlage des Internet zunehmend untereinander vernetzt sind [BM05, S. 1].

Bei diesen Begriffserklärungen wird die notwendige Reorganisation der Leistungserstellungsprozesse vernachlässigt. Wimmer und Traunmüller betonen, dass sich E-Government um eine grundlegende Änderung der Prozesse, in denen öffentliche Dienstleistungen erstellt werden, bemüht [WT04, S. 27]. Landsberg versteht E-Government als Veränderungsprozess, der sich auf rechtliche, organisatorische, technische und kulturelle Charakteristika auswirkt [Lan06, S. 37f].

Eine allgemeine Definition, die dem im Folgenden erläuterten Verständnis von E-Government als Kontext entspricht, stellt Trauner. E-Government beschreibe den Gebrauch moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im staatlichen Bereich, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung [Tra05,

S. 9]. In Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff E-Government gemäß des Potsdamer Bezugsrahmens neben E-Business und E-Non-Profit als Kontext verstanden [WSG09, S. 63]. Das Memorandum E-Government vergleicht die Herausforderungen die mit dem Leitbild E-Government in Verbindung stehen mit denen des E-Commerce [Fac00, S. 2]. Allerdings ist elektronischer Handel (E-Commerce) nur ein Teilbereich von E-Business. Auch der Begriff E-Business wird analog zum E-Government-Begriff eng und weit gefasst betrachtet. Genannt werden Definitionen, die hauptsächlich auf die Gestaltung von Geschäftsprozessen und die Abwicklung von Transaktionen mit Informations- und Kommunikationstechnologien abzielen. Weit gefasste Definitionen betonen hingegen ebenfalls die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten die mit der steigenden Digitalisierung und Vernetzung einher gehen [Maa08, S. 2].

Organisationen erfüllen nach Lauth fünf institutionelle Aufgaben, die sie für eine operative Vollständigkeit abdecken müssen [Lau04]. Dies sind Entscheidungsverfahren, intermediäre Vermittlung, Kommunikation und Öffentlichkeit, Rechtsgarantie sowie Regelsetzung und -anwendung (Abb. 1.2). Das Memorandum E-Government identifiziert drei wesentliche Prozesse, die durch Informations- und Kommunikationstechnologien in Politik, Staat und Verwaltung durchgeführt werden [Fac00, S. 3]:

- Öffentliche Willensbildung
- Entscheidung
- Leistungserstellung

Diese Prozesse finden sich auch in den institutionellen Aufgaben wieder. Öffentliche Willensbildung basiert auf intermediärer Vermittlung wie auch auf Kommunikation und Öffentlichkeit. Die Prozesse der Leistungserstellung lassen sich der Aufgabe Regelsetzung und -anwendung zuordnen. Prozesse zur Entscheidung finden sich direkt in der Aufgabe Entscheidungsverfahren wieder.

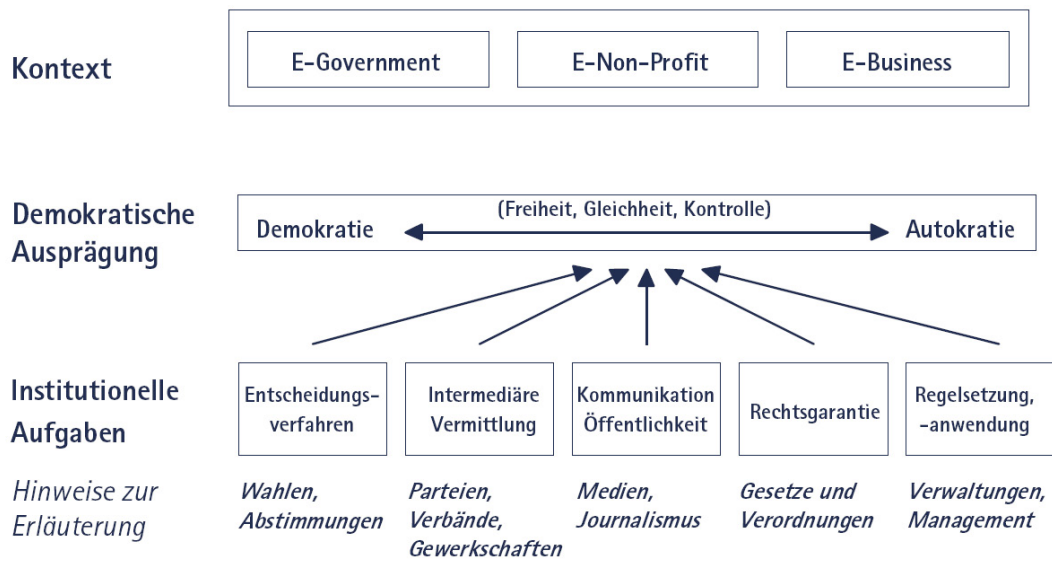


Abbildung 1.2: E-Government-Bezugsrahmen [WSG09, S. 63]

Jede Organisation kann einem der drei Kontexte zugeordnet werden. Innerhalb des Kontextes erfüllt sie die fünf Aufgaben, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Die elektronischen Dienste zur Verrichtung dieser Aufgaben können durch ihre konkrete Ausprägung und ihr Zusammenwirken dem Gesamtsystem einen demokratischen Charakter geben [SRVPW10, S. 7]. Dieser kann in seiner Güte von einer funktionierenden bis zu einer nicht vorhandenen demokratischen Ordnung schwanken, wobei die entsprechende Einstufung (zumindest innerhalb des Bezugsrahmens) nicht wertend sein soll. Die inhaltliche Ausgestaltung der elektronischen Dienste berücksichtigt keine technischen Elemente. Scheer et al. beschreiben dazu drei Ebenen [SKH03, S. 5]:

- E-Government-Strategie
- Geschäftsprozesse und Aufbauorganisation
- Informations- und Kommunikationsinfrastruktur

Weitere Ansätze nutzen Schichtenmodelle: von der Infrastruktur, über die Modulebene (Software) und die Schicht des Verwaltungshandelns, welche die Prozesse der Leistungserstellung umfassen, zur Organisationsebene bis zur Gewährleistungsebene oder auch Gemeinschaftsschicht [Meh02, S. 26]. Die-

se letzte Schicht umfasst Rahmenbedingungen, vor allem rechtlicher Art, aber auch Standardisierungsbemühungen. Die Formulierung von Strategien wird in diesen Modellen vernachlässigt.

E-Government ist nach dem hier erläuterten Verständnis ein Kontext, in dem elektronische Dienste zur Verrichtung institutioneller Aufgaben angeboten werden. Im Gegensatz zu weit verbreiteten Ansätzen ([TR08], [FHS02], [BG02]) verbleibt E-Democracy neben E-Administration nicht als Anhängsel von E-Government. E-Democracy beschreibt weder Dienst noch Aufgabe. Es ist ein Merkmal, welches mehr oder weniger stark ausgeprägt sein kann. Die eingangs vorgestellten E-Government-Definitionen spiegeln sich im Ordnungssystem hauptsächlich in der institutionellen Aufgabe Regelsetzung und -anwendung wider. E-Government-Inhalte, die elektronische Wahlen und elektronische Partizipation fokussieren, lassen sich vor allem in die Aufgabe Entscheidungsverfahren einordnen.

2 Transfer, Adoption und Diffusion

Zur klaren Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands wird zunächst der Begriff Transfer definiert. Verallgemeinert aus verschiedenen Anwendungsbereichen bezeichnet er die Übertragung von Objekten von einem System auf ein anderes. Zum Beispiel bezieht sich die Politikwissenschaft bei dem Terminus Politiktransfer auf die zwischenstaatliche Übertragung von Politiken [HJK07, S. 13]. Der Begriff Transfer lässt die Art der Übertragung offen. Dies ist für die Abgrenzung zur Adoption relevant. Adoption beschreibt nach Rogers im Kontext der Innovationsforschung die Übernahme oder Akzeptanz einer Neuerung durch den einzelnen Anwender [Rog03, S. 21]. Der Adoptionsprozess ist demnach freiwillig und beruht, im Gegensatz zu Transferprozessen, nicht auf Zwang. Der Übertragungsgegenstand, also die adoptierte Innovation kann nach Schumpeter als ein Produkt, eine Methode, ein neu erschlossener Absatzmarkt, eine neue Bezugsquelle oder als Organisationsform auftreten [Sch08].

Transfer und Adoption fokussieren Übertragungsprozesse auf Mikroebene. Demgegenüber beschreibt der Begriff der Diffusion Übertragungsprozesse auf Makroebene. Es handelt sich um einen Prozess, durch den eine Innovation mit der Zeit durch verschiedene Kanäle unter mehreren Zugehörigen eines sozialen Systems kommuniziert wird [Rog03, S. 5]. Diffusion beschreibt demnach aggregierte Adoptionsprozesse, die sich durch die freiwillige Übertragung auszeichnen [HJK07, S. 6f]. Die Kommunikation innerhalb des sozialen Systems fungiert als grundlegender Mechanismus [BJ07, S. 58].

Im Kontext der Politikwissenschaft bleibt bisher unklar, inwiefern verbindliche, kollektive Beschlüsse in die Diffusionstheorie eingeordnet werden können.

In diesem Zusammenhang begründet sich die Entscheidung, den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, nämlich die Prozesse zur Übertragung von E-Government-Systemen zwischen öffentlichen Verwaltungen, mit dem Begriff Transfer zu bezeichnen. Da Adoptionsprozesse grundsätzlich freiwillig durchgeführt werden, eignet sich dieser Terminus nicht. In dieser Arbeit finden auch Übertragungsprozesse auf der Basis von verbindlichen Vorgaben Berücksichtigung. Festzuhalten bleibt, dass Transferstudien konkrete Ursachen individueller Übertragungsprozesse fokussieren [HJK07, S. 16f]. Konstellationen, in denen Verwaltungen unabhängig voneinander auf ähnliche Problemlagen reagieren, sind begrifflich von der Diffusion und dem Transfer ausgeschlossen [Lüt07, S. 133].

Im Folgenden werden die Termini Transfer, Adoption und Diffusion vor dem Hintergrund verschiedener Anwendungsgebiete vorgestellt. Daraus lässt sich der für die Arbeit relevante Untersuchungsbereich zur Analyse von Transferprozessen im E-Government beschreiben und abgrenzen.

2.1 Technologietransfer

Technologietransfer bezeichnet die Übertragung und Nutzung von wissenschaftlichen und technologischen Kenntnissen [HSS05, S. 5]. Das Transfersystem besteht aus den Elementen Technologiegeber, Technologienehmer, Transferobjekt und Transfermittler, die untereinander in Beziehung stehen (vgl. Abb. 2.1). Dokumente, technische Geräte, Erfahrungen, Fähigkeiten, personalisiertes Wissen und Qualifikation können hier Transferobjekte darstellen. Technologietransfer kann dazu beitragen, Innovationen hervorzubringen. Diese Perspektive wird nicht verfolgt, da diese Arbeit die Übertragung einer etablierten Lösung fokussiert und deren Weiterentwicklung nur berücksichtigt, wenn sie durch die Notwendigkeit von Anpassungen auf Seiten des Transferempfängers angestoßen wurde.

Diffusion spielt auch im Konzept von Innovationssystemen eine entscheidende Rolle. Nach der Generierung und Modifikation von Technologien folgt deren Diffusion. Das Konzept der Innovationssysteme befasst sich mit den

institutionellen und technologischen Bestimmungsgründen der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen Wachstums, wobei innovationsökonomische, industriesoziologische und technologiepolitische Perspektiven miteinander kombiniert werden [BME09, S. 11].

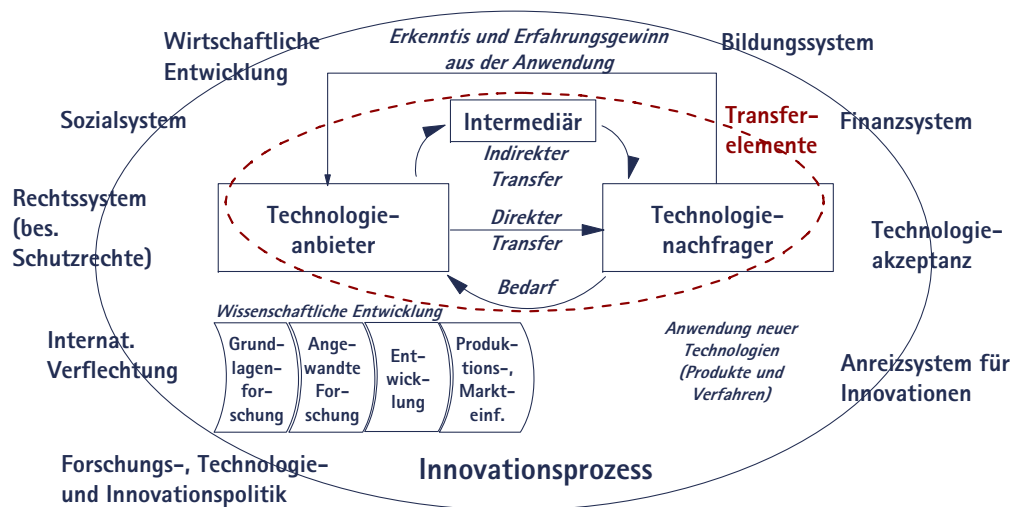


Abbildung 2.1: Akteure und Interdependenzen im Innovationssystem nach Meissner [Mei01, S. 37]

Im Innovationssystem erfolgt zwischen den Akteuren (in der Regel aus Wissenschaft und Industrie) ein wechselseitiger Austausch von Erkenntnissen und Leistungen (Abb. 2.1). Im Mittelpunkt des Innovationssystems steht die institutionelle Einbettung und interaktive Vernetzung von Unternehmen und anderen Organisationen, die zur Wissensgenerierung und -diffusion in einem territorialisierten politisch-ökonomischen System beitragen [Ebn09, S. 124]. Das Zusammenspiel der Akteure im Innovationsprozess wird demnach durch nationale institutionelle Rahmenbedingungen wie Gesetze, Normen und Routinen geregelt [BS08, S. 6]. Innerhalb des Innovationssystems agieren Technologiegeber, Intermediäre sowie Technologienehmer. Auf der Geberseite erfolgt die wis-

senschaftliche Entwicklung von der Grundlagenforschung bis zur Produktions- oder Markteinführung. Auf der Nehmerseite kommt es zur Anwendung der transferierten Technologien. Der Intermediär ermöglicht hierbei den indirekten Transfer. Technologietransfer erfolgt dabei über verschiedene Kanäle.

Neben der direkten Interaktion der Teilnehmer auf Basis von Gemeinschaftsforschungsprojekten, Auftragsforschung, Beratung, Personalaustausch, informellen Kontakten bis hin zum Kauf von Lösungen oder lösungsbezogenem Wissen können auch indirekte Formen des Transfers auftreten, so zum Beispiel durch Publikationen und Patente [PBB⁺10, S. 91]. Es zeigt sich ein rekursives Bild, da es Rückkopplungen über den Erfahrungsgewinn aus der Anwendung auf Seiten des Technologienehmers gibt. Technologietransfer beschränkt sich nicht auf den Austausch von Wissen, sondern wird als evolutionärer Prozess aufgefasst, bei dem Wissen auch kumuliert wird, da insbesondere bei technologischen Anwendungen aufgrund von Pfadabhängigkeiten gegenüber einem Wechsel eher Optimierungen vollzogen werden [Krö05, S. 12]. Dieses Verständnis wird nicht weiter verfolgt, da in dieser Arbeit nur Fälle betrachtet werden, die von einer fertigen, in einer anderen Verwaltungseinheit bereits etablierten E-Government-Lösung ausgehen. Allerdings werden Entscheidungen über den Transfer neuartiger E-Government-Lösungen durchaus auch von Pfadabhängigkeiten beeinflusst. Dies findet im Kontext der akteursbezogenen Einflussfaktoren auf Ebene der Transferbereitschaft Eingang in die Untersuchungen der Transferprozesse.

Im Innovationssystem ist der Technologieanbieter im Allgemeinen eine Forschungseinrichtung, z.B. eine Hochschule, ein Forschungsinstitut, ein Forschungs- und Entwicklungsdienstleister oder auch ein forschendes Unternehmen. Der Nachfrager kann ebenfalls eine Forschungseinrichtung oder ein Unternehmen sein. Denkbar ist auch eine öffentliche Verwaltung als Technologienachfrager. Hier wird ein relevanter Unterschied zu dem Fokus dieser Arbeit sichtbar. Anbieter und Nachfrager sind beim Technologietransfer nicht zwingend vom gleichen Organisationstyp. Bezogen auf die hier betrachteten E-Government-Transferprozesse ist dies jedoch der Fall. Sender und Empfänger sind jeweils öffentliche Verwaltungen.

Der Erfolg des Technologietransfers zwischen Geber- und Nehmerseite hängt sowohl von der Relevanz der Forschungsergebnisse und der Transferbereitschaft der Forschungseinrichtungen als auch von der Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der empfangenden Unternehmen ab [PBB⁺10, S. 93]. Barrieren beruhen auf Informationsasymmetrien, Transaktionskosten und mangelnden Anreizbedingungen [PBB⁺10, S. 91]. Informationsasymmetrien meinen hier die mangelnde Kenntnis über Kooperationsmöglichkeiten, Partner sowie Forschungsinhalte wie auch über Bedarfe und Anforderungen aus der Praxis. Der niedrige Bekanntheitsgrad wird von Unternehmen als besondere Barriere für Transferprozesse identifiziert [HSS05, S. 7]. Transaktionskosten umfassen zum Beispiel Suchkosten, Verhandlungskosten, Kosten der Zusammenarbeit und Vertragskontrollkosten. Intermediäre können diese Eintrittsbarrieren verringern. Mangelnde Anreizbedingungen können auf Seiten der Forschungseinrichtungen zum Beispiel entstehen, wenn deren Leistung weniger über Transfererfolge, sondern vielmehr über die quantitative und qualitative Betrachtung der wissenschaftlichen Publikationen bewertet wird. Im Kontext dieser Arbeit kann eine ähnlich inkompatible Anreizbedingung entstehen, wenn die Entwicklung besonders innovativer E-Government-Lösungen über das Image von Verwaltungen entscheidet und Anforderungen an sparsames Verwaltungshandeln und somit die Wiederverwendung von existierenden Lösungen zurück gestellt werden.

Zu fragen bleibt nun, welche Einflüsse auf den Technologietransfer einwirken. Gegebenenfalls können diese Faktoren auf E-Government-Transferprozesse übertragen werden. Im Kontext von Innovationssystemen, in deren Rahmen Technologietransfer stattfindet, existieren verschiedene Einflüsse aus der Systemumwelt [Mei01, S. 37]. Eine Gruppierung bleibt aus, dies wird hier jedoch vorgenommen, da sie die spätere Übertragung auf den E-Government-Transfer erleichtert. Zunächst werden direkte Einflüsse auf das Innovationssystem vorgestellt. Das sind das Bildungssystem, die Technologieakzeptanz, Anreizsysteme für Innovationen sowie Forschungs-, Technologie und Innovationspolitik. Diese Faktoren wirken unmittelbar auf die einzelnen Elemente im Transferprozess ein und werden der aufgabenorientierten Umwelt zugeordnet. Sie betreffen sowohl die Anbieter- als auch die Empfängerseite. Daneben spielen

auch Rahmenbedingungen wie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, das Finanzsystem, das Sozialsystem, das Rechtssystem, internationale Verflechtungen, Wirtschaftspolitik und ebenso andere Politikfelder eine entscheidende Rolle. Diese Faktoren werden der globalen Umwelt zugeordnet (zur Unterscheidung zwischen globaler und aufgabenorientierter Umwelt siehe unter Anderem [SS05, S. 177]).

Für den Fokus dieser Arbeit ist nicht jede der genannten Einflussgrößen aus der globalen Umwelt relevant. Der Transfer einer E-Government-Lösung kann insbesondere durch rechtliche und politische Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Demgegenüber spielen die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, das Finanzsystem und das Sozialsystem eine untergeordnete Rolle. Diese Aspekte werden nicht weiter verfolgt, da das Transfersystem mit ausschließlich öffentlichen Verwaltungen als Sender und Empfänger weitaus weniger abhängig von gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Einflussgrößen ist. Allerdings werden die Einflussfaktoren Öffentlichkeit und Technologische Umwelt ergänzend betrachtet. Die Öffentlichkeit bestimmt unter Umständen in großem Maß Transferaktivitäten, wobei auch die Fachöffentlichkeit eingeschlossen ist. Sie kann durch die Formulierung von Anforderungen, Missständen und durch die Beurteilung von existierenden Lösungen insbesondere Einfluss auf die Bereitschaft zu Transferaktivitäten nehmen. Einflüsse aus der technologischen Umwelt gehen über die von Meissner eingeschlossenen Aspekte der Technologieakzeptanz und der Technologiepolitik [Mei01, S. 37] hinaus. Zu adressieren ist auch die Entwicklung neuer Technologien, deren Weiterentwicklung und schließlich auch deren Ablösung. Mit Blick auf die aufgabenorientierte Umwelt des Transfersystems werden die aufgeführten Einflussgrößen übernommen. Der (E-Government- und transferrelevante) Bildungsstand und die Technologieakzeptanz werden bezogen auf die Transferakteure, insbesondere die Transferempfänger, betrachtet. Anreizsysteme gehen in rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen auf und sind demnach der globalen Umwelt zuzuordnen.

Neben den beschriebenen Einflussfaktoren sind auch die Steuerungsmechanismen im Innovationssystem zu betrachten. Diesbezüglich werden die Funktionen des Staates beleuchtet. Der Staat ist ein zentraler Akteur in der institutionel-

len Ausgestaltung von Innovationssystemen, fördert er schließlich Innovationen durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildung, Infrastruktur und Patentschutz [Ebn09, S. 129]. Es lassen sich drei verschiedene Funktionen der innovationsorientierten Staatstätigkeit unterscheiden [Ebn09, S. 130f.], die insbesondere auf die günstige Änderung der Einflussfaktoren im Innovationssystem abzielen. Folgende Aufzählung umfasst jeweils Erklärungen und Beispiele:

- Ordnungsfunktion
 - Regulierung der Marktprozesse
 - Regulierung der Interaktionen zwischen privatem und öffentlichem Sektor
 - Definition der Eigentumsrechte (besonders Patent- und Markenschutz)
 - Rechtliche und finanzielle Anreizsysteme (betrifft z.B. Steuern und Abgaben, Subventionen)
- Wohlfahrtsfunktion
 - Gestaltung der sozioökonomischen Grundlagen von Innovationsprozessen
 - Versorgung mit Bildungsangeboten und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen
 - Institutionelle Absicherung interaktiver Lernprozesse
- Mobilisierungsfunktion
 - Propagierung gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Entwicklungsziele
 - Politische Moderation von Interessenskonflikten

Wie genau diese Funktionen ausgestaltet sein sollen, um Innovationen und ihre Diffusion möglichst weitreichend zu fördern, bleibt bisher auch in der Innovationsforschung ungeklärt. Eine zielgenaue Steuerung der Prozesse im Innovationssystem ist darüber hinaus kaum möglich (vgl. [Edq01, S. 54] und [Bro82, S.

70ff.]), zu viele Faktoren beeinflussen das System. Die Beschreibung der Steuerungsmechanismen im Rahmen innovationsorientierter Staatstätigkeit lässt offen, inwiefern Innovationssysteme durch die einzelnen Maßnahmen unmittelbar gelenkt werden können. Letztlich sind die beschriebenen Steuerungsmechanismen jedoch auf den Kontext des E-Government-Transfers übertragbar. Bei der Verbreitung von E-Government-Lösungen können umweltbezogene Einflussfaktoren demnach so beeinflusst werden, dass Transferaktivitäten gefördert werden. Ein Beispiel für die Steuerung der rechtlichen Umwelt stellt die Änderung des Grundgesetzes im Paragraph 91c über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zum Einsatz von informationstechnischen Systemen dar. Neben den rechtlichen und politischen Einflussnahmen können im Kontext öffentlicher Verwaltungen insbesondere Mobilisierungsbemühungen steuernd wirken. Die Hervorhebung von Transfermaßnahmen in Strategiepapieren kann E-Government-Akteure zur Aufnahme von Transferaktivitäten anregen.

Die Expertenkommission Forschung und Innovation identifiziert in ihrer Studie zum deutschen Innovationssystem auf der Basis empirischer Erhebungen diverse Transfertreiber. Zwischen Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen ist eine vertraglich definierte Forschungszusammenarbeit sehr verbreitet, durch sie wird der Transfer schon bei der Entwicklungsarbeit bedacht [PBB⁺10, S. 7]. In kooperativer Form werden Innovationen erstellt und somit im gleichen Zug unter den Beteiligten übertragen. Weiter nimmt der Transfer nicht nur formale Wege, sondern basiert auch auf persönlichen Kontakten [Krö05, S. 12]. Die damit in Verbindung stehenden personenbezogenen Netzwerke fördern den raschen und reibungslosen Wissens- und Technologietransfer, da Such- und Transaktionskosten gering gehalten werden [PBB⁺10, S. 7]. Dies findet in der Untersuchung von Prozessen zum E-Government-Transfer über die Beziehung der Transferakteure Berücksichtigung. Das Fördern von Netzwerken löst Maßnahmen zur Kooperation zwischen wenigen Partnern vermehrt ab [Krö05, S. 13]. Vor diesem Hintergrund spielen vermittelnde Organisationen, die zwar existieren, eine untergeordnete Rolle [PBB⁺10, S. 9]. Es sind drei Formen der intermediären Vermittlung unterscheidbar. Wirtschaftsnahe wie auch hochschulnahe Einrichtungen agieren insbesondere vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Interessen. Unabhängige Einrichtungen handeln meist in öffentlich-

hoheitlichem Auftrag und sind mit der Förderung des regionalen oder branchenbezogenen Transfers betraut [Krö05, S. 18]. Transferstellen mangelt es sowohl aus Sicht der Unternehmen als auch der Forschung an Bekanntheit und Aufmerksamkeit [HSS05, S. 7]. Zu prüfen ist, welche Rolle Intermediäre bei der Übertragung von E-Government-Lösungen spielen. Als Transfertreiber wird weiter die Transferorientierung der wissenschaftlichen Einrichtungen betont. Sie suchen bereits in der Entwicklungsarbeit die Nähe zur Industrie, zum Beispiel über die Berufung von praxiserfahrenen Professoren oder durch die Bestellung von Industrievertretern in Beiräten [PBB⁺10, S. 8]. Dieser Aspekt lässt sich nicht auf den Transfer von E-Government-Lösungen übertragen, da öffentliche Verwaltungen als Sender und auch Empfänger agieren. Ferner ist weniger die Entwicklung, sondern vielmehr die Verbreitung einer fertigen, in der Praxis einsatzfähigen Lösung Gegenstand der Arbeit. Vor diesem Hintergrund werden im E-Government-Transfer auch Patente und Spin-off-Gründungen als Transferkanäle [PBB⁺10, S. 9] nicht berücksichtigt.

2.2 Innovationsdiffusion

Die Diffusion von Innovationen stellt wie eingangs erläutert die aggregierte Sicht auf einzelne Adoptionsprozesse dar. Zentrales Element ist dabei die Kommunikation. Die Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung einer Innovation hängt wesentlich von der Kommunikation zwischen den Mitgliedern des Systems ab [Sch09a, S. 17]. Ausgerichtet am Marktpotenzial, der maximalen Anzahl an Nachfragern (z.B. Einzelpersonen, Unternehmen, Haushalte, Institutionen), dem Diffusionsmuster und der Diffusionsgeschwindigkeit breitet sich ein Produkt am Markt aus [Sch09a, S. 18]. Dabei werden die ersten Übernahmen durch Erstadopter getätigt, wobei die Adoptionsentscheidung nicht durch andere Nachfrager beeinflusst wird. Demgegenüber werden die Folgeadopter auch als Imitatoren bezeichnet. Die Adoption leitet sich aus Adoptionshandlungen anderer Nachfrager ab. Imitation gilt als zentrale Ursache für Diffusionsentscheidungen [Kor95, S. 20-22].

Der Diffusionsprozess unterliegt Einflussfaktoren, die entweder externen Ur-

sprungs sind (diffusionsexogene Variablen) oder die sich aus dem Diffusionsprozess selbst ergeben (diffusionsendogene Variablen) [Sch09a, S. 19]. Exogene Variablen umfassen nach Schmidt zum Beispiel Marketinginstrumente, ökonomische und technische Rahmenbedingungen oder auch der Neuigkeitsgrad der Innovation. Faktoren, die aus dem Diffusionsprozess entstehen (in diesem Fall nährt sich der Prozess selbst) basieren auf der Eigendynamik der Nachfrage und auf imitativem Verhalten. Ferner werden die Einflussfaktoren nach Bereichen gegliedert. In der Diffusionsforschung werden folgende fünf Bereiche beschrieben [Sch09a, S. 20]:

- Produktbezogene Faktoren
- Adopter- bzw. konsumentenbezogene Faktoren
- Unternehmens- bzw. anbieterbezogene Faktoren
- Umweltbezogene Faktoren
- Wettbewerbsbezogene Faktoren

Mit Blick auf den Transfer von E-Government-Lösungen zielen produktbezogene Faktoren auf den Transfergegenstand selbst ab. Adopterbezogene Faktoren entsprechen den Faktoren aus dem Umkreis des Transferempfängers, anbieterbezogene Faktoren beziehen sich auf den Transfersender. Wie bei der Forschung zum Technologietransfer spielen auch umweltbezogene Faktoren eine Rolle. Wettbewerbsbezogene Faktoren lassen sich weniger offensichtlich übertragen, stehen sie doch im Kontext eines marktlichen Wettbewerbs. Dabei ist die Art der Innovation genauer zu betrachten. Die Ausbreitung von Produktneuerungen erfolgt immer über den Markt, Verfahrensneuerungen oft und organisatorische Neuerungen selten über den Markt [Kor95, S. 55]. Die Kenngrößen zur Beschreibung des Marktes betreffen den Bedarf und das Marktvolumen, die Differenzierung des Angebots, die Marktdynamik und die Häufigkeit von Neueinführungen, die Wettbewerbsintensität und die Existenz dominierender Anbieter [Kor95, S. 55]. Marktliche Bestimmungsgrößen haben jedoch keine ausschließliche Bedeutung für die Erklärung von Diffusionsprozessen, vielmehr wirken sie wie oben aufgezählt neben einer Reihe weiterer Faktoren [Kor95, S. 54-55]. Insbesondere in öffentlichen Verwaltungen und vor dem Hintergrund

des E-Government-Transfers spielt marktlicher Wettbewerb eine untergeordnete Rolle. Transferaktivitäten zielen insbesondere auf organisatorische und Verfahrensneuerungen ab, die zwar auch Produktneuerungen nach sich ziehen können (meist in Form von Informations- und Kommunikationsanwendungen), deren Diffusion nach Kortmann jedoch meist am Markt vorbei geht [Kor95, S. 55]. Die Diffusion von konkreten Produkten, z.B. Softwareanwendungen, vollzieht sich mit Blick auf die Einschränkungen durch das Vergaberecht in den meisten Fällen nicht auf Basis des Transfers zwischen Verwaltungseinheiten als Sender und Empfänger.

Rogers identifiziert fünf Diffusionstreiber [RMRW05, S. 4], die den produktbezogenen Faktoren zugeordnet werden können. Zunächst muss die Vorteilhaftigkeit gegenüber dem abzulösenden System gegeben sein. Weiter ist auch die Anschlussfähigkeit bezüglich existierender Werte, Überzeugungen und Erfahrungen notwendig. Eine Innovation kann sich nur dann durchsetzen, wenn sie auch in verschiedenen Anwendungskontexten nutzbar ist. Dies setzt die Nachvollziehbarkeit und aufbauend darauf die Anpassungsfähigkeit der Innovation voraus. Das Erfolgskriterium Wahrnehmbarkeit und Greifbarkeit fokussiert die Öffentlichkeitswirksamkeit der Innovation. Als weiterer Diffusionstreiber wird die Erprobbarkeit der Innovation betrachtet. Nur durch Ausprobieren können Nutzer von der Vorteilhaftigkeit überzeugt werden. Tabelle 2.1 zeigt, über welche Aspekte die Diffusionstreiber Eingang in diese Arbeit finden.

Diffusionstreiber nach Rogers	Diffusionstreiber im E-Government
Vorteilhaftigkeit gegenüber dem abgelösten Objekt	Transferwürdigkeit (Güte gemessen an Verbesserungen bzgl. Zeit, Kosten, Qualität)
Kompatibilität mit existierenden Werten, Überzeugungen und Erfahrungen	Interoperabilität und Selbstähnlichkeit als Indikatoren für die Übertragbarkeit (Transferfähigkeit)
Nachvollziehbarkeit und Anpassungsfähigkeit	Transferfähigkeit
Wahrnehmbarkeit und Greifbarkeit	Transferart Leuchtturmsetzung (Öffentlichkeitswirksamkeit)
Erprobbarkeit	Zugang und Transparenz von Test- und Realbetrieben

Tabelle 2.1: Übertragung der Diffusionstreiber nach Rogers [RMRW05, S. 4] auf die Transferstudie

Demgegenüber stehen auch Diffusionshemmnisse [Bar01, S. 77]. Akteursbezogen betreffen sie Kompetenzdefizite bei den Anwendern und auch den betroffenen Unternehmen, die zum Beispiel für die Installation und Wartung zuständig sind. Ebenso hemmend wirkt eine bereits etablierte Lösung, die mit Investitionen und Nutzungserfahrungen auf Seiten der Anwender einhergeht. Die Pfadabhängigkeit menschlichen Handelns verhindert dann die Beschreibung eines neuen, ggf. auch günstigeren Wegs. Ein weiteres Diffusionshemmnis lässt sich anhand eines Beispiels aus der Seefahrt illustrieren. Als Antwort auf Dampfschiffe als Innovation wurden Segelschiffe aufgerüstet. Die Anzahl der Segel wurde erhöht. Dies führte zu einer kurzfristigen Diffusionshemmung der Dampfschiffe. Die Verbesserung der etablierten Lösung zum Schutz vor konkurrierenden Innovationen wird demnach auch als Segelschiffeffekt bezeichnet.

net. Schließlich spielen auch finanzielle Faktoren eine entscheidende Rolle. Die Investitionskosten wie auch unsichere oder intransparente Kostenvorteile bezüglich der Innovation können die Diffusion bremsen. Treiber wie auch Hemmnisse scheinen für Transferprozesse im E-Government relevant.

Bezogen auf den Einzelnen erfolgt der Übernahmeprozess, d.h. die Adoption, in fünf Schritten [Rog03, S. 170]:

1. Aufmerksamkeit
2. Interesse
3. Bewertung
4. Versuch
5. Übernahme

In diesem Zusammenhang wird auch von Akzeptanz gesprochen [Man06, S. 271]. Sie basiert auf zwei Ebenen, der Einstellungsakzeptanz und der Handlungsakzeptanz. Die Einstellungsakzeptanz umfasst die Wahrnehmung und Meinungsbildung (bei Rogers Aufmerksamkeit bis Bewertung). Die Handlungsakzeptanz besteht aus der Erstnutzung in Form eines Versuchs und dem dauerhaften Verhalten (bei Rogers Übernahme). Die Beurteilung basiert auf subjektivem Wissen über ein Objekt und über Meinungen zu diesem Objekt und seinen Eigenschaften, wobei das Wissen auf Erfahrungen und auf Informationen verschiedener Quellen beruht [Man06, S. 268]. Ferner spielen bei der Beurteilung auch emotionale Aspekte eine Rolle, die ebenfalls auf Nutzungserfahrungen oder die vermutete Erreichbarkeit persönlicher Ziele mit Hilfe des Objekts beruhen können. Dies ist ein ideales Modell, nicht immer ist ein kausaler Einfluss von Einstellungen auf Verhaltensweisen gegeben, ein Beispiel bilden Impulsentscheidungen [Man06, S. 269].

In Innovationsprozessen wird auch die Rolle von Promotoren berücksichtigt. Unterschieden werden Fach-, Prozess- und Machtpromotoren [Fol01, S. 33-38]. Diese Rollen überwinden Barrieren im Innovationsprozess. Fachpromotoren begegnen dem mangelnden Wissen über die Innovation. Sie generieren Ideen, die potentiell zu einer Innovation führen, analysieren Konzepte, ent-

wickeln Lösungsvorschläge für Probleme und argumentieren diese Informationen gegenüber Befürwortern und Opponenten. Prozesspromotoren überwinden insbesondere organisatorische und administrative Widerstände. Sie vermitteln zwischen den relevanten Interaktionspartnern, werben für das innovative Konzept und steuern den Innovationsprozess (Projektmanagement). Machtpromotoren schwächen Willensbarrieren indem sie, gestützt auf ihre hierarchische Position, die Ziele der Innovation definieren, Ressourcen bereit stellen und glaubhaft bekennen, dass der Innovationsprozess zum Abschluss geführt wird. Die hierarchische Position geht mit einer Verfügungsgewalt über Ressourcen, Sanktionsmacht und Schutzvermögen gegenüber Befürwortern der Innovation einher. Diese Funktionen wirken auch auf die Übernahme von Innovationen und lassen sich als Treiber in Übernahmeprozessen verstehen. Sie können bei der Betrachtung des Transfers von E-Government-Lösungen durch Intermediäre, politische Akteure und Akteure in den Verwaltungseinheiten verkörpert werden.

Zur Beschreibung und Analyse von Diffusionsprozessen ist besonders die Frage nach dem Ausbreitungsverlauf relevant [KS08, S. 45]. Wie gestaltet sich dieser von der ersten bis zur letzten Übernahme? Mit welcher Geschwindigkeit erfolgt die Ausbreitung? Letztlich soll beantwortet werden, welche Faktoren die Ausbreitung beeinflussen. Mit Beantwortung dieser Fragen eröffnet sich die Möglichkeit, auf Diffusionsprozesse steuernd Einfluss zu nehmen.

Diffusionsstudien fokussieren Muster der Innovationsübernahme. Zunächst übernehmen wenige Adopter eine Innovation, mit der Zeit wird die Adoptronsrate höher und sinkt an einem bestimmten Punkt ab. Das Konzept der kritischen Masse ist bei der Erklärung von Diffusionsverläufen von besonderer Bedeutung. Darunter ist eine bestimmte Anzahl der Adopter zu verstehen, die eine Innovation übernehmen und die damit die weitere Übernahme wahrscheinlicher macht. Es existieren diverse Funktionen zur Abbildung von Diffusionsprozessen. Eine exponentielle Diffusionsfunktion bildet das Wachstum der Ausbreitung bis zu einer Sättigungsgrenze ab [Kuh97, S. 190]. Wesentlich ist die Anzahl der erfolgreichen Adopter, die während des betrachteten Zeitraums beständig Zulauf erhält. Bei logistischen Diffusionsfunktionen steigt die Ausbreitung an, wenn ungefähr die Hälfte aller potentiellen Adopter be-

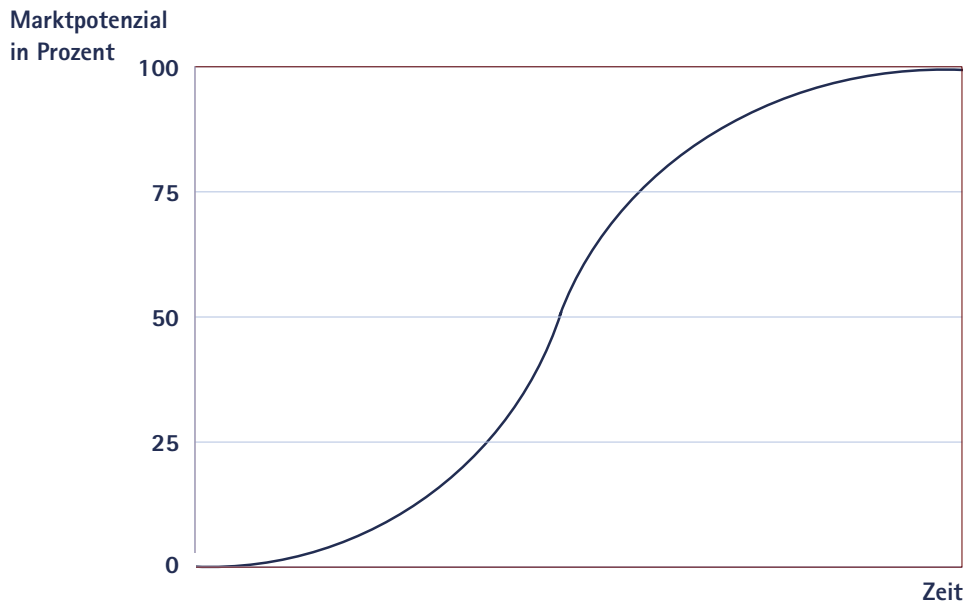


Abbildung 2.2: S-förmige Diffusionskurve nach Rogers [Rog03, S. 11]

reits übernommen hat. Jeder Adopter pflegt dabei Kontakt zu potentiellen Übernehmern. Weitere Formen der Ausbreitung können durch S-Kurven abgebildet werden (Abb. 2.2) [Kuh97, S. 200].

