

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.ppubl., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: Helmut Dedy, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Dupré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Prof. Dr. Reto Steiner, ZHAW School of Management and Law, Winterthur | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

6/2017

23. Jahrgang, Seiten 281-336

Innovationsmanagement im E-Government

Andreas Kirstein

E-Government kommt in Deutschland zu langsam voran. Vorhandene E-Government-Angebote würden zudem kaum genutzt, da sie kompliziert zu handhaben seien und kaum Mehrwert bringen, so Dr. Johannes Ludewig, Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrats. Dieses Missverhältnis zwischen Potenzial und tatsächlicher Nutzung sowie Lösungsansätze werden seit über einem Jahrzehnt thematisiert. Bei der Diskussion fällt auf, dass der konkrete Umsetzungsverlauf von E-Government-Vorhaben insbesondere auf Policy-Ebene bisher nur wenig erforscht wurde. Diese Lücke wird hier näher betrachtet. Die Ergebnisse knüpfen dabei an Überlegungen zur Innovation im Staat an.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden vier E-Government-Projekte in ihrem Umsetzungsverlauf skizziert. Es folgt die knappe Darstellung des Forschungsvorgehens und die Analyse auf Po-

licy-Ebene. Der Bericht schließt mit Hinweisen für das Innovationsmanagement im E-Government.

Datenbasis

Grundlage des Berichtes war eine intensive empirische Untersuchung von vier Projekten, die von Bund, Ländern und Kommunen unter dem Dach der nationalen E-Government-Strategie Deutschland-Online initiiert wurden. Deren mehr als zehnjähriger Innovationsverlauf wurde anhand von 4.000 Dokumenten, zahlreichen Interviews und umfangreicher Sekundärliteratur nachgezeichnet und analysiert.

Alle Projekte waren jeweils auf drei Jahre Laufzeit angelegt (dauerten aber über zehn Jahre) und versprachen eine hohe Reformrendite. Zwei Projekte sind gescheitert, zwei waren erfolgreich.

Gemeinsames Merkmal dieser E-Government-Vorhaben war deren interorganisationale und intersektorale Verbundstruktur und ihre Einfassung in mehrere Verwaltungs- und Steuerungsebenen. Zudem wirkten Unternehmen in vielfältiger Funktion mit.

Online-Kfz-Zulassung

Die Zulassung von Fahrzeugen per Internet wurde zweimal direkt nacheinander angegangen. Diese Vorhaben – im Folgenden Kfz-Wesen I+II genannt – werden aufgrund ihrer gemeinsamen institutionellen Einbettung in der Analyse zusammengezogen.

Kfz-Wesen I – (2003-2006) nicht umgesetzt und Kfz-Wesen II – (2006-laufend) Ziel: Online Kfz-Zulassung, Ergebnis:



Dr. Andreas Kirstein
Grundsatzreferent im Rechnungshof Hamburg

Teilprozesse umgesetzt (2017) und noch in Bearbeitung.

Zusammenfassung: 16 Jahre Kfz-Wesen

Das Politikfeld Kfz-Wesen wurde im Jahr 2001 von der „E-Government-Welle“ erfasst. Die neu gegründete Staatssekretärsrunde E-Government wollte das Kfz-Wesen unter intensivem Einsatz der Informationstechnologie modernisieren. Kernidee war die Online-Zulassung von Kraftfahrzeugen. Der Reformansatz bezog sich auf rund 25 Millionen Verwaltungsvorgänge pro Jahr und sollte dem Bürger eine Alternative zum Behördengang bieten. Aufgrund der hohen Fallzahlen drängte sich

durch die Regierungschefs aus Bund und Ländern beschlossen und erst danach der Fachseite zur Umsetzung vorgelegt. In der Folge kam es anfänglich zu einem Nebeneinander der Ideenumsetzung, bei dem die Modernisierungsakteure viel Geld, Personal und Enthusiasmus ohne maßgebliche Wirkung „verdampften“.

Die Datenzentrale Baden-Württemberg übernahm im Vorhaben Kfz-Wesen I die Federführung. Die Fachseite war zu dieser Zeit mit eigenen Reformen ausgelastet und nahm an dem Projekt nicht teil. Kooperation wurde zwar zugesagt, fand aber nicht statt. Ein Grund: Die fachfremde Befassung mit dem Kfz-Wesen sah die

Bundesministeriums des Innern und des BMVBS auf inhaltliche Ziele vereinbarte. Er hatte Erfolg. Das Kfz-Wesen erhielt eine Lenkungsgruppe aus Staatssekretären der Bereiche Verkehr und E-Government und durfte in der Verkehrsministerkonferenz berichten. Der Weg ins Fachentscheidungssystem war geöffnet. Zunächst ging es „aufwärts“. Sieben Pilotzulassungsbehörden erprobten die Zulassung „ohne Gang zur Zulassungsstelle“ und die Verkehrsministerkonferenz erteilte vier umfangreiche Prüfaufträge an das Projekt. Wenig später wechselten alle politischen Unterstützer. Das Projekt geriet ins „Schlingern“ und hatte kaum noch politische Unterstützung. Das BMVBS nutzte die Gelegenheit und „dampfte“ die Projektziele ein. Der Zufall half. Das Projekt Kfz-Wesen gewann den Publikumspreis des E-Government-Wettbewerbs von Cisco und Bearingpoint. Sieger wurde das so genannte Transaktionsnummernkonzept, das Jahre zuvor noch vom BMI und BMVBS abgelehnt wurde. Dadurch wurde der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats auf das Vorhaben aufmerksam. Er unterstützte nun das Vorhaben. Es kam zu einer Einigung mit dem BMVBS und dieses übernahm im Jahr 2013 die Federführung. Im Jahr 2015 wurde die Online-Außenbetriebsetzung gestartet und auf der CeBIT weitere Schritte angekündigt. Weitere Online-Module sollen bis 2020 folgen.

»Beim Projekt Metropolregion wurden Kernüberzeugungen der Fachseite nicht beachtet.«

– zumindest aus einer fachfernen Sicht – der Einsatz von Informationstechnologie sofort auf.

Begonnen hat die Umsetzung im Jahr 2003. In diesem Jahr startete nach intensiver politischer Vorbereitung die Initiative Deutschland-Online mit 24 E-Government-Projekten. Eines davon war das Vorhaben Kfz-Wesen. Technisches Hauptproblem war die Digitalisierung der überwiegend materiell vorliegenden Nachweise. Dazu gehören etwa die Fahrzeugdokumente, die Kennzeichen und die Plaketten auf den Kennzeichen. Hierfür mussten Alternativen erarbeitet werden.