Im Gegensatz zur logarithmisch verlaufenden Diffusionskurve, bei der ausschließlich die Adoptionsanzahl berücksichtigt wird, entsteht bei der zusätzlichen Betrachtung der Nutzungsintensität ein differenziertes Bild des Diffusionsverlaufs [CHR08, S. 195]. In diesem Fall bieten die S-förmigen Kurven und insbesondere die logistisch verlaufenden Kurven keine adäquate Abbildung des Diffusionsprozesses. Die Nutzungsintensität wird in dieser Arbeit berücksichtigt. Bei der Betrachtung der Transferprozesse hängt der Erfolg des Transfers auch von der tatsächlichen Nutzung der übertragenen Lösung ab.

2.3 Politikdiffusion und Politiktransfer

Politikdiffusion tritt auf, wenn politische Entscheidungen in einem Staat systematisch durch vorangegangene Entscheidungen anderer Staaten geprägt werden [SDG08, S. 7]. In der Diffusionsforschung richtet sich das Erkenntnisinteresse auf die Rekonstruktion der generellen Strukturmuster, die die Verbreitung von innovativen politischen Inhalten innerhalb oder über politische Systeme hinweg vorantreiben [Lüt07, S. 134]. Politikdiffusion zielt zusammenfassend auf Einflussfaktoren ab, welche die dezentrale Ausbreitung von politischen Innovationen im internationalen System fördern oder behindern [Tew05, S. 30]. In klassischen amerikanischen Studien wird insbesondere die Interaktionshäufigkeit, die geographische Nähe sowie die Einbettung der Interaktionen zwischen den Diffusionsteilnehmern in Netzwerkstrukturen betrachtet [Lüt07, S. 134].

In Abgrenzung zur Politikdiffusion findet auch der Politiktransfer Beachtung, der auf individuelle Übernahmeprozesse abzielt. Beide Definitionen gehen von der Grundannahme aus, dass zumindest der empfangende Akteur die sendende Organisation beobachtet und sich inspirieren lässt [Lüt07, S. 133]. Verglichen mit der Diffusionsliteratur fokussiert die Policy-Transfer-Debatte auf individuelle Prozesse des konkreten Empfangs oder der Sendung von Politikinhalt sowie auf Mechanismen, Inhalte und Ergebnisse [Lüt07, S. 134]. Eine besondere Rolle kommt dabei den Schlüsselakteuren zu. Diese beschränken sich nicht nur auf Politiker, Behörden und Regierungsexperten aus offiziellen Organisationen im politischen System. Insbesondere internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen beeinflussen den Transfer von Politikinhalt. Daneben nehmen Denkfabriken, Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien und Banken vor allem über Agenda-Setting- und Beratungsfunktionen Einfluss auf die Verbreitung von Innovationen in der Politikgestaltung [Sto04, S. 550]. Sowohl Individuen als auch Netzwerke und Organisationen sind Gegenstand der Forschung zum Politiktransfer. Im Vergleich zur Diffusionsperspektive zeigt sich der Transfer von Politiken für diese Arbeit besonders relevant, da auch hier Übertragungsprozesse auf Mikroebene untersucht werden.

Eine Studie von Busch und Jörgens identifiziert Muster, Mechanismen und De-

terminanten von Diffusionsprozessen im Kontext der Politikgestaltung [BJ07]. Diffusionsgegenstände können unter Anderem Umweltgesetze, zum Beispiel bezogen auf Kfz-Emissionsstandards sein. Sie stellen Formen und Dynamiken des Informations- und Kommunikationsflusses bei der Diffusion fest. Demnach gebe es kaum regionale Ausbreitungsmuster. Vielmehr wirken einzelne Staaten als Referenzpunkte. Sogenannte Diffusionsagenten beschleunigen den Ausbreitungsprozess und können als Intermediär aufgefasst werden. Internationale Organisationen geben gebündelte Informationen weiter. Die Ergebnisse werden im Folgenden näher erläutert.

Grundsätzlich fungiert die Kommunikation als Grundlage aller Diffusionsprozesse. Im Kontext des vermittelten Transfers besteht eine organisatorische Verankerung und Verstetigung der Informationsflüsse, was dazu führt, dass Informationen über Innovationen unverzüglich von allen potentiellen Empfängern abgefragt werden können. Im Unterschied dazu wird die direkte Informationsverbreitung ohne Mittler über räumliche, sprachliche und kulturelle Nähe angetrieben [BJ07, S. 70f].

Politiken breiten sich darüber hinaus schneller aus, sobald einige sogenannte „Kritische Länder“ die Politik adaptieren. „Kritische Länder“ haben traditionsgemäß eine Vorbildfunktion (vgl. Kritische Masse); sie zeichnen sich durch ihre internationale Bedeutung, ihre zugeschriebene Problemlösungskompetenz und den moralischen Status aus. Kritische Länder fungieren als Netzwerkknoten in Diffusionsprozessen [Fuc07, S. 3]. Dies erinnert im E-Government-Kontext an die Rolle, die zum Beispiel Österreich im Ländervergleich einnimmt.

Busch und Jörgens beschreiben weiter Mechanismen der Übernahme von Innovationen [BJ07, S. 72]. Dies sind rationales Lernen, normbasiertes Handeln, Wettbewerb, symbolische Nachahmung und Zwang, wobei Zwang jedoch nach der dieser Arbeit zugrunde liegenden Definition nicht zur Diffusion zu zählen ist. Andere Studien differenzieren zwischen drei Übernahmemechanismen, die auch als Interaktionsmuster verstanden werden. Unterschieden werden Lernprozesse, Machtausübung und der Einsatz von Anreizstrukturen [Fuc07, S. 3]. Beide Ansätze widersprechen sich nicht, lassen sich doch normbasiertes Han-

deln, Wettbewerb und symbolische Nachahmung auch anreizbezogen verstehen. Lernen als Übernahmemechanismus wird durch das Interesse an effektiven Lösungen für Probleme und durch die Suche nach Analogien beschrieben. Dabei ist es durchaus üblich, dass nicht nur ein Vorbild herangezogen wird. Dies führt zu einer Lösung aus selektierten Fragmenten, die womöglich besser in die Rahmenbedingungen auf Seiten des Empfängers passt [Sto04, S. 549]. Normbasiertes Handeln bezieht sich auf normbasierte Sozialisation und kann auch in der skripthaften Ausführung eines als angemessen erachteten Verhaltens aufgehen. Nach Busch und Jörgens spielen internationale Organisationen und Akteursnetzwerke bei der Etablierung von Normen eine tragende Rolle. Weiter umfasst Wettbewerb als Übernahmemechanismus strategisches Handeln um Standortbedingungen zu verbessern. Die symbolische Nachahmung dient der Legitimitätsbeschaffung. Als intervenierende Faktoren werden lösungsbezogene Eigenschaften sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Kapazitäten (institutioneller Kontext) bestimmt [BJ07, S. 72]. Relevant sind hier der Schwierigkeitsgrad der Einführung, die Sichtbarkeit des Problems, die Korrektur bestehender Pfade und die vorhandenen Kapazitäten. Allerdings besteht, wenn Kapazitäten nur in geringem Maß zur Verfügung stehen, im Vergleich zu der Schaffung einer eigenen, eher die Bereitschaft zur Übernahme einer fertigen Lösung.

Politikdiffusion findet in einem ähnlichen Raum wie E-Government-Diffusion statt. Während bei den vorgestellten Studien Staaten als Sender und Empfänger im Diffusionsprozess agieren, stehen bei der Verbreitung von E-Government-Lösungen Verwaltungseinheiten innerhalb eines Staates im Zentrum der Aufmerksamkeit. Letztlich treten die Akteure in beiden Fällen im Kontext staatlichen Handelns auf. Busch und Jörgens identifizieren Mittel für die Steuerung von Diffusionsprozessen. Tabelle 2.2 zeigt dies mit Beispielen im E-Government-Kontext.

Steuerungsmittel	Maßnahmen	E-Government-Beispiele
Monetäre Vorteile	Kosteneinsparung	Günstige Rahmenverträge für die Beschaffung von E-Government-Anwendungen
Verbesserung der kommunikativen Vernetzung der Akteure	Themenspezifische Gremien, Informationsmittler (direkte Informationsverteilung und Konfrontation mit Alternativen)	Deutschland Online, KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)
Inhaltliche Einflussnahme auf übertragene Informationen	Internationale Organisationen als unabhängige Akteure, Entwicklung von Politikmodellen, Berichterstattung, vergleichende Politikevaluation	Universitäten, Forschungsinstitute, Rankings, IHK, BITKOM
Verbesserung der Diffusionsfähigkeit	Umwandlung spezifischer Lösungen in abstrakte Modelle, Identifikation von Best Practices, Erstellung von Blueprints	Best Practice Katalog der Plattform Digitales Österreich, E-Government-Handbuch des BSI

Tabelle 2.2: Steuerungsmittel für die Diffusion von Politikgehalten nach Busch [BJ07, S. 70-75] und Beispiele im E-Government-Kontext

Die Grenzen der Diffusion liegen in der individuellen Umsetzung der Lösungen, die letztlich nicht mehr kompatibel sind [BJ07, S. 79]. Auch dieses Phänomen

lässt sich im E-Government wiederfinden (vgl. Abschnitt 7.3 zur Diffusion des Einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie).

2.4 E-Government-Diffusion

Auch im Kontext von E-Government existieren bereits Diffusionsstudien. Allerdings beschränken sie sich hauptsächlich auf die Diffusion bezüglich der Leistungsempfänger, also Bürger und Unternehmen (z.B. [Car08] und [Haf06]). Als Einflussfaktoren wurden hier die Zweckmäßigkeit der Lösung, das Vertrauen in Online-Inhalte, Erfahrungen mit E-Government-Angeboten, Usability, IT-Kenntnisse im Allgemeinen und Marketing angegeben. Zweckmäßigkeit sei allerdings der schwerwiegendste Erfolgsfaktor, dieser Faktor erkläre allein rund 75 Prozent der Varianz für die Nutzungsintention. Mann unterscheidet drei Determinanten der Akzeptanz von E-Government-Innovationen durch den Bürger [Man06, S. 272-274]. Dabei handelt es sich um objektbezogene, nutzerbezogene und umweltbezogene Merkmale. Objektbezogene Merkmale betreffen die Vorteilhaftigkeit, die Kompatibilität mit Gewohntem, die nicht zu hohe Komplexität, die Erprobbarkeit und subjektiv empfundenen Risiken. Dies entspricht auf letzteres den Diffusionstreibern nach Rogers (vgl. Tab. 2.1). Nutzerbezogene Akzeptanzdeterminanten umfassen demografische, sozio-ökonomische, psychografische und verhaltensbezogene Variablen. Schließlich können auch umweltbezogene Faktoren, wie technische, sozio-ökonomische, juristische und politische Rahmenbedingungen auf die Akzeptanz einer E-Government-Innovation einwirken.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Diffusion bezogen auf den E-Government-Reifegrad. Hier existieren Studien zum Reifegrad auf regionaler Ebene [Woh09], bezüglich des Zusammenhangs zwischen Breitbandverfügbarkeit und E-Government [FLD07] sowie über die E-Government-Einführung im Oman [Haf06]. Bei der Studie zur E-Government-Verbreitung im Oman wurden die kurzfristige Planung und fehlender Problemdruck als diffusionshemmend identifiziert. Ferner sei nachteilig, dass sich die E-

Government-Vorteile meist erst mittel- und langfristig zeigen.

Für diese Arbeit relevant sind insbesondere die Fallstudien zur Verbreitung einzelner Anwendungen. So zum Beispiel von Korteland und Bekkers [KB07] über die Diffusion einer Lösung zur SMS-Alarmierung der Bevölkerung durch die Polizei mit dem Namen SMS-Alert. Die Bevölkerung kann dabei Postleitzahlbezogenen Meldungen per SMS abgeben und Meldungen der Polizei zu Besonderheiten in der Region empfangen. Als Diffusionshemmnis wurde in diesem Fall die Existenz konkurrierender Lösungen identifiziert. Eine weitere Studie von Niehaves [Nie07] fokussiert die E-Government-Diffusion in Japan vor dem Hintergrund einer Dezentralisierungstendenz der zentralen Regierungsführung. Hierbei werden Diffusionswege beschrieben. So verbreitet zum Beispiel die Zentralregierung regional entwickelte Lösungen und fungiert auf diese Weise als zentraler Multiplikator.

3 Der Transferprozess als Untersuchungsobjekt

Im Folgenden wird zunächst die der Arbeit zu Grunde liegende Problembe-
nennung nach Atteslander [Att03, S. 24f.] beschrieben. Transferprozesse im
E-Government-Kontext in Deutschland bilden das zentrale Untersuchungsob-
jekt dieser Arbeit (vgl. Abb. 3.1). Berücksichtigt wird dabei die Übertragung
von E-Government-Lösungen zwischen öffentlichen Verwaltungen des Bundes,
der Länder und der Kommunen, gegebenenfalls auch unter Mitwirkung eines
Intermediärs.

Es handelt sich um eine Momentaufnahme, die Aktivitäten der letzten fünf
Jahre fokussiert. Ziel ist es, Ursachen für den Transfererfolg oder -misserfolg
festzustellen. Auf Basis der politikbezogenen Diffusionsforschung sollen mit-
tels einer explorativen Untersuchung bislang weitgehend unbekannte Zusam-
menhänge identifiziert werden. Abbildung 3.1 skizziert bereits mögliche Fak-
toren, die das Transferergebnis beeinflussen können. Unterschieden werden in-
terne, das heißt lösungsbezogene, und externe, also lösungsunabhängige, Ein-
flussfaktoren [Ste10a, S. 232].

3.1 Abgrenzung des Transferprozesses

Welche Formen kann der Transfergegenstand annehmen? Grundsätzlich sollte
der zu übertragende Gegenstand im Kontext von E-Government anwendbar
sein (vgl. Abschnitt 1.3 zum Potsdamer Bezugsrahmen für E-Government).
Dazu gehören klassische Softwareanwendungen, aber auch Architekturen, leis-

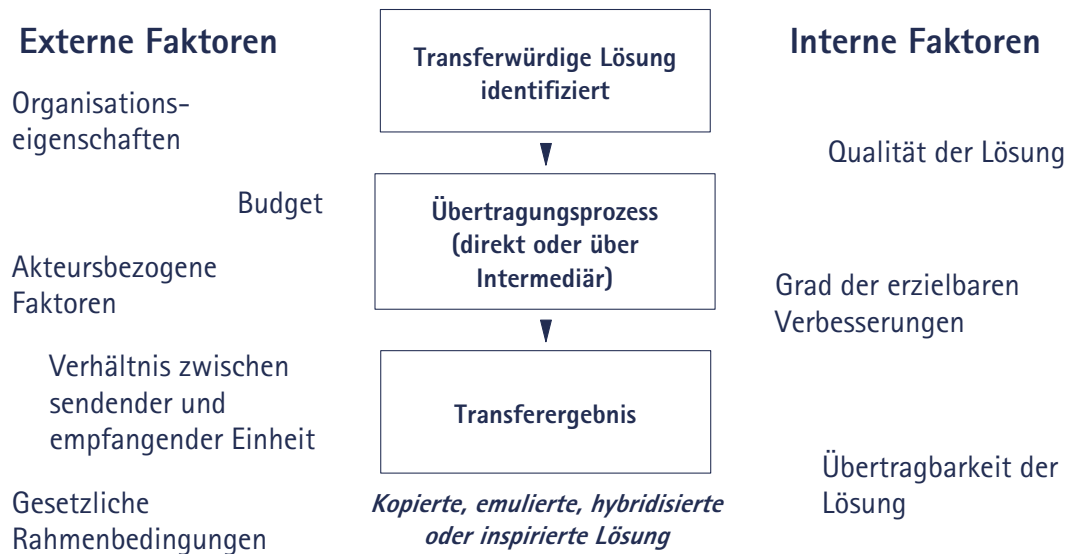


Abbildung 3.1: Auf den Transferprozess einwirkende Faktoren

tungsbezogene Szenarien, Vorgehensmodelle und Methoden, Infrastrukturelemente wie auch Prozessmuster.

Architekturen meinen hier die grundlegende Organisation einer IT-Landschaft, dargestellt durch deren Komponenten, deren Beziehungen zueinander, zur Umgebung sowie den Prinzipien, die den Entwurf und die Evolution der Landschaft bestimmen (nach [Has06, S. 48]). Leistungsbezogene Szenarien betreffen exemplarisch das gesamte Lösungssystem zu einem besonderen Anliegen eines Nachfragers, zum Beispiel bezogen auf die Gewerbeneuanmeldung eines Unternehmens. Das Lösungssystem umfasst die notwendige Hard- und Software, vorgesehene Kommunikationskanäle, die zu Grunde liegenden Geschäftsprozesse, die notwendige Infrastruktur (zum Beispiel in Form von Büroräumen) und möglicherweise noch vieles mehr. Solche Komplettlösungen können ebenfalls Gegenstand der Transferforschung sein. Relevant ist hier besonders, inwiefern es gelingt, die Lösung auf andere Verwaltungen zu übertragen, ohne grundlegende Änderungen vornehmen zu müssen.

Vorgehensmodelle und Methoden können ebenfalls von einer Verwaltungseinheit auf die andere übertragen werden. Gemeint sind zum Beispiel Methoden

zur Prozessanalyse in Verwaltungen, aber auch Projektmanagementmethoden und Ähnliches. Der Transfer von Infrastrukturelementen fokussiert zum Beispiel die Verbreitung von Basiskommunikationsdiensten. Ferner können Prozessmuster für bestimmte Leistungserstellungsprozesse, die mehrere Verwaltungen erbringen, übertragen werden.

Untersucht wird der Transferprozess insgesamt, von der Übertragung einer als gut erachteten Lösung bis zur gegebenenfalls notwendigen Anpassung und Implementierung auf Empfängerseite. Der Transferprozess lässt sich auch anhand der Ähnlichkeit des übertragenden gegenüber dem ursprünglichen Transfergegenstand beschreiben (nach [DM96, S. 351]). Ein vollständiger Transfer findet dann statt, wenn die Lösung lediglich kopiert wird. Es sind keine Änderungen notwendig, da entweder der Anwendungskontext beim Sender und Empfänger genau gleich ist oder die Lösung abstrahiert vorliegt. Möglich ist auch, dass die E-Government-Lösung nach dem Transfer in emulierter oder adaptierter Form angewendet wird. Das heißt, die Lösung wird nachgebildet oder angepasst. Die Ähnlichkeit der Sender- und Empfängerlösung kann hier sehr unterschiedlich ausfallen. Ferner ist auch denkbar, dass die empfangende Verwaltungseinheit mehrere Lösungen einbezieht und eine Mischlösung ableitet. In diesem Fall liegt eine hybridisierte Lösung vor. Ist die transferierte Lösung nur noch in Grundzügen dem Vorbild oder den Vorbildern ähnlich, wird in dieser Arbeit von einer inspirierten Lösung gesprochen. Bei inspirierten Lösungen kann der Transferprozess oft nur schwer nachvollzogen werden, da die sendende Einheit nicht ohne Weiteres von anderen Inspirationsquellen (zum Beispiel Ergebnisse aus organisationsinternen Arbeitstreffen oder Vorbilder aus der Privatwirtschaft) abgegrenzt werden kann. Diese Kategorisierung wird auch als Transfergrad beschrieben [Lüt07, S. 135f].

3.2 Rahmen des Transfers

Jeder Transferprozess unterliegt spezifischen Rahmenbedingungen, die nicht die Lösung oder die verfolgte Transferart betreffen. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden Attribute des Transferprozesses genannt. Sie können das

Transferergebnis maßgeblich beeinflussen und sind daher bei der Analyse von Transferprozessen wie auch bei der Formulierung der Transferstrategien als Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Ein Attribut bildet zunächst die Transferrichtung. Sie beschreibt, ob der Transferprozess innerhalb einer föderalen Ebene oder ebenenübergreifend abläuft. Unterschieden wird somit nach horizontalem und vertikalem Transfer. Zum Beispiel kann im Fall des vertikalen Transfers ein Land Transfersender und eine oder mehrere Kommunen Transferempfänger sein. Daraus leitet sich ein weiteres Attribut ab. Findet der Transfer zwischen zwei Einheiten statt oder sind auf Seiten des Senders oder Empfängers mehrere Einheiten einbezogen? Relevant ist weiter inwiefern der Transfer bewusst initiiert wurde oder zufällig entstand. Im weiteren Verlauf des Übertragungsprozesses kann das Bewusstsein über den Transfer in dessen Überwachung und Steuerung münden.

Darüber hinaus sind auch rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. Vergaberecht), politische Faktoren (z.B. Parteipolitik), technologische (z.B. die Existenz konkurrierender Lösungen) wie auch öffentlichkeitsbezogene Einflüsse zu betrachten (vgl. zu Umwelteinflüssen Abschnitt 2.1).

Besondere Beachtung müssen weiter die Eigenschaften des Transfersenders im Vergleich zum Empfänger finden. Die empirische Diffusionsforschung verweist dabei auf die wichtige Rolle der Ähnlichkeit der Organisationen für den Transfererfolg [Fuc07, S. 6]. Das Verhältnis des Senders und Empfängers ist außerdem hinsichtlich akteursbezogener Einflüsse (z.B. fehlende Kompetenzen oder persönliche Kontakte) zu untersuchen. Möglicherweise nehmen auch Dritte, zum Beispiel Softwareanbieter Einfluss auf den Transferprozess, indem sie beratend wirken oder Alternativlösungen anbieten. Auch die Haushaltslage der empfangenden Organisation kann maßgeblich den Ausgang des Transferprozesses beeinflussen, insbesondere dann, wenn knappe Budgets notwendige Anpassungsleistungen verhindern oder einer Einführung grundlegend entgegenstehen.

3.3 Lösungsbezogene Faktoren im Transferprozess

Unabhängig von der Ausgestaltung des Transferprozesses müssen zwei weitere Faktoren berücksichtigt werden, die den Transfergegenstand selbst betreffen. Zunächst ist die Güte der zu transferierenden E-Government-Lösung relevant. Eine gute Lösung wird leichter transferierbar sein als eine schlechte. Dies wird im Folgenden mit dem Begriff Transferwürdigkeit beschrieben. Die Transferfähigkeit bildet den zweiten lösungsbezogenen Faktor. Nur wenn eine Lösung anpassbar ist und somit auch in andere Kontexte übertragen werden kann, ist ein Transfer möglich. Beide Faktoren lassen sich auf einzelne produktbezogene Diffusionstreiber nach Rogers zurückführen (vgl. Tab. 2.1). Die Vorteilhaftigkeit wird durch die Transferwürdigkeit beschrieben. Transferfähigkeit schließt die Treiber Kompatibilität, Nachvollziehbarkeit und Erprobbarkeit ein.

3.3.1 Transferwürdigkeit

Die Transferwürdigkeit beschreibt die potenziell zu erreichenden Verbesserungen, vor allem bezogen auf die Faktoren Kostenvorteile, Prozessbeschleunigung und Qualitätsverbesserungen auf Seiten des Leistungserstellers wie auch des Empfängers. Kriterien für die Messung der Güte von E-Government-Lösungen lassen sich insbesondere aus Verfahren der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ableiten, da hier sowohl Kostenvorteile, Zeitersparnisse und bei einigen Verfahren auch Qualitätsmerkmale analysiert werden [WK05, S. 342].

Bei der Entscheidung über E-Government-Projekte spielt die Gegenüberstellung der Kosten und des erwarteten Nutzens eine zentrale Rolle [HKL05, S. 68]. Die WiBe (Version 4.1, herausgegeben von der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung) enthält einen Kriterienkatalog zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit von IT-Vorhaben und umfasst neben monetären Kriterien auch externe Effekte sowie die qualitativ-strategische Bedeutung und die Dringlichkeit des Lösungseinsatzes [KBS07]. Auf diese Weise finden Indikatoren wie Ergonomie, Datenschutz und -sicherheit, Stabilität, Service- und Imageverbesserung und die Beschleunigung von Prozessen

Berücksichtigung.

Der Nutzen eines Online-Angebots öffentlicher Verwaltungen wird vor dem Hintergrund des Forschungsprojekts BOnSAI von Cimander auch durch folgende Bewertungskriterien beschrieben [Cim06, S. 112], wobei der Fokus ausschließlich auf der Bewertung der Nützlichkeit aus Perspektive der Bürger und Unternehmen liegt (zu den zugefügten Erläuterungen vgl. [CT04, S. 110-116]):

- Vollständigkeit (vollständige Informationen zum Angebot)
- Erschließung (Zugang und Navigation)
- Verständlichkeit (Zielgruppenspezifische Aufbereitung, Hilfe und Support)
- Aktualität/Korrektheit (Informationsqualität, aktueller Stand der Technik)
- Vertrauenswürdigkeit (Transparenz, Fehlerfreiheit, Datensicherheit, Datenschutz)
- Zusatznutzen (Vorteile gegenüber herkömmlicher Angebotsform)

Ergänzend wird auch die Relevanz des Angebots bewertet, dieser Aspekt fungiert als Multiplikator zur Bewertung der Nützlichkeit des Gesamtangebots [CT04, S. 121]. Die Relevanz basiert z.B. auf der Häufigkeit der Inanspruchnahme einer Dienstleistung.

Darüber hinaus eignen sich auch einige Kriterien aus E-Government-Rankings und Wettbewerben für die Erhebung der Güte einer E-Government-Lösung, wobei ausschließlich das Capgemini Ranking über die WiBe hinaus gehende Kriterien beisteuert [Cap06]. Es ergibt sich nach der Sichtung und Auswahl geeigneter Kriterien ein umfangreiches Bild zur Transferwürdigkeit einer E-Government-Lösung. Die notwendigen Daten werden durch Inhaltsanalysen (zum Beispiel Dokumentationen der Lösung) und ergänzende Interviews mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern und Lösungsanbietern auf Transfersender- wie auch auf Empfängerseite erhoben. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Einschätzungen der Experten stark subjektiv geprägt

sein können.

Zusammenfassend beschreibt der Faktor Transferwürdigkeit die Güte einer Lösung. Folgende Tabellen (3.1 bis 3.4) zeigen die aufgenommenen Kriterien für die Transferwürdigkeit einer E-Government-Lösung im Überblick. Unterschieden wird in Anlehnung an die WiBe zwischen monetären, strategischen, internen und externen Kriterien [KBS07].

Monetäre Kriterien umfassen Einsparungen in Entwicklung und Betrieb, die einmalig und laufend entstehen (Tab. 3.1). Die Einsparungen leiten sich aus dem Vergleich zwischen Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen sowie Betriebskosten und Betriebsnutzen ab. Insgesamt wird eine pragmatische Herangehensweise verfolgt. Eine umfangreiche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist im Rahmen einer Transferstudie zwar empfehlenswert, aber aufgrund der Datenlage nicht immer durchführbar.

Kriterium	Quelle
Kosteneinsparung Entwicklung	WiBe 4.1
Kosteneinsparung Betrieb	WiBe 4.1

Tabelle 3.1: Monetäre Kriterien zur Bewertung der Transferwürdigkeit

Strategische Kriterien adressieren langfristige Ziele der Verwaltungseinheit, die den E-Government-Fortschritt betreffen oder auch darüber hinaus gehen (Tab. 3.2).

Kriterium	Quelle
Imageverbesserung	WiBe 4.1
Qualitätszuwachs (Fehlervermeidung und Ordnungsmäßigkeit)	WiBe 4.1
Datenschutz und Datensicherheit	WiBe 4.1
Einhaltung Rahmenkonzept und Standards	WiBe 4.1
Abbildung der Interaktionsstufen	Capgemini Ranking

Tabelle 3.2: Strategische Kriterien zur Bewertung der Transferwürdigkeit

Interne Kriterien fokussieren Vor- und Nachteile die auf Seiten der Verwaltungen entstehen (Tab. 3.3). Die monetären Effekte werden hier nicht aufgeführt, da sie gesondert betrachtet werden (Tab. 3.1).

Kriterium	Quelle
Ergonomie	WiBe 4.1
Attraktive Arbeitsbedingungen und Qualifizierung	WiBe 4.1
Prozessverkürzung	WiBe 4.1

Tabelle 3.3: Interne Kriterien zur Bewertung der Transferwürdigkeit

Externe Kriterien beziehen sich auf die Vor- und Nachteile für den Leistungsempfänger, der in Form eines Unternehmens, Bürgers oder einer anderen Verwaltungseinheit auftreten kann (Tab. 3.4).

Kriterium	Quelle
Kosteneinsparung Nutzerseite	WiBe 4.1
Zeiteinsparung Nutzerseite	WiBe 4.1
Nachvollziehbarkeit und Transparenz	WiBe 4.1
Abdeckung von Anliegen und Lebenslagen	Capgemini Ranking
Zugang und Navigation	BOnSAI
Mehrsprachigkeit	Capgemini Ranking
Barrierefreiheit	Capgemini Ranking
Service-Vorteile	Capgemini Ranking

Tabelle 3.4: Externe Kriterien zur Bewertung der Transferwürdigkeit

Einige Kriterien zur Güte einer E-Government-Lösung nach den zu Grunde liegenden Quellen decken sich mit den Anforderungen an die Transferfähigkeit. Diese Kriterien werden daher an dieser Stelle ausgespart, sollten aber bei einer isolierten Bewertung der Güte einbezogen werden. Ansonsten würde zum Beispiel das Kriterium Interoperabilität doppelt ins Gewicht fallen.

3.3.2 Transferfähigkeit

Die Transferfähigkeit adressiert die Übertragbarkeit der Lösung in andere Kontexte, zum Beispiel bezogen auf fachliche Inhalte und Abteilungen. Weiter findet die Integrationsfähigkeit der Lösung in andere Anwendungslandschaften Berücksichtigung. Auch die Übertragbarkeit auf eine andere föderale Ebene kann je nach konkretem Transferprozess relevant sein. Um die Transferfähigkeit messbar zu machen, wird das Konzept der Wandlungsfähigkeit herangezogen.

Unter Wandlungsfähigkeit wird die Fähigkeit eines Systems verstanden, sich selbst effizient und schnell an veränderte Anforderungen anpassen zu können [Gro06, S. 207ff.]. Die Anpassung muss bei dem Transfer eines Lösungssystems zwar nicht zwingend durch das System selbst erfolgen, die grundlegenden Anforderungen sind jedoch übertragbar. Sie basieren auf acht Indikatoren, die sich sowohl aus der Fabrikplanung als auch aus natürlichen Systemen ableiten lassen. Dies sind Skalierbarkeit, Modularität, Verfügbarkeit (zeitlich und örtlich), Interoperabilität, Selbstorganisation, Selbstähnlichkeit, Redundanz und Wissen [RVSW10, S. 11].

Jeder Indikator wird über einen Fragenkatalog bewertet. Dieser unterscheidet sich je nach Transfergegenstand. Für Methoden müssen zum Teil andere Fragen herangezogen werden als für Softwareanwendungen. Für jeden Indikator existieren jedoch Leitfragen, die für die Ableitung spezifischer Fragen genutzt werden. Die nachfolgenden Tabellen umfassen diese Leitfragen und leiten spezifische Fragen für die Analyse der Transferfähigkeit eines E-Government-Komplettsystems, das Software, Hardware, ein Anwendungskonzept und Infrastrukturelemente in Form eines Fahrzeugs enthält (vgl. Abschnitt 7.1 zu der Lösung Mobile Bürgerdienste). Zum Teil ist eine Konkretisierung nicht notwendig. In diesen Fällen ist das entsprechende Tabellenfeld leer.

Die **Skalierbarkeit** eines Systems wird durch die Gestaltung seiner Kapazitätseigenschaften bestimmt [Wal96, S. 164]. Dieser Indikator fordert eine adäquate Anpassung an kleiner oder größer werdende Mengen von zu verarbeitenden Informationen. Skalierbarkeit umfasst zum Beispiel die Frage, ob die maximale Fallzahl bei Anwendungen geändert werden kann und inwiefern ein Vorgehen zur Erweiterung der Fallzahl existiert.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Kann die Lösung an verschiedene Fallzahlen angepasst werden?	
Existieren Regeln für den Umgang mit veränderten Fallzahlen?	
Erfolgt die Anpassung an veränderte Fallzahlen automatisch?	

Tabelle 3.5: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Skalierbarkeit

Der Indikator **Modularität** adressiert die Abbildung von einzelnen Funktionen in Module. Module werden als autonom agierende Einheiten oder Elemente verstanden, die eine hohe Austauschbarkeit und Kompatibilität untereinander gewährleisten [HW05, S. 214]. Ein Modul ist dabei ein komposites Element, das wiederum aus Modulen bestehen kann. Jedes Modul verfügt über einen Rumpf, der die Funktionalität des Moduls herstellt und eine Schnittstelle. Die Modulschnittstelle ist eine Abstraktion der Modulimplementierung, die Implementierung wiederum eine Konkretisierung der Schnittstelle [HR02, S. 92]. Das Modul stellt Leistungen für andere Module an seiner Schnittstelle bereit. Module sind Einheiten der Wiederverwendung, sie können also in anderen Zusammenhängen eingesetzt werden als denen, für die sie geplant wurden. Für den Transfer ist dies von Vorteil. Darüber hinaus lassen sich Funktionen, die nicht oder zusätzlich benötigt werden, leicht entfernen bzw. integrieren.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Sind Systemelemente modular geordnet?	Können die Lösungselemente je nach Funktion getrennt betrachtet und angesprochen werden? Lassen sich Module für andere Anwendungsgebiete neu gruppieren?
Sind die Module und ihre Funktionen beschrieben?	

Tabelle 3.6: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Modularität

Verfügbarkeit umfasst zum einen die Mobilität von Systemelementen und -modulen. Sie sollten an jedem Ort positionierbar sein [HW05, S. 214]. Zum anderen ist auch eine zeitlich unabhängige Nutzungsmöglichkeit notwendig. Über den Indikator Verfügbarkeit wird demnach erhoben, ob die einzelnen Funktionen der E-Government-Lösung zeitlich und örtlich jederzeit zugänglich sind. Dies erleichtert den Transfer, da abweichende Rahmenbedingungen bei hoher Ausprägung der Verfügbarkeit überwindbar sind.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Können Funktionen örtlich unabhängig ausgeführt werden?	Kann die Lösung innerhalb einer vorgegebenen Frist transportiert werden? Sind bestimmte Infrastrukturen notwendig (Räumlichkeiten, Datenverbindung und Ähnliches)?
Können Funktionen zeitlich unabhängig ausgeführt werden?	

Tabelle 3.7: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Verfügbarkeit

Der Indikator **Interoperabilität** adressiert die Kopplungsoptionen von Systemelementen. Interoperabilität wird im Kontext von E-Government dann bedient, wenn Prozesse medienbruchfrei abgebildet werden können und Standardschnittstellen zur Verfügung stehen. Interoperabilität geht jedoch über die rein technische Betrachtung hinaus, da auch Organisationen anschlussfähig sein sollten. Auch eine gemeinsame Fachsprache dient der Interoperabilität. Gemeint ist demnach die Kompatibilität bezogen auf die zukünftige Umwelt der zu transferierenden E-Government-Lösung.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Sind Systemelemente beliebig koppelbar?	Können beliebige Anwendungen der zugehörigen Behörde genutzt werden?
	Kann die Leistungserstellung in Zusammenarbeit mit der zugehörigen Behörde erfolgen?
	Kann die Leistungserstellung in Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Organisationen erfolgen?
Sind die Leistungserstellungsprozesse medienbruchfrei gestaltet?	

Tabelle 3.8: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Interoperabilität

Selbstorganisation bezeichnet die Befähigung eines Systems, durch selbstregulierende und -lenkende Mechanismen die Systemstruktur aus den Prozessen ihrer eigenen Leistung heraus zu bestimmen, um den langfristigen Systembestand zu gewährleisten [MV87]. Die Systemelemente oder Subsysteme erzeugen ihre eigene Ordnung, indem sie Informationen über ihre Umwelt und ihre Wechselwirkung mit der Umwelt aufnehmen, diese zu einem Modell verdichten und in der realen Welt gemäß diesem Schema handeln [Gel98]. Selbstorganisation repräsentiert dabei einen permanenten Lern-, Reflektions- und Reproduktionsprozess [ML01, S. 384]. Diese Eigenschaft erleichtert den Transfer von E-Government-Lösungen, da notwendige Änderungen leichter identifiziert und implementiert werden können.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Kann das System auf geänderte Rahmenbedingungen ohne Weisung reagieren?	Sind Standort und Leistungsumfang der Lösung ohne Weisung anpassbar?
Existieren Werkzeuge zur Diagnose des Systemzustands?	Existieren Werkzeuge oder Regeln zur Fehlerdiagnose?

Tabelle 3.9: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Selbstorganisation

Selbstähnlichkeit von Systemen bedeutet die Ähnlichkeit eines Teilsystems mit dem Gesamtsystem auf einer beliebigen Skalierungsebene. Ähnlichkeit zielt hier auf die Gleichheit im Sinne geeignet gewählter Abstraktion ab (siehe zu folgenden Ausführungen [AGS05, S. 8f.]). Ein selbstähnliches System zeichnet sich also durch das Wiederauftreten von Mustern in verschiedenen Betrachtungsbereichen, die sich aus der Anwendung unterschiedlicher Größenskalen ergeben, aus. In diesem Fall wird von Skaleninvarianz gesprochen. Selbstähnlichkeit korrespondiert mit dem Anspruch der Modellierung auf Verkürzung des Gegenstandsbereiches zur Komplexitätsreduzierung. Beispielhaft für die Vorteile von selbstähnlichen Systemen ist damit die einfache Erfassung von Systemelementen, da bereits erarbeitete Ergebnisse wieder verwendet werden. Ferner kann eine sich ähnelnde Benutzerschnittstelle auf verschiedenen Ebenen einer technischen Anlage oder auch einer Softwareanwendung die Bedienbarkeit erhöhen. Selbstähnlichkeit geht über technische Systemelemente hinaus. Vorteilhaft kann zum Beispiel auch ein selbstähnlicher Organisationsaufbau sein. Selbstähnlichkeit erhöht die Nachvollziehbarkeit einer E-Government-Lösung und erleichtert somit ihren Transfer.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Folgen die Systemelemente einer einheitlichen Gestaltung?	Folgt die Lösung dem Vorbild der stationären Behörde?

Tabelle 3.10: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Selbstähnlichkeit

Redundanz fordert die Verfügbarkeit von ähnlichen oder gleichen Ressourcen auch über die unmittelbare Leistungserstellung hinaus. Problematisch ist der Bedarf an zusätzlichen Ressourcen, der Kosten vor dem Zeitpunkt der Verfügbarmachung erfordert [AGS05, S. 9]. Redundanz sichert, dass Ressourcen mehrfach und in verschiedenen Kontexten genutzt werden können. Sie fungiert als Strategie zur Erhöhung der Ausfallsicherheit. Ergänzend dazu sichert Diversität Funktionen des Systems über verschiedene Mittel. Auf diese Weise werden Funktionen redundant zur Verfügung gestellt. Dies wird zum Beispiel bei der Verwendung des Multi-Kanalansatzes für den Systemzugang gewährleistet. Ist in einer Kommune der Zugang zu einer Anwendung über das Internet nur schwer möglich (bei fehlenden Breitbandanschlüssen), kann dies durch den Einsatz des Telefonkanals oder über einen persönlichen Anlaufpunkt kompensiert werden. Die Lösung bleibt unter Umständen einsetzbar. Im Kontext des Transfers ist der Aspekt der Diversität weitaus relevanter als die Verfügbarkeit ähnlicher Ressourcen. Um ein System zu übertragen, ist es notwendig, dass es sich unter verschiedenen Rahmenbedingungen anwenden lässt. Dies wird durch die Eigenschaft der Diversität gewährleistet. Demgegenüber ist eine hohe Ausfallsicherheit für den Übertragungsprozess nicht ausschlaggebend, wohl aber mit Blick auf die Transferwürdigkeit bezogen auf die Stabilität des Systems gegenüber Störungen.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Werden Systemfunktionen über verschiedene Mittel realisiert?	Werden die Infrastruktur-Komponenten der Lösung (Datentransfer, Energieversorgung, Fahrzeug) über verschiedene Mittel realisiert?

Tabelle 3.11: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Redundanz

Wissen über das System ist die Voraussetzung für das Identifizieren von Defiziten und das Abwägen, wie darauf reagiert werden muss. Ohne Wissen können keine Alternativen generiert und ausgewählt werden. Wissen leistet somit einen grundlegenden Beitrag für ein wandlungsfähiges System. Kenntnisse über den Aufbau, die Ziele und Funktionalität des Systems sind dem zu Grunde gelegt. Wissen über das System, im engeren Sinn Wissen über den Transfergegenstand und die Integration in das Umsystem, bezeichnet sowohl explizites als auch stillschweigendes oder tazites Wissen (zur Unterscheidung beider Dimensionen siehe [Gro09, S. 5]). Explizites Wissen kann beispielsweise in Form von schriftlich festgehaltenen Regeln, Prozessen oder Modellen vorliegen. Stillschweigendes Wissen umfasst zum Beispiel den Erkenntniszugang zu Sachverhalten [LW04, S. 152f.]. Der Indikator Wissen adressiert unter Anderem die Dokumentation der zu transferierenden Lösung. Ohne die Dokumentation wäre eine Übertragung der Lösung in andere Kontexte kaum möglich.

Leitfrage	Spezifische Fragen für Komplettsysteme
Liegen Systemcharakteristika dokumentiert vor?	Existieren Benutzungshinweise für die verschiedenen Anwendergruppen? Werden Änderungen des Systems dokumentiert?
Existiert personengebundenes Wissen über das System?	Gibt es Personen, die als zentraler Ansprechpartner für das System fungieren (z.B. Key User oder telefonisches Help Desk)? Gibt es Schulungen für die Benutzung des Systems?

Tabelle 3.12: Leitfragen zur Bestimmung der Transferfähigkeit für den Indikator Wissen

Sind die vorgestellten Indikatoren bezogen auf ein E-Government-System hoch ausgeprägt, so erlaubt dies in erster Linie Aussagen über die Anpassungsfähigkeit des Systems ohne Eingriffe von außen. Meist wird dabei von einem soziotechnischem System ausgegangen. Anwender und Administratoren ermöglichen dabei in hohem Maß die besondere Fähigkeit der selbständigen Veränderung gemäß der Erfordernisse, die sich aus der Interaktion mit der Systemumwelt ergeben.

Zu klären ist nun, inwiefern diese Fähigkeit auch bei dem Transfer von E-Government-Lösungen notwendig ist. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Übertragbarkeit gefördert wird, wenn möglichst wenige, von außen angestoßene, Änderungen am System notwendig sind. Günstig ist daher eine in angemessenem Maß abstrahierte Lösung, die allerdings nicht zu viel Raum für spezifische Anpassungen lassen darf. Ansonsten wäre nicht mehr sichergestellt, dass die Lösung noch in der ursprünglich angedachten Form funktionsfähig

ist.

Eine wandlungsfähige E-Government-Lösung trägt verschiedene Umsetzungsoptionen bereits in sich oder lässt zumindest eine aufwandsarme Generierung dieser Optionen zu. Dementsprechend sollten insbesondere die strukturbezogenen Indikatoren Modularität, Skalierbarkeit, Redundanz mit dem Schwerpunkt Diversität, Verfügbarkeit, Interoperabilität und Selbstähnlichkeit hoch ausgeprägt sein. In Verbindung mit diesen Indikatoren tragen die Indikatoren Wissen und Selbstorganisation dazu bei, dass notwendige Anpassungen bei der Übernahme der Lösung durch den Transferempfänger bereits bei der Systemgestaltung Berücksichtigung finden und die Systemstruktur entsprechende Optionen offen lässt. Verschiedene Konfigurationen müssen für diverse Rahmenbedingungen zumindest angedacht, wenn nicht sogar bereits implementiert sein. Dies betrifft zum Beispiel die einfache Anpassung der Nutzerzahlen, aber auch die Beschriftung und Ergänzung von Eingabefeldern bei Software-Anwendungen mit formularähnlicher Dateneingabe. An dieser Stelle wird deutlich, dass den Anforderungen an die Transferfähigkeit bereits in der Phase der Entwicklung einer E-Government-Lösungen genügt werden muss. Dies geht allerdings mit erhöhten Kosten einher und wird in der Praxis nur dann umsetzbar sein, wenn die Übertragbarkeit der Lösung strategisch fokussiert wird.

Die Analyse der Transferfähigkeit wird erleichtert, wenn das zu untersuchende System in Kategorien geteilt wird. Die Leitfragen werden dann auf jede Kategorie angewendet. Besonders bei Komplettsystemen ist dies notwendig, da zum Beispiel für Software und Anwendungskonzepte jeweils verschiedene spezifische Fragen abgeleitet werden. Bezogen auf den Indikator Modularität ist in der Kategorie Software nicht nur nach dem Modularisierungsgrad der Funktionen, sondern auch nach einer modularen Datenspeicherung zu fragen.

Grundlage der qualitativen Bewertung können Experteninterviews oder Inhaltsanalysen, zum Beispiel von Benutzerhandbüchern oder Softwarespezifikationen, sein. In einer umfassenden Wandlungsfähigkeitsanalyse wird jede Frage zusätzlich mit einem Wert zwischen 0 und 3 beantwortet ([RVS10, S. 18]). Je Indikator wird anschließend ermittelt, wie hoch die summierte Punktzahl gegenüber der maximal zu erreichenden Punktzahl ist. Es besteht darüber

hinaus die Möglichkeit, die Indikatoren zu gewichten. Es ergibt sich schließlich ein Index zwischen 0 und 1. Je höher der Index, umso höher ist die Wandlungsfähigkeit ausgeprägt. Wandlungsfähige E-Government-Lösungen lassen sich aufwandsarm in anderen Umgebungen einsetzen. Für die Zwecke dieser Arbeit wird die Methode ausschließlich in qualitativer Form angewendet. Es ist ausreichend, besonders auffällige Ergebnisse zur Transferfähigkeit zu dokumentieren, um die Auswirkungen dieses Einflussfaktors auf das Transferergebnis zu beschreiben.

3.4 Einflussfaktoren

Im Anschluss an die Auseinandersetzung mit Arbeiten der Diffusions- und Transferforschung sowie die in diesem Abschnitt erfolgte Spezifizierung der Einflussfaktoren wird nun ein Gesamtbild skizziert, das zwischen prozessbezogenen und prozessunabhängigen Faktoren, sowie zwischen lösungs-, empfänger-, sender- sowie umweltbezogenen Faktoren unterscheidet. Die Kategorie Transferart sowie der Einflussfaktor Strategische Steuerung aus der Kategorie Transferprozess werden unter Abschnitt 6 näher erläutert.

3 Der Transferprozess als Untersuchungsobjekt

Kategorie	Einflussfaktor	Erläuterung zur Operationalisierung
Transferobjekt	Transferwürdigkeit	Güte über Indikatoren
	Transferfähigkeit	Wandlungsfähigkeit über Indikatoren
	Transfergrad	Vergleich des Transferobjekts vor und nach dem Transfer
Transferakteure	Verhältnis	Organisations- und personenbezogen Politisch und persönlich
	Sender	Bereitschaft und Möglichkeit zur Beratung (allgemein oder individuell)
	Empfänger	Kosten und Einnahmen bei der Einführung und im Betrieb im Verhältnis zum zur Verfügung stehenden Budget
	Empfänger	Einflussnahme durch Dritte (z.B. Berater, Softwareanbieter)
	Aufbau- und Ablauforganisation	Notwendige Änderungen des Transferobjekts oder der Organisation

Tabelle 3.13: Einflussfaktoren des Transfers

3 Der Transferprozess als Untersuchungsobjekt

Kategorie	Einflussfaktor	Erläuterung zur Operationalisierung
Transferprozess	Transferrichtung	Horizontal, vertikal oder gemischt
	Bewusstsein	Geplanter, bewusster, oder zufälliger Transfer
	Strategische Steuerung	Überwachung und Anpassung des Prozesses im Transferverlauf
Transferart	Kombination der Arten	Ordnungssystem für Transferarten
	Merkmale der Arten	Zuordnung der Merkmale anhand des Ordnungssystems
Transferumwelt	Politisch	Vorgaben, aktuelle Themen, Parteipolitik
	Recht	Rechtsvorschriften
	Technologie	Neuerungen, Innovationen
		Verbreitung der Lösung (Aspekt der Kritischen Masse)
		Konkurrierende Lösungen
	Öffentlichkeit	Fachmedien und Medien

Tabelle 3.14: Fortsetzung Einflussfaktoren des Transfers

4 Empirische Erhebung

Auf welche Weise kann der Transfer und die Wiederverwendung von etablierten E-Government-Lösungen gefördert werden? Diese Frage betrifft sowohl die Initiierung von Transferprozessen als auch deren Gestaltung im Verlauf der Übertragung. Zur Beantwortung kann auf Erkenntnisse aus der Innovationsforschung und insbesondere auf die Diffusionsforschung mit dem Gegenstand der Politikinhalte zurück gegriffen werden. Darauf aufbauend werden empirische Untersuchungen die Übertragbarkeit dieser Erkenntnisse hinsichtlich der Forschungsfrage prüfen.

Insgesamt wird ein exploratives Vorgehen verfolgt. Es werden qualitative Aspekte erfasst, ohne Korrelationen nachzuweisen. Gleichwohl sind Hinweise ableitbar, die das Scheitern oder Gelingen von Transferaktivitäten erklären können. Daraus werden Typen gebildet, die in der Formulierung von Transferstrategien aufgehen. Der Gegenstandsverankerten Theoriebildung folgend, wurde ein Wechselprozess zwischen Datenerhebung und Auswertung vollzogen [PW08].

Zunächst wurden E-Government-Akteure in Kommunen und Ländern Deutschlands zu ihren Transfererfahrungen befragt. Dies geschah auf der Basis eines Online-Fragebogens. Diese Expertenbefragung dient der Ergründung des Forschungsgegenstands und fungiert demnach als Vorstudie für die sich anschließende Mehrfachfallstudie [Sch09b, S. 108]. Die Mehrfachfallstudie umfasst für drei E-Government-Lösungen je mehrere Transferfälle. Fallstudien eignen sich im Kontext öffentlicher Verwaltungen insbesondere, um Erkenntnisse über die Akzeptanz und die Anwendung neuer Verfahren und Prinzipien zu gewinnen [McN10, S. 15]. Die Daten wurden durch Experteninterviews und Dokumentenanalysen erhoben. Auf ein schwerpunktmäßig quantitatives Vor-

gehen wurde verzichtet, da eine Vielzahl von Faktoren den Transferprozess beeinflussen können (Tab. 3.13 und 3.14). In diesem Fall würde ein quantitatives Vorgehen im besten Fall zu einer verkürzten Abbildung der Wirkzusammenhänge führen [BD06, S. 110].

4.1 Expertenbefragung

Die Online-Befragung von E-Government-Akteuren fand im Zeitraum zwischen September 2007 und Oktober 2008 statt. Dies ist vergleichsweise lang, war aber durch die zunächst niedrigen Teilnahmezahlen nicht vermeidbar. Da jedoch Einstellungen zum E-Government-Transfer abgefragt wurden und zum Beispiel keine Fragen zum E-Government-Reifegrad für den Vergleich zwischen den Verwaltungen ausgewertet wurden, stellt der lange Befragungszeitraum keine entscheidende Fehlerquelle dar. Die Befragung fokussiert folgende Aspekte:

- Welche Akteure treiben E-Government in Deutschland voran?
- Welche Initiativen zur Verbesserung des E-Government-Fortschrittes werden als erfolgreich bewertet?
- Welche Beziehungen hinsichtlich der E-Government-Entwicklung bestehen zu anderen Behörden?
- Welche Transferstrategien werden als erfolgreich eingeschätzt?
- Zeigen Verwaltungen die Bereitschaft, Lösungen zu übernehmen?
- Wodurch wird Transfer gehemmt oder verhindert?

Direkt angeschrieben wurden 600 Verwaltungen, meist über ihre zentrale E-Mail-Adresse. Eine unbekannte Zahl an Teilnehmern wurde über die E-Mail-Verteiler des Städte- und Gemeindebundes angesprochen. Die Rücklaufquote beträgt somit bei 73 Teilnehmern maximal 12,16 Prozent. Da unklar ist, an wie viele Verwaltungen die Einladung zur Teilnahme über die Verteiler ging, kann die Rücklaufquote auch geringer sein. Insgesamt nahmen 17 Akteure aus Bundesländern (die persönlich angeschrieben wurden), 22 Kreise und 34 Städte und Gemeinden teil. Die Befragung ist nicht repräsentativ, da keine

Stichprobenrepräsentativität gegeben ist, dient jedoch dem Zugang zum Forschungsgegenstand.

4.2 Mehrfachfallstudie

Anhand von qualitativen Fallstudien werden wenige Transferprozesse unter Berücksichtigung mehrerer Einflussfaktoren analysiert (qualitative Analyse nach [Mun09, S. 113]). Ziel ist es, die beschriebenen Transferarten und die Einflussfaktoren auf ihre Relevanz zu testen. Daneben werden auch Erkenntnisse zur Eignung der Transferarten unter bestimmten Rahmenbedingungen gewonnen. Demnach entspricht dieser Ansatz sowohl interpretativer als auch vergleichender Fallstudienforschung [McN10, S. 63].

Die Fallstudie ist prinzipiell offen für alle Methoden der Sozialforschung [Lam05, S. 301]. Die Fallstudien dieser Arbeit basieren auf Interviews mit Beteiligten am Transferprozess und Inhaltsanalysen von Dokumentationen die den Übertragungsprozess beschreiben. Die Datenerhebung orientiert sich eng an den zuvor identifizierten und beschriebenen Transferarten und Einflussfaktoren. Dementsprechend wurden die Interviewleitfäden erstellt und die ergänzenden Dokumente ausgewertet. Die Fallstudien stehen im Kontext der Exploration. Demnach werden mehrere typische und extreme Fälle ausgewählt. Es sollen die theoretisch identifizierten, relevanten Einflussfaktoren überprüft werden. Es wird angestrebt, den Einzelfall in seiner Ganzheitlichkeit realitätsgerecht zu erfassen [Lam05, S. 311]. Je Fall werden mehrere eingebettete Einheiten betrachtet.

Für die Fallauswahl wurden mit Blick auf möglichst aussagefähige Ergebnisse verschiedene Anforderungen berücksichtigt (nach [GL06, S. 93-100]). Zunächst muss eine Variation der zentralen Einflussfaktoren erfolgen. Dies sind auf Basis der Vorstudie und mit dem Fokus auf die angestrebten Ergebnisse mögliche Steuerungsmechanismen, zum Beispiel die Verbesserung der kommunikativen Vernetzung der Akteure, die Transferrichtung (horizontaler oder vertikaler Transfer) sowie die Rolle von Intermediären. Weiter müssen intervenierende Variablen möglichst konstant gehalten werden. Dazu zählen die internen

und externen Faktoren, zum Beispiel die Güte der Lösung und deren Transferfähigkeit. Daher wurden Transfergegenstände mit hoher Transferfähigkeit und transparenten Verbesserungspotenzialen gewählt. Bezogen auf die einzelnen Transferprozesse soll der Sender möglichst gleich sein. Insgesamt wurden Extremfälle ausgewählt. Es wurde bei der Fallauswahl demnach darauf geachtet, dass die zentralen Einflussfaktoren möglichst extrem ausgeprägt sind. Untersucht wurden erfolgreiche und gescheiterte Transferprozesse. Folgende Kandidaten wurden vorab identifiziert:

- Mobile Bürgerdienste in Kommunen
- CIO-Konzept in Ländern und Kommunen
- Wikis in Ländern und Kommunen
- SAGA in Bundesbehörden
- Elektronischer Bürgerhaushalt in Kommunen
- Einheitlicher Ansprechpartner (EU-Dienstleistungsrichtlinie)

Die Auswahl der Fälle erfolgte im Verlauf der Forschungsarbeit auf Basis folgender Überlegungen. Zunächst wurde der Transfer der Lösung für Mobile Bürgerdienste in Kommunen analysiert. Es liegen hier Transferprozesse vor, die bewusst vom Sender angestoßen und gestaltet wurden. Im Rahmen eines geförderten Forschungsprojekts wurde neben der Entwicklung auch die Übertragung der Lösung als Ziel benannt [HHI05]. Die Lösung stellt im E-Government eine Neuerung dar und lässt sich als kompaktes und abgrenzbares Konzept gut übertragen. Daher zeigt sich dieser Fall für die Untersuchung der freiwilligen Übernahme im Sinn der Adoption und einhergehend mit einem gesteuerten Transferprozess als besonders geeignet.

Im Wechselprozess zwischen Datenerhebung und Auswertung wurde weiter die CIO-Verbreitung untersucht. Hierbei handelt es sich um eine besondere Form des Transfers. Ausgehend von der Diffusionsforschung eignen sich diese Fälle ebenfalls, um zwangfreien Transfer zu untersuchen. In Abgrenzung zur ersten Fallgruppe über Mobile Bürgerdienste wirken keine bewusst gesteuerten Transferprozesse, ebensowenig existiert ein einzelner Transfersender. Vielmehr

handelt es sich hier um eine klassische Diffusion auf Basis der freiwilligen Übernahme des CIO-Konzepts durch einzelne Bundesländer.

Diese Fälle decken lediglich durch Freiwilligkeit geprägte Übernahmen von E-Government-Lösungen ab. Ergänzend wurde daher, als Transferprozess mit verbindlichen Vorgaben, die Verbreitung des Einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie herangezogen. Durch diese Wahl liegt eine kontrastreiche Fallsammlung vor, die das erstellte theoretische Gerüst widerspiegelt. Die Auswahl der Fälle war auch von der vermuteten und angezeigten Kooperationsbereitschaft der Akteure abhängig.

Die übrigen Kandidaten wurden verworfen. Im Kontext der Diffusion wären auch Wikis und Elektronische Bürgerhaushalte als Transfergegenstand geeignet gewesen. Bei Wikis kann der genaue Anwendungskontext sehr verschieden ausgeprägt sein. Dies erschwert die Vergleichbarkeit der Fälle. Im Gegensatz zu Elektronischen Bürgerhaushalten handelt es sich bei dem CIO-Konzept um eine nicht-technisch geprägte Lösung, die Auswirkungen auf die Organisation der Verwaltungen hat. Somit können Organisationseigenschaften als Einflussfaktor in besonderem Maß untersucht werden. SAGA ist, zumindest auf Ebene der Bundesbehörden, ein Transferfall mit verbindlichem Charakter, der jedoch nur gering ausgeprägt ist, da die vorgesehenen Sanktionen sehr begrenzt sind. Weiterhin besteht über Bundesbehörden hinaus keine Verbindlichkeit.

4.3 Anonymisierung der Fälle

Sobald der Interviewpartner, betroffene Akteure oder die entsprechende Organisation nicht mit der Veröffentlichung des Falls in Verbindung mit den Namen einverstanden sind, muss der entsprechende Fall anonymisiert werden. Besonders bei Fallstudien genügt die reine Entfernung der Namen meist nicht, da das Risiko der Identifikation auf Basis spezifischer Charakteristika sehr hoch ist. Hierbei existieren keine einheitlichen Regeln zur Maskierung der Daten. Allerdings können Ansätze aus der quantitativen Statistik heran gezogen werden ([Ros08, S. 99] und [Got05, S. 49ff]):

Geeignet sind die Unterdrückung wie auch die Vergrößerung von Informationen und die Datenverfälschung. Die Unterdrückung von Daten kann durch das Entfernen einzelner Daten, durch das fallübergreifende Entfernen von Variablen oder das Entfernen kompletter Fälle erreicht werden. Eine weitere Möglichkeit der Maskierung liegt in der Stützung von extremen Ausprägungen. Außerdem können auch typische Werte im Rahmen der Datenverfälschung eingefügt werden. Auf diese Weise können eindeutige Identifikationsmerkmale übergangen werden, so dass ein Rückschluss auf die Organisation oder einzelne Personen nicht mehr möglich ist. Insgesamt geht die Maskierung immer mit einem Datenverlust einher.

Bei einem Bundesland aus der Fallgruppe zu CIO-Konzepten ist eine Anonymisierung notwendig. Dafür werden Informationen unterdrückt, vergrößert und auch verfälscht, ohne jedoch die Charakteristika des Transferprozesses maßgeblich zu verändern.

5 Vorstudie - Transferaktivitäten in Deutschland

Im Rahmen einer Vorstudie dient eine breit angelegte Datenerhebungen dem Zugang zum Forschungsgegenstand und der Identifikation von transferfördernden und -hemmenden Faktoren. Dafür wurden von September 2007 bis Oktober 2008 E-Government-Akteure aus Landes- und Kommunalbehörden schriftlich befragt.

Zentral waren folgende Fragen: Welche Akteure und Initiativen zur Verbesserung des E-Government-Fortschritts werden als erfolgreich bewertet? Welche Kooperationsbeziehungen existieren zwischen Behörden? Welche Transferstrategien werden als förderlich eingeschätzt und inwiefern sind die Akteure bereit, sich an bewährten Lösungen zu orientieren? Von über 600 angeschriebenen Verwaltungen im gesamten Bundesgebiet haben 73 an der Befragung teilgenommen, von denen 17 auf Landesebene agieren. Die Befragung ist nicht repräsentativ.

Zunächst wurde nach den typischen Initiatoren von E-Government-Projekten gefragt. Länder und Kommunen initiieren E-Government-Projekte hauptsächlich auf der Basis von internen Ansätzen, gesetzlichen Anforderungen und auf Initiative von Landesbehörden. Die Forschung spielt eine untergeordnete Rolle, eher relevant sind IT-Unternehmen, die konkrete Lösungen anbieten. Dies lässt vermuten, dass eine hohe Verbindlichkeit den Transfererfolg fördert und zeigt gleichzeitig, dass der Transfer von Lösungen bisher wenig Bedeutung hat.

Ergänzend liefert eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik, bei der

334 Mitglieder der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zum Thema Kommunales E-Government befragt wurden, Ergebnisse zu den Informationsquellen über die E-Government-Entwicklung im Allgemeinen [GS06, S. 158]. Neben Fachzeitschriften, elektronischen Rundschreiben, kommunalen Spitzenverbänden und Messen oder Fachveranstaltungen dominieren hier die Anbieter als wichtige Informationsquelle. Interne Arbeiten spielen bei der Informationsbeschaffung eine untergeordnete Rolle. Dies ändert sich, sobald ein konkretes Projekt angestoßen wird, wirken doch interne Ansätze am häufigsten initiierend.

Zwischen Verwaltungen bestehen verschiedene transferrelevante Beziehungen. Darunter fallen zum einen konkrete Kooperationen, zum anderen aber auch Vorbildfunktionen. Die Befragung zeigt, dass vertikale Beziehungen grundsätzlich weniger ausgeprägt sind als horizontale Beziehungen. Eine Vorbildfunktion wird von Seiten der Länder wie auch Kommunen nur auf gleicher föderaler Ebene gesehen. Die Kommunen bezeichnen lediglich Kooperationen zu anderen Kommunen als meist fördernd, Kooperationen mit Landes-, Bundes- und EU-Behörden werden als meist nicht wirksam bezeichnet. Landesbehörden schätzen dies anders ein, sie bezeichnen Kooperationen mit allen anderen föderalen Ebenen als meist fördernd. Beziehungen zu ausländischen Behörden spielen für Kommunen wie auch für Länder eine untergeordnete Rolle. Eine Studie der Universität Mannheim zeigt, dass, bezogen auf die gemeinschaftliche Entwicklung von E-Government-Anwendungen, insgesamt eine hohe Kooperationsbereitschaft unter den Kommunen herrscht. Befragt wurden 100 Mitglieder des Deutschen Städtetags [RPV08, S. 3]. Insgesamt 78 Prozent der befragten Städte sind bereits Kooperationen eingegangen oder haben dies für die Zukunft geplant [RPV08, S. 4].

Insgesamt schätzen die Länder ihre transferrelevanten Beziehungen positiver ein als die Kommunen. Verwaltungen aus der gleichen föderalen Ebene scheinen bezogen auf den Transfer erfolgreicher zu kooperieren als Verwaltungen aus verschiedenen Ebenen. Dies lässt sich unter anderem auf die eher vergleichbaren Rahmenbedingungen und Aufgabengebiete zurückführen. Gleichwohl kommen viele E-Government-Lösungen unabhängig von der föderalen Ebene zum Einsatz (zum Beispiel Dokumentenmanagementsysteme, ERP-Systeme,

E-Payment-Lösungen). Entsprechende Transferaktivitäten sind nicht zuletzt hinsichtlich der Verbesserung ebenenübergreifender Leistungserstellungsprozesse weiter zu verfolgen.

Gefragt wurde außerdem nach dem Bekanntheitsgrad konkreter Transferinitiativen, darunter exemplarisch Deutschland Online, OSCI, SAGA, DOMEA, die Media@Komm-Projekte, die EU-Dienstleistungsrichtlinie, IKO-Netz (KGSt-Vergleichsringe) und der eGovernment-Wettbewerb. Die Akteure auf Landesebene kennen beinahe durchgängig sämtliche Initiativen gut und sehr gut. Anders sieht es bei den Kommunen aus, hier zeigt sich ein differenziertes Bild. Rund einem Drittel der Kommunen sind die Initiativen OSCI, DOMEA, IKO-Netz und auch der eGovernment-Wettbewerb nicht bekannt. Noch schlechter schneidet SAGA bezogen auf den Bekanntheitsgrad unter den Akteuren aus kommunalen Behörden ab: Beinahe 50 Prozent kennen diese Standardisierungsinitiative nicht. Dagegen ist 93 Prozent der befragten Kommunen die EU-Dienstleistungsrichtlinie bekannt, was sicherlich in hohem Maß an der Verbindlichkeit der Transferinitiative liegt. Es folgen die Initiative Deutschland Online mit 83 Prozent Bekanntheitsgrad und die Media@Komm-Projektreihe, die 74 Prozent der befragten Kommunen kennen. Bezogen auf die Initiativen Deutschland Online und Media@Komm werden diese Ergebnisse durch die Difu-Studie bestätigt. Den eGovernment-Wettbewerb von Cisco und Bearing-Point kannten 2006 über die Hälfte der Befragten nicht [GS06, S. 161].

Um einen Transfererfolg zu erzielen, werden die aus der Diffusionsforschung als Einflussfaktoren bekannten Maßnahmen Standardisierung, Verbindlichkeit, Öffentlichkeitsarbeit und Kooperation von den Befragten als wirksam eingeschätzt, wobei Standards als besonders effektiv bewertet werden. Kommunen stehen verbindlichen Vorgaben am skeptischsten gegenüber: 19 Prozent sehen keine Auswirkungen auf den E-Government-Fortschritt, 25 Prozent gehen von einer hemmenden Wirkung aus, die Mehrzahl schätzt verbindliche Vorgaben jedoch als förderlich ein. Insgesamt zeigen sich die Landesakteure bezogen auf die fördernde Wirkung der genannten Maßnahmen erneut zuversichtlicher als E-Government-Akteure aus Kommunen.

Bei der Transferbereitschaft sind zwischen Ländern und Kommunen keine si-

gnifikanten Unterschiede wahrnehmbar. Etwas über 10 Prozent orientieren sich immer an existierenden Ansätzen. Knapp 70 Prozent orientieren sich bei der Durchführung von E-Government-Projekten meist an bestehenden Lösungen und rund 20 Prozent entwickeln meist eigene Ansätze und zeigen demnach wenig Transferbereitschaft. Dieses Ergebnis wirft die Frage auf, warum Lösungen letztlich dennoch nur wenig transferiert werden. Die Ursachen für die Nichtnutzung von Lösungen zeigt Abbildung 5.1.

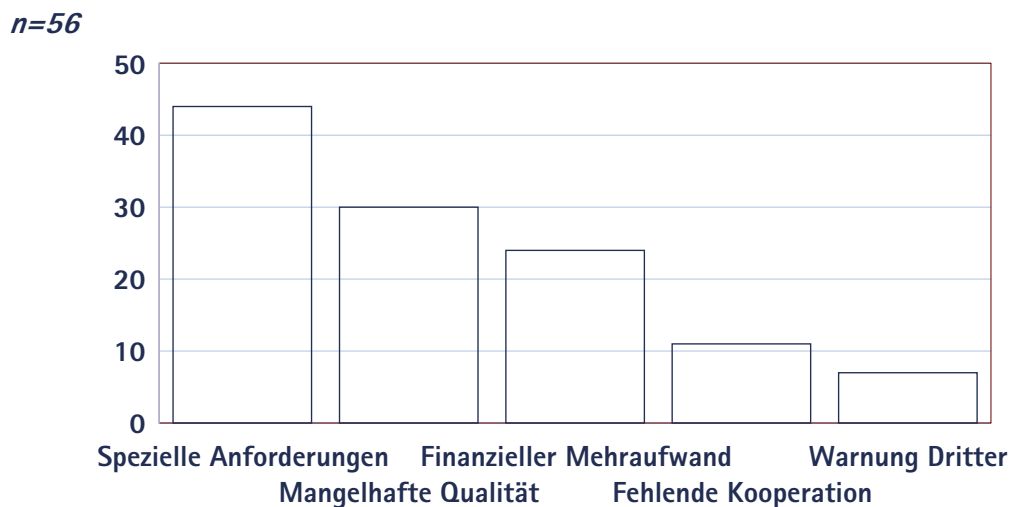


Abbildung 5.1: Ursachen für die Nichtnutzung von Lösungen (Mehrfachantworten möglich) - eigene Darstellung

Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, wie speziell Anforderungen einzelner Verwaltungen sein können und ob die eigene Individualität nicht zu Lasten der Ressourcenschonung und einem zügigen E-Government-Fortschritt überbetont wird. Die Mannheimer Studie dokumentiert darüber hinaus, dass die Bereitschaft zur Weitergabe von Anwendungen an andere Kommunen eher schwach ausgeprägt ist, wobei kaum Unterschiede bezogen auf eine kostenpflichtige oder kostenfreie Weitergabe erkennbar sind [RPV08, S. 5]. Dementsprechend kann abgeleitet werden, dass fehlende Angebote eine mögliche Ursache für die noch schwach ausgeprägten Transferaktivitäten sind.

Die Ergebnisse der Vorstudie zeigen, dass die identifizierten Transferarten auch

in der Praxis relevant sind. Zu untersuchen ist, unter welchen Bedingungen die Transferarten ihre Wirksamkeit voll entfalten können. Die Transferart Verbindlichkeit bildet mit Blick auf die initiierende Wirkung und den hohen Bekanntheitsgrad einen geeigneten Nährboden für die breite Übertragung von E-Government-Lösungen. Allerdings sind verbindliche Vorgaben auch immer mit einer skeptischen Grundhaltung auf Seiten der für die Implementierung verantwortlichen Stellen verbunden. Zu untersuchen ist daher, welche Maßnahmen geeignet sind, um die betroffenen Akteure frühzeitig von der Lösung zu überzeugen. Weiter sollten auch die notwendigen Rahmenbedingungen für erfolgreichen vertikalen Transfer in die Untersuchung einfließen. Insbesondere vor dem Hintergrund interoperabler Lösungen, die einer Gesamtstrategie und gemeinsamen Rahmenkonzepten folgen sollten, ist vertikaler Transfer unabdingbar. Die Befragung verdeutlicht, dass dieser von den Landes- und Bundesbehörden durchaus erwünscht ist und angesichts der zahlreichen Projekte in diesem Kontext auch aktiv gestaltet wird. Gleichwohl bleibt der Erfolg, insbesondere bei der Wahrnehmung und Akzeptanz auf kommunaler Seite, weitgehend aus.

6 Transferarten

Auf der Basis von Erkenntnissen aus der Innovationsforschung und der Forschung über Politikdiffusion wie auch der präsentierten Vorstudie in Form einer Befragung wurden fünf grundsätzliche Transferarten identifiziert (Tab. 6.1). Transferarten wirken als Steuerungsmechanismus auf den Transferprozess und lassen sich auf diese Weise von anderen Einflussfaktoren, wie zum Beispiel von Rahmenbedingungen der politischen Umwelt abgrenzen.

Transferart	Theoretische Einordnung (Auswahl)	Vorstudie (Auswahl)
Standardisierung	Inhaltliche Einflussnahme durch Entwurf von Politik-Modellen [BJ07, S. 70-75]	Standardisierung als am wirksamsten wahrgenommene Transfermaßnahme
Kooperation	Interaktive Vernetzung von Unternehmen [Ebn09, S. 124]	Horizontale E-Government-Kooperationen
Verbindlichkeit	Zwang [Tew05, S. 26]	Gesetzliche Anforderungen als Initiator für E-Government-Projekte
Wettbewerb	Regulativer Standortwettbewerb um Steuerquellen und Produktionsfaktoren [Kni03, S. 231], Wettbewerb [BJ07, S. 70-75]	Wettbewerbe als fördernde Transferinitiative
Leuchtturmsetzung	Wahrnehmbarkeit und Greifbarkeit [RMRW05, S. 4]	Breite Unkenntnis über einzelne Transferaktivitäten

Tabelle 6.1: Herleitung der Transferarten

Die Transferarten (Tab. 6.1) lassen sich angelehnt an die Begriffsunterscheidung von Diffusion und Transfer, wie in Abbildung 6.1 dargestellt, systematisieren. Grundsätzlich leidet die Terminologie zu Übertragungsprozessen unter einer hohen Unschärfe bei der empirischen Betrachtung [Fuc07, S. 1]. Die Grenzen zwischen koordinierten und nicht koordinierten, freiwilligen und er-

zwungenen sowie zwischen auf Lernprozessen beruhenden und symbolischen Übernahmen sind oft nicht eindeutig erkennbar. Standardisierung, Kooperation und Zwang beziehen sich in der Regel auf konkrete Lösungen und Konzepte. Sie sind Resultat koordinierter Prozesse und verfolgen das Ziel des Transfers. Demgegenüber wird durch Leuchtturmsetzung die Wahrnehmbarkeit einer Lösung erhöht. Dies kann zwar mit Blick auf den Transfer ebenfalls bewusst angestoßen werden, einzelne Transferempfänger werden jedoch weitaus weniger explizit angesprochen. Dies gilt auch für den Wettbewerb als Transferart. Beide Kategorien bedienen die Grundzüge von Diffusionsprozessen.

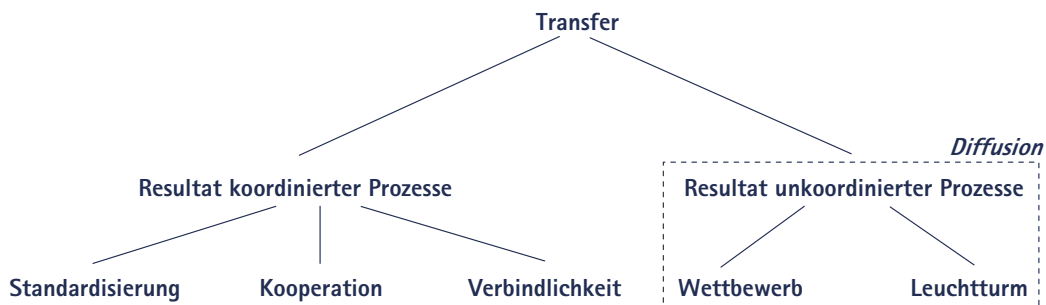


Abbildung 6.1: Transferarten

Neben der Erläuterung der Transferarten, werden erste Rahmenbedingungen für Transferprozesse skizziert, die eine Eignung bestimmter Arten anzeigt. Daraus sollen nach der Auswertung der Fallstudien Transferstrategien erwachsen, die für spezifische Rahmenbedingungen besonders erfolgversprechend sind.

6.1 Standardisierung

Durch die Verbreitung von Standards werden Lösungen vorgegeben, wodurch eine transferierende Wirkung erzielt wird. Auf diese Weise werden E-Government-Lösungen auf verschiedener Abstraktionsebene übertragen. Ziel ist es, E-Government-Verantwortlichen die Auswahl geeigneter Systeme auf der Basis von einheitlichen Anforderungen und Bedingungen zu erleichtern [PV08, S. 89]. Zum Beispiel kann, wie bei dem Standardisierungswerk „Standards und

Architekturen für E-Government-Anwendungen“ (SAGA, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern), ein allgemeiner Rahmen für beliebige Anwendungen vorgegeben werden oder es erfolgen detaillierte Lösungsbeschreibungen wie bei den Prozess- und Informationsmodellen XMeld im Meldewesen.

Standards sind nur erfolgreich, wenn sie auch genutzt werden. Als Übernahmemechanismus wirken hier Überzeugung und Akzeptanz oder Zwang [Ste06, S. 130], wobei ihre Nichteinhaltung zu Sanktionen führt. Gegebenenfalls entstehen auch im Fall von empfohlenen, jedoch nicht verbindlichen Standards bei Nichteinhaltung dennoch Nachteile, was zu einer Quasi-Verbindlichkeit führt. Dies kann zum Beispiel auftreten, wenn eine Integration in Fachverfahren anderer Verwaltungen nur bei Einhaltung der empfohlenen Standards möglich ist. Eine weitere Möglichkeit ist die finanzielle Anreizsetzung wie sie in Japan praktiziert wird [Nie07, S. 4]. Die Vorteile von Standards sind [Bar01, S. 44-50]:

- Vereinfachte Erstellung der ableitbaren Komponenten
- Regulierende Wirkung durch Ausschluss von Unerwünschtem
- Ähnliche Funktionen, Strukturen, Oberflächen
- Vermeiden redundanter Entwicklungsbemühungen
- Kompatibilität unter den abgeleiteten Komponenten
- Erhöhte Vergleichbarkeit und vereinfachte Bewertung

Die Hemmnisse liegen in dem aufwändigen Entwicklungsprozess, müssen doch sehr viele Interessenkonflikte bewältigt werden, wie auch in der Frage nach der Anerkennung der gesetzten Standards. Hierzu müssen geeignete Anreizstrukturen zum Einsatz kommen [PV08, S. 90]. Glanz betont dabei, dass Standards dann an Attraktivität gewinnen, wenn sie sich durch eine breite Anwendung auszeichnen, wobei die Übernahmeentscheidung insbesondere auf Lerneffekten und Informationsvorteilen beruhen [Gla93, S. 48f]. Werden Standards verbindlich durchgesetzt, wirken andere Mechanismen. Darüber hinaus können auch Probleme durch zahlreiche Variationen eines Standards existieren, dies kann insbesondere durch verschiedene Versionen innerhalb kurzer Zeiträume entste-

hen [Bea00, S. 88-93]. Auch die Anpassung an die Bedürfnisse der späteren Anwender kann eine Herausforderung darstellen.

Standardisierungsprozesse sind weiter durch das Beteiligungsparadoxon gekennzeichnet [Bar01, S. 99]. Je mehr Akteure bei der Entwicklung einbezogen werden, umso eher können Konflikte und Pattsituationen eintreten. Sind nur wenige Akteure beteiligt, erschwert dies die spätere Verbreitung des Standards.

Insgesamt zeigt sich, dass Standardisierung mit weiteren Transferarten einhergeht, so zum Beispiel mit Zwang oder auch Leuchtturmsetzung. Dies wird später weiter verfolgt.

6.2 Kooperation

Ferner stellen auch Kooperationen zwischen Verwaltungen eine Transferart dar. Durch die verbesserte Kommunikation unter den Akteuren wird ein fachlicher Austausch ermöglicht, durch den Transferprozesse initiiert und begleitet werden können. Im Kontext von E-Government sollen durch regelmäßige Treffen und koordiniertes Vorgehen vor allem Entwicklungskosten gemindert werden [WB09, S. 84]. Kooperationen sind durch Freiwilligkeit gekennzeichnet. Gleichwohl erwarten die Teilnehmer positive Konsequenzen für die Erreichung der eigenen Ziele [KLU06, S. 30]. Auf Ebene der Kommunen bilden Kooperationen eine etablierte Form der Aufgabenerfüllung und betreffen unter anderem die Zusammenlegung von Verwaltungsaufgaben, aber auch gemeinsame Aktivitäten im Regionalmarketing wie auch die Schaffung von Zweckverbänden [Paw08, S. 227], zum Beispiel für IT-Dienstleistungen. Kooperationen sind durch den gemeinsamen Einsatz von Ressourcen und das Teilen der erzielten Ergebnisse oder den Tausch von Leistungen gekennzeichnet [Dur06, S. 12]. Mit Kooperationen können technisch und organisatorisch einheitliche Handlungsmuster entstehen [Lan04, S. 39].



Abbildung 6.2: Kooperationsformen in öffentlichen Verwaltungen nach Hanken
[Han06, S. 393-395]

Einen günstigen Nährboden für Kooperationen bildet der regelmäßige Informationsaustausch zwischen einer Gruppe von Organisationen, die aus gemeinsamen Interessen locker miteinander verbunden sind [KLU06, S. 36]. Kooperationen können sehr verschieden gestaltet werden (Abb. 6.2). Grundlage für diese Gestaltung bilden Kooperationsverträge, jedoch bestehen auch zahlreiche informelle Kooperationen zwischen einzelnen Akteuren oder Verwaltungseinheiten. Dementsprechend basieren Kooperationen auf Vertrauen oder auf einer vertraglichen Grundlage. Arbeitsgemeinschaften, eine Zusammenarbeit in Gesellschaftsformen, Zweckverbände bis hin zu Verwaltungsgemeinschaften und -verbänden stellen Formen mit hoher Verbindlichkeit dar [Han06, S. 393-395]. Partner können andere Verwaltungen sein. Aber auch Hochschulen, Berater sowie Unternehmen und Bürger als Leistungsempfänger können Kooperationspartner bilden oder Kooperationen fördern und koordinieren (Rolle des Mittlers). Kooperationen erzeugen Lehr- und Lernprozesse, die über den einzelnen Transfergegenstand hinaus weiter wirksam sein können.

Gegenüber den positiven Effekten, wie der wirtschaftlichen Entwicklung von abgestimmten und somit im besten Fall interoperablen Lösungen, existieren auch Faktoren, die Kooperationen behindern. Neben der bestehenden Kon-

kurrenz der Kommunen untereinander [WB09, S. 85] müssen individuelle Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten aufgegeben werden [Sch06, S. 176]. Diesbezüglich wird oft das Recht der kommunalen Selbstverwaltung bemüht. Schmitt setzt dem entgegen, dass insbesondere durch eine sparsame Verwaltungsarbeit auf der Basis von Kooperationen Handlungsspielräume bei der Gestaltung des örtlichen Umfeldes, zum Beispiel bezogen auf die örtliche Infrastruktur, eröffnen [Sch06, S. 176]. Wind und Berger identifizieren die politische Unterstützung, die Abkehr von historisch gewachsenem Konkurrenzdenken und von der Abgrenzungsmentalität gegenüber den Nachbarn sowie eine nachvollziehbare und attraktive Kosten- und Nutzen-Relation als Erfolgsbedingungen für behördenübergreifende Zusammenarbeit [WB09, S. 86].