Problem: Die Modernisierungsidee wurde nicht an die gleichzeitig laufenden Diskussionen und Aktivitäten der Fachseite rückgebunden etwa zum Einsatz von Smartcards, der Diskussion zur Vereinfachung der Zulassung oder die Einrichtung des Onlineregisters beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA). Stattdessen wurde die Reform auf höchster politischer Ebene

Fachseite als Affront. Nach vier Arbeitsgruppensitzungen wurde das Projekt im Jahr 2005 ohne Ergebnis beendet. Im Jahr 2006 startete der nächste Modernisierungsversuch. Die Regierungschefs aus Bund und Ländern beschlossen, das Kfz-Wesen II in den überarbeiteten Aktionsplan Deutschland-Online aufzunehmen. Diesmal übernahm die Finanzbehörde in Hamburg die Federführung. Die Fachseite war bei den regelmäßigen Arbeitsgruppensitzungen anwesend. Zwei Jahre und sieben Arbeitsgruppensitzungen später (2008) legte die Arbeitsgruppe ein so genanntes Basiskonzept für die Online-Zulassung vor. Das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) lehnten das Konzept ab. Der Staatsrat der Finanzbehörde Hamburg versuchte nun, das Projekt Kfz-Wesen in die Fachstrukturen „einzuhaken“. Über mehrere Monate formierte er eine Allianz der Unterstützer, indem er in jedem Gremium des Fachentscheidungssystems vortrug und sich mit den Staatssekretären des

Grenz- und fachüberschreitender Verwaltungsservice

Metropolregion Hamburg – (1999-2009)
Ziel: Länder- und Zuständigkeitsübergreifende Datenerfassung bei Personenumzug;
Ergebnis: nicht umgesetzt.

Zusammenfassung: Zehn Jahre Metropolregion

Einkaufen und arbeiten können die Bürger der Metropolregion Hamburg überall. Zukünftig sollten sie auch ihre Verwaltungsangelegenheiten in jeder Kommune erledigen können; losgelöst von fachlicher und örtlicher Zuständigkeit. Hochrechnungen gingen von rund 80.000 Vorgängen pro Jahr aus.

Problem: Das Projekt schätzte die Widerstände gegen die Aufhebung der fach-

lichen und örtlichen Zuständigkeit völlig falsch ein. Dieser „Angriff“ gegen Kernüberzeugungen der beteiligten Fachakteure war ein bedeutender Punkt, der zum Scheitern führte. Zudem gab keine substantiellen Kontakte zu den Fachentscheidungssystemen Verkehr und Inneres.

Die Grundidee für das Projekt wurde ab dem Jahr 1999 vom damaligen Segeberger Landrat Georg Gorrisen forciert. Im Jahr 2002 stiegen die Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein in die Ideenumsetzung ein. Die so ge-

eingebettet und sollte neben den Verkehrsmagistralen nun die passenden Datenwege schaffen. Die Finanzbehörde Hamburg übernahm die Federführung (Jahr 2003). Das Projekt konzentrierte sich überwiegend auf technische und organisatorische Fragen und ignorierte weitgehend Hinweise und Einwände der Fachseite. So gab es keinen entscheidungsrelevanten Kontakt zu den Fachentscheidungssystemen Inneres und Verkehr. Die notwendigen rechtlichen Änderungen blieben weitgehend unbearbeitet. Trotzdem wurden über Jahre hinweg umfangreiche Softwarelösungen entwickelt.

Handlungsdruck vorhanden. Ab dem Jahr 1998 diskutierte der zuständige Fachausschuss darüber, die neuen technologischen Möglichkeiten des Internets zur effizienteren Gestaltung des Verfahrens zu nutzen. Bis zum Jahr 2003 gelang es der Fachseite aber nicht, sich auf gemeinsame Ziele zu einigen. Die einen wollten ein vollautomatisiertes Routingssystem und die anderen ein IT-koordiniertes Antragsverfahren. Ein Hauptziel war, den hohen personellen Aufwand für die Berechnung der Straßenstrukturwerke (etwa Brücken) zu verringern. Hinzu kamen Interessen der Verkehrsbehörden, das Antrags- und Genehmigungsverfahren effizienter zu gestalten, weil die Antragszahlen stetig höher wurden.² Zwischen den Baulastverantwortlichen und den Genehmigungsbehörden kam es über Jahre zu keiner Einigung. Der Verkehrsbeirat Hessen vermittelte deshalb ab dem Jahr 2001 zwischen den Akteuren und deren unterschiedlichen Interessen. Ab dem Jahr 2004 nahm sich der CIO von Hessen des Themas an und versuchte eine Modernisierung an den Fachbereichen vorbei. Er scheiterte zunächst. Fortschritte gelangen erst, nachdem der CIO den Verkehrsbericht in Hessen mit eingebunden (Jahr 2005) und damit den Zugang zum Fachentscheidungssystem geöffnet hatte. Das Verkehrsministerium brachte eine Verwaltungsvereinbarung zu VEMAGS in die Verkehrsabteilungsleiterkonferenz (GKVS) ein. Die Verhandlungen darüber zogen sich rund ein Jahr hin. Am Ende reduzierte die GKVS den Projektauftrag und beschränkte sich auf eine zentrale elektronische Plattform für das Antrags- und Genehmigungsverfahren. Nach dem erzielten Konsens über die Vereinbarung begann die Softwareentwicklung und wurde durch große finanzielle Mittel aus dem hessischen E-Government-Bereich unterstützt. Im Jahr 2007 nahm Hessen die Online-Plattform VEMAGS erfolgreich in Betrieb. VEMAGS als Antrags- und Genehmigungsplattform wird immer noch erfolgreich eingesetzt und stetig ausgebaut. Die automatische Routenplanung (Integrationsnetz Straße) hingegen wurde bisher nicht realisiert.

»Beim Projekt VEMAGS gelangen Fortschritte erst, nachdem der CIO den Verkehrsbericht in Hessen mit eingebunden (Jahr 2005) und damit den Zugang zum Fachentscheidungssystem geöffnet hatte.«

nannte BSL-Studie¹ beschrieb die grundätzliche Machbarkeit.

Die Kooperationsidee entstand aus der Geschichte der Metropolregion verbunden mit den Möglichkeiten der Informationstechnologie. Die Metropolregion entwickelte sich entlang der Verkehrsmagistralen und verband die Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu einem gemeinsamen Handlungsräum. Grundidee der (erforderlichen) Zusammenarbeit war, grenzübergreifende Angelegenheiten in gemeinsamen Gremien zu gestalten. Mit dem Aufkommen der Informationstechnologie bot sich zu Beginn des neuen Jahrtausends die Möglichkeit, Verwaltungsverfahren – etwa die Kfz-Zulassung – den Bürgern ortsunabhängig und damit gebietsübergreifend anzubieten. Hier gab es aber im Gegensatz zu Themen wie Verkehrsentwicklung, Schulen oder dem öffentlichen Nahverkehr keinen Handlungsdruck. Die Idee wurde eher durch die neuen technischen Möglichkeiten des Internets getrieben.

Das Projekt war in die Internationalisierungsstrategie der Metropolregion

sungen geschaffen, die aus rechtlichen Gründen nicht in Betrieb genommen werden durften. Das Projekt wurde zehn Jahre nach der ersten Idee eingestellt (Jahr 2009).

Online-Ausnahmegenehmigungen für Schwertransporte

VEMAGS – (1998-2008) Ziel: Zentrales Workflowsystem im Internet zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für Schwerlasttransporte; Ergebnis: umgesetzt.

Zusammenfassung: 16 Jahre VEMAGS

Die Straßenbenutzung für Großraum- und Schwertransporte ist genehmigungspflichtig. Dabei sind alle betroffenen Kreise und Länder in die Genehmigung der Strecken einzubeziehen. Der Aufwand dafür war sehr hoch. Pro Jahr werden rund 350.000 Anträge gestellt.