6.3 Verbindlichkeit

E-Government-Lösungen oder bestimmte Zielzustände können verbindlich vorgegeben werden. Zwar wird im Fall der Zielzustände die genaue Ausgestaltung, zum Beispiel des einheitlichen Ansprechpartners im Rahmen der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie, nicht beschrieben, die Funktionalität der Lösung ist jedoch weitgehend vorgeschrieben. Es handelt sich bei der Dienstleistungsrichtlinie gleichzeitig um einen Standardisierungsprozess, da bestimmte Eigenschaften der Lösung fest definiert sind. Auf diese Weise können Lösungsinstanzen abgeleitet werden und es entstehen EU-weit ähnliche Strukturen. Bei einer vertikal orientierten Ausrichtung der Verbindlichkeit sind Informationsasymmetrien wahrscheinlich. In der Studie von Niehaves wird diesem Problem das Japan-spezifische „Amakudari“-System entgegen gestellt, bei dem Mitarbeiter aus übergeordneten Verwaltungen zeitweise in der Lokalverwaltung arbeiten [Nie07, S. 3].

Zwang kann auch eine konkrete E-Government-Lösung verbreiten. Im Gegensatz zur rationalen Übernahme [BJ07, S. 69] wirken hier verbindliche Vorgaben transferierend. Zwang wirkt dabei aus einer Macht- und Abhängigkeitsposition heraus oder kann durch den wahrgenommenen Druck von Seiten der Umwelt, z.B. der Öffentlichkeit, entstehen [Her08, S. 142]. Als Transferstrategie sind

insbesondere gesetzliche oder vertragliche Vorgaben als Keim des Zwangs relevant. Weiter führt eine beschränkte Zugänglichkeit von fachbezogenen Gemeinschaften zu einer asymmetrischen Machtverteilung (vgl. [Tew05, S. 27]). Diese Gemeinschaften können zum Beispiel Ressourcen für ihre Mitglieder bereitstellen. Die Mitgliedschaft wiederum hängt von der Erfüllung bestimmter Vorgaben zur Gestaltung von E-Government-Lösungen ab.

6.4 Wettbewerb

Weiter werden auch Maßnahmen zur Herstellung einer Wettbewerbssituation als Transferart aufgenommen. Marktlicher Wettbewerb kann dabei durch echte Konkurrenz gegenüber Unternehmen, z.B. privaten IT-Dienstleistern, entstehen. Quasi-marktlicher Wettbewerb betrifft verwaltungsinternen Wettbewerb, zum Beispiel werden Leistungen ohne Abnahmezwang angeboten. Außerdem stellen Rankings, Benchmarking-Studien, Vergleichsringe oder auch Auszeichnungen einen nicht-marktlichen Wettbewerb her [Rei98, S. 3-5]. Wettbewerb legt den Grundstein für Innovationen und stimuliert sie [PMR08, S. 18]. Er erfüllt mit Blick auf die Entwicklung und Verbreitung von Innovationen eine Motivationsfunktion [Kor95, S. 63].

Der Transfer von Innovationen wird im Kontext dieser Arbeit insbesondere durch quasi-marktlichen und nicht-marktlichen Wettbewerb bewirkt. Klassische Wettbewerbe zur Auszeichnung einzelner E-Government-Lösungen verbreiten in Verbindung mit Maßnahmen zur Öffentlichkeitswirksamkeit erfolgreiche Konzepte und Anwendungen unter Verwaltungen. Ein Beispiel bildet der E-Government-Wettbewerb, der durch die Unternehmen BearingPoint und Cisco unter der Schirmherrschaft des Bundesinnenministers ausgerichtet wird. Neben Kriterien wie Effektivität, Effizienz und Innovationsgrad wird bei diesen Wettbewerben auch die Übertragbarkeit der zu bewertenden Lösungen einbezogen.

An die Privatwirtschaft angelehnte Benchmarking-Analysen fokussieren kennzahlenbasierte Leistungsvergleiche der Verwaltungseinheiten. Mit der anschließenden Identifikation von Best-Practice-Lösungen werden Verbesserungs-

tenziale aufgezeigt. Ziel ist es dabei, systematisches Lernen von anderen institutionell dauerhaft zu verankern [Kuh03, S. 4]. Zum Beispiel umfasst der kommunale Vergleichsring IKO-Netz der KGSt neben weiteren auch das Thema Informationstechnik [Kor09]. Die Organisationsform der Vergleichsringe ermöglicht, Innovationen zunächst lokal zu erproben und schrittweise zu implementieren, wobei meist nur kleinteilige Verbesserungen umgesetzt werden [Kuh03, S. 23f].

Darüber hinaus kann auch der so genannte regulative Wettbewerb transferierend wirken. Er beschreibt zum Einen den Wettbewerb unter Verwaltungen um eine Vorreiterrolle, um spätere Anpassungsleistungen zu vermeiden. Wer Anforderungen an E-Government-Lösungen initiativ beschreibt und umsetzt, kann Anpassungen an Anforderungen anderer Verwaltungen unter Umständen vermeiden (vgl. [Tew05, S. 37]). Voraussetzung für diese Erscheinung ist eine verwaltungsübergreifende Instanz, die solche Anforderungen als geltende Regelungen durchsetzen kann oder zumindest empfiehlt (z.B. in Form von Best Practices).

Zum Anderen umfasst der Begriff des regulativen Wettbewerbs auch den Standortwettbewerb, bei dem sich Gebietskörperschaften um Steuerquellen bemühen [Kni03, S. 231]. Die im Kontext wachsender Marktintegration zunehmende Mobilität von Gütern, Kapital und Arbeit setzt Gebietskörperschaften unter Druck, regulative Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Wirtschaft fördern oder diese zumindest nicht benachteiligen [Lüt07, S. 137]. Dies betrifft zum Beispiel E-Government-Verfahren, die mit der Geschäftslage Neugründung in Verbindung stehen.

Ferner kann der Wunsch nach einer legitimen und angesehenen Zugehörigkeit eine Wettbewerbsdynamik entfalten. Verwaltungen in einer Vorreiterposition wird dann nachgeeifert (vgl. [Tew05, S. 37]). Diesbezüglich wirken auch Benchmarking- und Ranking-Studien wettbewerbsfördernd. Internationale Benchmarking-Studien bewerten den nationalen Entwicklungsstand gegenüber internationalen Fortschritten und bieten Anleitungen zur erfolgreichen Umsetzung von E-Government-Lösungen [OS05, S. 367]. Für Entscheidungsträger bieten Sie vor allem nutzbringende Funktionen im horizontalen Wissen-

stransfer und legitimieren politische Beschlüsse [OS05, S. 375]. Die Stärkung von Wettbewerbsmechanismen bildet ein zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung durch New Public Management [Rei98, S. 1].

6.5 Leuchtturmsetzung

Maßnahmen zur Erhöhung der Öffentlichkeitswirksamkeit von E-Government-Lösungen, zum Beispiel in Form von Print- und Onlinemedien bilden eine weitere Transferstrategie. Durch sie werden angewandte E-Government-Systeme öffentlichkeitswirksam präsentiert. Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen machen E-Government-Systeme mit ihren Vorteilen wahrnehmbar und greifbar [RMRW05, S. 4]. Die Zuordnung einer Lösung zu einem Land mit Vorbild- oder Vorreiterrolle und die Sichtbarkeit von Erfolg kann insbesondere Diffusionsprozesse beeinflussen. Die Medienberichterstattung führt dazu, dass Informationen zum E-Government-Fortschritt vor allem über diese Länder verbreitet werden [Fuc07, S. 4]. Best Practices bilden eine besondere Form der Leuchtturmsetzung, wobei es weniger um die unveränderte Übertragung dieser Lösungen geht, sondern vielmehr um die Lerneffekte, die erzielt werden können [Lii03, S. 76]. In Abgrenzung zur Öffentlichkeit als umweltbezogener Einflussfaktor betont die Leuchtturmsetzung die, bezogen auf den Transfer, zielgerichtete Steuerung der Übernahme von E-Government-Lösungen durch weitere Verwaltungen.

6.6 Merkmale

Die Transferarten gehen mit Merkmalen einher, die den Transferprozess mitbestimmen. Ein entscheidendes Merkmal ist die Intensität der Koordination des Transfers. Koordination wird als konzentrierendes Ordnungsprinzip verstanden. Arbeitsteilig auszuführende Tätigkeiten und die daraus entstehenden Tauschbeziehungen werden so gestaltet, dass sie auf die übergeordneten Ziele ausgerichtet sind [Bil03, S. 47]. Als Merkmal wird die Zentralität der Ko-

ordination herangezogen. Sie unterscheidet sich zwischen dezentraler Selbstkoordination als selbstständige Abstimmung zwischen den Organisationsmitgliedern und zentraler Fremdsteuerung durch Weisungen von hierarchisch übergeordneten Instanzen [Bil03, S. 55]. Die OECD unterscheidet ebenfalls zwischen zentralisierter und Peer-to-Peer-Koordination, die als dezentrale Koordination verstanden werden kann [OEC05, S. 140].

Im Fall der zentralen Koordination wird die Existenz eines Intermediärs oder Diffusionsagenten [BJ07, S. 70-75] fokussiert. Dieser kann durch persönliche Kontakte zu entsprechenden Schlüsselpersonen oder durch offizielle Vermittlungsinstitutionen zum Einsatz kommen, wobei im Kontext des Netzwerkmanagements offizielle Einrichtungen eine untergeordnete Rolle spielen [KLU06, S. 38]. Es bleibt offen, welche Inhalte angeboten werden. Dies können Rahmenkonzepte, Praxiserfahrungen mit diversen E-Government-Systemen oder konkrete Lösungen in Form von Softwareanwendungen sein. Einzelne Organisationen können als Multiplikator wirken [Nie07, S. 4]. Verwaltungen, Interessenverbände, Forschungseinrichtungen oder private Unternehmen beschleunigen als Diffusionsagenten den Transferprozess indem Informationsflüsse organisatorisch verankert und verstetigt werden [BJ07, S. 71]. Zentrale Transferorganisationen können durch das Angebot von erfolgreichen Lösungsmodellen einen wichtigen Beitrag zu Übernahmeprozessen leisten. Dabei ist die Grenze zwischen der Bereitstellung eines Angebots, also der Förderung eines Lernprozesses, und der Vorgabe eines spezifischen Modells, also der Ausübung von Macht oft fließend [Fuc07, S. 4]. Entscheidend ist die Fähigkeit der Organisationen Sanktionen auszuüben. Insgesamt können Angebote zentraler Transferorganisationen Unsicherheiten reduzieren und Innovationen als geeignet identifizieren und somit auch legitimieren [Fuc07, S. 5]. Jede der fünf Transferarten kann durch eine zentrale oder dezentrale Koordination geprägt sein.

Weitere Merkmale betreffen unter Anderem die Teilnehmer am Transferprozess. Zum Beispiel treten bei der Transferart Leuchtturmsetzung eine bestimmte Anzahl an Transfersendern auf, demgegenüber steht eine unbestimmte Zahl an Empfängern. Bevor die einzelnen Transferarten näher erläutert werden, werden die mit den Transferarten einhergehenden Merkmale präsentiert. Abbildung 6.3 zeigt die typischen Merkmalsausprägungen je Transferart.

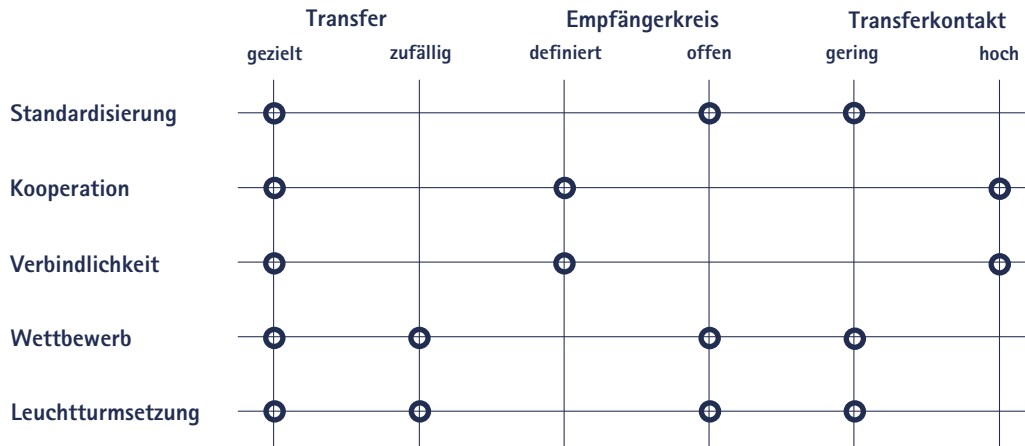


Abbildung 6.3: Merkmale der Transferarten

Das Transferbewusstsein beschreibt inwiefern der Transfer gezielt oder zufällig angestoßen wird. Bei den Transferarten Leuchtturmsetzung und Wettbewerb kann es durchaus zufällig zu einem transferierenden Effekt kommen. Wird zum Beispiel eine E-Government-Lösung durch die Medien oder Fachmedien besonders vorteilhaft dargestellt, so wird eine Leuchtturmwirkung erzielt, die von den eigentlichen Sendern in Gestalt einer anwendenden Behörde oder eines Intermediärs oder Multiplikators nicht angestrebt wurde.

Der Empfänger eines Transferprozesses kann zum einen eindeutig bestimmt sein, zum Beispiel durch die Benennung einer konkreten Verwaltungseinheit oder einer bestimmten Zielgruppe, etwa sämtlicher Kommunalbehörden. Zum anderen kann der Empfängerkreis auch unbestimmt bleiben. In diesem Fall ist zum Zeitpunkt des Prozessbeginns nicht klar, wen die Transferinitiative erreichen wird.

Die Transferarten lassen sich weiter durch die notwendige Intensität des Transferkontakts zwischen Sender und Empfänger unterscheiden. Der Kontakt kann über die Lösung selbst auch indirekt erfolgen, also nicht direkt zwischen Sender und Empfänger ablaufen. Zum Beispiel sind bei Kooperationen naturgemäß intensive Kontakte notwendig. Dies umfasst mehrere Treffen zwischen den Akteuren wie auch ein Mindestmaß an fachlichem Austausch über den Transfergegenstand. Demgegenüber kann bei der Transferart Leuchtturmset-

zung von einer geringen Kontaktintensität ausgegangen werden. In typischen Fällen nimmt der Empfänger die Lösung wahr und adaptiert sie. Zwar kann bei einer detaillierten Lösungsbeschreibung eine fachlich intensive Betrachtung des Transfergegenstandes erfolgen, allerdings entsteht keine Austauschbeziehung zwischen den Akteuren.

Lütz beschreibt im Kontext des Politiktransfers ähnliche Übernahmearten und weist jeweils die typische Ausprägung des Transfergrades zu (vgl. zu den Transfergraden 3) [Lüt07, S. 136-138]. Folgende Übersicht ordnet jeder Transferart die typische Ausprägung des Grades der Übereinstimmung zwischen gesendeter und auf Seiten des Empfängers implementierter Lösung zu (Abb. 6.2).

Transferart	Typischer Transfergrad
Standardisierung	Emulation, Hybridlösung
Kooperation	Kopie, Emulation, Hybridlösung, Inspiration
Verbindlichkeit	Kopie, Emulation
Wettbewerb	Kopie, Emulation
Leuchtturmsetzung	Kopie, Emulation, Hybridlösung, Inspiration

Tabelle 6.2: Transferarten mit typischen Transfergraden nach Lütz [Lüt07, S. 136-138]

Weiter lässt sich ein Zusammenhang zwischen Transferart und Transferrichtung herstellen. Die Transferrichtung fokussiert die Unterscheidung zwischen horizontalem und vertikalen Transfer in Mehrebenensystemen. Kern stellt in ihrer Studie zur Diffusion von Umweltpolitiken in den USA fest, dass vertikaler Transfer vor allem auf nationaler Koordination im Sinn von Standardisierung und Verbindlichkeit beruht (vgl. [Ker00, S. 5]). Zentralität spielt hier eine herausragende Rolle. Sie setzt jedoch eine kontinuierliche Kontrolle voraus,

um Implementationsdefizite zu vermeiden. Darüber hinaus muss Motivations- und Informationsdefiziten begegnet werden [Ker00, S. 6]. Motivationsprobleme betreffen abweichende Eigeninteressen der beteiligten Organisationen und können unter Anderem mit Anreizsystemen gemindert werden. Informationsdefizite treten auf, da zentrale Entscheidungsinstanzen meist nicht über die notwendigen Informationen zur Bewältigung dezentraler Probleme verfügen oder diese nicht richtig verarbeiten können. Bei horizontalem Transfer von Politikinnovationen, der nach Kern auf der meist freiwilligen Selbstkoordination der Subeinheiten basiert, sind regulativer Wettbewerb und Kooperation typisch (vgl. [Ker00, S. 5]), wobei Kooperationen meist nur unter einer begrenzten Anzahl von Akteuren praktikabel ist. Neben den beiden Reinformen des horizontalen und vertikalen Transfers sind auch Mischformen denkbar. Zum Beispiel können dezentral verschiedene Lösungen zu einem zentral gesetzten Ziel entwickelt werden.

6.7 Ordnungssystem für Transferarten

Tatsächlich ablaufende, bewusst gesteuerte Transferprozesse lassen sich kaum einer einzigen Transferart eindeutig zuordnen. Vielmehr ist es notwendig, auch Mischtypen erfassen zu können. Auch in der Forschung um Politiktransfer wird auf die Kombination der Arten aufmerksam gemacht [Lüt07, S. 138f]. Ein Ordnungssystem ermöglicht die Abbildung kombinierter Transferarten und stellt ein System von Regeln dar, das der Überführung einer Menge von ungeordneten Elementen zur Erreichung eines Ordnungsziels dient [LLMU72]. Das Ordnungsziel ist hier die Typisierung von Transferarten. Es lassen sich sowohl konkrete Transferprozesse als auch Transferstrategien abbilden. Die Strategie-merkmale können auf einer fünfstufigen Skala erfasst werden. Je höher der Wert ist, umso stärker ist das jeweilige Merkmal ausgeprägt. Ergänzend zu den fünf Transferarten wird auch das Merkmal Zentralität direkt abgetragen, da es entscheidenden Einfluss auf den Verlauf des Transferprozesses nehmen kann.

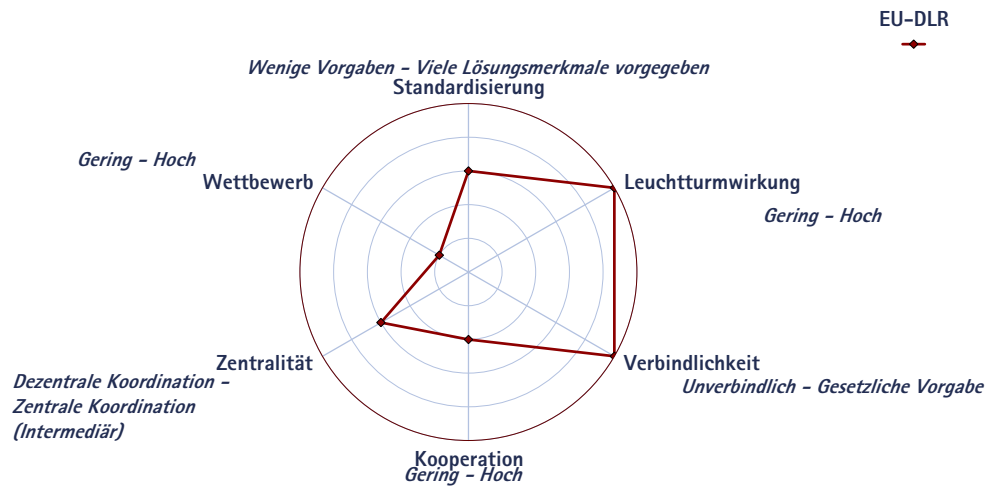


Abbildung 6.4: Ordnungssystem für Transferarten am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Abbildung 6.4) spiegelt die wirkenden Transferarten im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie wider, mit der die Förderung des Dienstleistungsmarktes verfolgt wird. Der Transfer basiert auf der hohen Verbindlichkeit und der einhergehenden Öffentlichkeitswirkung in Fachkreisen. Die Lösungsbeschreibung lässt einige Freiräume für die Ausgestaltung einer konkreten Lösungsinstanz zu. Daher wurde das Merkmal Standardisierung mit der Ausprägung 3 belegt. Eine im Vergleich zu den anderen Strategiemerkmalen gering ausgeprägte nicht-marktliche Wettbewerbssituation entsteht angesichts der erwarteten Ergebnisqualität im Vergleich der Mitgliedsstaaten und im Fall von Deutschland im Vergleich der Bundesländer. Bezogen auf das Merkmal Zentralität der Kooperation fungiert im Fall von Deutschland das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bezogen auf einige Teile der Richtlinie als Intermediär gegenüber den Ländern.

7 Fallstudien

Im Folgenden werden Transferprozesse im Rahmen der Mehrfachfallstudie untersucht. Die Fälle werden anhand eines einheitlichen Schemas dargestellt. Auf diese Weise können sie systematisch verglichen werden. Es werden Typisierungen abgeleitet, indem Merkmalskombinationen aufgezeigt werden, die bei mehreren Fällen auftreten. Letztlich sind Relevanzsysteme erstellbar, die entscheidende Einflussfaktoren benennen [Lam05, S. 319].

Die Analyse der Fallstudien orientiert sich an zwei Anforderungen: die beschreibende Interpretation realer Übertragungsprozesse und die theoretisch geleitete Erklärung der empirisch ermittelten Sachverhalte [Mun09, S. 122]. Abbildung 7.1 zeigt die Merkmale, die bei den ausführlichen Beschreibungen der Fälle Beachtung finden.

schließt mit einer vergleichenden Analyse ab.

Die Daten wurden über Interviews mit Beteiligten und über Inhaltsanalysen von Projektdokumentationen und Veröffentlichungen erhoben.

7.1 Mobile Bürgerdienste

Den Transfergegenstand dieser Fallgruppe bildet die Lösung Mobile Bürgerdienste (MoBüD) der Stadt Berlin. Sie ergänzt das stationäre Bürgeramt durch mobile Einheiten an verschiedenen Orten öffentlichen Interesses wie Einkaufszentren, Krankenhäusern oder Bibliotheken. Eingeschlossen sind Leistungen zum Wohngeld, Pass- und Personalausweis sowie Meldeangelegenheiten, Familien- und Jugendangelegenheiten und Ausländerangelegenheiten. Das Mobile Bürgeramt soll Verwaltung bürgernah gestalten und dem Digital Divide entgegenwirken [Wag07, S. 361f.].

Die Lösung besteht aus einem Notebook mit UMTS/GPRS-Karte, einem Chipkartenleser, einem Drucker und Scanner, einem EC-Bezahlterminal und Formularen, Stempeln, Siegeln, Vordrucken sowie einer Kasse. Der Transfergegenstand umfasst ferner auch Erfahrungen und Hinweise zum Aufbau der Lösung sowie zur konkreten Ausgestaltung. Dies betrifft zum Beispiel die Anforderungen an ein Dienst-Kfz, Schulungen, Entscheidungshilfen zur Auswahl der Orte und Zeiten für den Einsatz der mobilen Einheiten sowie die Personalbesetzung.

Transferwürdigkeit

Die Transferwürdigkeit wird nach monetären, strategischen, internen und externen Indikatoren bewertet (siehe Abschnitt 3.3.1).

Nach Aussage der Betreiber in Berlin ist die Unterhaltung eines mobilen Bürgeramtes nicht teurer als der Betrieb eines stationären Amtes. Die Kosten für die Beschaffung liegen bei ca. 8.000 Euro. Zusätzlich fallen 700 Euro für die Erschließung eines Standortes an. Weiter müssen pro Standort Betriebs- und Kommunikationskosten von ungefähr 300 Euro monatlich aufgebracht werden. Nicht immer ist der Betrieb wirtschaftlich, insbesondere wenn das stationäre Amt in gleichem Umfang weiter betrieben wird. Geschäftsmodelle, die zum Beispiel zusätzliche Gebühren bei mobilen Verwaltungsdiensten erheben, können diese Barriere überwinden.

Darüber hinaus entstehen positive Effekte bezogen auf das Image der Verwaltungen. Die mobile Lösung arbeitet mit den gleichen Anwendungen wie das stationäre Bürgerbüro. Dementsprechend wird das bestehende Rahmenkonzept zur Leistungserstellung eingehalten. Eine Herausforderung stellen die Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit im Kontext der Datenübertragung wie auch bezogen auf den leicht zugänglichen und einsehbaren Raum bei Gesprächen mit den Bürgern und der Nutzung der Anwendungen dar.

Das Gewicht des Koffers ist mit je nach Ausführung 12 bis 20 Kilo vor dem Hintergrund des mobilen Einsatzes hoch. Weiter müssen die Mitarbeiter im Vergleich zum Arbeitsplatz im stationären Amt mit kleinen Bildschirmen und ohne Nummernblöcke auf der Tastatur arbeiten, wodurch die Ergonomie der Lösung beeinträchtigt wird. Die Mitarbeiter werden für den mobilen Einsatz geschult.

Für den Bürger ergeben sich monetäre wie auch zeitliche Vorteile, da die Fahrt zum Bürgeramt entfällt. Weiter werden Schwellenängste abgebaut. Es entsteht eine persönliche und informelle Atmosphäre. Die Erreichbarkeit der Bürgerdienste wird grundsätzlich erhöht. Problematisch ist jedoch der Umgang mit aufkommenden Warteschlangen. Werden keine entsprechenden Zusatzmodule (z.B. SMS-Benachrichtung zur Wartezeit) implementiert, können lange Schlangen entstehen, die außerdem auch auf den Einsatzort einwirken (z.B. im Fall eines Einkaufszentrums). Ebenfalls problematisch sind lange Wartezeiten bei der Datenübertragung, die den Bearbeitungsprozess verlängern. Folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse zur Transferwürdigkeit im Überblick (Tab. 7.1).

Indikatorkategorie	Bewertung (–, –, /, +, ++)
Monetär	/
Strategisch	+
Intern	/
Extern	+

Tabelle 7.1: Transferwürdigkeit der Lösung für Mobile Bürgerdienste

Transferfähigkeit

Die Transferfähigkeit der Lösung ist als ausgesprochen hoch zu bewerten. Dies wird durch die Eigenschaften des mobilen Einsatzkoffers gewährleistet, der grundsätzlich an jedem Ort und zu jeder Zeit zum Einsatz kommen kann. Inhaltlich ist die Lösung auf viele Fachbereiche mit bisher ausschließlich stationären Anlaufpunkten übertragbar, so zum Beispiel für Begehungen von Gebäuden, Liegenschaften und Infrastrukturen oder für Führerschein- und Kfz-Angelegenheiten. Hier muss jedoch die verwendete Software ausgetauscht werden.

Da das System modular aufgebaut ist, können Lösungselemente ausgetauscht, entfernt und zugefügt werden. Zum Beispiel ist es ohne Weiteres möglich, Module für die elektronische Bezahlung zu entfernen oder ein Warteschlangenmanagement hinzuzufügen.

Möglich ist auch eine beliebige Skalierung der Lösung, ist es doch denkbar, stationäre Stellen durch mobile Einheiten durchgängig zu ersetzen.

Das Verfahren DIGANT zur elektronischen Antragsbearbeitung für Pässe und Ausweise der Bundesdruckerei erfordert spezifische Hardwarekomponenten, zum Beispiel Drucker, wodurch die Integrationsfähigkeit in andere IT-Landschaften zunächst behindert werden könnte. Ein weiterer Aspekt betrifft die Datenübertragung. Die notwendige OSCI-Verschlüsselung wird nicht

überall eingesetzt.

Die Lösung kann bezogen auf den Indikator Selbstorganisation noch ausgebaut werden. Es fehlen, abgesehen von pauschalen Vorschlägen, insbesondere Hinweise zur Identifizierung von geeigneten Standorten.

Mit Blick auf die Selbstähnlichkeit ist die Lösung mit der gewohnten Umgebung im stationären Bürgerbüro vergleichbar. Allerdings führen die Anforderungen an ein mobiles System zu veränderten Bedingungen bei der Benutzung, z.B. bezogen auf die Bildschirmgröße oder den verfügbaren Raum am Arbeitsplatz zur Anordnung der Hardware.

Das System eröffnet diverse Möglichkeiten zur Umsetzung, so zum Beispiel mit Blick auf die Datenübertragung. Diese kann per UMTS, aber auch über eine physische Verbindung erfolgen. Der Indikator Redundanz ist positiv ausgeprägt.

Da die Lösung mit verschiedenen Gestaltungsoptionen gut dokumentiert ist und im Rahmen diverser Praxisbeispiele vielfältige Implementierungen erfolgt sind, sind Informationen und Expertenwissen über Mobile Bürgerdienste zugänglich. Dies erleichtert notwendige Anpassungen. Folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse zur Transferfähigkeit im Überblick (Tab. 7.2).

Indikator	Bewertung (– –, –, /, +, ++)
Skalierbarkeit	++
Modularität	++
Verfügbarkeit	++
Interoperabilität	/
Selbstorganisation	/
Selbstähnlichkeit	+
Redundanz	+
Wissen	+

Tabelle 7.2: Transferfähigkeit der Lösung für Mobile Bürgerdienste

Rahmenbedingungen

Die Lösung zielte bereits mit ihrer Entwicklung auf einen späteren Transfer ab. MoBüD war eines von sechs Leitprojekten der Initiative MobilMedia des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und lief von 2002 bis 2005 [HHI05]. Darüber hinaus war die Senatsverwaltung für Inneres Berlin federführend im Bereich „Mobile Government“ der Initiative MEDIA@Komm-Transfer [Sen06]. Durch die Bürgernähe der Lösung konnte eine vergleichsweise starke Medienpräsenz erzielt werden.

Im Rahmen einer Projektverlängerung erfolgte ein kooperationsorientierter Transfer in die Stadt Magdeburg. Ferner ist die Lösung umfangreich dokumentiert. Über das Netzwerk MStädte, dessen Träger der Städte- und Gemeindebund ist, wird sie weiter beworben und verbreitet. Interessierte Kommunen und wissenschaftliche Einrichtungen können sich selbstorganisiert über Erfahrungen, Projekte, Förderungen und neue Impulse austauschen. Das Netz-

werk arbeitet hauptsächlich virtuell über eine Yahoo Group. Ferner erzielt die Lösung auch im Ausland öffentliche Aufmerksamkeit. Im Rahmen des EU-Projekts CIDRE testeten während einer Projektlaufzeit von eineinhalb Jahren (2007-2008) drei Europäische Staaten die Lösung für mobile Bürgerdienste auf der Basis der Berliner Lösung [HHI09].

Trotz der offensichtlich günstigen Ausgangslage für einen erfolgreichen Transferprozess muss mit externen Faktoren gerechnet werden, durch die eine Übertragung erschwert wird. Dies betrifft zunächst Zuständigkeitsvorschriften und die - je nach inhaltlicher Reichweite der Umsetzung - mögliche Zusammenführung von Daten auf einem Rechner. Sobald mehrere Vorgänge aus verschiedenen Fachbereichen über ein mobiles Amt abgewickelt werden sollen, stellt dies die Verwaltung gegebenenfalls vor rechtliche Umsetzungshindernisse. Auch Beschränkungen durch Vergaberegelungen können auf den Transferprozess einwirken. Ebenso bildet die Personalbesetzung ein mögliches Hemmnis. Zum Teil sind die Tätigkeitsbeschreibungen der Mitarbeiter sehr detailliert und lassen zum Beispiel den Einsatz im Außendienst nicht ohne Weiteres zu. Auch politischer Unwille ist denkbar. Dies kann zum Beispiel bei ungünstigen Akteurskonstellationen auftreten. Hier spielt das Verhältnis von sendender und empfangender Einheit eine tragende Rolle. Auch die Haushaltslage des Transferempfängers kann entscheidend sein, da zunächst Investitionen getätigt werden müssen. Dies betrifft sowohl die Konzeption als auch die Beschaffung der Lösung.

Einzelne Faktoren können jedoch nicht nur negativ wirken, sondern den Transferprozess je nach Ausprägung auch fördern. Zum Beispiel kann die drohende Schließung eines stationären Amtes aufgrund von Sparzwängen die Einführung eines mobilen Amtes notwendig machen und den Transfer auf diese Weise fördern. Ebenso können sich Akteurskonstellationen auch positiv auf den Transferprozess auswirken. Tabelle 7.3 zeigt die eingebetteten Fälle im Überblick.

Fall	Sender	Empfänger	Zeitliche Einordnung	Ergebnis
Fall 1	Berlin	Magdeburg	2005	Emulation
Fall 2	Berlin	Hamburg	2006	Inspiration

Tabelle 7.3: Vergleich der MoBüd-Transferfälle

7.1.1 Fall 1: Transferprozess Berlin - Magdeburg

Die folgenden Aussagen basieren auf einem Telefoninterview mit zwei Projektbeteiligten der Stadt Magdeburg und ergänzend auf den Projektberichten der Senderseite ([HHI05], [Sen05]).

Die Projektanbahnung erfolgte auf der CeBIT 2004 und vor dem Hintergrund bestehender Standortdiskussionen zu vorhandenen und zukünftigen Bürgerbüros. Das Projekt MoBüD befasst sich mit mobilen Lösungen für bürgernahe Verwaltungsdienstleistungen und präsentierte sich während der CeBIT 2004. Der konkrete Bedarf führte zu dem Interesse an der Lösung.

Im Mai erfolgte der Antrag auf die Aufnahme in das Projekt MoBüD. Ursprünglich waren die Senatsverwaltung für Inneres Berlin und das Heinrich-Hertz-Institut (HHI, Fraunhofer Institut für Nachrichtentechnik) am Projekt beteiligt. Magdeburg wurde im Juli in das Projekt aufgenommen. Gleichzeitig war die Senatsverwaltung für Inneres Berlin seit 2004 als Transferkommune mit dem Kooperationspartner Magdeburg im Media@Komm-Transfer-Vorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit dem Aufgabenschwerpunkt „M-Government“ beteiligt. Dieses Vorhaben fällt unter die Initiative Deutschland-Online, begann im Frühjahr 2004 und endete im Herbst 2006. Im Ergebnis entstand ein Spezifikationsbericht für Mobile Bürgerdienste, der als Leitfaden Impulse für den Transfer der Lösung setzt [Sen06, S. 3].

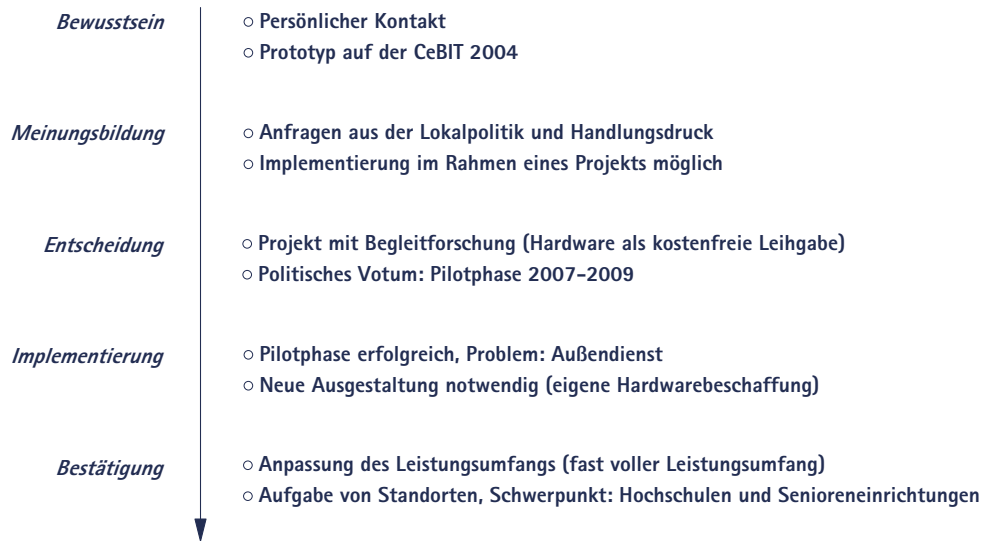


Abbildung 7.2: Charakteristika des Transferprozesses Berlin-Magdeburg, Adoptionsprozess nach [Rog03, S. 169ff.]

Die Hardware wurde im Rahmen des Projekts MoBüD leihweise in Form von zwei Endgeräten kostenfrei zur Verfügung gestellt, wobei nur eines davon zum Einsatz kam. Die Begleitforschung durch das HHI umfasste insbesondere das Kundenverhalten und die Usability der Lösung. Die eigentliche Projektarbeit begann im Juni 2004 und führte zu der zweimonatigen Pilotphase im Januar und Februar 2005. Die Erprobung erfolgte an vier Standorten, die vor dem Hintergrund der schlechten Erreichbarkeit stationärer Bürgerbüros ausgewählt wurden. Hier spielte auch der Druck der Bürgerschaft eine Rolle. Im Rahmen mehrerer Treffen mit beiden Seiten wurden die Anforderungen und Randbedingungen erarbeitet. Dies ging mit einem sehr hohen Arbeitsaufwand auf Magdeburger Seite einher. Darüber hinaus war die Vorlaufzeit sehr knapp bemessen. Letztlich standen nur acht Wochen für die Implementierung bereit.

Mit der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur wurden die Kommunalen Informationsdienste Magdeburg beauftragt (IT-Dienstleister mit Magdeburg als Gesellschafter). Der Dienstleister stellte an den Standorten eine verschlüsselte ISDN-Verbindung bereit und installierte das Fachverfahren EWO für das Einwohnerwesen. Auf eine bargeldlose Bezahlung wurde im Vergleich

zur Ausgangslösung verzichtet. Für den Transport standen lediglich dienstlich genutzte Privatfahrzeuge zur Verfügung. Der Dienst wurde viermal wöchentlich von zwei Mitarbeitern angeboten, wobei ein Mitarbeiter am Rechner arbeitete, währenddessen der andere Beratungen durchführte. Die Öffnungszeiten orientierten sich an den stationären Bürgerbüros.

Im Pilotbetrieb hat sich gezeigt, dass regelmäßig angelaufene Standorte nach einiger Zeit ausgeschöpft sind. Größere Zeitintervalle und eine flexible Standortwahl könnten gemäß der Ergebnisse aus der Begleitforschung zu einer besseren Auslastung der mobilen Bürgerbüros führen. Ferner müssen verstärkt eigene, vom Standortbetreiber unabhängige, Werbemaßnahmen eingeführt werden. Die Planung der Einsätze erfordert viel Vorarbeit durch die Mitarbeiter bezogen auf die Zusammenstellung der Materialien und den täglichen Auf- und Abbau des Arbeitsplatzes. Darüber hinaus ist der Koffer zu schwer. Da die Elemente fest im Koffer verankert sind, war es nicht möglich, den Arbeitsplatz individuell zu gestalten. Für die ständige Arbeit sollte ein größerer Bildschirm (bisher 12,1 Zoll), eine größere Tastatur und ein Nummernblock zur Verfügung stehen. Probleme mit dem Drucker in Form von Papierstau und schlechtem Druckergebnis führten teilweise zu der Notwendigkeit, Dokumente manuell auszustellen. Das eingesetzte Fachverfahren schränkte die Geräteauswahl ein. Trotz gelegentlicher technischer Störungen verlief die Bearbeitung der Anliegen im Vergleich zum stationären Büro erfolgreich und ohne Verzögerungen. Die Bürger zeigten sich durchweg zufrieden.

Im Anschluss an die Pilotphase wurde die Form der Weiterführung des Angebots diskutiert. Dabei setzte sich die Kooperation mit den Berliner Projektpartnern bis 2006 fort. Thematisiert wurden die Aspekte Sicherheit und Ergonomie, die als Barrieren bei der Fortführung betrachtet wurden. 2005 und 2006 wurde die Berliner Lösung zum Start des Wintersemesters an den beiden Hochschulen der Stadt eingesetzt. Ende 2006 fiel die Entscheidung des Oberbürgermeisters zum weiteren Betrieb der Mobilen Bürgerdienste, jedoch erneut in Form eines Pilotprojektes ab Januar 2007. Es wurden insgesamt fünf Standorte bedient, 2008 folgte ein weiterer Standort.

Von den ursprünglichen Standorten in der ersten Pilotphase wurde keiner

übernommen. Seit 2008 werden neben DSL- und ISDN-Verbindungen, je nach Verfügbarkeit am Standort, auch GPRS- und UMTS-Verbindungen mit unterschiedlichem Erfolg eingesetzt. Die technische Ausstattung wurde entsprechend erweitert. Das Grundkonzept blieb zwar bestehen, allerdings wurde es in umfangreichem Maß angepasst. Dies betrifft auch das angebotene Leistungsspektrum, das weitaus größer ist.