Die Idee zu VEMAGS entstand in den Fachausschüssen der Fachbereiche Straßenbau und Straßenverkehr. Aufgrund der sich stetig erhöhenden Antragszahlen war

¹ Vgl. BSL 2003b.

² Vgl. VEMAGS 2014a

Forschungsvorgehen

Jeder Fall wurde über einen Zeitraum von rund zehn Jahren rekonstruiert. Mit der langen und ausführlichen Fallbeschreibung wurde die „Longue Durée“³ der Fälle aufgenommen. Damit wurde berücksichtigt, dass die Fälle nicht erst mit der Projekteinsetzungsverfügung starteten, sondern in eine Geschichte eingebettet sind. Mit einer solchen langen Nacherzählung können zunächst verdeckte und nur in langer Distanz wirkende Kausalitätspfade⁴ sichtbar werden. Dieses gelingt

Die einzelnen Phasen wiederum wurden anhand des Konzeptes der Episode inhaltlich feiner aufgelöst.⁵ In Episoden finden Sequenzen von sozialen Handlungen und Ereignissen statt. Mit dieser Darstellungsform verbindet Giddens die Möglichkeit, Handlung und deren Wirkung über Raum und Zeit aufzunehmen. Damit wurde es hier möglich, die kontingente und komplexe Entwicklung in und von langlaufenden Projekten zu erfassen, also durch bewusste Kleinteiligkeit die „Longue Durée“ anzuerkennen und die tieferen Handlungslogiken zu erkennen.⁶

»Die Fälle starteten nicht erst mit der Projekteinsetzungsverfügung, sondern sind in eine Geschichte eingebettet. Mit einer langen Nacherzählung können zunächst verdeckte und nur in langer Distanz wirkende Kausalitätspfade sichtbar werden.«

dabei umso besser, je feiner die zeit- und inhaltlichen Analyseenheiten sind. Diese Feingranularität wurde durch eine Segmentierung der Fallverläufe erreicht. Die Rahmensegmentierung wird durch fünf Innovationsphasen gebildet. Zu diesen gehörten:

- Phase 1 – Ideengenerierung
- Phase 2 – Zugang
- Phase 3 – Ideendurchsetzung
- Phase 4 – Ideenrealisierung
- Phase 5 – Routinisierung.

Die Phasen 1,3 und 4 orientieren sich am betrieblichen Innovationsmanagement. Die Phase 2 (Zugang) ist neu und ein Ergebnis dieser Forschungsarbeit. Sie beschreibt die Notwendigkeit, Projekte institutionell in die Entscheidungsgremien einzufügen und nicht an diesen vorbei zu agieren (wie etwa im Projekt Metropolregion oder anfänglich bei VEMAGS). Phase 5 wurde von Brüggemeier eingeführt und soll berücksichtigen, dass E-Government-Projekte nicht mit der Softwareentwicklung enden, sondern auch im Alltag von Sachbearbeitern und Bürgern ankommen müssen.⁷

und E-Government-Seite über die konkrete Gestaltung der Innovation gab (Phase: Ideendurchsetzung).

- Die anschließenden Innovationsphasen Ideenumsetzung und Routinisierung konnten zwar nur bei VEMAGS beobachtet werden, waren aber eher unproblematisch.

Die frühen Phasen haben nach dieser Analyse einen großen Einfluss auf den Innovationsverlauf. Damit treffen darauf bezogene Ergebnisse aus der betrieblichen Innovationsforschung und dem Netzwerkmanagement auch hier zu.⁸

Anschließend wurden die Fälle mit Methoden der Policy-Forschung tiefenanalysiert. Ausgangspunkt ist die Einbettung der Fachverfahren in die föderale und damit auch politisch geformte Entscheidungsstruktur. Solcherart Vorhaben – zumal auf nationaler Ebene – werden nicht von einem unitaristischen Akteur unter einer einheitlichen Leitung produziert. Stattdessen erfolgen Veränderungen im föderalen Kontext organisationsübergreifend und die Veränderungshoheit ist durch das rechtlich gesetzte Ressortprinzip weitgehend festgelegt. *Organisationsübergreifend* bedeutet dabei, dass die Entscheidung zur Modernisierung und deren Ergebnis überwiegend das Resultat strategischer Interaktionen einer Vielzahl politischer Akteure ist.⁹ Diese haben jeweils ein eigenes Verständnis von der Natur des Problems und der Realisierbarkeit bestimmter Lösungen. Zudem sind sie je mit individuellen und institutionellen Eigeninteressen sowie normativen Präferenzen und Handlungsressourcen ausgestattet.¹⁰ Weiterhin haben die föderalen Akteure im Mehrebenensystem¹¹ institutionell verankerte Vetorechte¹² und ver-

Die inhaltliche Analyse der Episoden erfolgte zunächst mit Methoden der Grounded-Theory-Methodologie. Dabei wurden alle Fälle nach einem einheitlichen Raster beschrieben und danach zum Vergleich „übereinander gelegt“ (Kodierung). Dadurch konnten Gemeinsamkeiten und Fehlstellen hervortreten. Erstes Ergebnis war:

- Die Ideenfindung der E-Government-Akteure war problemlos. Hier stand das Leitbild E-Government im Vordergrund und hat eine Modernisierungsagenda vorgezeichnet. Gleichwohl hat der Ort der Ideenfindung maßgeblichen Einfluss auf den weiteren Innovationsverlauf genommen (Phase: Ideengenerierung).
- Grundproblem in den Fällen war, dass der Reformgegenstand weitgehend außerhalb des Einflussbereichs der E-Government-Akteure lag. Es gelang nur mit großem Verhandlungsaufwand, den Einfluss auf den Reformgegenstand zu vergrößern (Phase: Zugang).
- Ein Scheitern der Projekte war zudem dann wahrscheinlich, wenn es kein gemeinsames Verständnis zwischen Fach-

3 Braudel 1977.

4 Vgl. Jahn 2011, S. 66f.

5 Vgl. Brüggemeier et al. 2006, S. 95.

6 Vgl. zum Episodenbegriff Giddens 1997, S. 300ff; 430.

7 Vgl. auch Sydow in Anlehnung an Giddens in Bezug auf Netzwerkwandel 2003, S. 348.

8 Vgl. Herstatt 2007b, S. 9; Thom/Grochla 1980, S. 4, Doz 1996.

9 Vgl. Wiesenthal 2002, S. 60.

10 Vgl. Scharpf 2006, S. 34.

11 Vgl. Benz 2003.

12 Vgl. Tsebelis 1995.

tikale Ausgleichsansprüche im Rahmen der Konnexität.¹³ Diese Bedingungen ermöglichen einzelnen Beteiligten umfangreiche Handlungsspielräume – insbesondere die zur Nichtmodernisierung. Aus diesen Rahmenbedingungen entsteht eine Konstellation, in der keiner der Akteure die alleinigen und notwendigen Handlungsressourcen für die Veränderung der Fachverfahren hat. Die Ideendurchsetzung erfordert so den Einbezug von unterschiedlichen Interessen und Ressourcen über die Grenzen von Organisationen, Verwaltungsebenen und Sektoren hinweg

Framework¹⁶ genutzt. Sabatier geht in seinem Ansatz von Veränderungszeiträumen von rund zehn Jahren aus, in denen ein Policy-Wandel entweder durch Lerneffekte oder durch externe Machtverschiebung eintritt. Der Ansatz war damit geeignet, die langen Zeiträume der Vorhaben aufzunehmen und Präferenzänderungen auf Lernprozesse hin zu untersuchen.

Institutionelle Analyse

Um den Innovationsverlauf zu verstehen ist es notwendig, den rechtlichen und in-

Personal, aber auch durch jedes andere materielle oder immaterielle Gut, das in einem individuellen oder institutionellen Handeln zweckgebundene Verwendung findet.¹⁸ Grundsätzlich können zum engeren Kreis des staatlichen Innovationsystems Politik, Verwaltung und IT- sowie Beratungsfirmen gezählt werden.¹⁹ Bei den hier betrachteten Fachverfahren verteilen sich Kapazitäten und Interaktionen auf verschiedene Organisationsbereiche innerhalb von Bund, Ländern, Kommunen und Unternehmen mit je unterschiedlichen Aufgaben. Aufgrund dieser interorganisationalen netzartigen Struktur erstrecken sich Fachverfahren über die Grenzen betrieblicher Innovationssysteme hinaus. Das beobachtete Akteursgefüge zur Innovation von Fachverfahren soll deshalb als *Fachinnovationssystem* bezeichnet werden.²⁰

Das Fachinnovationssystem stellt damit eine interagierende Konstellation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und deren Einbettung in Institutionen dar, die je ihre spezifischen Ressourcen (Technik, Wissen, Macht, Finanzen) zur Weiterentwicklung des Fachverfahrens einbringen.

Drei Knergebnisse in Bezug auf das Fachinnovationssystem werden hier herausgehoben:

1. In den Projekten wurde nicht erkannt, dass die Fachseite eng mit Unternehmen zusammenarbeitet. So hat sich – oft über Jahrzehnte – eine Schnittstelle institutionalisiert, über die Ressourcen getauscht werden. Die Unternehmen stellen über diese Schnittstelle Software für Fachverfahren und materielle Zulieferprodukte zur Verfügung, wie beispielsweise Stempelplaketten oder Fahrzeugdokumente im Kfz-Bereich. Teilweise finden konzeptionelle Zulieferungen für Referentenentwürfe statt.

»Aufgrund einer interorganisationalen netzartigen Struktur erstrecken sich Fachverfahren über die Grenzen betrieblicher Innovationssysteme hinaus, auf verschiedene Organisationsbereiche innerhalb von Bund, Ländern, Kommunen und Unternehmen.«

und führt zu aufwändigen Verhandlungen. Das *Ressortprinzip* wiederum definiert die zuvor adressierte Verhandlungsarena als einen geschlossenen Ort, zu dem nur die Entscheidungsträger des jeweiligen Politikfeldes institutionelle Zugangsrechte haben.¹⁴ Der Zugang zu diesem Verhandlungssystem der Fachakteure ist damit von hoher Bedeutung, um den Innovationsideen Geltung zu verschaffen. Der Zugang ist aber nicht selbstverständlich, sondern muss „erkämpft“ werden.

Für die dargestellte Ausgangssituation wurden zwei Konzepte der Policy-Analyse mit je unterschiedlicher Schwerpunktsetzung genutzt. Zunächst wurden die Interaktionen für den Zugang zu den Verhandlungsarenen untersucht. Dafür eignete sich der Akteurszentrierte Institutionalismus.¹⁵ Mit diesem Ansatz ist es möglich, punktuelle Policy-Änderungen auf Basis einer Interaktion zwischen komplexen, also aggregierten, Akteuren zu untersuchen.

Um Veränderungen in den Handlungspräferenzen der Akteure über die Zeit zu erklären, wurde das Advocacy-Coalition-

stitutionellen Kontext zu analysieren, in den E-Government-Verfahren und die Beteiligten eingebettet sind.

Fachinnovationssystem

Zunächst stellt sich die Frage, wer ist an der Innovation eigentlich in welchem Maße und mit welchem Beitrag beteiligt? Und: Wie sind die Akteure untereinander verbunden? Diese Fragen gehen über eine Stakeholder-Analyse hinaus, denn hier werden neben Beteiligten und deren Interessen auch Strukturen und Interaktionszusammenhänge deutlich.

Um relevante Akteure zu bestimmen, wird das Konzept des Innovationssystems herangezogen. Zum Innovationssystem werden dabei alle Akteure gezählt, die Kapazität für das Zustandekommen der Innovation einbringen.¹⁷ Kapazität wird dabei als Fähigkeit gesehen, innerhalb einer bestimmten Zeit maßgebliche Ressourcen für die Modernisierung (hier der Fachverfahren) aufzubringen. Kapazität speist sich dabei überwiegend aus dem Einsatz und dem Zusammenspiel der Ressourcen Finanzen, Wissen, Organisation und

¹³ Vgl. Henneke 2011.

¹⁴ Vgl. Schliesky/ Schulz 2010, S. 112ff.

¹⁵ Mayntz/ Scharpf 1995; Scharpf 2006.

¹⁶ Sabatier 1993; Weible et al. 2011.

¹⁷ Vgl. Hauschildt/ Salomo 2011, S. 57.

¹⁸ Moldaschl 2006, S. 9.

¹⁹ Vgl. Schliesky/ Schulz 2010, S. 127-131.

²⁰ In Anlehnung an Freeman 1987, S. 1 zu nationalen Innovationssystemen.

Die Fachseite wiederum passt im Gegenzug ihre Normsetzungsverfahren den Kapazitäten der Fachseite an und gibt diesen Planungssicherheit. Die Geschwindigkeit der Fortentwicklung richtet sich dabei meistens nach dem langsamsten im Innovationsverbund.

2. Es wurde nicht gesehen, dass die Fachseite eine eigene Modernisierungsagenda hat. Kapazitäten der Fachseite und der Unternehmen waren zum Zeitpunkt von Deutschland-Online über Jahre in eigenen Modernisierungsvorhaben gebunden.²¹ Das wurde beispielsweise im Fall Metropolregion deutlich. Für die erforderliche IT-Verbindung der Kfz- und Meldeverfahren hatten die Fachverfahrenshersteller über Jahre keine Kapazitäten frei. Die Kommunen – ein wichtiger Teil des Fachinnovationssystems – waren wiederum mit der Einführung des neuen Meldewesens weitgehend ausgelastet. Das Projekt wurde dadurch verzögert und musste auf Alternativszenarien ausweichen.

3. Die E-Government-Akteure haben die Zusammenhänge im Fachentscheidungssystem nicht erkannt und die Fachseite eher als Hindernis wahrgenommen und selten als entscheidenden Teil der Lösung. Es wurde stattdessen versucht, in mehr oder weniger stark ausgeprägter Kooperation mit Unternehmen parallele Entwicklungen voranzutreiben. Dieses Vorgehen blieb weitgehend erfolglos.