Auch der Koffer wurde angepasst. Im Gegensatz zur Berliner Lösung wird kein vorkonfiguriertes Set verwendet. Handelsübliche Geräte werden in einem Pilotenkoffer untergebracht. Auf diese Weise kann der Arbeitsplatz individuell gestaltet werden. Die Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister wurde fortgeführt. Außerdem konnte ein von anderer Stelle ausgesonderter Kleinwagen genutzt werden, der im Jahr 2008 durch ein größeres Fahrzeug mit ausreichender Ladefläche ersetzt wurde.

Der Mobile Bürgerdienst ist organisatorisch an ein stationäres Bürgerbüro angebunden. Im Wechsel werden zwei Mitarbeiter aus dem Stammpersonal für den Mobilen Bürgerdienst eingesetzt. Eine Barriere stellte die Bereitschaft der Mitarbeiter dar, ihre Tätigkeit regelmäßig an wechselnden Standorten auszuüben. Durch eine frühzeitige Berücksichtigung dieses Aspekts entstanden jedoch keine Konflikte mit dem Personalrat. Ungefähr die Hälfte der Mitarbeiter lehnte den Außendienst ab. Problematisch waren insbesondere die Laptoparbeit, der Transport der Arbeitsmittel und das wechselnde Umfeld. Dementsprechend werden die Standortpartner mit Hinblick auf die Arbeitsumgebung sehr gezielt ausgewählt.

Die Öffnungszeiten orientieren sich nicht mehr an den stationären Büros, sondern werden bedarfsgerecht angepasst. Ab November 2008 wurden die Öffnungszeiten reduziert. Die Auslastung der einzelnen Standorte ist sehr unterschiedlich. Während einige Standorte durchschnittlich bis zu sechs Bürger je Mitarbeiter empfangen, liegt die Auslastung an anderen Standorten bei rund einem Bürger je Stunde und Mitarbeiter. Insgesamt wurden im Jahr 2007 vier Prozent der Vorgänge in den Mobilen Bürgerbüros bearbeitet (März bis Dezember, nur ausgewählte Dienstleistungen).

Die Standortwahl wurde im Januar 2010, nach Ablauf der zweiten Pilotpha-

se, erneut angepasst. Kleinere Standorte, insgesamt vier, werden nicht mehr bedient. In einem Fall besteht trotz mäßiger Frequentierung vor dem Hintergrund einer Eingemeindung ein rechtlicher Anspruch auf die Fortführung des Angebots. Weiter ausgebaut werden die Angebote an den Hochschulen und in Senioreneinrichtungen.

Die laufenden Kosten betragen ca. 12.000 Euro für das Mobile Bürgerbüro. Allerdings konnten vor dem Hintergrund der mobilen Leistungserbringung stationäre Außenstellen geschlossen werden.

Die Lösung wurde durch die Empfängerseite stark angepasst und wird nun dauerhaft eingesetzt. Insgesamt wurden folgende Aspekte als entscheidende Erfolgsfaktoren für die Implementierung identifiziert:

- Leistungsfähiger IT-Dienstleister für sichere und schnelle Infrastruktur
- Echte Bedarfslage
- Politisches Votum
- Interessierte Mitarbeiter

Insgesamt war es für den Transfer förderlich, dass die erste Pilotphase finanziell gefördert wurde und erfahrene Partner zur Seite standen. Die akute Bedarfslage, die sowohl von der Bevölkerung, der Politik als auch von der Verwaltung erkannt wurde, förderte eine schnelle Entscheidung. Bezogen auf den weiteren Transfer mit der Stadt Magdeburg als Sender kommen gelegentlich interessierte Kommunen auf die Projektbeteiligten zu. Enge Transferbeziehungen sind nicht entstanden.

7.1.2 Fall 2: Transferprozess Berlin - Hamburg

Die folgenden Aussagen basieren auf dem Abschlussbericht des Projekts Mobile Bürgerdienste im Bezirksamt Hamburg Nord [Bez07] und auf einer ergänzenden Befragung eines beteiligten Akteurs auf Seiten des Bezirksamtes.

In Hamburg griff zunächst der Landesbetrieb Verkehr (LBV) die Berliner

Lösung zu Mobilien Bürgerdiensten auf, nachdem das Projekt auf der Ce-BIT 2003 zu den Preisträgern des Wettbewerbs „e-Government in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden“ gehörte. Die Hamburger Finanzbehörde, die für die E-Government-Entwicklung zuständig ist, hat Vertreter der Berliner Senatsinnenverwaltung und des LBV mit Hamburger Bezirksämtern in Kontakt gebracht.

Zu Beginn fehlte das Bewusstsein über den Bedarf einer solchen Lösung. Dies liegt insbesondere daran, dass die Bezirksämter über sehr gut ausgebaute Kundenzentren verfügen. In der Phase der Meinungsbildung wurde die Verortung der mobilen Bürgerbüros in Einkaufszentren oder an wechselnden Standorten in der ländlichen Region vor dem Hintergrund von Sicherheitsbedenken kritisiert - dies lässt sich mit Blick auf den Datenschutz der rechtlichen Umwelt zuordnen.

Die Entscheidung zur Adoption fiel Anfang 2006, als das Bezirksamt Hamburg Nord sich bereit erklärte, eine Pilotierung der Lösung anzugehen. Allerdings sollten die Mobilien Bürgerdienste nicht in Verkaufseinrichtungen, sondern aus Sicherheitsgründen in einer Bankfiliale angeboten werden. Kontakte zu dieser Filiale bestanden bereits seit Anfang der 90er Jahre, als Diskussionen um den Standort von Meldestellen auch zu der Lösung einer Verortung in dieser Filiale führten. Technische Barrieren verhinderten dies. Kommunalpolitische Umstände belebten vor dem Hintergrund der Auflösung der Ortsämter die Diskussion um ein eigenes Kundenzentrum für Bürgerdienste am gleichen Ort erneut. Am Markttag sollte möglichst das gesamte Angebot in der Bankfiliale verfügbar sein. Im Februar 2006 wurde der Kontakt zu der ansässigen Bank erneut aufgenommen und es schloss sich ein mehrwöchiger Diskussionsprozess an, der Ende Mai erfolgreich abgeschlossen wurde. Ziel war es, im Oktober den Mobilien Bürgerdienst für sechs Monate in der Bankfiliale einzuführen. Dafür und für die Evaluierung des Projekts wurden von der Finanzbehörde 35.000 Euro bereit gestellt. Mit der finanziellen Unterstützung wird die Rolle der Finanzbehörde als Intermediär deutlich, gleichwohl sie fachlich im weiteren Verlauf des Transferprozesses wenig Einfluss nimmt.

Am Projekt waren die Bezirksämter Hamburg-Nord und Fuhlsbüttel sowie

das IT-Fachamt N/ITB der Bezirksverwaltung beteiligt. Darüber hinaus begleitete eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe das Projekt, um wesentliche Aspekte zu erörtern und inhaltliche Rahmensetzungen zu definieren. Da ursprünglich eine Erprobung bei drei Bezirksämtern geplant war, nahmen neben der Projektleitung und Projektgeschäftsführung sowie der Zentralstelle für IT-Angelegenheiten der Bezirke auch drei Vertreter der jeweiligen Einwohnerdienststellen teil. Im Fokus dieser Gruppe stand die technische Ausstattung, das Leistungsspektrum, die Arbeitsplätze und der Ablauf eines Kundentages vor Ort in der Bankfiliale.

Aufgrund von Überlegungen zu den Aspekten Nachfrage, Aufwand und Nutzen wurde bis auf die Leistungen Kirchenaustritte, Verpflichtungserklärungen und Fischereischeine das komplette Spektrum der stationären Kundenzentren angeboten. Es wurden zwei Mitarbeiter vor Ort eingesetzt. Die Arbeitsplätze mussten so gestaltet werden, dass sie sich in das Filialdesign integrieren ließen, wobei jedoch eine strikte Trennung zwischen Bank- und Bürgerdienstleistungen erfolgte. Allerdings standen den Mitarbeitern des Bürgerdienstes die Sozialräume der Bank zur Verfügung, in Ausnahmefällen durften auch der Kopierer und ein Faxgerät genutzt werden. Das notwendige Material konnte in einem sicheren Raum abgestellt werden. Für dienstliche Fragen stand ein Mobiltelefon zur Verfügung.

In Kooperation mit dem externen IT-Dienstleister Dataport wurde der technische Teil der Lösung implementiert. Ein Notebook, das sich in der Ausstattung an Telearbeitsplätzen orientiert, ist über eine VPN-Verbindung (Virtual Private Network) an die Daten und Anwendungen im Rechenzentrum angebunden, das auch von Dataport betrieben wird. Aufgrund der störanfälligen UMTS-Verbindung fiel die Entscheidung für die Datenübertragung auf eine DSL-Verbindung. Das Großrechnerverfahren MEWES erforderte die Einbindung eines bestimmten Druckers, dies wirkte als technische Umweltbedingung auf den Transferprozess ein. Nach der Ablösung des Verfahrens im Dezember 2006 wurde ein Kombinationsgerät, das sich auch für Scan- und Kopierarbeiten eignet, eingesetzt. Der Zahlungsverkehr lief ausschließlich über ein EC-Cash-Verfahren, das auf der Technik eines Mobiltelefons basiert.

Neben diesen konzeptionellen und technischen Lösungsaspekten wurde auch eine umfangreiche Marketing-Strategie entworfen. Sie beinhaltet Bannerwerbung in wie auch vor der Bankfiliale, Plakatwerbung bei den umliegenden Geschäften und Marktständen, die Verteilung von Flyern sowie Zeitungsannoncen. Eine die Pilotphase begleitende Kundenbefragung hat ergeben, dass 64 Prozent über die Zeitungsanzeigen und 13 Prozent der Befragten über Aushänge und Auslagen auf das Angebot aufmerksam wurden.

Die Eröffnung fand planmäßig im Oktober 2006 statt. Berichte in den lokalen Medien und Pressemeldungen begleiteten den Beginn der Pilotphase. Die Kundenzahlen liegen leicht unter der Frequenz in stationären Kundenzentren, wobei hier nur Kunden einbezogen sind, deren Anliegen vollständig bearbeitet werden konnte. Dazu kommen noch Kunden die Beratungsleistungen in Anspruch nahmen. Insgesamt sind die Beteiligten mit der Annahme durch die Bürger sehr zufrieden, auch vor dem Hintergrund, dass die Bankfiliale nicht in unbegrenztem Maß zusätzliche Kunden störungsfrei aufnehmen kann. Weiter profitieren die Bank wie auch das Bezirksamt von Hinweisen gegenüber den Kunden bezogen auf die jeweils anderen Dienstleistungen.

Während der Pilotphase wurden die gute Erreichbarkeit und die im Vergleich zum stationären Kundenzentrum verlängerten Öffnungszeiten gelobt. Vereinzelt traten Probleme zu folgenden Aspekten auf:

- Ausschließliche Zahlung per EC-Cash
- Wegen Platzmangel fehlende Antragsformulare im Vergleich zum stationären Amt
- Nähe der Arbeitsplätze führt zu mangelndem Datenschutz (Kommentar Datenschutzbeauftragter Hamburg)
- Übersehbare separate Wartezone kann Reihenfolge in der Beratung stören

Während der ersten Phase des Projekts bis Dezember 2006 wurden standardisierte Kundeninterviews durchgeführt, die zu sehr guten Ergebnissen führte. Die Bank wie auch das Bezirksamt profitieren Image-bezogen von der Lösung. Die Bankgeschäfte werden nicht beeinträchtigt. Auf Seiten der Bürgerdienste

wurden insbesondere die kurzen Bearbeitungszeiten gelobt. Schwächen liegen laut Befragung in der fehlenden Diskretion und der nicht ausreichende Beschil-
derung.

Bezogen auf die Mitarbeiter des Mobilen Bürgerdienstes zeigte sich während der Pilotphase, dass nicht jeder den mobilen Arbeitsplatz vorzieht. Dies wird bei der Aufstellung des Teams berücksichtigt. Die Mitarbeiter bemerken die überdurchschnittlich gute Beziehung zum Kunden aufgrund des verbesserten Serviceangebots wie auch die erhöhte Verantwortung, da nur ein Kollege bera-
tend zur Verfügung steht. Ein weiterer Aspekt betrifft die Erwartungshaltung der Bank bezogen auf die Kleidung und das Auftreten der Mitarbeiter wie auch auf die Kundenansprache. Dies stellt jedoch im derzeitigen Team kein Problem dar.

Mit dem Ende des Pilotbetriebs zeichnete sich ab, dass die Lösung dauerhaft etabliert werden sollte. Dazu wurde ein weiterer Mitarbeiter eingestellt, um auch in Urlaubszeiten und bei Krankheiten den Betrieb des mobilen Kunden-
zentrums zu gewährleisten. Darüber hinaus wurde ein Kooperationsvertrag für die Zusammenarbeit mit der Bank gefertigt.

Die transferierte Lösung wird wiederum weiter verbreitet, dies erfolgt nach der Bedarfsermittlung über die Suche nach einer geeigneten Filiale der selben Bank. Hamburg-Nord vermittelt anschließend die notwendigen Kontakte und führt mit den Beteiligten Beratungsgespräche durch. Hospitationen bei dem bereits etablierten mobilen Kundenzentrum sind ebenfalls vorgesehen. Betont wird, dass Erfolgsaussichten insbesondere bei langfristig ausgelegten Kooperationen bestehen. Der Vorteil liegt hier vor allem in den geringen Aufwänden nach der intiiierenden Einrichtung des mobilen Kundenzentrums gegenüber immer wie-
der wechselnden Standorten. Vor dem Hintergrund der Schließung eines stati-
onären Kundenzentrums bietet das Bezirksamt Altona inzwischen den Mobilen Bürgerdienst ebenfalls in einer Bankfiliale an.

7.1.3 Zusammenfassung

Bei der Betrachtung der Transferfälle im Ordnungssystem zeigt sich, dass jeweils unterschiedliche Ausprägungen vorliegen (Abb. 7.3). In beiden Fällen liegen dem Einsatz keine verbindlichen Anforderungen zu Grunde. Das Merkmal Leuchtturmwirkung ist jeweils maximal ausgeprägt. Nur durch die Öffentlichkeitsarbeit auf Senderseite wurden die Empfänger auf die Lösung aufmerksam, wobei ergänzt werden muss, dass im Fall Hamburg die Finanzbehörde als Mittler auftritt. Die Transferart Kooperation ist im Magdeburger Fall höher ausgeprägt, da die Übertragung im Rahmen eines gemeinsamen Projekts statt fand und gemeinsame Arbeiten zur Anforderungsanalyse erfolgt sind. Ebenso ist auch der Standardisierungsgrad in Magdeburg höher ausgeprägt. Durch die Bereitstellung des Koffers war zumindest der technische Teil der Lösung weitgehend fest vorgegeben. Die Transferart Wettbewerb spielt eine geringe Rolle. Es kann von einem leichten Wettbewerbsmechanismus bezogen auf das Image und die Außendarstellung der Kommunen ausgegangen werden. Das Merkmal Zentralität ist in Magdeburg höher ausgeprägt, da das HHI als zentrale Anlaufstelle fungiert hat. In Hamburg bestand eine solche Transferbeziehung nicht in gleichem Ausmaß.

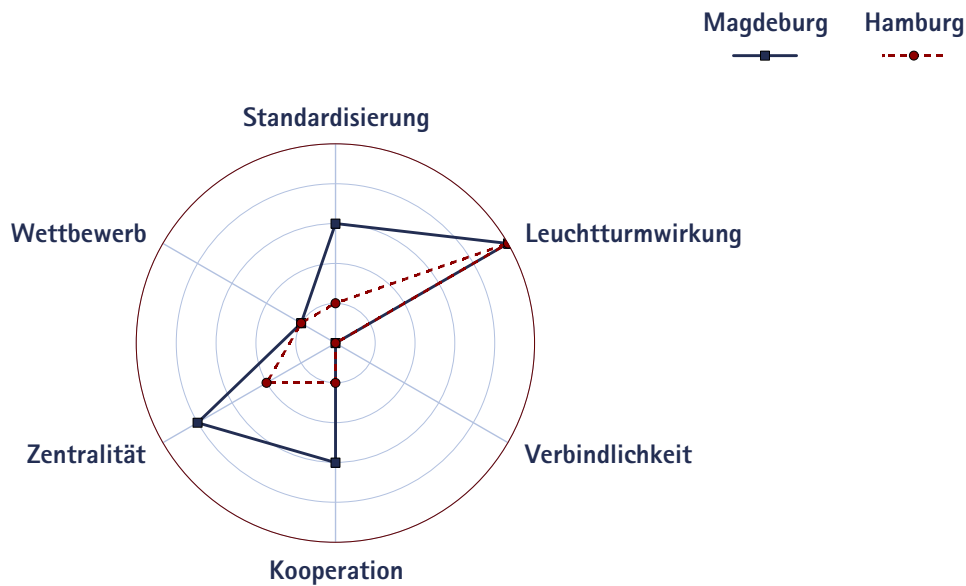


Abbildung 7.3: Transferart Mobile Bürgerdienste

Die Berliner Kontakte spielten vor allem in der Phase der Initialisierung des Einführungsprojekts eine Rolle. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in der Form des Transferergebnisses wider. In Hamburg liegt eine inspirierte Lösung vor. Im Vordergrund stehen nicht die wechselnden Standorte je nach Bedarfslage. Magdeburg hat im Anschluss an die erste Pilotphase zwar ebenfalls viel von der ursprünglichen Lösung verändert, allerdings liegt hier keine ausschließlich inspirierte, sondern, vor dem Hintergrund der engen Transferbeziehung und der konzeptionell ähnlichen Gestaltung, eine emulierte Lösung vor.

Insgesamt zeigt sich, dass der Transfergegenstand selbst maßgeblich zum Transfererfolg beiträgt. Das Konzept ist leicht übertragbar. Die Lösung muss zwar in die bestehende Anwendungs- und Organisationslandschaft integriert werden, das bestehende Kooperationsnetzwerk begünstigt diesen Prozess. Hierbei ist die gleichartige Gestaltung der Lösung weniger bedeutsam. In welcher Form der Arbeitsplatz, die Infrastruktur und die Anwendungen ausgestaltet sind, ist aus übergreifender Sicht nicht ausschlaggebend. Die Fallbeispiele zeigen, dass verschiedene Verwaltungen unterschiedliche Anforderungen in den

Vordergrund stellen. Während in Magdeburg die flexible Standortwahl dominiert, wird in Hamburg die Sicherheit in den dauerhaft genutzten Räumen einer Bank bevorzugt. Ein hoher Standardisierungsgrad ist demnach nicht zwingend notwendig.

Der Transfer der Lösung wurde frühzeitig bewusst gefördert und gestaltet. Dieses Vorgehen eignet sich jedoch nur für Transferempfänger, bei denen ein tatsächlicher Bedarf besteht. Dieser Bedarf lässt sich zum Beispiel von überlasteten, stationären Bürgerbüros, von Schließungen oder einer grundsätzlichen Unterversorgung ableiten. Allein die verbesserte Erreichbarkeit stellt für Verwaltungen keinen Grund dar, mobile Angebote einzurichten. Ist dies jedoch, unabhängig von monetären Aspekten, strategisch gewünscht, müssen andere Transferarten Anwendung finden.

Diese Ergebnisse werden auch durch die im Rahmen des Forschungsprojekts CIDRE durchgeführten Transferfälle bestätigt. Die Projektkoordination übernahm das HHI. Die Lösung für Mobile Bürgerdienste wurde nach Schweden, Estland und die Niederlande übertragen. Dies erfolgte auf der Basis einer Bedarfsanalyse und der Evaluierung von Feldversuchen [HHI09, S. 3]. Das Konzept musste an die unterschiedlichen Gegebenheiten angepasst werden. So basieren zum Beispiel in Schweden viele Bürgerdienste auf postalischem, telefonischem oder elektronischem Kontakt. Es besteht meist nicht die Notwendigkeit, eine Behörde zu besuchen [HHI09, S. 3]. Ferner gibt es kaum eine Konzentration von Behördenleistungen auf der lokalen Ebene. Demnach ist der Bedarf an einer Lösung für mobile Dienste entsprechend gering. In solchen Fällen wird der Transferprozess mit der in dieser Fallgruppe zu Grunde liegenden Transferart verzögert, wenn nicht sogar vollständig verhindert, wobei die offensichtlich fehlende Bedarfslage die Notwendigkeit des Transfers ohnehin in Frage stellt.

7.2 CIO-Modelle

E-Government-Aktivitäten leiden nicht selten an der fehlenden Steuerungskraft auf der Führungsebene. Sie sind zu sehr großen Anteilen Strategie- und Organisationsvorhaben [Abe07, S. 197]. Fehlende politische Vorgaben und eine zu späte Einbindung der Entscheidungsträger behindern den E-Government-Fortschritt. Dem wird das CIO-Konzept entgegen gestellt. Durch einen Chief Information Officer sollen die IT-Verantwortlichkeiten einer Organisation gebündelt werden. CIO-Konzepte gelten demnach auch als E-Government-Lösung, da sie mit Blick auf den Bezugsrahmen im Kontext von E-Government Anwendung finden (Abschnitt 1.3). Im Fokus dieser E-Government-Lösung steht die Gestaltung der Organisationsstruktur einer Verwaltungseinheit. Im Folgenden wird zunächst der Begriff CIO eingeführt. Anschließend folgt eine Beschreibung des Transfers von CIO-Modellen in Deutschland. Schließlich werden drei Fälle im Detail vorgestellt. Dies sind der Freistaat Bayern, das Saarland sowie ein anonymes Bundesland.

Grundlagen CIO

Der Begriff Chief Information Officer findet in den Anfängen der 1980er Jahre durch Synnott und Gruber erstmals Verwendung [Alt05]. Synnott definiert den CIO 1987 als „the highest ranking executive with primary responsibility for information management. The CIO is responsible for the planning and architecture of the firm’s information resources, for promoting information technology throughout the firm, and for looking after the corporation’s investment in technology“ [Syn87, S. 19]. Demnach ist der CIO auf höchster Management-Ebene verortet. Boyle und Burbridge werden konkreter indem sie den CIO als „an executive with broad responsibility for information technology ... who reports to a high-level corporate officer (e.g. president or CEO)“ [BB91, S. 13] definieren. Eine eindeutige Begriffsbestimmung ist jedoch nahezu unmöglich [Krc05, S. 303f.], was insbesondere durch unterschiedliche Verantwortungsbereiche und Aufgaben deutlich wird [DHLK04]. Primär liegt dies in der vielfältigen Ausprägung der Rollen in verschiedenen Ländern sowie in der starken Modifikation

der Kompetenzen des CIO [Krc05, S. 303f]. Die wesentlichen Aufgabengebiete des CIO sind (eigene Aufzählung nach [MS09, S. 5]):

- Strategie: Strategische Planung der IT im Kontext der Gesamtorganisation, ganzheitliche IT-Gestaltung, Technologieeinsatz
- Grundsätze: Standardsetzung, Richtlinien, Datensicherheit und Datenschutz
- Projekte: Systemanpassung, Projektmanagement, Koordination
- Ressourcen: Investitionen, Beschaffung, Ressourcenverteilung, Budget

Im E-Government-Kontext wird durch die Positionierung eines CIO die verbesserte Koordination und Kooperation mit dem Ziel eines ganzheitlichen Blicks auf E-Government erwartet [OEC05, S. 143]. Die Führungskompetenz auf Seiten der Politik wie auch Verwaltung umfasst die Formulierung von Leitbildern, Zielen, Maßnahmen und einem Zeitplan für die Umsetzung [Sch04, S. 321].

Des Weiteren sind CIO im öffentlichen Sektor besonderen Rahmenbedingungen ausgesetzt. E-Government-Strategien können sich nach einem politischen Wechsel schnell ändern, knappe Budgets sind keine Ausnahmestände und schließlich stehen sie einer gewissen Trägheit gegenüber Veränderungen gegenüber [OEC05, S. 143]. Betont wird auch die ambivalente Rolle als Politiker und Verwaltungsmitarbeiter. Zum einen muss ein CIO Visionen und Ideale artikulieren, zum anderen wird erwartet, dass Projekte unter seiner Leitung erfolgreich implementiert werden [OEC05, S. 144]. Die Einführung einer CIO-Position steht in engem Zusammenhang zu einer institutionellen Abbildung der E-Government-Strategie [OEC10, S. 68].

Transferwürdigkeit

Mit Blick auf die Transferwürdigkeit ist festzustellen, dass eine CIO-Position in einer Organisation als strategischer Wettbewerbsfaktor in der IT-Entwicklung identifiziert wurde. Dies betrifft nicht nur den öffentlichen Sektor, sondern vielmehr auch private Unternehmen, in denen CIO-Konzepte bereits umfassend Anwendung finden. Die Lücke zwischen IT und Entscheidungsebene soll mit

der Schaffung einer CIO-Position auch in öffentlichen Verwaltungen geschlossen werden.

Weiter werden durch die Konzentration der IT-Verantwortung Rahmenkonzepte und Standards besser durchsetzbar. Je nach Ausgestaltung der CIO-Position ist auch mit Imageverbesserungen zu rechnen, da eine ganzheitliche und abgestimmte IT-Strategie transportiert werden kann, die mit Blick auf die Bündelungseffekte insbesondere auch zu Kosteneinsparungen in den Bereichen Beschaffung [Gro04, S. 84], Wartung, Betrieb und Anwenderbetreuung [Tie09, S. 115] führt. Einsparungen entstehen dabei durch reduzierte Personal- und Sachkosten [Gro07, S. 183]. Auch die durch abgestimmte Informationssysteme geförderte Interoperabilität zwischen den Systemen führt mit Blick auf reduzierte Medienbrüche und Datenmigrationen zu Kosteneinsparungen. Die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter der Verwaltungseinheit verbessern sich durch transparente Verantwortungsstrukturen und Zuständigkeiten im IT-Kontext.

Vorteile für den Bürger und Unternehmen leiten sich nur indirekt ab. Mit der Einführung eines CIO wird ein verbesserter E-Government-Fortschritt insgesamt verbunden. Wird dieses Ziel erreicht, profitieren letztlich auch die Leistungsempfänger. Insgesamt lassen sich diese Vorteile nur erreichen, wenn die CIO-Lösung konsequent umgesetzt wird. Dies geht mit einer angemessenen Verortung innerhalb der Organisationsstruktur und mit einer Budgetverantwortung einher. Näheres hierzu zeigen die Fallstudien. Folgende Tabelle stellt die Ergebnisse zur Transferwürdigkeit im Überblick dar (Tab. 7.4).

Indikatorkategorie	Bewertung (–, –, /, +, ++)
Monetär	++
Strategisch	+
Intern	+
Extern	/

Tabelle 7.4: Transferwürdigkeit von CIO-Konzepten

Transferfähigkeit

Die Transferfähigkeit, also die Übertragbarkeit der Lösung, ist in hohem Maß gegeben, da der Transferegegenstand mit Blick auf seinen Konzeptstatus sehr unterschiedlich umgesetzt werden kann. Das Aufgabenspektrum, die Bündelungsintensität wie auch die Verortung in der Organisation sind weitgehend frei gestaltbar, wenngleich diese Freiheit die Funktion des CIO beschneiden kann. Es bestehen angesichts diverser Umsetzungen in Wirtschaft und Verwaltung vielfältige Gestaltungsoptionen. Demgemäß existiert kein detailliert formuliertes CIO-Einführungskonzept, das zielgerichtet verbreitet wird.

Bezogen auf die Skalierbarkeit von transferfähigen E-Government-Lösungen können CIO-Modelle ohne Weiteres in kleinen wie auch großen Verwaltungseinheiten implementiert werden, wenngleich der Aufwand für die organisatorische Umgestaltung in großen Verwaltungen, je nach Ausgangslage, wesentlich höher sein kann.

Das Konzept kann darüber hinaus modular verstanden werden, da zum Beispiel die Funktionen und Aufgaben voneinander abgrenzbar sind. Es wäre denkbar, dass ein CIO nur für die Strategiegestaltung verantwortlich ist, während ein anderes Modell auch Projektmanagement-Aufgaben beinhaltet. Weiter werden die CIO-bezogenen Stellen und Funktionen mit der Einführung aus den eingeschlossenen Verwaltungseinheiten herausgelöst und zusammengefasst. Über

definierte Ansprechpartner in den einzelnen Einheiten existieren Schnittstellen zum CIO. Dies entspricht ebenfalls den Ansprüchen an modulare Systeme.

Bezogen auf die zeitliche Verfügbarkeit ist eine CIO-Position nach der Einführung mit entsprechenden Vertretungsregeln und einem organisatorischem Unterbau stetig aktiv. Örtlich kann der CIO an unterschiedlichen Positionen innerhalb der Hierarchie eingesetzt werden, nach der Einführung ist eine Änderung jedoch nur mit erneutem Aufwand möglich.

Die Interoperabilität der Lösung bezieht sich auf zwei Perspektiven, die verwaltungsinterne und die übergreifende Sicht. Verwaltungübergreifend ist Interoperabilität dann gegeben, wenn die CIO-Position auf vergleichbarer hierarchischer Ebene verortet ist. Nur dann ist sicher gestellt, dass die IT-Verantwortlichen gleichberechtigt gegenüber treten. Aus interner Sicht sollte die Beziehung zu anderen Abteilungen, insbesondere zu fachlichen Abteilungen, die vorher, oder auch weiterhin, eigene IT-Abteilungen unterhalten haben, festgelegt werden. Nur dann ist eine Anschlussfähigkeit an die Organisation gegeben.

Selbstorganisation ist grundlegend gegeben, da es sich nicht um eine technische Lösung handelt. Je nach Zuständigkeit, Verantwortung und Kultur kann dieser Indikator unterschiedlich ausgeprägt sein, ist insgesamt jedoch positiv zu bewerten. Es müssen insbesondere Freiräume für die eigenverantwortliche Gestaltung der Funktionen und Aufgaben existieren. Durch Monitoring-Maßnahmen können diese überwacht und neue Anforderungen ermittelt werden.

Selbstähnlichkeit ist dann gegeben, wenn sich CIO-Modelle in vielen Verwaltungen durchsetzen und auch in der eigenen Verwaltungseinheit in den verschiedenen Hierarchieebenen zum Einsatz kommen. Üblich ist zum Beispiel auf Landes- und auch Bundesebene, dass neben dem CIO jedes Ressort über einen eigenen IT-Verantwortlichen verfügt.

Wie bereits beschrieben, existieren verschiedene Gestaltungsoptionen für die Implementierung des CIO-Konzepts. Dies entspricht den Anforderungen an den Indikator Redundanz, insbesondere mit Blick auf den Aspekt der Diversität.

Der Indikator Wissen ist aufgrund der vielfältigen Dokumentationen von CIO-Modellen und Erfahrungen gut ausgeprägt, wenngleich detaillierte Studien zur Gestaltung in öffentlichen Verwaltungen fehlen. Informationen über konkrete Umsetzungsvarianten im Kontext öffentlicher Verwaltungen sind hauptsächlich über die Länder und Kommunen mit CIO-Positionen auffindbar. Insgesamt zeigt sich, dass die Lösung, oder vielmehr das Lösungskonzept, transferfähig ist. Folgende Tabelle präsentiert die Ergebnisse zur Transferfähigkeit im Überblick (Tab. 7.5).

Indikator	Bewertung (–, –, /, +, ++)
Skalierbarkeit	++
Modularität	++
Verfügbarkeit	+
Interoperabilität	+
Selbstorganisation	+
Selbstähnlichkeit	+
Redundanz	+
Wissen	+

Tabelle 7.5: Transferfähigkeit von CIO-Konzepten

Rahmenbedingungen

Eine Besonderheit liegt bei diesem Transferfall bei der Rolle des Transfer-senders. Es existiert kein eindeutig bestimmbarer Sender. Vielmehr vollziehen sich mehrere Adoptionsprozesse, die zusammen betrachtet eine Diffusion ergeben. Diffusionsprozesse können nach Rogers spontan auftreten oder gesteuert

werden [Rog03, S. 6]. Welche Rolle Steuerungsmechanismen bei diesen Adoptionsprozessen spielen, wird durch die Analyse der Fälle geklärt.

Neben der Einzelfallbetrachtung kann dieser Diffusionsprozess übergreifend auf Länderebene untersucht werden (Abb. 7.4).



Abbildung 7.4: CIO-Diffusion in den Deutschen Bundesländern

Zu beachten ist dabei, dass in einigen Bundesländern Positionen auszumachen sind, die zwar nicht mit dem Begriff CIO belegt sind, allerdings durchaus ähnliche Funktionen, Aufgaben und Kompetenzen inne haben. Dies betrifft zum Beispiel Baden-Württemberg. Seit 1985 gibt es dort einen so genannten Landessystembeauftragten, der CIO-Funktionen wahrnimmt (Stellungnahme des Innenministeriums vom 8. Januar 2007). Es handelt sich hier um den Amtschef des Innenministeriums, der als Vorgesetzter der Stabsstelle Verwaltungsreform und als Vorsitz des Ressortausschusses fungiert. Nicht in allen Ländern handelt es sich bei der CIO-Einführung demnach um die Adoption einer tatsächlichen Neuerung, sondern eher um die Übernahme einer Bezeichnung. Gleichwohl ist die Untersuchung, inwiefern sich das CIO-Konstrukt in den Ländern durchsetzt, für diese Arbeit aufschlussreich, zeigt sie doch, welche Mechanismen bei der Verbreitung von E-Government-Konzepten wirken.

Die Änderung des Grundgesetzes im Paragraph 91c über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Planung, Errichtung und den Betrieb von informationstechnischen Systemen machte die Vereinbarung zur Gründung des IT-Planungsrats in Form eines Staatsvertrags möglich [Hes10, S. 1]. Der nach Paragraph 1 des IT-Staatsvertrages neu zu schaffende IT-Planungsrat soll den Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern (StS AK Deutschland-Online) sowie den „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV)“ sowie deren Untergremien ablösen [Hes10, S. 4].

Der IT-Planungsrat koordiniert die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik, setzt Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards, steuert dem Rat zugewiesene E-Government-Projekte und bearbeitet Aufgaben zum Verbindungsnetz (vgl. zu diesen Ausführungen Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG, § 1, Abschnitt 1). Als stimmberechtigte Mitglieder gehören dem Gremium der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und die für IT zuständigen Vertreter der Länder an, die über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen. Beschlüsse des IT-Planungsrats bedürfen in der Regel der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern.

Am 22. April 2010 fand im Bundeskanzleramt die konstituierende Sitzung des IT-Planungsrats statt (vgl. zu folgenden Ausführungen [Bea10]). Es sollen regelmäßig vier Sitzungen im Jahr stattfinden, weitere Sitzungen können auf Antrag des Bundes oder dreier Länder anberaunt werden. Die Geschäftsstelle des IT-Planungsrats wird im Bundesministerium des Innern angesiedelt, gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und ist ebenso mit Mitarbeitern aus Bund und Ländern besetzt. Die Geschäftsstelle unterliegt dabei der fachlichen Weisung des jeweiligen Vorsitzenden des IT-Planungsrats.

Die Existenz des IT-Planungsrats kann sich zu einem bedeutenden Beschleunigungsfaktor bei der Verbreitung von CIO-Modellen entwickeln und auch inhaltlich auf die Umsetzung Einfluss nehmen. In der Regel nehmen Staatssekretäre mit IT-Zuständigkeit die Vertretung im Planungsrat wahr. Dies könnte die Verortung des CIO auf Staatsekretäresebene fördern.

Tabelle 7.6 zeigt die Fälle, die im Folgenden vorgestellt werden, im Überblick. Obwohl kein eindeutiges CIO-Modell als Transferobjekt identifizierbar ist, wurde die Form des Ergebnisses auf Basis einer idealisierten Lösung entsprechend der vorangegangenen Ausführungen zum CIO-Begriff bestimmt. In einem Fall wurde im Rahmen der Interviews Anonymität zugesichert, dementsprechend sind sämtliche Inhalte, die auf dieses Bundesland deuten, verfremdet.

Fall	Sender	Empfänger	Zeitliche Einordnung	Ergebnis
Fall 1	Diffus	Saarland	2010	Hybrid
Fall 2	Diffus	Land Anonym	2007 (verfremdet)	Inspiration
Fall 3	Diffus	Bayern	2009	Hybrid

Tabelle 7.6: Vergleich der CIO-Transferfälle

Bezogen auf die Wahrnehmbarkeit der Lösung sind vorab zwei Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Zunächst ist das Thema CIO regelmäßig Gegenstand von Beiträgen der Fachmedien. Dies betrifft neben den Landes-CIO insbesondere auch den Bundes-CIO. Ferner wurden die CIO-Modelle der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz als Preisträger im E-Government-Wettbewerb ausgezeichnet.

7.2.1 Fall 1 - Saarland

Folgende Ausführungen basieren, wenn nicht anders angegeben, auf zwei Interviews im September 2009 und Juni 2010 mit einem Mitarbeiter des Ministeriums für Finanzen aus der Abteilung Verwaltung, Recht und Automation.

E-Government-Aktivitäten waren im Saarland bis zur Landtagswahl 2009 dem Ministerium der Finanzen zugeordnet. Zusätzlich war und ist die Zen-

trale Datenverarbeitungsstelle für das Saarland (ZDV-Saar, Landesamt für Zentrale Dienste als Landesoberbehörde) im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen als IT-Dienstleister tätig [Min09]. Hier existieren elf Sachgebiete, darunter zum Beispiel Sachgebiete zu Querschnittssoftware, interner Automation, Ausbildung sowie auch das Sachgebiet eGovernment, IT-Support, IT-Sicherheit und IT-Beschaffung. Ferner waren in der Abteilung A des Ministeriums der Finanzen vier von fünf Referate mit E-Government-bezogenen Aufgaben betraut (Verwaltungsmodernisierung, Automation der Steuerverwaltung, Informations- und Kommunikationstechnik, Datenschutz, E-Government in der Finanzverwaltung, Zentrale IT-Stelle (ZDV-Saar) sowie ADV-Angelegenheiten des HKR-Wesens).

Es zeigte sich insgesamt innerhalb der Abteilung eine gewisse Streuung der E-Government-Inhalte. Im Internetauftritt des Saarlandes wurden und werden diese und weitere Themen unter der Rubrik „Moderne Verwaltung“ zusammengefasst [Saa09b]. Demnach besteht anscheinend ein ganzheitlicher Blick auf die E-Government-Aktivitäten, zumindest wird dies nach außen dargestellt.

Die CIO-Einführung geht auf die Stabsstelle für Innovation, Forschung und Technologie der Staatskanzlei des Saarlandes zurück. Ursprünglich waren das ZDV (IT-Dienstleister) sowie ein Referat für die ressortübergreifende IT-Strategie in der Staatskanzlei verortet. Als neue Einrichtung wurde das IT-Innovationszentrum mit 15 Mitarbeitern gegründet, das ressortübergreifende IT-Strategien erarbeitet. Darüber hinaus wurde ein CIO-Gremium geschaffen. Es bildet sich aus einer Teilmenge der wöchentlich tagenden Staatssekretärsrunde aus den Bereichen Finanzen, Inneres, Staatskanzlei und Wirtschaftsministerium. Dieses Gremium nimmt CIO-Aufgaben wahr. Es werden Beschlüsse über die Einführung von bestimmten behördenübergreifenden Systemen gefasst.

Allerdings ist auch der Bedarf für eine einzelne CIO-Stelle sichtbar. Es werden zunehmend gemeinsam genutzte Anwendungen benötigt und eingeführt, so zum Beispiel Anwendungen zum Dokumentenmanagement, Haushaltswesen, Reisemanagement und zur öffentlichen Beschaffung. Die Einrichtung von CIO-Positionen in anderen Bundesländern und in Kommunen trug dazu bei,

die Einführung eines Landes-CIO im Saarland zu fokussieren. Auch der geplante IT-Planungsrat wird als Grund für das Interesse an CIO-Modellen genannt. Diese Einflüsse führten zu zunächst inoffiziellen und internen Recherchen über verschiedene CIO-Modelle in der Staatskanzlei sowie im Ministerium für Finanzen. Bisher fand keine Auswahl bestimmter Modelle statt. Dies sei auch eine politische Entscheidung. Generell wären alle aus anderen Ländern bekannte Modelle übertragbar. Problematisch sei allerdings die Implementierung. Sie geht mit einer Zusammenführung von Zuständigkeiten einher. Hier ist teilweise mit großem Beharrungsvermögen einzelner Akteure innerhalb der Organisation zu rechnen, die den eigenen Kompetenzverlust befürchten.

Mit der Einführung eines Landes-CIO werden folgende Erwartungen verbunden.