4. Zielführender war es, die zwischen Unternehmen und Fachverwaltung etablierte Schnittstelle der Zusammenarbeit zu nutzen und darüber Einfluss auf die Entwicklung des Fachverfahrens zu nehmen. Über diese Schnittstelle war es möglich, Unterstützung für erkannte oder vermutete Ressourcendefizite anzubieten. Dieser externe Ausgleichsbeitrag bestand insbesondere in Kapazitäten für die Folgenabschätzung, in Wissenstransfers, Finanztransfers, Unterstützung von Koordinierungsaufgaben²² und in der Bereitstellung von spezialisiertem Personal für unterschiedliche Aufgaben im Innovationsprozess. Durch diese Kooperation war es möglich, Einfluss zu nehmen. Dieses gelang aber nur insoweit, wie die Fachakteure die Ressourcen zur Weiterentwicklung

der Fachverfahren für erforderlich hielten.

Zusammengefasst ist es für eine von außen herangetragene Modernisierung hilfreich, die maßgeblichen Akteure, ihre Innovationsbeiträge und die oft langjährigen Interaktionszusammenhänge zu verstehen. Für die E-Government-Akteure besteht insbesondere dann eine gute Chance, ihre eigenen Ideen einzubringen, wenn die Fachseite Ressourcenmangel bei der Umsetzung ihrer eigenen Modernisierungsvorhaben hat

Fachentscheidungssystem

Institutionell sind nur die ministeriellen Fachkreise zu einer Veränderung der Verwaltungsverfahren ermächtigt. Doch der Zugang zu diesen Fachkreisen ist für Außenstehende nicht selbstverständlich. Die-

Rechtlich wird eine solche Fallbearbeitung im Verwaltungsverfahrensgesetz wie folgt definiert:

Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes [...] gerichtet ist [...]. (vgl. §9 VerwVfG)

Ergänzende Regelungen finden sich in Fachgesetzen und konkretisierenden Verordnungen. Die gesetzlichen Regelungskompetenzen liegen beim Bund und den Ländern. Oftmals sind zusätzlich Richtlinien der Europäischen Union zu beachten. Die Verwaltungsverfahren in den analysierten Fällen sind ein überwiegend immaterieller Akt, der bestimmte recht-

»Institutionell sind nur die ministeriellen Fachkreise zu einer Veränderung der Verwaltungsverfahren ermächtigt. Doch der Zugang zu diesen Fachkreisen ist für Außenstehende nicht selbstverständlich.«

ser Zusammenhang wurde in allen vier Projekten lange nicht verstanden.

Um die Möglichkeiten im Veränderungsprozess zu verstehen, sind die rechtliche Einbettung des Verwaltungsverfahrens, die Interaktionen der Fachseite und das Konzept Policy-Lernen unter Einbeziehung des so genannten belief system näher zu betrachten.

Das Verwaltungsverfahren

Wenn wir von E-Government-Verfahren sprechen, geht es überwiegend um die (auch rechtliche und organisatorische) Neugestaltung von Verwaltungsverfahren unter Nutzung von Informationstechnologie. Im Fokus der Veränderung steht dabei die individuelle Fallbearbeitung, die das Hauptgeschäft der Verwaltung darstellt.²³

liche Zustände des Antragstellers ändert. So beispielsweise die Genehmigung zum Transport von schweren Lasten auf öffentlichen Straßen (VEMAGS). Die Bearbeitung von Antrag und Bescheid erfolgt in der Regel mit Hilfe von Datenverarbeitungssystemen. Die eigentliche Vollzugsaufgabe ist überwiegend den Kommunen

²¹ Etwa die Entwicklung neuer Fahrzeugdokumente, XMeld, Zentrales Fahrzeugregister beim KBA, Elektronische Versicherungsbestätigung.

²² In den Fällen gelang es, insbesondere über das eigentliche Politikfeld hinausgehende staatliche und nichtstaatliche Akteure in den Innovationsprozess einzubeziehen und deren Wissensleistung zu koordinieren. Dabei konnten auch Türen für nicht so organisationsstarke Akteure geöffnet werden, um deren spezifisches und ansonsten eher ungehört Expertenwissen in die Policy-Erstellung zu integrieren.

²³ Vgl. Wimmer/Traunmüller/Lenk 2001, S. 437.

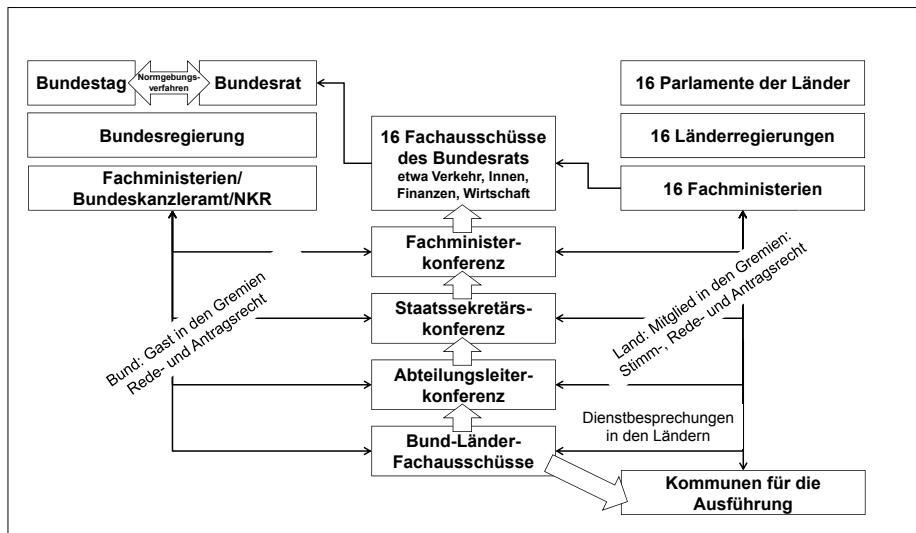


Abb. 1: Akteure und Gremien im Fachentscheidungssystem

übertragen. Einige der Aufgaben erfordern zudem die enge Beteiligung nicht-staatlicher Organisationen, etwa die Kfz-Versicherungen bei der Fahrzeugzulassung, die Daten „just in time“ direkt in den Verwaltungsprozess liefern. Sollen Verwaltungsverfahren nun verändert werden, sind insbesondere und zuvorderst rechtliche Normen anzupassen.