- Bessere Kundenorientierung gegenüber anderen Landesverwaltungen
- Bessere Kundenorientierung gegenüber Externen (Unternehmen, Bürger, andere Verwaltungen)
- Modernisierung der Verwaltung
- Erhöhung der Transparenz von Verwaltungshandeln
- Integration und Konsolidierung von Systemen
- Verbesserte Wirtschaftlichkeit (z.B. durch Lizenz- und Vertragsmanagement und gemeinsame IT-Einführung)

Mit Blick auf die Umsetzung eines CIO-Modells wurde eine Facharbeitsgruppe mit Vertretern der Staatskanzlei, der Stabstelle für Innovation, des zentralen IT-Dienstleiters und des Finanzministeriums gegründet. Ziel war es, ein Konzept zur IT-Neuausrichtung des Saarlandes zu entwerfen, das insbesondere Vorschläge zur Konsolidierung und dementsprechend zu einer ressortübergreifenden IT-Verantwortung enthält, wodurch Aufgaben, Personal und Budget im IT-Kontext zentralisiert werden sollen. Ein Austausch mit Externen bestand auf informeller Ebene, zum einen im Rahmen von Veranstaltungen und Kongressen zum anderen durch den Austausch mit Universitäten. Unter der Hinzuziehung von Transferagenten in Gestalt von Forschungseinrich-

tungen wurden verschiedene CIO-Modelle gegenüber gestellt. Handlungsdruck entstand besonders durch das Vorbild der Länder, die einen CIO etabliert haben.

Die Landtagswahlen 2009 und der nachfolgende Regierungswechsel, durch den die CDU-Alleinregierung abgelöst wurde, hat den Adoptionsprozess zunächst gelähmt. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen wird die Änderung des CIO-Modells nicht erwähnt. Das Thema E-Government findet hier nur in Bezug zu den Kommunen Eingang [SSS09, S. 72]. Es fand keine inhaltliche Einflussnahme auf das im Entwurf befindliche CIO-Konzept statt.

Die Definition der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden, die im November 2009 bekannt gemacht wurde [Saa09a], ordnet die CIO-Funktion mit dem Titel „Ressortübergreifende IT-Strategie und Projektkoordination (CIO), Planung und Koordination der Informationstechnologie und Kommunikation“ der Staatskanzlei zu. Dies betrifft auch die Modernisierung der Landesverwaltung. Demgegenüber verbleibt das IT-Dienstleistungszentrum beim Ministerium der Finanzen. Zwei Referate sind in der Staatskanzlei mit Themen der Verwaltungsmodernisierung betraut. Darüber hinaus wird die CIO-Funktion bisher nicht nach außen transportiert.

Im November 2009 hat die Facharbeitsgruppe zur IT-Neuausrichtung das fertige Konzept zur Diskussion an die Staatssekretäre der Ressorts übergeben. Dieses Konzept sieht eine Stabstelle im Finanzministerium mit CIO-Funktion vor. Dabei soll die Bezeichnung der Stelle jedoch abweichen, da das Image des englischsprachigen Begriffs nicht den angestrebten Funktionen mit Blick auf eine ressortübergreifende IT-Verantwortung entspreche. Der zentrale IT-Dienstleister ist dieser Stabstelle untergeordnet. Die CIO-Funktion würde der Staatssekretär des Hauses ausfüllen, die Stabstelle agiert als operativer CIO. Da die Zuständigkeiten für die Verwaltungsmodernisierung weiterhin in den Händen der Staatskanzlei liegt, soll die CIO-Stabstelle eng angebunden sein. Derzeit ist noch offen, inwiefern die Stabstelle über ein eigenes Budget verfügen wird. Jedes Ressort unterhält darüber hinaus weiterhin einen eigenen IT-Verantwortlichen, der prinzipiell als Kunde gegenüber der CIO-Stabstelle auf-

tritt.

Das CIO-Konzept wurde auf der Basis rationaler Überlegungen vor dem Hintergrund der deutlichen Bedarfslage, insbesondere in finanzieller Sicht entwickelt. Die Vorreiterrolle anderer Bundesländer hat weiteren Handlungsdruck erzeugt. Der Adoptionsprozess basierte auf dem Vergleich bestehender Modelle. Derzeit ist noch offen, inwiefern das hier skizzierte Konzept tatsächlich umgesetzt wird. Der Adoptionsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

7.2.2 Fall 2 - Land Anonym

Folgende Ausführungen basieren auf zwei Interviews mit insgesamt vier Mitarbeitern E-Government-naher Ressorts im Herbst 2009 sowie auf begleitenden Dokumentationen zum CIO-Modell. Die Anonymisierung macht eine Codierung der Quellenangaben notwendig. Daher fehlen die folgenden Quellenangaben im Literaturverzeichnis.

Die E-Government-Aktivitäten des Landes Anonym sind vorrangig im Ministerium des Innern verortet. Dort sind laut Geschäftsverteilungsplan vier E-Government-nahe Organisationseinheiten angesiedelt [Dok1, S. 2]. Innerhalb der Abteilung für zentrale Aufgaben werden diese Organisationseinheiten unter die Leitung des CIO gestellt, dem kein eigenes Budget zur Verfügung steht. Ihm obliegt die Führung der Modernisierungsprozesse. Ferner hat jedes Ressort einen eigenen IT-Verantwortlichen [Dok3]. Daneben agiert ein Dienstleister, der für die operative Planung, die Bereitstellung, den Betrieb und für die Fortentwicklung der IT-Infrastruktur verantwortlich ist. Zusammengefasst bearbeitet der Dienstleister folgende Aufgabenbereiche:

- Operative Planung, Bereitstellung und Betrieb der technischen Infrastruktur, der ressortübergreifenden Fach- und Querschnittsverfahren sowie technischer Betrieb der ressortspezifischen Fachverfahren
- IT-Sicherheit
- Projektmanagement
- Gestaltung der IT-Landschaft

- Beschaffungen
- Schulung

Dieses Spektrum zeigt, dass hier nicht unwesentliche Überschneidungen zu den Aufgaben eines CIO bestehen. Neben dem CIO agiert demnach eine zweite zentrale Organisationseinheit mit CIO-Funktionen. Die Gründung des Dienstleisters geht auf politische Vorgaben zurück ([Dok3] und [Dok 8, S. 25]). Der CIO, die Ressort-CIO und ein Vertreter des IT-Dienstleisters bilden einen Ausschuss. Hier hat jedes Ressort sowie der CIO eine Stimme [Dok3]. Darüber hinaus ist ein anderes Ministerium mit einem weiteren, zentralen E-Government-Projekt betraut [Dok5]. Es zeigt sich, dass die mit CIO-Modellen verbundenen Bündelungseffekte nicht in vollem Maß greifen. Vor der CIO-Einführung waren E-Government-Aktivitäten schwerpunktmäßig auf das Ministerium des Innern und ein weiteres Ressort verteilt. Mit den Funktionen des CIO und der Ressort-CIO wurden bisherige E-Government-Ausschüsse aufgelöst [Dok6].

Der Entscheidungsprozess zur Einführung eines CIO wurde unter den E-Government-bezogenen Akteuren im Land nicht kommuniziert. Vielmehr war die bisherige personelle Besetzung ausschlaggebend. Fachliche Argumente, die sich auf die Funktionen eines CIO beziehen, wurden nicht thematisiert. Durch die Schaffung der CIO-Position konnte eine neue Führungsperson eingebunden werden. Mit dem Bewerbungsschluss zum 1. Juni 2007 wurde ein sogenannter Koordinator für die Führung im E-Government gesucht [Dok7].

Das CIO-Konzept lehnt sich insgesamt an ein bereits existierendes Modell an. Die entsprechende Verwaltung wird aus Gründen der Anonymisierung nicht genannt. Dieses Modell verfügt ebenfalls über einen zentralen CIO, der durch Ressort-CIO ergänzt wird [Dok9].

Der Transfer wurde maßgeblich durch eine symbolische Nachahmung vorangetrieben. Ausschlaggebend waren die Bestrebungen, Problemen auf Basis von akteursbezogenen Abneigungen und Präferenzen zu begegnen. Das Transferergebnis ist mit Blick auf eine echte Zentralisierung und einer Budgethoheit als mangelhaft einzustufen.

7.2.3 Fall 3 - Bayern

Folgende Ausführungen basieren, wenn nicht anders angegeben, auf einem Interview mit einem Mitarbeiter der Staatskanzlei (Referatsleiter im Bereich E-Government) im November 2009.

E-Government-Aktivitäten sind in Bayern laut Geschäftsverteilungsplan von 2001 grundsätzlich beim Finanzministerium verortet [Bay01, § 7]. Zudem gab es vor der CIO-Einführung ein E-Government-Referat in der Bayerischen Staatskanzlei. Nach Maßgabe des Geschäftsverteilungsplans ist die Staatskanzlei mit Grundsatzangelegenheiten der Verwaltungsmodernisierung betraut.

In Bayern wurde die CIO-Position auf Ebene des Staatssekretärs angesiedelt. Darüber hinaus agieren Ressort-CIO. Es wurde eine echte Bündelung vollzogen. Die Koordination aller bedeutenden IT-Maßnahmen liegt beim CIO. Bei bestimmten Projekten wurde ihm ein Zustimmungsvorbehalt eingeräumt. Die strategische Gesamtsteuerung der Rechenzentren ist ebenfalls eine Aufgabe des CIO. Die bisherigen Zuständigkeiten der Zentralen IT-Leitstelle (ZIL) im Innenministerium, die Zuständigkeit der Staatskanzlei für die Koordinierung von E-Government-Verfahren und weitere bisher auf verschiedene Stellen der Staatsverwaltung verteilte Aufgaben wurden mit der CIO-Einführung zusammengefasst [Sta09a, Abschnitt 5].

Der in Bayern im Mai 2009 eingesetzte CIO, der Beauftragter für Informations- und Kommunikationstechnik genannt wird, war zuvor als Staatssekretär im Finanzministerium tätig [Fin10]. Der CIO wird durch den Leiter der sogenannten CIO-Stabstelle vertreten. Der Stabstelle unterstehen drei Referate (vgl. Abb. 7.5).



Abbildung 7.5: CIO-Stabstelle Bayern [IT-10a]

Wie im Fall des Landes Anonym gibt es zudem einen Rat der Ressort-CIO, dem der CIO vorsitzt. Der Rat der Ressort-CIO behandelt zum Beispiel mit der IT-Strategie, dem E-Government-Konzept, dem IT-Beschaffungs- und Lizenzmanagement die gleichen Themen, die auch dem CIO allein zugeordnet werden [IT-10b]. Der Rat soll den CIO insbesondere bei ressortübergreifenden Themen, aber auch bei Fragen die einzelne Ressorts betreffen, unterstützen.

Grundlage für die Gestaltung der CIO-Organisation bildete der Vergleich existierender CIO-Modelle. Es wurde schließlich eine Mischlösung abgeleitet. Der Adoptionsprozess, insbesondere die Verortung der CIO-Position, wurde durch die bestehende Akteurskonstellation und politische Einflüsse maßgeblich geprägt. Die Landtagswahl 2008 hatte zu einem Regierungswechsel geführt. Die CSU verlor die Mehrheit und ging eine Koalition mit der FDP ein. Im Koalitionsvertrag wurde die Einführung eines CIO beschlossen, der für die grundlegende strategische Steuerung des Einsatzes von Informationstechnik zuständig sein soll [CSU08, S. 57]. Beschleunigend wirkten der herrschende Konsolidierungsdruck wie auch der Beschluss zur Gründung des IT-Planungsrates im März 2009 durch die Föderalismuskommission II. Bayern sollte durch einen etablierten CIO im IT-Planungsrat vertreten sein.

Insgesamt basiert die Adoption auf rationalen Überlegungen. Da mit einer konsequenten CIO-Einführung Konsolidierungsmaßnahmen und Zuständigkeitsverluste einhergehen, spielten auch politische Aspekte eine gewichtige Rolle, insbesondere bei der Verortung des CIO.

7.2.4 Zusammenfassung

In keinem Fall wurde der Transfer bewusst von einem Transfersender gesteuert. Vielmehr handelt es sich um Adoptionsprozesse, die insbesondere Ergebnis politischen Handelns sind (Tab. 7.7). Die erwarteten Einsparpotenziale bilden in den Fällen Saarland und Bayern hinsichtlich der konsequenten Konsolidierung ein dominantes Motiv für die Einführung einer CIO-Position.

Ferner sind auch die Neuerungen des Grundgesetzes zu betrachten. Ein Land, das einen, für die gesamte Landesverwaltung kompetenten, IT-Bevollmächtigten in möglichst hoher Stellung entsendet, kann vermutlich seine Interessen im IT-Planungsrat besser einbringen. Zumindest wird dies von den Befragten im Fall des Saarlandes wie auch in Bayern erwartet. Den Transferprozess beeinflussen demnach insbesondere Faktoren aus der politischen und rechtlichen Umwelt sowie aktEURSSPEZIFISCHE Aspekte. Einflüsse aus der Technologie lassen sich insofern identifizieren, als dass die Fortentwicklung der lokalen Anwendungen zu integrierten E-Government-Anwendungslandschaften verstärkt eine gebündelte Steuerung erforderlich machen.

	CIO-Modell	Transfer	Treiber	Hemmnisse
Saarland	CIO derzeit als Geschäftsbereich ohne konkrete Implementierung, geplant: CIO-Stabstelle im Finanzministerium	Erwartete Einsparpotenziale, Modellvergleich, Nutzung von Transferagenten	Kritische Masse	Provisorische Lösung (zunächst Staatssekretäre der Ressorts als CIO), Regierungswechsel
Land Anonym	Referatsleiter als CIO, Ressort-CIO, zusätzlich zentrale IT-Organisation	Symbolische Nachahmung des Bundes-CIO-Konzepts, Akteurskonstellation	akteursbezogenes Verbesserungspotenzial gegenüber Alt-Zustand	Kompetenzdefizite
Bayern	Staatssekretär als CIO, Ressort-CIO, echte Bündelung	Modellvergleich, Mischlösung, Akteure und Politik als Einflussfaktoren	Zeitdruck: IT-Planungsrat, Konsolidierungsdruck	Machtmotive

Tabelle 7.7: Zusammenfassung der CIO-Transferfälle

Als Transferart wirkt vor allem die Leuchtturmwirkung von CIO-Modellen. Eine geringe Ausprägung kann auch für die Transferart Wettbewerb verzeichnet werden, da die Existenz einer CIO-Stelle die in der Organisation anerkannte Relevanz der IT-Belange nach außen transportiert und auf diese Weise

Image-prägend wirkt. Auch in E-Government-Wettbewerben finden Strategieorientierte Lösungen Berücksichtigung (z.B. eGovernment-Wettbewerb 2008 und Bayerischer eGovernment-Löwe 2010).

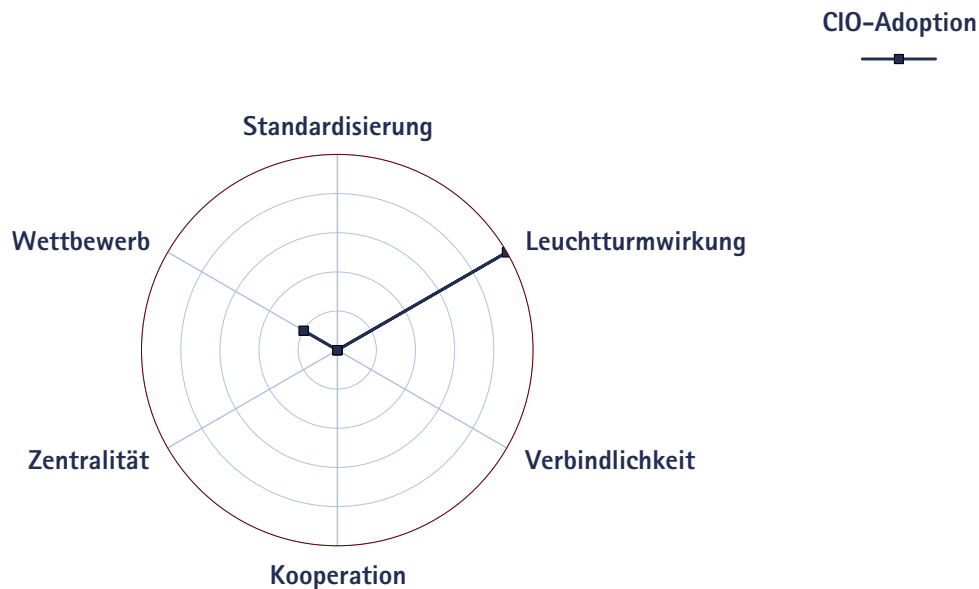


Abbildung 7.6: Transferart CIO-Modelle

Es zeigt sich, dass die Leuchtturmwirkung erfolgreicher, oder zumindest von den Fachmedien positiv bewerteter, E-Government-Lösungen allein schon transferierend wirkt. Die Übernahme wird jedoch dann erschwert, wenn keine Lösungsbeschreibung verfügbar ist oder die Dokumentation der Lösung sehr viele Umsetzungsoptionen offen lässt. Dies kann dazu führen, dass grundsätzlich erstrebenswerte Lösungen so stark verfälscht werden, dass die erwarteten Vorteile ausbleiben. Davon ist insbesondere auch die Interoperabilität der Lösungsinstanzen untereinander betroffen. Zwar existieren in einigen Bundesländern CIO-Positionen, diese weichen jedoch untereinander insbesondere bezogen auf die Kompetenzen und die Verortung innerhalb der Hierarchie der Landesregierung bzw. -verwaltung ab.

7.3 Einheitlicher Ansprechpartner

Die folgende Fallstudie weicht bezogen auf die Fallauswahl von den beiden vorigen ab. Bisher wurden einzelne Transferprozesse untersucht, diesmal erfolgt eine Analyse bezogen auf sämtliche Transferempfänger auf Landesebene. Der Einheitliche Ansprechpartner im Kontext der EU-Dienstleistungsrichtlinie bildet das Transferobjekt. Untersucht werden soll, inwiefern die Transferbemühungen der Europäischen Kommission im Kontext einer verbindlichen Vorgabe zielführend sind. Dafür wird das Transferergebnis auf Seiten der einzelnen Bundesländer als umsetzende Instanzen verglichen und bezogen auf den gesetzten Zielzustand überprüft. In Abgrenzung zu den vorigen Fallstudien wird die breite Wirksamkeit untersucht, was mit einer Vernachlässigung der individuellen Transferprozesse einhergeht.

Der Einheitliche Ansprechpartner ist ein Element der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt [ER06]. Die Richtlinie betrifft Verwaltungsverfahren, die mit der Aufnahme oder Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten in Verbindung stehen. Ziel ist es, bürokratische Hindernisse abzubauen und so den Dienstleistungssektor zu fördern. Bis zum 28. Dezember 2009 sollte die Richtlinie durch die Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Die zentralen Inhalte sind:

- Prüfung und Vereinfachung der betroffenen Verfahren
- Verwaltungszusammenarbeit
- Elektronische Verfahrensabwicklung
- Recht auf Information
- Einheitlicher Ansprechpartner

Die Ergebnisse zur Prüfung und Vereinfachung der Verfahren müssen in bestimmten Fällen im Rahmen von Berichten dokumentiert werden und werden der Kommission zur Evaluierung vorgelegt. Bei ausgewählten Punkten wird geprüft, ob die Verfahren gemäß der Richtlinie gestaltet sind. Geplant ist auch die Gestaltung einheitlicher Formulare. Alle Verfahren zur Aufnahme

oder Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten müssen problemlos auch aus der Ferne abgewickelt werden können. Es sind Durchführungsbestimmungen vorgesehen, die die Interoperabilität der genutzten Informationssysteme zwischen den Mitgliedsstaaten erleichtern. Amtshilfe und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten sollen über Verbindungsstellen (mindestens eine je Staat) erfolgen.

Der einheitliche Ansprechpartner muss für jeden Dienstleister zur Verfügung stehen [ER06, Abschnitt 48]. Er koordiniert dessen Anfragen und leitet sie intern an die zuständigen Stellen. Dieser Ansprechpartner kann auch privat sein. Die entstehenden Gebühren müssen jedoch verhältnismäßig sein. Informationen über Regelungen bezüglich der Dienstleistungstätigkeiten müssen über die einheitlichen Ansprechpartner leicht zugänglich sein. Aspekte wie Anforderungen, Formalitäten, Schritt-für-Schritt-Anleitungen, Behördenkontakte, Rechtsbehelfe wie auch Angaben zu Verbänden oder Organisationen zur Unterstützung von Dienstleistungserbringern und -empfängern sind zu berücksichtigen.

Je nach Zuständigkeitsverteilung in den Mitgliedsstaaten können die Einheitlichen Ansprechpartner an verschiedener Stelle verortet sein. Die Verteilung der Zuständigkeiten wird von der Richtlinie nicht berührt. Sind mehrere Behörden zuständig, kann eine von ihnen die Rolle der Ansprechpartners übernehmen. Folgende Organisationen können als Einheitlicher Ansprechpartner fungieren:

- Verwaltungsbehörden
- Handels- oder Handwerkskammern
- Berufsorganisationen
- Private Einrichtungen

Transferwürdigkeit

Die Lösung des Einheitlichen Ansprechpartners entspricht dem Konzept des One-Stop-Governments (oder auch One-Stop-Shop und Single Point of Con-

tact). One-Stop-Government ist ein Konzept mit dem besonderen Fokus auf die Bereitstellung von Leistungen des öffentlichen Sektors gegenüber den Leistungsempfängern über eine einzige Zutrittsadresse [WT05, S. 132]. Die Leistungen können, unabhängig davon wo sie produziert und wie viele Behörden beteiligt sind, zentral beansprucht werden [WT05, S. 136]. Damit wird eine Integration verschiedener Verfahren erforderlich, was sowohl mit organisatorischen als auch technischen Anforderungen einhergeht. Die Umsetzung kann durch ein elektronisches Portal oder aber durch physische Anlaufstellen erfolgen.

Es besteht das Potenzial einer grundsätzlichen Vereinfachung der eingeschlossenen Prozesse, da die notwendige Integration der Verfahren eine eingehende Analyse notwendig macht. Weiter können durch One-Stop-Shops Skaleneffekte durch das gemeinsame Front Office erzielt werden [Sta09b, S. 372]. Insgesamt ist eine allgemeine Bewertung der Wirtschaftlichkeit durch den hohen, und je Anwendungskontext, unterschiedlichen Aufwand bei der Konzeption und Umsetzung der One-Stop-Shops nicht möglich [OEC03, S. 32]. Es ist durchaus damit zu rechnen, dass die Etablierung von One-Stop-Shops unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Deutschland auf Basis rein monetärer Kriterien für die Verwaltungen nicht wirtschaftlich ist.

Gleichwohl werden insbesondere aufgrund der Vorteile für den Kunden Imageverbesserungen erzielt. Anforderungen an den Datenschutz bilden eine besondere Herausforderung, da sehr viele Informationen über den Leistungsempfänger im Front Office, zumindest theoretisch, verknüpfbar sind. Wenn One-Stop-Shops nicht nur erste Anlaufstellen für die Informationssuche bleiben, sondern auch Transaktionen möglich machen, steigt durch die Abbildung aller Interaktionsstufen die Transferwürdigkeit.

Für die Mitarbeiter ändern sich die Arbeitsbedingungen insofern, als dass sie schwerpunktmäßig in Kontakt mit den Leistungsempfängern stehen. Sie müssen darüber hinaus für alle eingeschlossenen Leistungen qualifiziert werden. Zwar sind sie nicht mit der Abwicklung im Back Office betraut, allerdings müssen sie Beratungs- und Vermittlungsleistungen in Fachgebieten erbringen, die bisher nicht in ihre Zuständigkeit fielen.

Erwartet werden enorme Einsparpotenziale auf Seiten der Nutzer durch geringere Aufwände bei der Informationssuche, zum Beispiel nach zuständigen Verwaltungseinheiten, und Kosten- wie auch Zeiteinsparungen während der Abwicklung von Anliegen [OEC03, S. 26]. Insbesondere bei One-Stop-Shops für die Neugründung von Unternehmen können Vorteile hinsichtlich des Wirtschaftswachstums erzielt werden [OEC03, S. 30]. Das Kriterium Nachvollziehbarkeit und Transparenz kann ambivalent ausgeprägt sein. Zum einen ist es vorteilhaft, dass der Leistungsempfänger in verschiedenen Teilschritten im Verfahren ausschließlich mit einer Stelle zu tun hat. Auf diese Weise wird die Transparenz über den Verfahrensstand erhöht. Auf der anderen Seite ist die Bearbeitung im Back Office nicht einsehbar. Der gegebenenfalls notwendige direkte Kontakt zu den Bearbeitern wird erschwert. Folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse zur Transferwürdigkeit im Überblick (Tab. 7.8).

Indikatorategorie	Bewertung (–, –, /, +, ++)
Monetär	/
Strategisch	++
Intern	/
Extern	+

Tabelle 7.8: Transferwürdigkeit des Konzepts zum Einheitlichen Ansprechpartner

Transferfähigkeit

Die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners bei allen Mitgliedsstaaten mit ihren jeweils verschiedenen Zuständigkeiten innerhalb der Aufbau- und Ablauforganisation sowie den bestehenden Verfahren stellt besonders hohe Anforderungen an die Transferfähigkeit der Lösung.

Der Einheitliche Ansprechpartner ist beliebig skalierbar. Es existieren kei-

ne Kriterien für deren Anzahl. Das Konstrukt Einheitlicher Ansprechpartner kann ferner aus mehreren Einheiten bestehen, dies entspricht einem modularen Lösungsaufbau. Eine Herausforderung stellen die Schnittstellen zwischen den Modulen dar.

Der Indikator Verfügbarkeit ist vor dem Hintergrund diverser Verortungsmöglichkeit ebenfalls positiv ausgeprägt. Darüber hinaus ist auch eine rein technische Plattform in Form eines Online-Portals denkbar, die jederzeit von jedem Ort aus durch das Dienstleistungsunternehmen besucht werden kann.

Eine signifikante Herausforderung stellt die Interoperabilität der Lösung dar. Die Anschlussfähigkeit an die fachlich zuständigen Stellen muss jeder umsetzende Staat selbst herstellen. Dies betrifft auch die Interoperabilität unter den Einheitlichen Ansprechpartnern in einem Mitgliedsstaat.

Die Ausprägung des Indikators Selbstorganisation ist bezogen auf die Fähigkeit zur Eigendiagnose und den daraus folgenden Maßnahmen zur Ausgestaltung der Lösung je nach Umsetzungsart offen. Mit der Möglichkeit vielfältiger Umsetzungsvarianten bleibt die konkrete Lösungsgestaltung den Mitgliedsstaaten überlassen. Eine Bereitstellung konkreter Hinweise zur Anpassung der Lösung an die Charakteristika der Mitgliedsstaaten fehlt weitgehend. Die Vorgaben und Handlungsempfehlungen der Europäischen Kommission lassen für die Umsetzung zu viel Spielraum. Dies widerspricht der Forderung nach Hinweisen für die Anpassung, die bereits mit der Lösung zur Verfügung gestellt werden sollen. Erst durch diese Hinweise werden die implementierenden Akteure in die Lage versetzt, den Einheitlichen Ansprechpartner gemäß individueller Rahmenbedingungen, jedoch mit Hilfe geeigneter Maßnahmen, zu adaptieren.

Die Selbstähnlichkeit ist durch die vielfältigen Verortungsmöglichkeiten des Einheitlichen Ansprechpartners gering ausgeprägt. Gleichzeitig wird dadurch den Anforderungen an die Diversität (Indikator Redundanz) entsprochen. An dieser Stelle zeigt sich, dass die Indikatoren im Verhältnis untereinander nicht zwingend widerspruchsfrei sind. Wenn Systemfunktionen auf verschiedene Weise umgesetzt werden, kann dies der Selbstähnlichkeit des Systems entgegenstehen. Eine Gewichtung auf Indikatorebene oder auch auf Ebene einzelner

Systemelemente hilft in solchen Fällen bei der Interpretation der Ergebnisse. Mit dem Fokus auf einen einzelnen Mitgliedsstaat ist die selbstähnliche Gestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners der Möglichkeit der diversen Verortung vorzuziehen, da letztlich Vorteile für die Dienstleistungswirtschaft als Leistungsempfänger erzielt werden sollen.

Die Ausprägung des Indikators Wissen steigt mit dem Fortschritt des Transferprozesses. Erläuterungen zur Umsetzung sowie Konzepte und Gutachten aus Forschung und Entwicklung, Beratung und aus der Praxis der einzelnen Mitgliedsstaaten konkretisieren die Kenntnisse über die Lösung und mögliche Gestaltungsoptionen. Insgesamt zeigen sich bezogen auf die Transferfähigkeit Mängel in der Interoperabilität und Selbstähnlichkeit. Folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse zur Transferfähigkeit im Überblick (Tab. 7.9).

Indikator	Bewertung (– –, –, /, +, ++)
Skalierbarkeit	++
Modularität	+
Verfügbarkeit	++
Interoperabilität	-
Selbstorganisation	/
Selbstähnlichkeit	-
Redundanz	+
Wissen	+

Tabelle 7.9: Transferfähigkeit des Konzepts zum Einheitlichen Ansprechpartner

Rahmenbedingungen

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hat am 4. und 5. Juni 2007 einstimmig beschlossen, unter der Berücksichtigung föderaler Strukturen weitestgehend einheitliche Umsetzungslösungen anzustreben, um so ein möglichst effizientes und stimmiges System aufzubauen [Bun07b, S. 3]. Der Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft hat vor diesem Hintergrund ein entsprechendes Optionspapier zur Beschlussfassung vorbereitet. Die Zuständigkeit zur Gestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners liegt grundsätzlich bei den Ländern. Am 1. Oktober 2007 wurden schließlich zwei richtungsweisende Papiere zu den Anforderungen an den Einheitlichen Ansprechpartner und zu seinen Verortungsmöglichkeiten veröffentlicht (Abb. 7.7).

Das Anforderungsprofil umfasst Inhalte zu den Aufgaben, Zuständigkeitsbereichen, Fallzahlen, rechtlichen Aspekten (z.B. Aufsicht), Gebühren und technischen Anforderungen [Bun07a]. Hier wird betont, dass der Einheitliche Ansprechpartner Mittler gegenüber den zuständigen Behörden ist. Er erbringt Informations- sowie Koordinationsaufgaben und nimmt Änderungsmitteilungen entgegen. Der zuständige Einheitliche Ansprechpartner ergibt sich aus dem örtlichen Bezug der Dienstleistungstätigkeit. Der Einheitliche Ansprechpartner kann grundsätzlich auf kommunaler Ebene, auf Kammerebene, bei den Landesmittelbehörden und auf gemeinsamer kommunaler und kammeraler Ebene angesiedelt werden [Bun07b]. Diese Optionen wurden durch den Bund-Länder-Ausschuss vorgeschlagen. Das entsprechende Dokument enthält Aussagen zur Rechtsnatur der möglichen Träger, zur Beschreibung der verschiedenen Verortungsmodelle mit ihren Vorteilen sowie zu weiterem Klärungsbedarf.

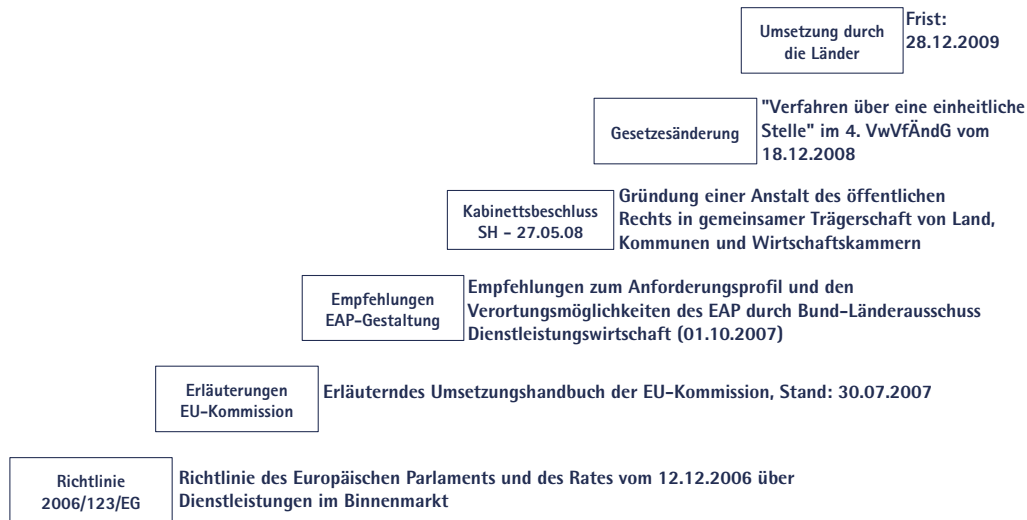


Abbildung 7.7: Chronik zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners

Die Darstellung von Lösungsvarianten hatte nicht das Ziel, die Festlegung auf ein Umsetzungsmodell vorwegzunehmen. Eine private Trägerschaft wurde zunächst vor dem Hintergrund hoher Vorleistungen durch die Privaten und die nahende Frist ausgeschlossen [Bun07b, S. 5]. Allerdings wird betont, dass neben den Grundtypen weitere Verortungsoptionen möglich sind, insbesondere in Form von Mischtypen.

Insgesamt wurde im Rahmen der länderübergreifenden Kooperation ein unscharfes Lösungsmodell skizziert, das, wie auch in der Richtlinie selbst, viel Raum für die individuelle Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners auf Landesebene lässt. Schleswig-Holstein war das erste Bundesland, das in einem Kabinettsbeschluss im Mai 2008 die Gestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts beschloss. Die Trägerschaft liegt beim Land, den Kommunen und den Wirtschaftskammern.

Im Dezember 2008 wurde eine Gesetzesänderung zur Änderung verfahrensrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) wirksam. Es wird geregelt, wie die so genannte einheitliche Stelle als Mittler zwischen zuständigen Behörden und Antragstellern oder Anzeigepflichtigen fungiert (Artikel 1). Das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ wurde somit als neue Verfahrensart

eingeführt und greift die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie auf.

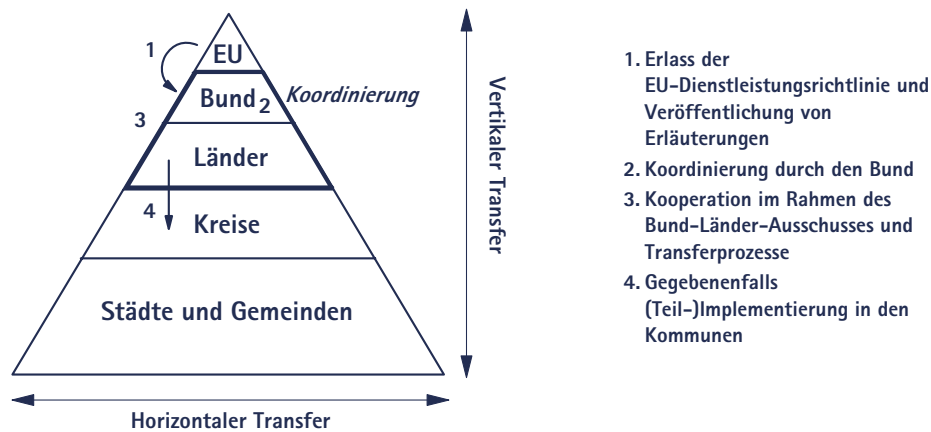


Abbildung 7.8: Vertikaler und horizontaler Transfer des Einheitlichen Ansprechpartners

Der Transfer des Einheitlichen Ansprechpartners lässt sich in vier Phasen teilen (Abb. 7.8). Die erste Phase betrifft den Transfer von der Ebene der Europäischen Union auf die Mitgliedsstaaten. Studien zum Politik-Transfer, die in der Europaforschung angesiedelt sind, fragen nach den institutionellen Steuerungskapazitäten der Europäischen Union [Lüt07, S. 135]. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf Koordinierungsmechanismen als weicher Steuerungsansatz für grenzüberschreitende Lern- und Transferprozesse durch Benchmarking und Transparenz über die jeweiligen nationalen Best Practices. In diesem Fall ist der Transferprozess durch verbindliche Vorgaben in Form der Richtlinie geprägt.

In der zweiten Phase erfolgt die Verbreitung auf die Bundesländer durch die Koordination auf Bundesebene. Wie in der ersten Phase vollzieht sich der Transfer in vertikaler Richtung. Der Transferprozess ist in der dritten Phase durch die Kooperation im Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft geprägt und verläuft daher in horizontaler Richtung. In welcher Form der Einheitliche Ansprechpartner ausgestaltet wird, liegt bei den Ländern. Demzufolge ist der Grad der Verbindlichkeit in der zweiten und dritten Phase geringer ausgeprägt als in der ersten Phase.

Wird der Einheitliche Ansprechpartner auf kommunaler Ebene angesiedelt, kann eine vierte Phase identifiziert werden. Es handelt sich erneut um vertikalen Transfer. Die Form des Transfers hängt von der genauen Ausgestaltung durch die Länder ab.

Auf den Übernahmeprozess können vielfältige Faktoren Einfluss nehmen. Dies sind zum einen die Vorgaben des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft. Zwar sind diese Vorgaben nicht verbindlich, allerdings entsteht doch eine Tendenz zur Berücksichtigung. Zum einen werden Gestaltungsoptionen vorgegeben, dies verringert den eigenen Entwicklungsaufwand für die Ableitung einer Lösungsinstanz. Zum anderen kann auch ein Anpassungsdruck aufgrund der Kompetenz, die dem Gremium zugesprochen wird, wirksam werden. Sind in einem Bundesland ferner bereits etablierte Stellen für Unternehmensangelegenheiten oder die Wirtschaftsförderung etabliert, werden diese unter Umständen für die Konzeption eines Einheitlichen Ansprechpartner genutzt oder umgestaltet (vgl. [KIW09, S. 21]). Dies gilt auch für bereits bewährte Online-Portale. Schließlich spielen auch finanzielle Rahmenbedingungen eine gewichtige Rolle. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, insbesondere mit Blick auf die Kosten für Personal und IT-Infrastruktur beeinflussen die Lösungsgestaltung in hohem Maß, wenngleich auch große Unsicherheiten bezogen auf die zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen bestehen [KIW09, S. 21].

Im Folgenden wird gezeigt, welche Umsetzungswege die verantwortlichen Bundesländer gewählt haben. Dies erfolgt anhand von vier Fallgruppen, wobei zunächst das je Fallgruppe zu Grunde liegende Modell vorgestellt wird. Weiter wird der Umsetzungsstand für jedes Bundesland zusammenfassend erläutert. Anschließend folgt eine Bewertung die das Transferergebnis den Zielen und Inhalten der EU-Dienstleistungsrichtlinie gegenüber stellt. Wenn nicht anders angegeben, wurden die Informationen zur Implementierung des Einheitlichen Ansprechpartners über die Internetportale der Bundesländer ermittelt (Stand Juni 2010).

7.3.1 Fallgruppe 1 - Kammermodell

Für die Ansiedlung der Einheitlichen Ansprechpartner kommen aus Sicht des Bund-Länder-Ausschusses Dienstleistungswirtschaft die Kammern als Träger der wirtschaftlichen und freiberuflichen Selbstverwaltung in Betracht [Bun07b, S. 10ff.]. Es wird zwischen zwei Grundmodellen unterschieden. Im Allkammermodell agiert jede Kammer jeweils für ihren Mitgliederkreis als Einheitlicher Ansprechpartner. Das Wirtschaftskammermodell sieht vor, dass die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern jeweils allein oder gemeinsam als Einheitlicher Ansprechpartner fungieren. Die Wirtschaftskammern sind in diesem Fall auch für Nicht-Mitglieder aktiv.

Für das Allkammermodell ist die Zuordnung der Berufe zu klären, die keiner Kammer angehören. Das Optionspapier zu den Verortungsmöglichkeiten beschreibt darüber hinaus mögliche Kooperationsmodelle auch mit Blick auf die Integration kommunaler Behörden. Auch werden genaue Hinweise zum weiteren Klärungs- und Regelungsbedarf formuliert.

Letztlich haben sich sechs Bundesländer für ein Kammermodell entschieden. Der Transfer ist insofern in diesen Fällen aus Sicht des Bundes als Koordinierungsstelle mit Blick auf die Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses gelungen. Die genaue Ausgestaltung ist jedoch jeweils sehr verschieden. Generell sind Informationen, Formulare und Zuständigkeitsfinder über Internetportale je Bundesland auffindbar. Diese sind über das zentrale Portal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zugänglich.

Bayern Die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners werden von den Kammern der betroffenen gewerblichen und freien Berufe übernommen (Allkammermodell). Zusätzlich erfüllen auch bestimmte Landkreise und kreisfreie Städte für ihr Gebiet die Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners. Bei mehreren möglichen Ansprechpartnern liegt die Wahl auf Seite des Dienstleisters.

Baden-Württemberg Der Einheitliche Ansprechpartner wird durch die Kammern gemäß des Allkammermodells und auf freiwilliger Basis auch durch die Stadt- und Landkreise gestellt. Die Auswahl erfolgt durch den Dienst-

leister.

Hamburg Der gebührenpflichtige Service „Einheitlicher Ansprechpartner“ wird von der Handelskammer und der Handwerkskammer angeboten.

Mecklenburg-Vorpommern Der Einheitliche Ansprechpartner wird bei den Wirtschaftskammern verortet. Sie arbeiten diesbezüglich kostendeckend gebührenpflichtig.

Saarland Es wurde genau ein Einheitlicher Ansprechpartner in Form einer Gemeinsamen Geschäftsstelle eingerichtet. Die Trägerschaft basiert auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Interessierte Kammern und gegebenenfalls auch juristische Personen des privaten Rechts bilden die Trägerschaft.

Thüringen Hier wurde das Allkammermodell umgesetzt. Die Einheitlichen Ansprechpartner handeln durch Geschäftsstellen der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern. Für die Abwicklung von Verfahren und Formalitäten fällt eine Gebühr an.