Während sich Innovatoren in Unternehmen auf Technik und Vermarktung der Produkte konzentrieren (können), birgt die unmittelbare Bindung der Fachverfahren an das Recht besondere Herausforderungen. Im Recht ist zu berücksichtigen, dass jede Norm den Common Sense der gesellschaftlichen Kräfte ihrer jeweiligen Zeit abbildet. Werden bestehende Regelungen verändert, öffnen sich gleichzeitig die mit diesen Regelungen verbundenen historischen Diskussionen, die zumindest nicht ignoriert werden können. So haben sich beispielsweise die Verfahren zum Kfz- und Meldewesen teils über Jahrhunderte entwickelt und sind Resultat vielfältiger Kompromisse. So enthält etwa die Landesordnung vom Herzogtum Württemberg aus dem Jahr 1621 Vorschriften zum Meldewesen.²⁴ Verwaltungsroutinen sind damit nicht nur konfigurierbare und elektronisch zu substituierende Funktionen, sondern historisch geprägte Wissensspeicher. Dieses implizite Organisationswissen und damit verbundene Wirkvorstellungen werden im Verwaltungshandeln und bei deren Beurteilung dauerhaft mitgeführt. Im Gegensatz dazu kann sich Technik und der Umgang mit ihr weitgehend ge-

schichtslos verhalten und auf jene Möglichkeiten konzentrieren, die ein optimales Ergebnis versprechen. Aus diesem unterschiedlichen Umgang können unvorhergesehene Spannungen zwischen Akteuren entstehen. Eine aus technischer Sicht vermeintlich einfache Änderung kann von einem historisch mächtigen und manchmal unerkannten Prozess so überlagert sein, dass eine Änderung prohibitive Kosten verursachen würde. Diese Zusammenhänge sind aber nicht immer offensichtlich. So wurde beispielsweise im Jahr 1976 der „Personenkennzeichner“ – ein aus technischer Sicht einfaches und im Datenverarbeitungskontext nutzbringendes Datum – obwohl im Innenausschuss des Bundesrates schon angenommen – völlig überraschend durch den Rechtsausschuss aus historischen Überlegungen heraus abgelehnt.²⁵ Die Mächtigkeit solcherart getragener Argumentation wird dabei durch das Ressortprinzip gestützt. Danach kann jedes Ressort auch in Sachfragen letztendlich selbstständig entscheiden. Ressortegoismen sowie ressorteigener geschichtlicher Begründungsbalast können die Fortentwicklung der Fachverfahren beharrlich hemmen.²⁶

Interaktionen der Fachseite

Aufgrund dieser Zusammenhänge gehen Normsetzungen – die zur Veränderung von Verwaltungsverfahren erforderlich sind – oftmals langwierige und kompromissbehaftete Verhandlungen voraus. Wer an diesen Verhandlungen in welchen Strukturen teilnimmt, wird über den Re-

formgegenstand und das damit adressierte gemeinsame symbolische Bezugsfeld bestimmt.

„Dieses gemeinsame Symbolsystem ist in Politikfeldern häufig ein bestimmtes für das Politikfeld herausragendes Gesetzeswerk wie z.B. das Sozialgesetzbuch für die deutsche Sozialpolitik. Solche Symbolsysteme garantieren Gemeinsamkeiten der Problemsicht, die die Interaktionen der Beteiligten erleichtern, ohne dass sie Interessenkonflikte hinsichtlich der konkreten Policies verhindern.“²⁷

Über das symbolische Bezugsfeld konstituiert sich so ein Interaktionszusammenhang verschiedener Beteiligter, die in dem Politikfeld über ihre je eigenen Interessen verhandeln.

Direkte und entscheidungsberechtigte Teilnehmer an den Verhandlungen sind diejenigen föderalen Akteure, denen über das Ressortprinzip institutionelle Verfügungsgewalt über den Reformgegenstand zugewiesen wurde. Diese Akteure und ihre Interaktionsstrukturen werden hier als Fachentscheidungssystem bezeichnet. Exemplarisch kann das Fachentscheidungssystem „Inneres“ genannt werden, das etwa über das Projekt „Nationales Waffenregister“ entscheidet. Im Unterschied dazu konnte der IT-Planungsrat nicht über das Projekt „Kfz-Wesen“ entscheiden, da er kein Teil im Fachentscheidungssystem Verkehr war. Gleichwohl war diese Vorstellung von Entscheidungsmacht über viele Jahre Arbeitsgrundlage der Staatssekretäre. In den Projekten wuchs diese Erkenntnis „vor der Tür zu stehen“ nur langsam und ein mühsamer Weg in die Fachentscheidungsgremien wurde begonnen (Kfz-Wesen II und VEMAGS bzw. scheiterte bei Kfz-Wesen I und der Metropolregion). Die Fachressorts der Länder haben hingegen uneingeschränkten Zugang zum Entscheidungssystem. Der Bund ist Gast in den Gremien, hat aber Agenda-

²⁴ Vgl. Beyer 1986, S. 130.

²⁵ Vgl. Beyer 1986, S. 140.

²⁶ Vgl. Schliesky/ Schulz 2010, S. 112f.

²⁷ Pappi 1993, S. 90.

und Vortragsrecht. Fachfremde und Experten nehmen nur auf Einladung hin teil.

Der Zugangsgrad zum Entscheidungssystem kann dabei wie folgt gestuft werden:

- Wer Zugang hat, kann Themen auf die Agenda setzen und über diese entscheiden lassen. Durch den Zugang kann in den Verhandlungsarenen direkt Einfluss genommen werden, beispielsweise durch politische Tauschgeschäfte. Mit dem Zugang ist eine wichtige Voraussetzung vorhanden, Präferenzänderungen der anderen Beteiligten zu erreichen und damit Zustimmung für eigene Projekte zu erlangen.
- Wer Vortragsrecht hat, kann Ideen vorstellen und diskutieren, kann aber weder verhandeln, die Agenda bestimmen noch formale Entscheidungen herbeiführen.

Innerhalb des Fachentscheidungssystems sind die Akteure in vertikaler, horizontaler oder anderer Weise einander zugeordnet. Zu den Akteuren gehören unmittelbar Bund-Länder-Fachausschüsse, Fachministerkonferenzen und deren Vorbereitungsgremien und mittelbar die Kommunen (Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte). Die Arenen der Ergebnisfindung sind auf bis zu sechs föderal geprägte Ebenen verteilt. Diese hierarchisch stratifizierten Bund-Länder-Gremien sind Orte, in denen Vertreter der Ministerialverwaltung seit Jahrzehnten mehrfach im Jahr zusammentreffen.

Um eine Innovation umzusetzen, sind grundsätzlich alle hierarchischen Stufen des Fachentscheidungssystems einzubinden und regelmäßig von unten nach oben zu durchlaufen. Dabei ist es nicht ausreichend, die Idee nur in einer Ebene durchzusetzen. Übergeordneten Ebenen können von der Entscheidung abweichen oder sich überhaupt nicht mit dem Thema befassen, insofern die Vorkonferenz kein Votum abgegeben hat. Allein die Anzahl der einzubindenden ministeriellen Vertreter umfasst je nach Politikfeld bis zu einhundert Personen.

Das Fachentscheidungssystem hat zudem aufgrund der historisch und fachlich engen Zusammenarbeit gefestigte Strukturen ausgebildet. Solche festen Beziehungen

(strong ties) werden in der strukturellen Netzwerkanalyse mit Attributen wie Geschlossenheit, Vertrauen und Homogenität in Verbindung gebracht.²⁸ Dadurch sind sie Ideen von außen weniger zugänglich.

Verhandlungsmacht der Akteure innerhalb des Fachentscheidungssystems entsteht durch institutionelle Vetorechte. Keiner der Teilnehmer kann einseitig handeln, die Gremien erfordern einstimmige Ergebnisse²⁹ und kein Akteur kann ein Ergebnis über hierarchische Steuerung erreichen (institutionalisiertes Zwangerverhandlungssystem)³⁰. Bei Veränderung von bestehenden Regelungen können die Nutznießer des Status quo deshalb hohe

tätsgebot (Land zu Kommune). So können Kommunen fachliche Änderungsbestrebungen der ministeriellen Ebene mit dem Argument der Konnexität begegnen.

Aufgrund dieser Zwangskonstellation haben sich die Bund-Länder-Gremien über die Zeit zu Orten beständiger Tausch- und Koppelgeschäfte entwickelt. So ist zu beobachten, dass Zustimmungen von den Ländern oder dem Bund „gehört“ werden. Damit wird es möglich, unliebsame und von einzelnen Akteuren ungewollte Projekte innerhalb von Zustimmungspaketen zu tauschen. Mit diesem Vorgehen wird Vetoverhalten strategisch neutralisiert. Dadurch gelangen auch solche Projekte durch die Entscheidungsge-

»Nicht jeder kann über Verwaltungsverfahren verhandeln. Eingeladen ist nur, wer institutionelle Zugangsrechte hat.«

Ausgleichszahlungen für ihre Zustimmung fordern. Veränderungen werden damit unwahrscheinlicher. Scharpf spricht hier von einer „Politikverflechtungsfalle“³¹.

Der Verhandlungstyp im Fachentscheidungssystem ergibt sich zum einen aufgrund des Dienstleistungscharakters der Fachverfahren; denn bei Dienstleistungen kann die Verteilung von Gewinnen und Verlusten nicht losgelöst von der Produktion betrachtet werden. So entstehen bei der Veränderung vorhandener Fachverfahren oftmals komplizierte kostenverursachende Wechselwirkungen. Dazu gehören beispielsweise die gesetzlich geregelten Lastaufteilungen zwischen den Verwaltungsebenen. So muss der Bund bei Beteiligungs- und Einspruchgesetzen die Länder über den Bundesrat beteiligen und bei den Verhandlungen das Konnexitätsprinzip (Bund zu Land) berücksichtigen (vgl. Artikel 104a Grundgesetz). Gegenüber den Kommunen stehen hingegen die Länder in der Pflicht mit dem Konnexitäts-

mien, die im Einzelabstimmungsverfahren zum Scheitern verurteilt wären. Der Verhandlungsprozess in den Gremien bettet sich so im Zeitverlauf in ein Geflecht von Geben und Nehmen ein. Dabei wissen nur die langjährigen Mitglieder, welche „Schuld“ wann eingefordert werden kann. Das Fachentscheidungssystem kann damit als ein System aus gegenseitigen Schuldverschreibungen verstanden werden, die zu gegebener Zeit einlösbar sind. Fachfremde – wie etwa E-Government-Vertreter – haben es hier schwer. Insofern sie überhaupt verhandeln dürfen, können sie nicht aus der Vergangenheit schöpfen. Sie müssen deshalb ad hoc Tauschobjekte anbieten. Diese Tauschobjekte stehen aber oftmals nicht zur Verfügung. Deshalb wird in Diskussionen mit Gewinnen in der Zukunft etwa durch Effizienzverspre-

28 Vgl. grundlegend Granovetter 1973.

29 Vgl. Bundesrat 2014.

30 Vgl. Scharpf 2006, S. 243-249.

31 Scharpf et al. 1976.

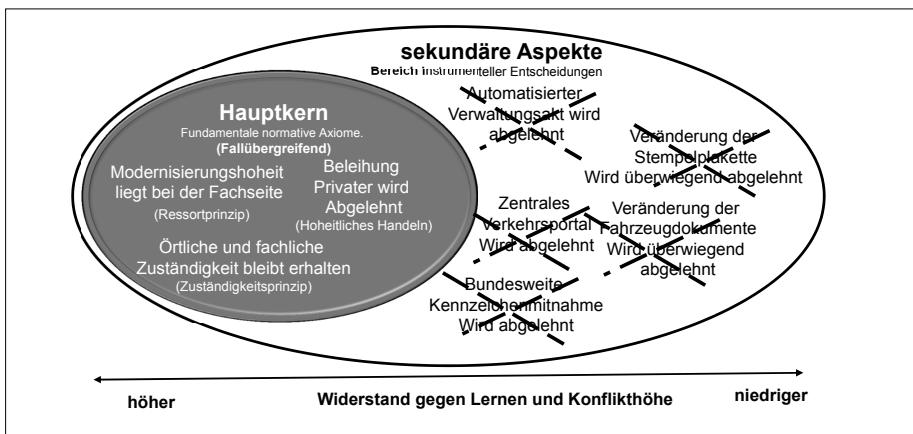


Abb. 2: „belief-system“ in Anlehnung an Bandelow 2003b, S. 292

chen operiert oder an das Gemeinwohl appelliert. Bei rational und egoistisch handelnden Akteuren werden damit tendenziell nur Lösungen dicht am Status quo erreicht.

Werden Entscheidungen zur Veränderung von Verwaltungsverfahren getroffen, erfolgen diese in der Regel nur auf Basis einer Gesetzesfolgenabschätzung. Diese beinhalten eine Analyse des Regelungsfeldes einschließlich Akteursanalyse, Zielbeschreibungen des Regelungsentwurfs, Regelungsalternativen und dabei auch die der Nullregelung, es also so zu lassen, wie es ist, sowie Konsultationsverfahren bei den Normadressaten. Im Rahmen des vorgeschriebenen Konsultationsverfahrens können betroffene Unternehmen, Verbände und andere Akteursgruppen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren nehmen.³²

Je nach konkreter Formulierung der Normtexte können hohe Lasten für die Normadressaten entstehen oder ihnen genommen werden. Die positive Wirkung der Normänderung ist deshalb im Verhältnis zu den auftretenden Belastungen zu bewerten. Um dazu eine Aussage zu treffen, sind teilweise umfangreiche Gutachten zu fertigen. Im Vordergrund einer darauf ausgerichteten Gesetzesfolgenabschätzung steht deshalb neben den Fachkriterien insbesondere die Wirkung auf den Haushalt und die Normadressaten. In neuerer Zeit werden zudem Bürokratiekosten einbezogen.³³

Für die Folgenabschätzung sind insbesondere in vernetzten Systemen mit deren hohen Interdependenzen große Bearbeitungskapazitäten erforderlich. Dabei sind

„Wirtschaftlichkeitsberechnungen [...] ex ante insbesondere dann schwierig, wenn mithilfe der Technik umfassende Organisationsänderungen realisiert werden. Das Ergebnis der Routinisierung ist schon organisationsintern vorab kaum verlässlich einzuschätzen, bei organisationsübergreifenden Anwendungen erhöht sich der Schwierigkeitsgrad beträchtlich.“³⁴

Wenn zudem noch Alternativszenarien zu berücksichtigen sind, kann der Aufwand für die Folgenabschätzung prohibitiv steigen. Aus diesen Regelungen zur Folgenabschätzung und zum Konnektivitätsprinzip erwächst neben dem Ressortprinzip eine weitere institutionelle Blockademacht, die zu teilweise aufwändigen Aushandlungsprozessen in verschiedenen Gremien führen kann.