7.3.2 Fallgruppe 2 - Kommunalmodell

Für die Verortung auf kommunaler Ebene eignen sich aus Kapazitäts- und Kostengründen die Landkreise und kreisfreien Städte, wobei Kreise auch einen gemeinsam Einheitlichen Ansprechpartner einsetzen können [Bun07b, S. 7]. Da viele zuständige Stellen auf Seiten des Back Office auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, fällt die Distanz zwischen Front und Back Office meist gering aus. Diese Nähe kommt auch den fachlichen Anforderungen an den Einheitlichen Ansprechpartner entgegen. Darüber hinaus werden Zuständigkeitskonflikte vermieden. Eine Herausforderung stellt die Kostendeckung dar.

Bremen hat eine bereits etablierte Dienstleistungseinrichtung mit den Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners betraut. Da es sich um eine kommunale Einrichtung handelt, folgt sie in gewissem Maß den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses.

Bremen Die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH ist als zentrale Dienstleistungseinrichtung für Landesentwicklung und Wirtschaftsförderung in Bremen als Einheitlicher Ansprechpartner aktiv.

Nordrhein-Westfalen Kreise und kreisfreie Städte sind Träger der Einheitlichen Ansprechpartner. Sie arbeiten eng mit den Kammern zusammen. In zahlreichen Regionen kooperieren mehrere Kreise und kreisfreie Städte und bieten den Service des Einheitlichen Ansprechpartners gemeinsam an.

7.3.3 Fallgruppe 3 - Mittelbehördenmodell

Die Landesmittelbehörden wurden durch den Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft ebenfalls als geeignete Verortungsmöglichkeit für den Einheitlichen Ansprechpartner angesehen [Bun07b, S. 15ff.]. Allerdings ist die künftige Gestaltung dieser Verwaltungsebene ungewiss. Neustrukturierungen sind zu erwarten. Ferner verfügt nicht jedes Land über die Mittelinstanz. Die Landesmittelbehörden unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht der obersten Landesbehörden.

Der Transfer ist bezogen auf die folgenden vier Länder vor dem Hintergrund des gemeinsamen Papiers zur Verortung geglückt. Von acht Ländern mit Mittelinstanz haben die Hälfte dieses Lösungsmodell gewählt, wobei Nordrhein-Westfalen anstrebt, die Mittelinstanz 2012 aufzulösen [Bun07b, S. 16] und dementsprechend nicht diesem Modell folgt. Die Existenz dieser Ebene hat großen Einfluss auf die Wahl des Umsetzungsmodells.

Hessen Eine Dienstleistungsplattform des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung stellt den Einheitlichen Ansprechpartner dar. Außerdem wurden Servicestellen bei den drei Regierungspräsidien eingerichtet.

Rheinland-Pfalz Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd agieren als Einheitlicher Ansprechpartner.

Sachsen Die Landesdirektion Leipzig übernimmt die Rolle des Einheitlichen

Ansprechpartners.

Sachsen-Anhalt Im Landesverwaltungsamt wurde eine Koordinierungsstelle zum Einheitlichen Ansprechpartner eingerichtet. Außerdem steht ein Online-Portal zur Verfügung.

7.3.4 Fallgruppe 4 - Landesbehördenmodell

Eine Umsetzungsvariante, die nicht durch den Bund-Länder-Ausschuss vorgesehen war, bildet die Verortung auf Landesebene. Vier Länder haben sich für diese Variante entschieden. Bezogen auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie ist der Transfer gelungen. Bei der Betrachtung des Transferprozesses zwischen Bund und Ländern ist er jedoch gescheitert. Die Vorschläge zur Verortung wurden weitgehend übergangen. Nur das Land Niedersachsen ist durch die zusätzliche Einrichtung von Einheitlichen Ansprechpartnern auf kommunaler Ebene den Vorschlägen des Bund-Länder-Ausschusses zum Teil gefolgt [Bun07b, S. 7ff.]. Die Aufgaben werden den Kommunen in diesem Fall durch Landesgesetz zugewiesen.

Berlin Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen fungiert mit Kopfstellen in den Bezirken als Einheitlicher Ansprechpartner. Ein Online-Assistent bildet Funktionen zu Formularen und zuständigen Behörden ab.

Brandenburg Der Einheitliche Ansprechpartner wird über ein Portal in Verantwortung des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten umgesetzt. Die Verfahrensabwicklung ist gebührenpflichtig.

Niedersachsen Der Einheitliche Ansprechpartner ist beim Wirtschaftsministerium angesiedelt. Eine zusätzliche Verortung erfolgt auf kommunaler Ebene. Der Zugang wird über ein Online-Portal ermöglicht. Es fallen Gebühren an.

7.3.5 Fallgruppe 5 - Sonstige Lösungen

Der Fallgruppe Sonstige Lösungen ist ein Bundesland zugeordnet. Schleswig-Holstein folgt den Vorschlägen des Bund-Länder-Ausschusses und hat sich für ein Kooperationsmodell zwischen Land, Kommunen und Kammern entschieden, das in einer Anstalt des öffentlichen Rechts aufgeht.

Schleswig-Holstein Es wurde eine Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft von Land, Kommunen und Wirtschaftskammern gegründet, die als Einheitlicher Ansprechpartner fungiert.

7.3.6 Zusammenfassung

Die Ausgestaltung des Einheitlichen Ansprechpartners ist in großem Ausmaß Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wie auch die Wirtschaftsministerkonferenz als Ländergremium wurden mit der Klärung von Grundfragen wie auch mit der Koordinierung der Gesamtumsetzung betraut [Bun10, S. 2]. Das vor diesem Hintergrund entstandene Anforderungsprofil wurde einstimmig von der Wirtschaftsministerkonferenz gebilligt [Bun10, S. 2].

Das Ordnungssystem reflektiert diese Form der Koordinierung über das Merkmal Zentralität (Abb. 7.9). Eine höhere Einstufung wurde nicht vorgenommen, da die Koordinierung ausschließlich den Lösungsrahmen fokussiert. Der Transfer ist durch eine hohe Verbindlichkeit geprägt, die mit Blick auf die Reichweite der EU-Dienstleistungsrichtlinie naturgemäß mit einer hohen Wirksamkeit in der Fachöffentlichkeit einhergeht. Da die Dienstleistungsrichtlinie wenig konkret auf die Gestaltung und Verfahrens- wie auch Organisationsintegration des Einheitlichen Ansprechpartners eingeht, wirkt die Transferart Standardisierung in mäßigem Ausmaß. Weiter war durch die Akteure auf Empfängerseite zu erwarten, dass die Fachöffentlichkeit die Umsetzungsvarianten der Mitgliedsstaaten und auch der Bundesländer einem kritischen Vergleich unterzieht. Dementsprechend ist das Merkmal Wettbewerb gering ausgeprägt. Kooperationen fanden insbesondere im Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft

statt. Darüber hinaus wurden keine Kooperationen unter den Ländern festgestellt.

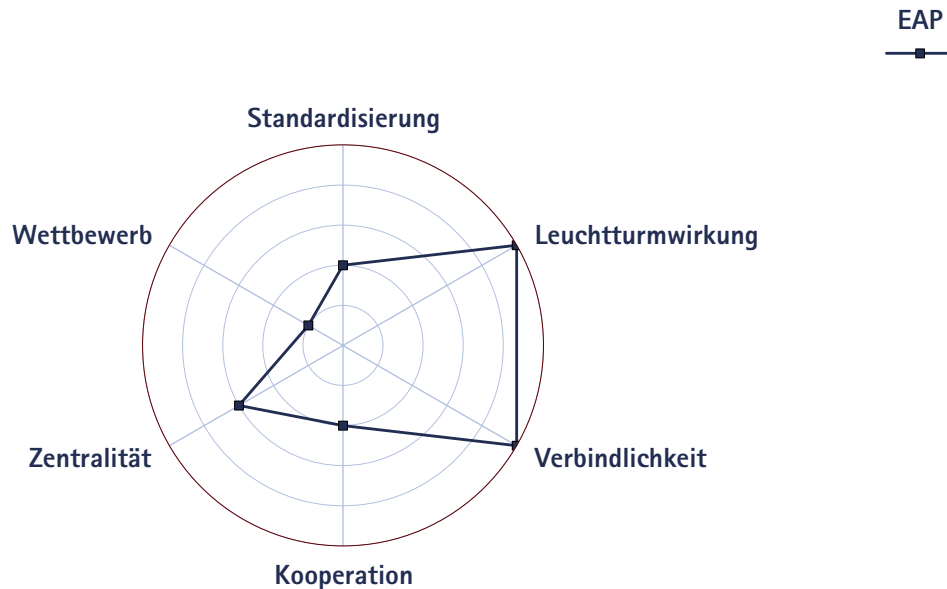


Abbildung 7.9: Transferart Einheitlicher Ansprechpartner

Im Kontext der politischen Umwelt kann die Parteizugehörigkeit der Regierung Einfluss auf die Ausgestaltung nehmen. Bei der Prüfung dieses Faktors wurde der Zeitpunkt der Entscheidung über die Verortung berücksichtigt. In sämtlichen Ländern der ersten Fallgruppe (Kammermodell) ist die CDU (bzw. CSU) in der Regierungskoalition als Koalitionspartner mit den meisten Stimmen vertreten oder im Fall des Saarlands alleinregierend. Allerdings haben sich sechs der Länder mit CDU-Regierungsbeteiligung für andere Lösungen entschieden, von denen jedoch vier durch eine große Koalition regiert werden. Weitere parteipolitische Besonderheiten sind nicht ersichtlich. Dieser Zusammenhang kann aufgrund gemeinsamer Überlegungen, durch die Nähe zu gemeinsamen parteipolitischen Zielen oder zufällig in Erscheinung getreten sein.

Die Fachöffentlichkeit nahm durch Konzepte wie auch Kommentare zum Verlauf der Umsetzung Einfluss auf den Transferprozess. Dies beginnt mit der

ersten Stellungnahme des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer zu Gestaltungsoptionen und Anforderungen an Einheitliche Ansprechpartner im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Februar 2006 [BHN⁺06]. Weiter hat die BITKOM im März 2008 Empfehlungen zur Umsetzung gegeben [Bun08b]. Auch die kommunalen Spitzenverbände [BunoJ] und die Forschung (exemplarisch für viele weitere [SL08], [GHG08], [HG08], [HKN08]) haben sich zur Einrichtung eines Einheitlichen Ansprechpartners geäußert.

Die technologischen Rahmenbedingungen wirken insbesondere auf die Anschlussfähigkeit an die zuständigen Stellen zur Bearbeitung der Anliegen. Dies betrifft vor allem die Anforderungen an einen sicheren Datenaustausch. Diesbezüglich verweisen die Kommunalen Spitzenverbände auf die gegebene IT-Infrastruktur (z.B. TESTA-Netz, Landes- und Kommunalnetze, Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis, Übertragungs- und Verschlüsselungsprotokolle) auf Seiten der Kommunen [Arb08, S. 6]. Die Ausgestaltung der Kommunikationsbeziehungen kann sehr unterschiedlich erfolgen, da nur die Kommunikation zwischen Dienstleister und Einheitlichem Ansprechpartner auf elektronischem Weg möglich sein muss. Aus diesem Grund hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ein einheitliches Portal zum Auffinden des zuständigen Einheitlichen Ansprechpartners geschaffen (<http://www.dienstleiten-leicht-gemacht.de>). Gleichwohl steht den umsetzenden Organisationen eine Vielzahl geeigneter Technologien für eine medienbruchfreie Abwicklung zur Verfügung. Je weniger Einheitliche Ansprechpartner je Bundesland existieren, um so einfacher gestaltet sich die notwendige IT-Architektur.

Im Herbst 2008 wurde ein Rahmenkonzept zur IT-Umsetzung der Initiative Deutschland Online erstellt, das den Bundesländern als Orientierung dienen sollte [Deu09]. Weiter wurden die Aktivitäten der einzelnen Länder zur IT-Umsetzung dokumentiert. Zusätzlich wurden drei eigenständige Teilprojekte eingerichtet, die sich auf der Grundlage der Aktivitäten einzelner Länder mit der Entwicklung eines Datenstandards (XEUDLR), eines Prozessregisters für Referenzprozesse sowie eines Informations- und Wissensmanagementsystems

zur dezentral nutzbaren Beschreibung von relevanten Verwaltungsdienstleistungen befassen. Bis auf das Prozessregister sind diese Vorhaben noch nicht abgeschlossen. Da die Kommunikation zwischen dem Einheitlichen Ansprechpartner und den zuständigen Stellen nicht zwingend elektronisch erfolgen muss, bilden die technologischen Rahmenbedingungen keine signifikante Herausforderung für die Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners. Dies erklärt auch die Vernachlässigung dieses Themas im Verlauf des Transferprozesses. Gleichwohl streben die Beteiligten entsprechende Änderungen an. Offen ist, inwiefern dies vor dem Hintergrund heterogener IT-Landschaften und den noch mangelnden Instrumenten zur Zusammenarbeit zu interoperablen Lösungen führt [Deu09, S. 78].

Bezogen auf die rechtliche Umwelt entstand durch die Einrichtung der Einheitlichen Ansprechpartner auch Regelungsbedarf sowohl auf Seiten der Länder als auch des Bundes. Auf Bundesebene wurden durch das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften die Grundlagen für die Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle sowie für die Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners bei den Kammern gelegt. Sämtliche Lösungsmodelle erforderten Änderungen des Landesrechts [Bun07b, S. 20]. Der rechtliche Änderungsbedarf sei nach den Kommunalen Spitzenverbänden bei der Verortung auf Kreisebene am geringsten [Arb08, S. 5], gleichwohl haben nur zwei Bundesländer diese Lösung gewählt.

Insgesamt kann der zeitliche Verlauf der einzelnen Umsetzungen kaum nachgezeichnet werden. Zwar können die offiziellen Entscheidungen datiert werden, allerdings geben diese nicht wieder, zu welchem Zeitpunkt die Vorbereitungsphase begann und wann bereits Vorentscheidungen getroffen wurden. Eine Vorreiterrolle nimmt das Land Schleswig-Holstein ein, das bereits im Mai 2008 im Kabinett über die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts entschied. Brandenburg folgte mit einem Kabinettsbeschluss zur Verortung im Wirtschaftsministerium im November 2008. Die weiteren Bundesländer entschieden sich erst im Verlauf des Jahres 2009. Ein weiterer Aspekt der insbesondere gegen das Kommunalmodell gesprochen haben könnte, ist die nahende Frist nach der Veröffentlichung der Verortungsmöglichkeiten durch den Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft. Mit der Einführung auf

Kreisebene ist ein weiterer Transferschritt zu vollziehen, der einen großen Kreis zusätzlicher Akteure einschließt. Insbesondere vor dem Hintergrund der Unsicherheiten zur Kostendeckung bei dieser neuen Aufgabe für die Kommunen, mussten vor allem die spät entscheidenden Länder auf diese Option verzichten.

Aus der Perspektive der Europäischen Kommission konnte die Lösung zum Einheitlichen Ansprechpartner lediglich durch eine Inspiration implementiert werden. Die Beschreibung des Transfergegenstands erfolgt durch die Richtlinie nur oberflächlich. Der Bund-Länder-Ausschuss hat diese Vorgaben konkretisiert. Die Länder haben vorrangig emuliert und hybridisiert. In den Fällen Berlin und Brandenburg erfolgte die Lösungsgestaltung mit der Verortung auf Landesebene ohne direkten Bezug zu den Vorschlägen zur Umsetzung. In Deutschland wurden letztlich sechzehn verschiedene Konzepte für den Einheitlichen Ansprechpartner implementiert.

Im Wortlaut der Dienstleistungsrichtlinie wird von einer Kontaktstelle gesprochen, über die jeder Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten abwickeln kann. Diese Kontaktstelle wird in der deutschsprachigen Fassung Einheitlicher Ansprechpartner genannt, in der englischen Fassung heißt er „point of single contact“. Dieser Unterschied führt in der deutschen Formulierung zu einer Interpretation als physisch existente Kontaktstelle, wenngleich das Umsetzungshandbuch der Europäischen Kommission explizit auf die Möglichkeit einer elektronischen Lösung hinweist [Gen07, S. 22]. In Großbritannien wurde zum Beispiel ein Online-Portal geschaffen, das sämtliche Anfragen an die zuständigen lokalen Behörden weiter leitet (<http://www.ukwelcomes.businesslink.gov.uk>). In Deutschland navigiert der Dienstleistungserbringer über ein Portal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie auf die Seiten der Bundesländer (<http://www.dienstleiste-leicht-gemacht.de>) und von dort wird er je nach Umsetzungsart an weitere Stellen geleitet. Im Fall von Baden-Württemberg hat er die Wahl zwischen 69 angezeigten Einheitlichen Ansprechpartnern (www.ea.service-bw.de).

Zwar sieht die Richtlinie vor, auch mehrere Organisationen je Mitgliedsstaat als

Einheitliche Ansprechpartner wirken zu lassen, allerdings muss der Ansprechpartner aus Sicht des Dienstleistungserbringers tatsächlich einheitlich sein. Demzufolge müssen die Zuständigkeiten transparent sein. Bei verschiedenen Niederlassungen eines Dienstleistungsunternehmens ist dies in der deutschen Umsetzung derzeit nicht gegeben. Die Bundesregierung hat in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu diesem Aspekt Stellung bezogen [Bun08a]. Demnach könne die Bundesregierung nach Artikel 83 ff. des Grundgesetzes den Ländern bezüglich des Einheitlichen Ansprechpartners nicht letztverbindlich deutschlandweit einheitliche Umsetzungswege vorgeben. Unabhängig davon wäre es jedoch notwendig und auch möglich gewesen, eines der vorgeschlagenen Lösungsmodelle unter der Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, der bereits bestehenden Infrastruktur und Funktionen sowie der Anschlussfähigkeit an die Verfahren der zuständigen Stellen priorisierend zu empfehlen. Um den Adoptionsanreiz zu erhöhen, hätte eine für diese Lösung detaillierte Beschreibung und Dokumentation, insbesondere bezogen auf die Anbindung an die bearbeitenden Organisationen im Back Office, zur Verfügung gestellt werden müssen.

8 Ergebnisse und Schlussbetrachtung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Fallstudien in Form von daraus abgeleiteten Transferstrategien vorgestellt. Anschließend folgen die Kritische Würdigung der Arbeit wie auch ein Ausblick.

8.1 Transferstrategien

Im Anschluss an die Mehrfachfallstudie wird nun geklärt, inwiefern sich die zuvor identifizierten Transferarten für eine wirkungsvolle Übertragung eignen. Ferner wird auch auf die Signifikanz der Einflussfaktoren eingegangen. Tabelle 8.1 zeigt die Transferfälle im Überblick. Dargestellt werden nur die dominanten Transferarten, die sich aus den jeweils angegebenen Ordnungssystemen ableiten. Weiter werden die Einflussfaktoren zusammenfassend bewertet. Eingeschlossen sind dabei die Zentralität der Koordination, die umweltbezogenen Faktoren sowie die akteurs- und organisationsbezogenen Faktoren. Zusätzlich wird die Bedarfslage eingeschätzt. Sie resultiert maßgeblich aus den umwelt- und organisationsbezogenen Faktoren und beschreibt zusammenfassend den Grad der Notwendigkeit der Einführung. Zum Beispiel nehmen organisationsbezogene Aspekte Einfluss, wenn, wie im Fall der Mobilen Bürgerdienste, Bürgerbüros geschlossen werden sollen und Ersatzangebote geschaffen werden müssen. Auch die Öffentlichkeit kann die Bedarfslage beeinflussen, indem sie zum Beispiel ausgeweitete Öffnungszeiten oder wohnortnahe Anlaufstellen verlangt. Darüber hinaus sind auch Einflussnahmen durch die Fachöffentlichkeit eingeschlossen. Die Merkmale Transferwürdigkeit und Transferfähigkeit der

Lösung sind durchgehend hoch ausgeprägt und werden in dieser Tabelle vernachlässigt. Schließlich wird je Transferfall das Transferergebnis bewertet. Der Bewertung liegt eine Einschätzung über den Anpassungsumfang auf Seiten des Transferempfängers zu Grunde. Es wird berücksichtigt, inwiefern intensivere Transfermaßnahmen zu einer Verringerung der notwendigen Anpassungen geführt hätten und ob der ursprünglich angedachte Zweck des Transfergegenstands fortbesteht. Die Fallgruppe zum Einheitlichen Ansprechpartner wurde zusammengefasst, da der Transferprozess pro Fallgruppe nicht differenzierbar ist. Vielmehr kann Bezug zum Transferergebnis genommen werden, was auf breiter Fallbasis zeigt, inwiefern die vorangegangenen Transfermaßnahmen Wirksamkeit entfalten konnten. Die Markierungen geben an, in welcher Ausprägung das Merkmal vorliegt. Gezeigt wird, inwiefern das Merkmal hemmend oder fördernd auf das Transferergebnis wirkt. Hierbei ist zu beachten, dass eine fördernde Ausprägung nicht zwingend auch zu einem positiven Transferergebnis führt. Im Fall Anonym war die Akteurskonstellation ausschlaggebend für die Einführung einer CIO-Position. Trotzdem entspricht das Transferergebnis nicht dem eigentlich transferierten Konzept. Ist keine Ausprägung in hemmender oder fördernder Richtung angegeben, hatte dieser Aspekt keinen erkennbaren Einfluss auf den Transferprozess. Bei der Zusammenfassung des Ergebnisses spiegelt die mittlere Ausprägung hingegen eine unentschiedene Bewertung zwischen einer Übernahme ohne viele Änderungen (++) und einem gescheiterten Transferprozesses (--) wider. Zur Begründung der Bewertungen sei auf die Erläuterungen in den Fallbeschreibungen verwiesen (Abschnitt 7). In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass fördernde und hemmende Aspekte je Einflussgröße zusammenfassend aufgeführt werden. Eine positive Ausprägung heißt nicht, dass ausschließlich fördernde Impulse von dem Einflussfaktor ausgehen. Der Überblick soll vorrangig zeigen, welche Faktoren für den Ausgang des Transferprozesses relevant sind.

Fall	Dominante Transferarten	Intermediär	Bedarf	Politik	Recht	Technik	Öffentlichkeit	Aktuelle	Organisation	Ergebnis
MoBüD: Magdeburg	Leuchtturm, Kooperation	+	+	+	/	-	+	+	+	+
MoBüD: Hamburg	Leuchtturm	+	+	+	-	-	+	+	+	/
CIO: Saarland	Leuchtturm	+	+	-	/	/	+	+	-	/
CIO: Land Anonym	Leuchtturm	--	+	-	+	/	/	++	/	--
CIO: Bayern	Leuchtturm	/	++	++	/	/	+	++	/	+
EAP	Verbindlichkeit, Leuchtturm	+	/	++	-	-	++	+	-	-

Tabelle 8.1: Vergleich der Transferfälle

Grundsätzlich haben sich die Transferarten als zielführend herausgestellt. Dies bestätigt auch die Meinung der E-Government-Akteure, die im Rahmen der Vorstudie, die Transferarten und zugehörigen Initiativen grundsätzlich als wirksam bewertet haben. Gleichwohl zeigen sich Unterschiede in der Effektivität. Am Beispiel der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird deutlich, dass verbindliche Vorgaben am ehesten einen breiten, wenn auch nicht aus fachlicher Perspektive erfolgreichen Transfer sicher stellen. Die Qualität der Umsetzung ist von den Ausprägungen der übrigen Transferarten abhängig. Bei verbindlichen Vorgaben gewährleistet eine hohe Standardisierung die Verbreitung ähnlicher und interoperabler Lösungen. Die Transferart Wettbewerb hingegen ist nur in Kombination mit weiteren Transferarten in der Breite wirkungsvoll. Nicht-marktlicher Wettbewerb steht dabei in engem Zusammenhang mit der Transferart Leuchtturmsetzung. So erhöhen Auszeichnungen im Rahmen von E-Government-Wettbewerben und hohe Platzierungen in Benchmarkingstudien die Wahrnehmung der Lösung in der Fachöffentlichkeit.

Die Fallstudien haben weiter gezeigt, dass die identifizierten Einflussfaktoren zur Erklärung von Transferprozessen beitragen (vgl. Tab. 8.1). Die Möglichkeit zur Erprobung von E-Government-Lösungen wurde zunächst vernachlässigt. Das Beispiel zu den Mobilien Bürgerdiensten hat jedoch die hohe Bedeutung des Testens als Entscheidungsgrundlage für den Transfer gezeigt. Dies kann entweder im Rahmen einer Pilotanwendung oder durch die Beobachtung einer im Einsatz befindlichen Lösung erfolgen. Die Erprobbarkeit der Lösung fördert die Adoptionsbereitschaft.

Für zwei Szenarien werden im Folgenden Strategien für den Transfer von E-Government-Lösungen abgeleitet. Die Szenarien unterscheiden sich durch die jeweils betroffene föderale Ebene. Je nach Rahmenbedingungen werden Transferarten kombiniert und eignen sich als Transferstrategie. Diese Transferstrategien werden im Ordnungssystem für Transferarten abgebildet. Dabei wird das Merkmal der zentralen Koordination, das an sich keine Transferart darstellt, ebenfalls abgebildet.

Die Rolle der dezentralen oder zentralen Koordination hat großen Einfluss auf die Wirksamkeit der Transferarten. In allen Fallstudien wurden Intermediäre

identifiziert. In der Gruppe Mobile Bürgerdienste fungiert das Heinrich-Hertz-Institut als Intermediär. Der Transfer des Einheitlichen Ansprechpartner wurde durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie koordiniert. Im Fall des Saarlands fungierten Forschungseinrichtungen als Intermediär, indem sie Studien zur Ausgestaltung von CIO-Modellen zur Verfügung stellten und Kenntnisse übermittelten. Daher wird nach der Vorstellung geeigneter Transferstrategien für Kommunen und Länder auch die Rolle von Intermediären näher beleuchtet.

Zielgruppe Kommunen

Bezogen auf den horizontalen Transfer sind insbesondere Kooperationen mit begrenzter Teilnehmerzahl geeignet, um E-Government-Lösungen auszutauschen. Persönliche Kontakte spielen hier eine wichtige Rolle. Problematisch ist der Aufwand, der pro Transferfall entsteht bis eine einsatzfähige Lösungsinstanz existiert. Sinnvoll sind daher Multiplikatorfunktionen. Neben dem Einsatz von Intermediären eignet sich auch die öffentliche Bereitstellung von detailliert dokumentierten Spezifikationen zur Lösungsgestaltung. Mit Blick auf den Technologietransfer kann die Ausweitung der Empfängergruppe durch die Etablierung von Netzwerken erhöht werden ([PBB⁺10, S. 7] und [Krö05, S. 13]).

Das Ordnungssystem zeigt, dass den Transferarten Verbindlichkeit und Wettbewerb keine bedeutende Rolle zukommt, wenngleich Wettbewerbsmechanismen in leichter Ausprägung wirken. Ursache dafür ist die Grundannahme, dass sich Verwaltungen, so auch Kommunalverwaltungen, einem Vergleich ausgesetzt fühlen. Dieser Eindruck basiert auf der Rolle von Medien und Fachmedien, Rankings, Vergleichsstudien und der Imagewahrnehmungen durch Bürger und Unternehmen mit Blick auf die Standortattraktivität. Im Ordnungssystem liegt diese Transferart im Rahmen der Fallstudien gleichbleibend bei der Ausprägung 1, solange durch die zugrunde liegenden Daten und Rahmenbedingungen nicht deutlich wird, dass eine über diese Aspekte hinaus gehende Wettbewerbssituation Wirkung zeigt.

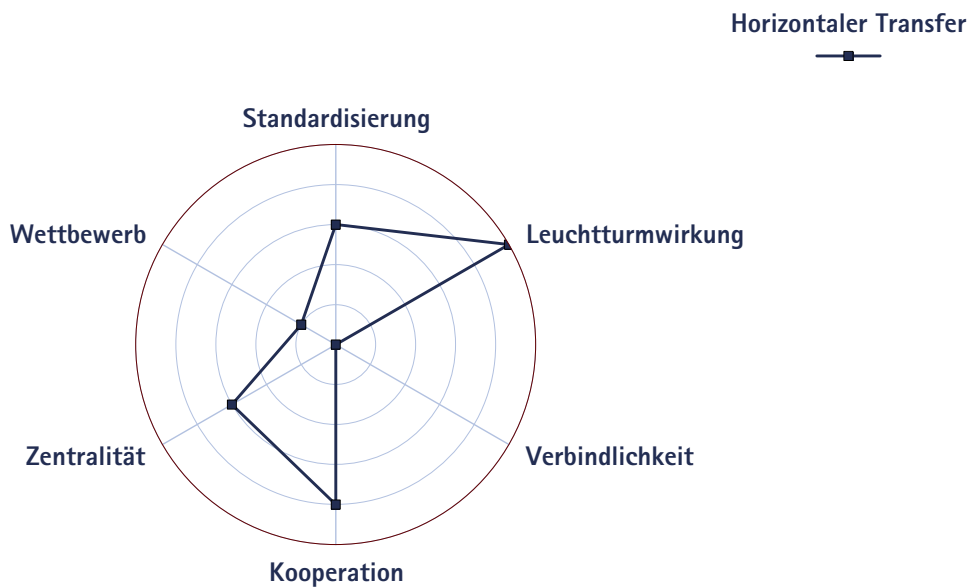


Abbildung 8.1: Transferstrategie für Kommunen

Für den vertikalen Transfer, dessen Zielgruppe die Kommunen sind, haben die Fallstudien nur wenig Aussagekraft. Allerdings ist auf Basis der Erfahrungen mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie festzuhalten, dass vertikaler Transfer, insbesondere wenn er durch Verbindlichkeit gekennzeichnet ist, großen Aufwand bezogen auf Regelungen, zum Beispiel zur Finanzierung, wie auch bezogen auf die Vielzahl der einzubindenden Akteure auf kommunaler Ebene verursacht.

Im Fall der mobilen Bürgerdienste erfolgte in der Initialierungsphase der Übertragung ein vertikaler Transfer, da die Hamburger Finanzbehörde die Berliner Lösung als übertragungswürdig identifiziert hat. Weiter brachte sie die Transfersender mit den Hamburger Bezirksämtern in Kontakt und stellte ein Budget für die Pilotphase zur Verfügung. Durch dieses Vorgehen als Mittler werden die spezifischen Anforderungen auf kommunaler Ebene angemessen berücksichtigt. Die Zurückhaltung im Projektverlauf fördert vertikalen Transfer. Dementsprechend sollten sich Bund und Länder bei vertikalem Transfer als Intermediär verstehen, der geeignete Lösungen identifiziert, Kontakte vermittelt und die Übertragung fördert - finanziell, durch Informations- und Be-

ratungsleistungen oder durch andere Vorteile, wie zum Beispiel günstige oder kostenfreie Lizenzen für Software-Anwendungen.

Zielgruppe Länder

Die Länder sind in den Fallgruppen Einheitlicher Ansprechpartner und CIO als Transferempfänger vertreten. Bereits durch die Vorstudie zeigt sich, dass die Öffentlichkeitswirksamkeit von Lösungen weniger ausschlaggebend für den Transfererfolg sind, da die E-Government-Akteure der Länder sehr vertraut mit gegenwärtigen Lösungen sind und aktiv nach Informationen suchen. Dies zeigt insbesondere auch die Fallgruppe CIO.

Viel wichtiger als Maßnahmen zur Leuchtturmsetzung erscheint die Standardisierung von Lösungen. Im Rahmen von Ausschüssen existieren zwar Kooperationsbeziehungen (z.B. Bund-Länder-Ausschuss Dienstleistungswirtschaft im Fall des Einheitlichen Ansprechpartners), diese führen jedoch nicht zu tatsächlich abgestimmten Lösungsinstanzen. Im Kontext verbindlicher Vorgaben, die vor allem für Lösungen notwendig sind, bei denen strategische Ziele gegenüber monetären Vorteilen dominieren, entsteht so die Gefahr von massiven Qualitätseinbußen, die mit einer mangelnden Funktionalität und Wirksamkeit der ursprünglich angedachten Lösung einhergehen. Die Transferprozesse basieren in den Fallstudien auf unscharfen Lösungsmustern und erzeugen somit in vielen Aspekten der Lösung nur einen symbolischen Transfererfolg.

Einen Ausweg bilden spezifische Zielvorgaben und Musterlösungen, wobei die Attraktivität der Adoption durch Anreizsysteme zu erhöhen ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn erhebliche Anforderungen an die Interoperabilität der Lösung gestellt werden. In diesem Fall muss die Transferart Standardisierung hoch ausgeprägt sein.

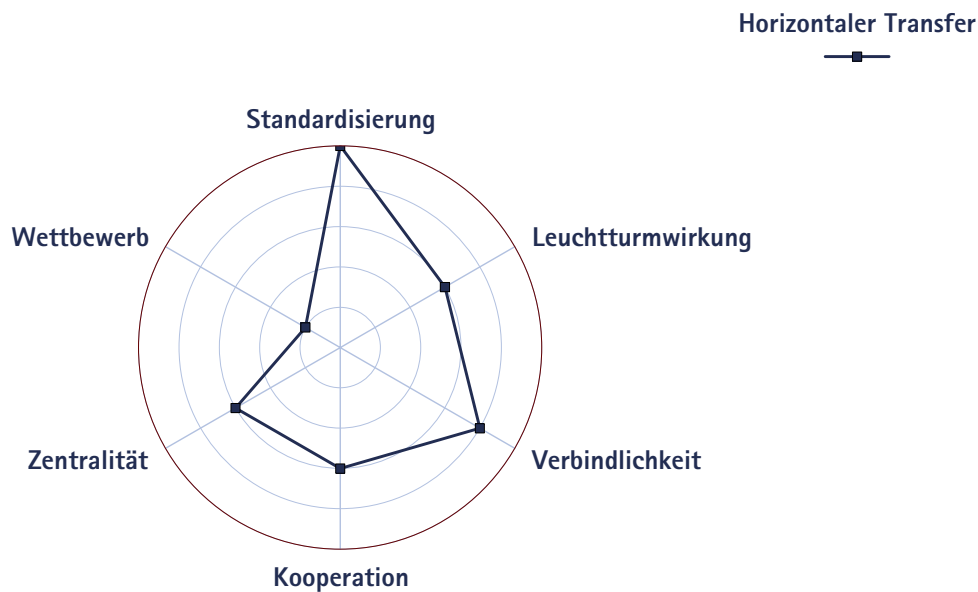


Abbildung 8.2: Transferstrategie für Bundesländer

Das Ordnungssystem zeigt eine entsprechende Ausprägung der Transferarten für den horizontalen Transfer auf Landesebene. Vertikaler Transfer wird hier vernachlässigt, da die Fallstudien keine ausreichende Grundlage für die Formulierung geeigneter Transferstrategien zulassen.

Intermediäre und Transferagenten

Wie eingangs erwähnt, beeinflussen Intermediäre und Transferagenten, unabhängig von den Transferarten, den Übertragungsprozess. Dies kann bereits bei der Gestaltung der Lösung mit Blick auf die Transferfähigkeit und die Transferwürdigkeit erfolgen. Intermediäre können insbesondere bei entfernten föderalen Ebenen als Mittler auftreten. Im Fall der EU-Dienstleistungsrichtlinie agiert das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als Intermediär zwischen EU- und Landesebene.

Bewährte Lösungen müssen, sofern keine Verbindlichkeit vorliegt, über etablierte Kanäle Leuchtturmwirkung entfalten und über geförderte Kooperati-

onsangebote transferiert werden. Transferagenten können dies leisten. Ein hoher Standardisierungsgrad der sich in einer umfangreichen und zugänglichen Dokumentation niederschlägt, befähigt Transferempfänger Lösungen zu imitieren. Auch bei Übernahmen die auf Zwang und Verbindlichkeit beruhen, können Transferagenten förderlich wirken. Sie können, insbesondere durch Empfehlungen zur Implementierung, die Akzeptanz auf Seiten des Empfängers erhöhen. Insofern wirken sie als Fach- und Prozesspromotoren. Die Funktion der Machtpromotoren wird durch den Grad der Verbindlichkeit abgebildet (vgl. Abschnitt 2.2 zur Rolle von Promotoren).

Eine Herausforderung stellt hier die Finanzierung wie auch die Vertrauenswürdigkeit des Intermediärs dar. Sowohl Verwaltungen als auch Forschungseinrichtungen, unabhängige Organisationen oder auch Unternehmensverbände können als Transferagent fungieren. Je nach Positionierung und Organisationsform müssen unterschiedliche Finanzierungskonzepte zum Einsatz kommen. Die Vertrauenswürdigkeit hängt ebenfalls in hohem Maß von der Positionierung ab. Insbesondere die fachliche Unabhängigkeit des Intermediärs nimmt Einfluss auf die Akzeptanz durch Transfersender und -empfänger.

8.2 Kritische Würdigung

Die vorgestellten Ergebnisse spiegeln Erkenntnisse aus einer Mehrfachstudie mit drei Fällen und insgesamt 21 eingebetteten Einheiten wider, wobei eine Fallstudie mit dem Transfer des Einheitlichen Ansprechpartners in den 16 Bundesländern einen vergleichsweise quantitativen Ansatz verfolgt. Die Fallauswahl lässt mit Blick auf die vorgestellten Transferarten und Einflussfaktoren eine punktuelle Ableitung von Ergebnissen zu. Dementsprechend wurden geeignete Transferstrategien für den Einsatz in Kommunen und Ländern unter besonderer Berücksichtigung eines Intermediärs entwickelt. Gleichwohl konnte gezeigt werden, dass die identifizierten Transferarten wie auch die Einflussfaktoren in der Lage sind, Übertragungsprozesse zu erklären. Dies stellt ein zentrales Ergebnis der Arbeit dar.

Die behandelten Fälle umfassen überwiegend Software-ferne E-Government-Lösungen. Lediglich in der Fallgruppe Mobile Bürgerdienste existieren Software-bezogene Lösungselemente. Insbesondere bei technikzentrierten Lösungen spielen einzelne Rahmenbedingungen wie Interoperabilität, aber auch die Frage nach Lizenzmodellen eine besonders ausschlaggebende Rolle. Dies muss in weiteren Untersuchungen nähere Berücksichtigung finden. Im Rahmen dieser Studie wurde Wert auf eine hohe Transferierbarkeit gelegt, um die grundlegenden Gestaltungsfaktoren der Übertragungsprozesse zu untersuchen. Aus diesem Grund wurden umfangreiche Software-Anwendungen mit diversen Modulen und zahlreichen Schnittstellen als Transfergegenstand ausgeschlossen. Stattdessen wurden bei der Fallauswahl neben der technikbasierten Lösung für Mobile Bürgerdienste E-Government-bezogene Organisationskonzepte (CIO und EAP) berücksichtigt.

Die Einflussnahme durch politischer Prozesse muss als möglicherweise zentraler Faktor in weiteren Studien zum Transfer von E-Government-Lösungen stärker Berücksichtigung finden. Eine Herausforderung stellt in diesem Kontext die Datenlage dar. Die mittels Interviews erhobenen Daten reflektieren subjektive Meinungen einzelner Akteure. Es muss davon ausgegangen werden, dass insbesondere machtpolitische Aspekte im Rahmen der Interviews weitgehend

verharmlost oder verschwiegen wurden. Die Fallstudien fokussieren insbesondere fachlich motivierte Einflussfaktoren, da diese auch in den Interviews im Vordergrund lagen.

Der Fokus der empirischen Erhebung lag auf öffentlichen Verwaltungen als Teilnehmer im Transferprozess. Insbesondere die Rolle von Software- und Beratungshäusern wurde, abgesehen von der Vorstudie, weitgehend vernachlässigt. Auch ihnen kommt eine Rolle bei der Verbreitung von E-Government-Lösungen zu. Dies sollte in weiterführenden Arbeiten Berücksichtigung finden.

Insgesamt wurde gezeigt, dass sich die Konzepte des Technologietransfers, der Innovationsdiffusion sowie der Politikdiffusion auf den Transfer von E-Government-Lösungen übertragen lassen. Die relevanten Akteure, der Übernahmeprozess, die Übernahmemechanismen wie auch die hemmenden und fördernden Faktoren finden sich bei der Betrachtung von Transferaktivitäten wieder.

8.3 Ausblick

Die Arbeit zeigt Gestaltungsansätze, um Transferprozesse zu fördern. Auf diese Weise können Ressourcen geschont und der E-Government-Fortschritt insgesamt gefördert werden. Auch in Hinblick auf verbindliche Vorgaben, wie im Fall der EU-Dienstleistungsrichtlinie gezeigt, sind über Zwang hinaus gehende Transfermechanismen für eine effiziente Implementierung von Vorteil. Es wurden transferhemmende und -fördernde Faktoren identifiziert. Letztlich wurden für verschiedene Szenarien Strategien für den Transfer von E-Government-Lösungen abgeleitet. Die Ergebnisse sollen E-Government-Akteure befähigen, Transferprozesse zu gestalten und so die Häufigkeit wie auch die Wirksamkeit von Transferaktivitäten zu erhöhen.

Darüber hinaus wurden zwei inhaltliche Aspekte identifiziert, die in anschließenden Arbeiten weiter verfolgt werden sollten. Zum einen wurde die Rolle des Intermediärs als bedeutender Treiber von Transferprozessen beschrieben. Dies steht entgegengesetzt zu der Rolle von Transferagenten im Kontext des Technologietransfers, wo durch persönliche Kontakte gekennzeichnete Netzwerke wesentlich bedeutsamer für die Aufnahme und Pflege von Transferbeziehungen sind. Der Vorteil zentraler Koordination bei Prozessen im E-Government-Transfer gegenüber der untergeordneten Rolle von Intermediären in Kontext des Technologietransfers eröffnet Raum für weitere Forschungsarbeiten. So sollten aktive Intermediäre, die Transferaufgaben bewältigen, identifiziert und befragt werden. Dabei müssen die verschiedenen Transferaufgaben, wie Information, Beratung, Vermittlung von Expertenwissen, Good-Practice-Bestimmung oder Mittelvergabe, identifiziert werden. Anschließend ist zu untersuchen, welche dieser Aufgaben durch Intermediäre erfüllt werden können, inwiefern und von wem sie tatsächlich nachgefragt werden und wie sich die Leistungen der Mittler finanzieren lässt. Ebenso sind Fragen nach der Vertrauenswürdigkeit einzubeziehen.

Sobald Transferprozesse nicht durch Verbindlichkeit gekennzeichnet sind, bilden Anreizstrategien einen Lösungsansatz für die Überwindung von Transferbarrieren. Bezogen auf die Übernahme von E-Government-Lösungen sollten

Anreizmechanismen eine genauere Untersuchung erfahren (vgl. zum Beispiel [Tau08], [Koc08], [TR08]). Denkbar ist an dieser Stelle eine Befragung von Akteuren über die Attraktivität verschiedener Anreizarten gegenüber den Herausforderungen und Aufwänden, die mit der Übernahme einer E-Government-Lösung verbunden sind. Zu berücksichtigen ist auch die Anwendbarkeit der Maßnahmen, vor allem angesichts rechtlicher Schranken.

Ferner sollten Fälle mit technikzentrierten E-Government-Lösungen als Transfergegenstand umfangreicher untersucht werden. Hier spielen Bedingungen eine Rolle, die in dieser Arbeit nur wenig Berücksichtigung fanden, darunter zum Beispiel Aspekte wie Softwarelizenzen, Vergaberecht, Integration in verschiedene Anwendungs- und Infrastrukturlandschaften sowie Customizing.

Um die erzielten Ergebnisse abzusichern und weitere Strategien für spezifische Transferszenarien formulieren zu können, erscheint es aussichtsreich, aufbauend auf den identifizierten Transferarten und auf den Transferprozess einschließlich seiner Merkmale und Einflussfaktoren, quantitative Analysen durchzuführen. Eine breit angelegte Befragung zu tatsächlich abgelaufenen Transferprozessen kann zeigen, inwiefern die vorgestellten Arten transferhemmenden Faktoren begegnen können. Hierzu ist auch ein Vergleich mit ausländischen Transferfällen geeignet, der zeigt, inwiefern die Transferarten unabhängig von politischen Rahmenbedingungen Wirksamkeit entfalten.

Literaturverzeichnis

- [Abe07] ABELE, J.: *Methoden für Strategie und Organisation*. In: ZECHNER, A. (Herausgeber): *Handbuch E-Government*, Seiten 197–211. Deutschland Online and Fraunhofer eGovernment Zentrum, 2007.
- [AGS05] ANDRESEN, K., N. GRONAU und S. SCHMID: *Ableitung von IT-Strategien durch Bestimmung der notwendigen Wandlungsfähigkeit von Informationssystemarchitekturen*. In: FERSTL, O.K., E.J. SINZ, S. ECKERT und T. ISSELHORST (Herausgeber): *Wirtschaftsinformatik 2005*, Seiten 63–82. Physica-Verlag, 2005.
- [Alt05] ALTER, A. E.: *The Changing Role of the CIO*, 2005. <http://www.ciointer.com/c/a/Research/The-Changing-Role-of-the-CIO/>, letzter Abruf am 31.08.2009.
- [Arb08] ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE NRW: *Stellungnahme zur Anhörung im Landtag am 8. Mai 2008*, 2008. http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/umsetzung_der_eu_dienstleistungsrichtlinie/grundlagen/stellungnahme_ag_der_kommunalen_spitzenverbaende_zur_anhoerung_im_landtag_nrw_pdf_dokument/ag_spitzenverbaende_nrw_stellungnahme_zur_landtagsanhoerung.pdf, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [Att03] ATTESLANDER, PETER: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Erich Schmidt Verlag, 2003.
- [BAF07] BECKER, J., L. ALGERMISSEN und T. FALK: *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung: Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*. Springer, 2007.

- [Bar01] BARTHEL, J.: *Standardisierung in Innovationsprozessen. Möglichkeiten für entwicklungsbegleitende Koordination.* Rainer Hampp Verlag, 2001.
- [Bay01] BAYERISCHE STAATSREGIERUNG: *Verordnung über die Geschäftsverteilung*, 2001. <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-RegGVVBY2001rahmen&doc.part=1&doc.origin=bs>, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [BB91] BOYLE, R.D. und J.J. BURBRIDGE: *Who needs a CIO?* Information Strategy. The Executive's Journal, 7:12–18, 1991.
- [BD06] BORTZ, J. und N. DÖRING: *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler.* Springer, 4. Auflage, 2006.
- [Bea00] BRUNSSON, N. und B. JACOBSSON ET AL: *A world of standards.* Oxford University Press, 2000.
- [Bea10] BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR INFORMATIONSTECHNIK: *IT-Planungsrat*, 2010. http://www.cio.bund.de/cln_164/DE/Ueber_uns/ITPlanungsrat/itplanungsrat_node.html, letzter Abruf am 17.06.2010.
- [Bez07] BEZIRKSAMT HAMBURG NORD: *Abschlussbericht über das Projekt Mobile Bürgerdienste (MBD)*, 2007. <http://www.hamburg.de/contentblob/1113950/data/abschlussbericht-mobile-buergerdienste.pdf>, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [BG02] BRÜCHER, H. und M. GISLER: *E-Government - von den Grundlagen zur Anwendung.* HMD - Praxis der Wirtschaftsinformatik, 226:5–19, 2002.
- [BHKN03] BECKER, J., R. HOLTEN, R. KNACKSTEDT und B. NIEHAVES: *Forschungsmethodische Positionierung in der Wirtschaftsinformatik. Epistemologische, ontologische und linguistische Leitfragen*, 2003. <http://www.wi.uni-muenster.de/inst/arbber/ab93.pdf>, letzter Abruf am 17.06.2010.

- [BHN⁺06] BECK, D., F. HERMONIES, A. NESSELDREHER, T. SIEGEL und A. WINDOFFER: *Gestaltungsoptionen und Anforderungen an Einheitliche Ansprechpartner des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland*, 2006. <http://www.dienstleistung-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/gestaltungsoptionen-und-anforderungen-an-einheitliche,property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf>, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [Bil03] BILLING, F.: *Koordination in radikalen Innovationsvorhaben*. Deutscher Universitäts Verlag, 2003.
- [BJ07] BUSCH, P.-O. und H. JÖRGENS: *Dezentrale Politikkoordination im internationalen System - Ursachen, Mechanismen und Wirkungen der internationalen Diffusion politischer Innovationen*. In: KREILE, M., H. MÜNKLER, M. G. SCHMIDT, K. HOLZINGER, H. JÖRGENS und C. KNILL (Herausgeber): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Seiten 56–84. VS Verlag für Sozialw., 2007.
- [BJ09] BOGUMIL, J. und W. JANN: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. VS Verlag für Sozialw., 2. Auflage, 2009.
- [BM05] BROSCHE, D. und H. MEHLICH: *E-Government und virtuelle Organisation: Bedeutung für die Neugestaltung der sozialen Sicherungssysteme und Perspektiven für die Kommunalverwaltung*. Gabler, 2005.
- [BME09] BLÄTTEL-MINK, B. und A. EBNER: *Innovationssysteme im wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs*. In: BLÄTTEL-MINK, B. und A. EBNER (Herausgeber): *Innovationssysteme*, Seiten 11–23. VS Verlag für Sozialw., 2009.

- [BNOP09] BECKER, J., B. NIEHAVES, S. OLBRICH und D. PFEIFFER: *Forschungsmethodik einer Integrationsdisziplin. Eine Fortführung und Ergänzung zu Lutz Heinrichs "Beitrag zur Geschichte der Wirtschaftsinformatik aus gestaltungsorientierter Perspektive*. In: BECKER, J., H. KRUMHOLTZ und B. NIEHAVES (Herausgeber): *Wissenschaftstheorie und gestaltungsorientierte Wirtschaftsinformatik*, Seiten 1–22. Physica-Verlag HD, 2009.
- [Bro82] BROSE, P.: *Planung, Bewertung und Kontrolle technologischer Innovationen*. Erich Schmidt Verlag, 1982.
- [BS08] BELITZ, H. und M. SCHROOTEN: *Innovationssysteme. Motor der Wirtschaft*. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 77 (2):5–10, 2008.
- [BSI06] BSI: *E-Government-Handbuch. Modul Glossar*. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2006.
- [Bun07a] BUND-LÄNDER-AUSSCHUSS DIENSTLEISTUNGSWIRTSCHAFT: *Anforderungsprofil für Einheitliche Ansprechpartner*, 2007. <http://www.dienstleistungen-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/anforderungsprofil-fuer-einheitliche-ansprechpartner,property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf>, letzter Abruf am 14.03.2010.
- [Bun07b] BUND-LÄNDER-AUSSCHUSS DIENSTLEISTUNGSWIRTSCHAFT: *Verordnungsmöglichkeiten für Einheitliche Ansprechpartner im föderalen System Deutschlands*, 2007. <http://www.dienstleistungen-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/verordnungsmoeglichkeiten-einheitliche-ansprechpartner,property=pdf,bereich=dlr,sprache=de,rwb=true.pdf>, letzter Abruf am 14.03.2010.

- [Bun08a] BUNDESREGIERUNG: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Zeil, Gudrun Kopp, Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Drucksache 16/8103. Zur Schaffung Einheitlicher Ansprechpartner im Rahmen der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, 2008. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/082/1608293.pdf>, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [Bun08b] BUNDESVERBAND INFORMATIONSWIRTSCHAFT, TELEKOMMUNIKATION UND NEUE MEDIEN E.V.: *Empfehlungen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, 2008. http://213.216.17.150/DOL/Anlagen/Anlage_A2_BITKOM-Empfehlungen.pdf, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [Bun10] BUNDESREGIERUNG: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Ulrich, Sevim Dagdelen, Dr. Diether Dehm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/569. Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Deutschland*, 2010. <http://www.dienstleiste-leichtgemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/antwort-auf-kleine-anfrage-zur-umsetzung-der-dienstleistungsrichtlinie,property=pdf,bereich%3Ddlr,sprache=de,rwb=true.pdf>, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [BunoJ] BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE: *EU-Dienstleistungsrichtlinie. Konzeptionelle Überlegungen zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und zum einheitlichen Ansprechpartner*, o.J. http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/umsetzung_der_eu_dienstleistungsrichtlinie/grundlagen/kommunale_spitzenverbaende_konzeptionelle_ueberlegungen_zu_verwaltungsverfahren_und_einheitlichem_ansprechpartner_pdf_dokument/spitzenverbaende_konzeptionelle_ueberlegungen.pdf, letzter Abruf am 22.06.2010.

- [Cap06] CAPGEMINI: *Europaweit steigende Online-Verfügbarkeit von Dienstleistungen der Öffentlichen Hand. Eine Web-basierte Umfrage in 28 Ländern Europas. Ergebnisse der sechsten Erhebung*, 2006. http://www.at.capgemini.com/m/at/tl/EU_eGovernment-Studie_2006.pdf, letzter Abruf am 30.08.2010.
- [Car08] CARTER, L.: *E-Government diffusion: a comparison of adoption constructs*. Transforming Government: People, Process and Policy, Volume 2 (3):147–161, 2008.
- [CHR08] COMIN, D., B. HOBIJN und E. ROVITO: *A new approach to measuring technology with an application to the shape of the diffusion curves*. The Journal of Technology Transfer, 33 (2):187–207, 2008. Springer Netherlands.
- [Cim06] CIMANDER, R.: *Nützlichkeit und Benutzbarkeit von Online-Angeboten öffentlicher Verwaltungen*. In: WIND, M. und D. KRÖGER (Herausgeber): *Handbuch IT in der Verwaltung*, Seiten 91–120. Springer, 2006.
- [CSU08] CSU UND FDP BAYERN: *Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags*, 2008. http://www.csu.de/dateien/partei/beschluesse/081025_koalitionsvereinbarung.pdf, letzter Abruf am 12.03.2010.
- [CT04] CIMANDER, R. und V. TAIMANOVA: *BOnSAI. Benutzbarkeit von Online-Informations- und Service-Angeboten im Internet. Teilbereich Informationsmanagement*, 2004. http://www.ifib.de/publikationsdateien/BONSAI_final_2008_WS.pdf, letzter Abruf am 30.08.2010.
- [Der00] DERLIEN, H.-U.: *Standort der empirischen Verwaltungsforschung*. In: KÖNIG, K. (Herausgeber): *Verwaltung und Verwaltungsforschung - Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Seiten 15–44. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2000.

- [Deu09] DEUTSCHLAND ONLINE: *Deutschland Online Vorhaben. Nationale IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie*, 2009. http://www.deutschlandonline.de/DOL_Internet/binarywriter-servlet?imgUid_c6a4c3eb_83cb_421d_88ef_1ac0c2f214a8&uBasVariant=22222222_2222_2222_2222_222222222222, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [DHLK04] DAUM, M., O. HÄBERLE, I. LISCHKA und H. KRČMAR: *The Chief Information Officer in Germany - some empirical findings*, 2004. <http://is.lse.ac.uk/asp/aspecis/20040040.pdf>, letzter Abruf am 31.08.2009.
- [DM96] DOLOWITZ, D. und D. MARSH: *Who learns from whom: a review of the policy transfer literature*. *Political Studies*, 44 (2):343–357, 1996.
- [Dur06] DURING, D.: *Interkommunale Zusammenarbeit als Schlüssel für Innovationen*. *innovative Verwaltung*, 10:11–13, 2006.
- [Ebn09] EBNER, A.: *Governance von Innovationssystemen und die politische Ökonomie der Wettbewerbsfähigkeit*. In: BLÄTTEL-MINK, B. und A. EBNER (Herausgeber): *Innovationssysteme*, Seiten 119–141. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- [Edq01] EDQUIST, CH.: *Innovation policy in the systems of innovation approach. Some basic principles*. In: FISCHER, M. M. und J. FRÖHLICH (Herausgeber): *Knowledge, complexity and innovation systems*, Seiten 46–57. Springer, 2001.
- [ER06] EUROPÄISCHES PARLAMENT und RAT DER EUROPÄISCHEN UNION: *RICHTLINIE 2006/123/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt*. *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2006. letzter Abruf am 14.02.2010.

- [Fac00] FACHAUSSCHUSS VERWALTUNGSINFORMATIK: *Memorandum Electronic Government. Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*, 2000. letzter Abruf am 16.06.2010.
- [FHS02] FRIEDRICHS, S., T. HART und O. SCHMIDT (Herausgeber): *E-Government*. Verlag Bertelsmann Stiftung, 2002.
- [Fin10] FINANZMINISTERIUM BAYERN: *Franz Josef Pschierer. Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen*, 2010. http://www.stmf.bayern.de/ueber_uns/staatssekretaer/, letzter Abruf am 10.03.2010.
- [FLD07] FERRO, E., D. DE LEONARDIS und L. DADAYAN: *Broadband and e-Government Diffusion*. In: *40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'07)*, 2007. pp.109a.
- [Fol01] FOLKERTS, L.: *Promotoren in Innovationsprozessen*. Deutscher Universitäts-Verlag, 2001.
- [Fuc07] FUCHS, DORIS: *Determinanten der Diffusion: eine empirische Analyse politikfeldübergreifender Dynamiken*. Arbeitspapier, 2007. [http://www.uni-stuttgart.de/soz/ib/mitarbeiter/arbeitspapiere.determinanten.diffusion.pdf](http://www.uni-stuttgart.de/soz/ib/mitarbeiter/arbeitspapiere/determinanten.diffusion.pdf), letzter Abruf am 23.06.2010.
- [Gel98] GELL-MANN, M.: *Das Quark und der Jaguar. Vom Einfachen zum Komplexen*. Piper, 1998.
- [Gen07] GENERALDIREKTION BINNENMARKT UND DIENSTLEISTUNGEN: *Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, 2007. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_de.pdf, letzter Abruf am 14.03.2010.

- [GHG08] GRABOW, B. und B. HOLLBACH-GRÖMIG, 2008. http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/umsetzung_der_eu_dienstleistungsrichtlinie/grundlagen/difu_schneller_und_einfacher_gruenden_one_stop_shops_in_deutschen_kommunen_pdf_dokument/difu_paper_eu_dienstleistungsrichtlinie.pdf, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [GL06] GLÄSER, J. und G. LAUDEL: *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. VS Verlag für Sozialw., 2006.
- [Gla93] GLANZ, AXEL: *Ökonomie von Standards*. Verlag Peter Lang, 1993.
- [Got05] GOTTSCHALK, S.: *Unternehmensdaten zwischen Datenschutz und Analysepotenzial*. Nomos, 2005.
- [Gro04] GROHMANN, H.H.: *Informationsmanagement. Konzepte und Strategien für die Praxis*. dpunkt.verlag, 2004.
- [Gro06] GRONAU, N.: *Wandlungsfähige Informationssystemarchitekturen. Nachhaltigkeit bei organisatorischem Wandel*. Gito, 2. Auflage, 2006.
- [Gro07] GROHMANN, O.: *Integration der Informationstechnologie im Rahmen des Post-Merger Managements mittelständischer Industrieunternehmen*. Kassel University Press, 2007.
- [Gro09] GRONAU, NORBERT: *Wissen prozessorientiert managen*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2009.
- [GS06] GRABOW, B. und C. SIEGFRIED: *Kommunales E-Government 2006 - eine empirische Bestandsaufnahme*. Deutsches Institut für Urbanistik, 2006.
- [Haf06] HAFEDH, A.: *Critical Factors in the Adoption and Diffusion of E-Government Initiatives in Oman*. Doktorarbeit, Victoria University, 2006.

- [Han06] HANKEN, C.: *Interkommunale Zusammenarbeit*. In: WIND, M. und D. KRÖGER (Herausgeber): *Handbuch IT in der Verwaltung*, Seiten 393–402. Springer, 2006.
- [Has06] HASSELBRING, WILHELM: *Software-Architektur*. Informatik Spektrum, 29(1):48–52, 2006.
- [Her08] HERTWIG, M.: *Wege der Technikdiffusion*. Edition Sigma, 2008.
- [Hes10] HESSEN, LANDTAG: *Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zu dem Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG*, 2010. <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/1/01771.pdf>, letzter Abruf am 12.10.2010.
- [HG08] HOLLBACH-GRÖMIG, B.: *Dokumentation Planspiel EA NRW (Hilfestellung zur Verortung des Einheitlichen Ansprechpartners nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie)*, 2008. http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/umsetzung_der_eu_dienstleistungsrichtlinie/grundlagen/difu_dokumentation_planspiel_ea_nrw_pdf_dokument/difu_dokumentation_planspiel_ea_in_nrw.pdf, letzter Abruf am 22.06.2010.
- [HHI05] HHI: *Usability und Endgeräte für mobile Bürgerdienste. Teilvorhaben im Verbundprojekt Mobile Bürgerdienste (MoBüD). Schlussbericht*, 2005. http://www.mobued.de/schlussbericht_mobued_hhi.pdf, letzter Abruf am 15.06.2010.
- [HHI09] HHI: *CIDRE. Final Report*, 2009. http://www.cidremobile.eu/uploads/media/CIDRE_Final_Report_02.pdf, letzter Abruf am 15.06.2010.
- [HJK07] HOLZINGER, K., H. JÖRGENS und C. KNILL: *Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen*. In: KREILE, M., H. MÜNKLER, M. G. SCHMIDT, K. HOLZINGER, H. JÖRGENS und C. KNILL (Herausgeber): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Seiten 11–38. VS Verlag für Sozialw., 2007.

- [HKL05] HOCH, D. J., M. KLIMMER und P. LEUKERT: *Erfolgreiches IT-Management im öffentlichen Sektor. Managen statt verwalten*. Gabler, 2005.
- [HKN08] HOGREBE, F., W. KRUSE und M. NÜTTGENS: *One-Stop-Government für Unternehmen: Ein Bezugsrahmen zur Virtualisierung und Bündelung öffentlicher Dienstleistungen am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf*. In: BICHLER, M., T. HESS, H. KRUMAR, U. LECHNER, F. MATTHES, A. PICOT, B. SPEITKAMP und P. WOLF (Herausgeber): *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik*. Gito, 2008.
- [HR02] HORN, E. und T. REINKE: *Softwarearchitektur und Softwarebauelemente. Eine Einführung für Softwarearchitekten*. Hanser Verlag, 2002.
- [HSS05] HOLTkamp, G., T. SCHÜNING und J. SEEBER: *Einleitung*. In: TRANSFERSTELLE DIALOG DER CARL VON OSSIETZKY UNIVERSITÄT OLDENBURG, TECHNOLOGIETRANFERSTELLE DER FACHHOCHSCHULE OLDENBURG/OSTFRIESLAND/WILHELMSHAVEN und GEMEINSAME TECHNOLOGIEKONTAKTSTELLE DER FACHHOCHSCHULE UND DER UNIVERSITÄT OSNABRÜCK (Herausgeber): *Wissens- und Technologietransfer. Analysen, Konzepte, Instrumente*, Seiten 5–8. Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg, 2005.
- [HW05] HERNÁNDEZ, R. und H.-P. WIENDAHL: *Die wandlungsfähige Fabrik. Grundlagen und Planungsansätze*. In: KALUZA, B. und T. BLECKER (Herausgeber): *Erfolgsfaktor Flexibilität. Strategien und Konzepte für wandlungsfähige Unternehmen*, Seiten 203–227. Erich Schmidt Verlag, 2005.
- [IT-10a] IT-BEAUFTRAGTER BAYERN: *CIO-Stabsstelle*, 2010. <http://www.cio.bayern.de/internet/cio/4/19704/>, letzter Abruf am 10.03.2010.

- [IT-10b] IT-BEAUFTRAGTER BAYERN: *Rat der Ressort-CIOs*, 2010. <http://www.cio.bayern.de/internet/cio/4/19851/index.htm>, letzter Abruf am 12.03.2010.
- [KB07] KORTELAND, E. und V. BEKKERS: *Diffusion of E-government innovations in the Dutch public sector: The case of digital community policing*. Information Politiy, Volume 12 (3):139 – 150, 2007.
- [KBS07] KBST: *WiBe 4.1. Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT*. Publikation der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, 2007. http://www.wibe.de/konzept/wibe_v41/wibe_v41.html, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [Kel08] KELLE, U.: *Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte*. VS Verlag für Sozialw., 2. Auflage, 2008.
- [Ker00] KERN, K.: *Institutionelle Arrangements und Formen der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der USA*. Discussion Paper FS II 00-301, 2000. <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/ii00-301.pdf>, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [KIW09] KLEIN, T., A. ICKS und F. WALLAU: *Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Zielsetzung und Stand der Umsetzung*, 2009. <http://www.ifmbonn.org/assets/documents/WorkingPaper-0509.pdf>, letzter Abruf am 20.06.2010.
- [KLU06] KOLLER, H., C. LANGMANN und H. M. UNTIEDT: *Das Management von Innovationsnetzwerken in verschiedenen Phasen*. In: WOJDA, F und A. BARTH (Herausgeber): *Innovative Kooperationsnetzwerke*, Seiten 27–80. DUV, 2006.
- [Kni03] KNILL, C.: *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Leske + Budrich, 2003.

- [Koc08] KOCH, R.: *Strategischer Wandel des Managements öffentlicher Dienste. Design-orientierte Managementlehre und Modernisierung öffentlicher Dienste*. Gabler, 2008.
- [Kor95] KORTMANN, W.: *Diffusion, Marktentwicklung und Wettbewerb*. Peter Lang Verlag, 1995.
- [Kor09] KORTE, R.: *Vergleichsringe - Kommunales Benchmarking*, 2009. <http://www.kgst.de/produkteUndLeistungen/vergleichsringe>, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [Krö05] KRÖCHER, U.: *Wissens- und Technologietransfer an Hochschulen. Konzepte und Entwicklungstendenzen*. In: TRANSFERSTELLE DIALOG DER CARL VON OSSIETZKY UNIVERSITÄT OLDENBURG, TECHNOLOGIETRANSFERSTELLE DER FACHHOCHSCHULE OLDENBURG/OSTFRIESLAND/WILHELMSHAVEN und GEMEINSAME TECHNOLOGIEKONTAKTSTELLE DER FACHHOCHSCHULE UND DER UNIVERSITÄT OSNABRÜCK (Herausgeber): *Wissens- und Technologietransfer. Analysen, Konzepte, Instrumente*, Seiten 9–50. Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg, 2005.
- [Krc05] KRCMAR, H.: *Informationsmanagement*. Springer, 4. Auflage, 2005.
- [KS08] KOLLMANN, T. und C. STÖCKMANN: *Diffusion von Web 2.0-Plattformen*. Springer, 2008.
- [Kuh97] KUHLMANN, C.: *Diffusion von Informationstechnik*. Deutscher Universitäts Verlag, 1997.
- [Kuh03] KUHLMANN, S.: *Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen. interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland*. Verwaltungsarchiv, 94 (1):99–126, 2003.
- [Lam05] LAMNEK, S.: *Qualitative Sozialforschung*. Beltz Verlag, 4. Auflage, 2005.
- [Lan04] LANDSBERG, W.: *eGovernment in Kommunen. Grundlagen und Orientierungshilfen*. Jehle, 2004.

- [Lan06] LANDSBERG, W.: *E-Government und Verwaltungspolitik*. In: WIND, M. und D. KRÖGER (Herausgeber): *Handbuch IT in der Verwaltung*, Seiten 35–46. Springer, 2006.
- [Lau04] LAUTH, H.-J.: *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptuelle Grundlage für den interkulturellen Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- [Lii03] LIIKANEN, E.: *eGovernment*. *Journal of Political Marketing*, 2(3):65–88, 2003.
- [LLMU72] LAISIEPEN, K., E. LUTTERBECK und K.-H. MEYER-UHLENRIED: *Grundlagen der praktischen Information und Dokumentation*. Verlag Dokumentation, 1972.
- [Lüt07] LÜTZ, S.: *Policy-Transfer und Policy-Diffusion*. In: BENZ, A., S. LÜTZ, U. SCHIMANK und G. SIMONIS (Herausgeber): *Handbuch Governance*, Seiten 132–143. VS Verlag für Sozialw., 2007.
- [LW04] LENK, K. und P. WENGELOWSKI: *Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln*. In: EDELING, T., W. JANN und D. WAGNER (Herausgeber): *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*, Seiten 147–165. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- [LWS08] LEHNER, F., S. WILDNER und M. SCHOLZ: *Wirtschaftsinformatik. Eine Einführung*. Hanser Verlag, 2. Auflage, 2008.
- [Maa08] MAASS, C.: *E-Business Management*. Lucius und Lucius, 2008.
- [Man06] MANN, A.: *Akzeptanz des e-Government*. In: BIELER, F. und G. SCHWARTING (Herausgeber): *e-Government: Perspektiven - Probleme - Lösungsansätze*, Seiten 267–289. Erich Schmidt Verlag, 12 2006.
- [McN10] MCNABB, D. E.: *Case research in public management*. M.E. Sharpe, 2010.

- [Meh02] MEHLICH, H.: *Electronic Government. Die elektronische Verwaltungsreform. Grundlagen - Entwicklungsstand - Perspektiven*. Gabler, 2002.
- [Mei01] MEISSNER, D.: *Wissens- und Technologietransfer in nationalen Innovationssystemen*. Doktorarbeit, TU Dresden, 2001.
- [Min09] MINISTERIUM DER FINANZEN SAARLAND: *Zentrale Datenverarbeitungsstelle für das Saarland (ZDV-Saar)*, 2009. <http://www.saarland.de/zdv Saar.htm>, letzter Abruf am 31.09.2009.
- [ML01] MÜLLER-STEWENS, G. und C. LECHNER: *Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen*. Schäffer-Poeschel Verlag, 2001.
- [MS09] MOGHADDASI, H. und A. SHEIKHTAHERI: *CEO is a Vision of the Future Role and Position of CIO in Healthcare Organizations*. Journal of Medical Systems, 2009.
- [Mun09] MUNO, W.: *Fallstudien und die vergleichende Methode*. In: PICKEL, S., G. PICKEL, H.-J. LAUTH und D. JAHN (Herausgeber): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Seiten 113–131. VS Verlag für Sozialw., 2009.
- [MV87] MATURANA, H. und F. VARELE: *The Tree of Knowledge*. New Science Library, 1987.
- [Nie07] NIEHAVES, B.: *Public Sector Innovations and Diffusion Processes - Preliminary Results of a Qualitative Study in Japan*, 2007. <http://www.pacisnet.org/file/2007/1313.pdf>, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [OEC03] OECD: *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries*. OECD, 2003.
- [OEC05] OECD: *OECD E-Government Studies. e-Government for better Government*. OECD Publishing, 2005.

- [OEC10] OECD: *Bessere Rechtsetzung in Europa. Deutschland*. OECD, 2010.
- [OS05] OSTERMANN, H. und R. STAUDINGER: *Benchmarking E-Government. Formale Aspekte der Anwendbarkeit unter Berücksichtigung differenzierter Zielsetzungen*. WIRTSCHAFTSINFORMATIK, 47 (5):367–377, 2005.
- [Paw08] PAWLETA, D.: *Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts*. In: SACKMANN, R., B. JONDA und M. REINHOLD (Herausgeber): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Seiten 227–239. VS Verlag für Sozialw., 2008.
- [PBB⁺10] POLT, W., M. BERGER, P. BOEKHOLT, K. CREMERS, J. EGELN, H. GASSLER, R. HOFER und C. RAMMER: *Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem Ein internationaler Systemvergleich zur Rolle von Wissenschaft, Interaktionen und Governance für die technologische Leistungsfähigkeit*, 2010. Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 11-2010, http://www.efi.de/fileadmin/Studien/Studien_2010/11_2010_FuI_System.pdf, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [PMR08] PENK, A., P. MARX und A. REILE: *Innovation durch Wettbewerb*. In: HÄUSSLER, KLUSEN, LUGAN und PAQUET (Herausgeber): *Jahrbuch der medizinischen Innovation. Innovationen im Wettbewerb*, Seiten 11–19. Schattauer, 2008.
- [PPHJLJ09] PICKEL, S., G. PICKEL, H.-J-LAUTH und D. JAHN: *Differenzierung und Vielfalt der vergleichenden Methoden in den Sozialwissenschaften*. In: PICKEL, S., G. PICKEL, H.-J-LAUTH und D. JAHN (Herausgeber): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, Seiten 9–26. VS Verlag für Sozialw., 2009.

- [PV08] PARASIE, N. und D. VEIT: *Nationale E-Government Standards. Mehr Interoperabilität durch zentrale Richtlinien?* In: BICHLER, M., T. HESS, H. KRČMAR, U. LECHNER, F. MATTHES, A. PICOT, B. SPREITKAMP und P. WOLF (Herausgeber): *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik*, Seiten 89–90. Gito-Verlag, 2008.
- [PW08] PRZYBORSKI, AGLAJA und MONIKA WOHLRAB-SAHR: *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. 2008.
- [Rei98] REICHARD, C.: *Wettbewerbsselemente in der öffentlichen Verwaltung. Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht*. In: KÖNIG, K. und N. FÜCHTNER (Herausgeber): *Schlanker Staat. Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Nummer 183, Seiten 305–326. Speyerer Forschungsbericht, 1998.
- [RMRW05] ROGERS, E.M., U.E. MEDINA, M.A. RIVERA und C.J. WILEY: *Complex adaptive systems and the diffusion of innovations*. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 10 (3), article 30, 2005.
- [Rog03] ROGERS, EVERETT M.: *Diffusion of Innovations*. Free Press, 5. Auflage, 2003.
- [Roh09] ROHLFING, I.: *Vergleichende Fallanalysen*. In: PICKEL, S., G. PICKEL, H.-J. LAUTH und D. JAHN (Herausgeber): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Seiten 133–151. VS Verlag für Sozialw., 2009.
- [Ros08] ROSENTHAL, G.: *Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung*. Juventa, 2. Auflage, 2008.
- [RPV08] REIFSTECK, A., N. PARASIE und D. VEIT: *Gemeinschaftliche Entwicklung von E-Government-Anwendungen. Empirische Studie in deutschen Kommunen*, 2008. http://veit.bwl.uni-mannheim.de/fileadmin/files/Forschung/Fachberichte/Fachbericht_20080131.pdf. letzter Abruf am 30.08.2010.

- [RVS10] RÖCHERT-VOIGT, T., M. STEIN und E. WEBER: *Wandlungsfähige Schutzstrukturen und Folgenabschätzung - theoretische Grundlagen und praktische Anwendungen - Handlungsleitfaden*. Gito, 2010.
- [Saa09a] SAARLAND, REGIERUNG: *Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden*, 2009. <http://www.saarland.de/61732.htm>, letzter Abruf am 12.03.2010.
- [Saa09b] SAARLAND, STAATSKANZLEI: *Verwaltungsmodernisierung: Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden*, 2009. http://www.saarland.de/moderne_verwaltung.htm, letzter Abruf am 31.09.2009.
- [Sch04] SCHESKE, M.: *Selbstbewertung von E-Government. Ein Modell für die kommunale Praxis*. In: REICHARD, C., M. SCHESKE und T. SCHUPPAN (Herausgeber): *Das Reformkonzept E-Government. Potenziale, Ansätze, Erfahrungen*, Seiten 307–330. LIT Verlag, 2004.
- [Sch06] SCHMITT, W.: *Finanznot und e-Government - Nur Zusammenarbeit macht e-Government möglich*. In: BIELER, FRANK und GUNNAR SCHWARTING (Herausgeber): *e-Government: Perspektiven - Probleme - Lösungsansätze*, Seiten 173–199. Erich Schmidt Verlag, 2006.
- [Sch08] SCHUMPETER, J. A.: *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper Perennial Modern Classics, 2008.
- [Sch09a] SCHMIDT, S.: *Die Diffusion komplexer Produkte und Systeme. Ein systemdynamischer Ansatz*. Gabler, 2009.
- [Sch09b] SCHOLL, A.: *Die Befragung*. UVK Verlagsgesellschaft, 2. Auflage, 2009.
- [SDG08] SIMMONS, B.A., F. DOBBIN und G. GARRETT: *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge University Press, 2008.

- [Sen05] SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES: *Test und Einführung. Teilvorhaben im Verbundprojekt Mobile Bürgerdienste (MoBüD)*, 2005. http://www.mobued.de/schlussbericht_mobued_seninn.pdf, letzter Abruf am 15.06.2010.
- [Sen06] SENATSVERWALTUNG FÜR INNERES BERLIN: *Spezifikationsbericht Mobile Bürgerdienste*. 2006. letzter Abruf am 15.06.2010.
- [SKH03] SCHEER, A.-W., H. KRUPPKE und R. HEIB: *E-Government. Prozessorientierung in der öffentlichen Verwaltung*. Springer, 2003.
- [SL08] SCHLIESKY, U. und A. D. LUCH: *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung: Grundlagen, Band 1*. Lorenz-von-Stein-Institut, 2008.
- [SRVPW10] STEIN, M., T. RÖCHERT-VOIGT, N. PROSKE und E. WEBER: *E-Government-Anwendungen. Ein aktueller Überblick*. GITO-Verlag, 2010.
- [SS05] STEINMANN, H. und G. SCHREYÖGG: *Management*. Gabler Verlag, 6. Auflage, 2005.
- [SSS09] SAARLAND, CDU LANDESVERBAND, FDP LANDESVERBAND SAARLAND und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN LANDESVERBAND SAARLAND: *Neue Wege für ein modernes Saarland. Den Fortschritt nachhaltig gestalten. Koalitionsvertrag für die 14. Legislaturperiode des Landtags des Saarlandes (2009 bis 2014)*, 2009. <http://www.fdp Saar.de/images/cms/download/files/KoalitionsvertragSaarland.pdf>, letzter Abruf am 12.03.2010.
- [Sta09a] STAATSKANZLEI BAYERN: *Bericht aus der Kabinettsitzung*, 2009. Pressemitteilung Nr. 258 vom 19.05.2009, <http://bayern.de/Ministerratsberichte-.851.10248913/index.htm>, letzter Abruf am 23.06.2010.
- [Sta09b] STAPENHURST, T.: *The Benchmarking Book*. Butterworth-Heinemann, 2009.

- [Ste06] STEIMKE, F.: *Interoperabilität und Standardisierung im E-Government*. In: WIND, M. und D. KRÖGER (Herausgeber): *Handbuch IT in der Verwaltung*, Seiten 121–143. Springer, 2006.
- [Ste10a] STEIN, M.: *Horizontaler und vertikaler Transfer von E-Government-Lösungen*. In: WIMMER, M., U. BRINKHOFF, S. KAISER, D. LÜCK-SCHNEIDER, E. SCHWEIGHOFER und A. WIEBE (Herausgeber): *Vernetzte IT für einen effektiven Staat - Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI)*, Band 162 der Reihe LNI, Seiten 231–240. GI, 2010.
- [Ste10b] STEIN, M.: *Transferstrategien zur Wiederverwendung und Verbreitung von E-Government-Lösungen*. In: SCHUMANN, M., L. M. KOLBE, M. H. BREITNER und A. FRERICHS (Herausgeber): *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2010*, Seiten 265–266. Universitätsverlag Göttingen, 2010.
- [Sto04] STONE, D.: *Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy*. *Journal of European Public Policy*, 11 (3):545–566, 2004.
- [Syn87] SYNNOT, W.R.: *The Information Weapon: Winning Customers and Markets with Technology*. John Wiley & Sons, 1987.
- [Tau08] TAUBERGER, A.: *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2008.
- [Tew05] TEWS, K.: *Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen: Eckpunkte eines Analysemodells*. In: TEWS, K. und M. JÄNICKE (Herausgeber): *Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System*, Seiten 25–54. VS Verlag für Sozialw., 2005.
- [Tie09] TIEMEYER, E.: *IT-Architekturen - planen und managen*. In: TIEMEYER, E. (Herausgeber): *Handbuch IT-Management*, Seiten 74–125. Hanser Verlag, 2009.

- [TR08] THOM, N. und A. RITZ: *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Gabler, 4. Auflage, 2008.
- [Tra05] TRAUNER, G.: *E-Government*. Habilitationsschrift, 2005. http://www.vwrecht.jku.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Trauner/E-Government/E-Government.pdf, letzter Abruf am 15.06.2010.
- [vLR00] LUCKE, J. VON und H. REINERMANN: *Speyerer Definition von Electronic Government*, 2000. <http://www.foevspeyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>, letzter Abruf am 15.06.2010.
- [Wag07] WAGNITZ, R.: *M-Government in der Verwaltung. MoBüD. Mobile Bürgerdienste in Berlin*. In: ZECHNER, A. (Herausgeber): *Handbuch E-Government*. Fraunhofer IRB Verlag, 2007.
- [Wal96] WALL, F.: *Organisation und betriebliche Informationssysteme. Elemente einer Konstruktionslehre*. Gabler Verlag, 1996.
- [WB09] WIND, M. und D. BERGER: *Die "Virtuelle Region Nordwest ein Beispiel für interkommunale Zusammenarbeit beim E-Government in Deutschland*. eGov Präsenz, 1:84–86, 2009.
- [WH07] WILDE, T. und T. HESS: *Forschungsmethoden der Wirtschaftsinformatik*. WIRTSCHAFTSINFORMATIK, 49 (4):280–287, 2007.
- [WK05] WOLF, P. und H. KRUMAR: *Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für E-Government*. WIRTSCHAFTSINFORMATIK, 47(5):337–346, 2005.
- [Woh09] WOHLERS, T.E.: *A Case Study of the Diffusion of E-Government in Local Government*. In: *Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*, Chicago, 2009.
- [WSG09] WEBER, E., M. STEIN und N. GRONAU: *Demokratieorientierte eGovernment-Systeme*. In: HOFMANN, J. und S. REICH (Herausgeber): *eGovernment*, Nummer 265, Seiten 62–70. dpunkt.verlag, 2009.

- [WT04] WIMMER, M. und R. TRAUNMÜLLER: *Auf dem Weg zu E-Government*. In: REICHARD, C., M. SCHESKE und T. SCHUPPAN (Herausgeber): *Das Reformkonzept E-Government. Potenziale, Ansätze, Erfahrungen*, Seiten 26–35. LIT Verlag, 2004.
- [WT05] WIMMER, M. und R. TRAUNMÜLLER: *One Stop Government Portale. Erfahrungen aus dem EU Projekt eGov*. In: KLEWITZ-HOMMELSEN, S. und H. BONIN (Herausgeber): *Die Zeit nach dem E-Government*, Seiten 131–154. LIT Verlag, 2005.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt habe und in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt habe.

Potsdam, den 30. September 2010

Moreen Stein