Policy-Lernen und „belief system“

Die Analyse des Fachentscheidungssystems brachte auch ein überraschendes Ergebnis. Es zeigte sich, dass die vordergründig ökonomisch geprägten Entscheidungsprozesse durch weniger offensichtliche und nur schwer zugängliche Rationalitäten überlagert werden. Dieses Phänomen hat sich in den Projekten zunächst in mikropolitisch orientierten Analysen gezeigt. So wurde deutlich, dass Entscheidungen für oder gegen „online“ stark von persönlichen Erfahrungen und tief verankerten Glaubenssätzen abhängig waren. Hinzu traten Grundüberzeugungen der Fach- und örtlichen Zuständigkeit sowie der Ressorthoheit. Diese „core-beliefs“ sind zum Teil seit Jahrzehnten tief im kollektiven Bewusstsein der Fachseite verankert.

Modernisierungsvorschläge, die den „core-beliefs“ entgegenliefern, wurden zurückgewiesen. So hat beispielsweise das Projekt „Metropolregion“ gegen Kernüberzeugungen gehandelt und kam nicht voran. Das Projekt „Kfz-Wesen“ hatte auch deshalb Erfolg, weil es nach vielen Jahren die Handlungsprinzipien im Fachbereich erkannt hat und in Ihr Systemdesign aufnahm. Gleichwohl gab es auch Modernisierungsideen, die nur anfänglich abgelehnt wurden.

Um jene Bereiche zu erkennen, in denen Änderungen einfacher möglich sind und jene, die schwer zu ändern sind, kann das Modell des „belief-systems“³⁵ in die aktive Gestaltung von Projekten einbezogen werden. Das „belief-system“ enthält analytisch getrennte Bereiche für unterschiedlich feste Wertvorstellungen, Annahmen über wichtige Kausalbeziehungen, Problemerceptionen und deren Größenordnung und eine Auffassung über die Wirksamkeit von Policy-Instrumenten. Dieses Modell wird genutzt, die Wahrscheinlichkeit von zukünftigen Entscheidungen zu bestimmen.

Abbildung 2 zeigt mit dem Bereich „Hauptkern“ und dem Bereich „Sekundäre Aspekte“ zwei analytische Kategorien des „belief-system“. Die konkreten Inhalte – hier aus dem Bereich Kfz-Wesen – werden als „cognitiv map“ bezeichnet. Durchgestrichene Elemente bedeuten, dass sich diese Überzeugungen von 2006 zu 2014 von Ablehnung in Zustimmung geändert haben.

Das „belief-system“ wird über längere Zeiträume als stabil angesehen und ist für die Kohärenz von Entscheidungen in einem Subsystem (hier der Fachbereich) verantwortlich.³⁶ Für das „belief-system“ wird von einem hierarchischen System von Glaubenssätzen ausgegangen, wobei die Erwartbarkeit von Veränderungen (Lernfähigkeit) von den „sekundären Aspekten“ hin zu den „core-beliefs“ abnimmt.

³² Vgl. Konzendorf 2011, S. 136.

³³ Vgl. Deutscher Bundestag 2006; Normenkontrollrat Gesetz

³⁴ Brüggemeier et al. 2005, S. 354.

³⁵ Sabatier 1993.

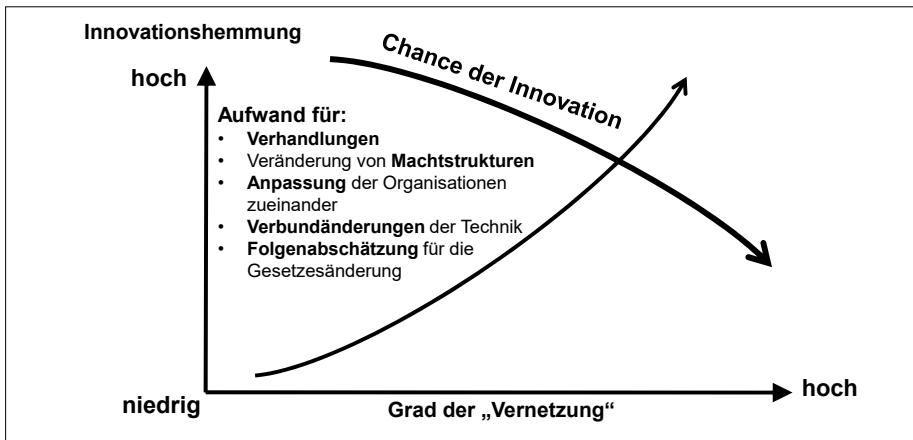


Abb. 3: Zusammenspiel Innovationsfähigkeit und Vernetzungsgrad

Eine Veränderung des „belief-systems“ ist nach Sabatier bei den sekundären Aspekten am wahrscheinlichsten. Ausgelöst wird die Veränderung in der Regel durch Lernprozesse, die über einen längeren Zeitraum stattfinden.

Für den Lernerfolg als besonders bedeutend sieht Sabatier Faktoren an, die eine Auseinandersetzung mit dem bestehenden Wissensvorrat ermöglichen bzw. einfordern. Im Vordergrund steht dabei eine informierte analytische Debatte, die über ein apolitisches Forum moderiert wird.

Zusammenfassend zeichnet sich ein Bild ab, in dem das Fachentscheidungssystem aufgrund seiner hohen Geschlossenheit eher niedrige Innovationstendenzen aufweist. Deutlich wird auch, dass Verhandlungen aufgrund der vielen Teilnehmer schwierig sind und prohibitive Kosten verursachen können. Kernüberzeugungen im „belief-system“ überlagern dabei – oft unbewusst – offensichtliche Entscheidungsrationalitäten. So wirkt eine hidden-agenda, die erst mit der Analyse des „belief-systems“ sichtbar werden kann.

Insgesamt sind die Voraussetzungen denkbar ungünstig, innerhalb des Fachentscheidungssystems eine Einigung abweichend vom Status quo zu erreichen.

Ausgewählte Ergebnisse

Die Ausführungen leiten zu wichtigen Hinweise für das Innovationsmanagement. Die Schlussfolgerungen zur Vernet-

zung und zur Hyperinterdependenz werden dabei vor die Klammer gezogen.

Vernetzung

Zunehmende Vernetzung kann ein Innovationsrisiko darstellen. Um diese Aussage zu verstehen, ist nochmals der Blick auf die basalen Eigenschaften von interorganisationalen Verwaltungsverfahren im Kontext von E-Government zu richten.

- Grundsätzlich entsteht Vernetzung hier durch informatorisch unterlegte Modulbildung von Verwaltungsschritten in Verbindung mit institutionell unterschiedlichen Trägerschaften; so beispielsweise im Kfz-Wesen. Der Antrag wird in der Kommune gestellt und bearbeitet, die Daten werden beim KBA (= Bund) gespeichert, die Versicherungsbestätigung wird elektronisch von den Kfz-Versicherern „just in time“ zugesteuert und zukünftig auch die Hauptuntersuchung durch die Überwachungsorganisationen (TÜV, DEKRA etc.) beigesteuert. Die Gesetze wiederum werden auf zwischen Bund und Ländern verhandelt.
- Zu berücksichtigen ist zudem, dass Verwaltungsverfahren ein Komplex aus technischen Artefakten, Normen und gesellschaftlichen Vorstellungen über deren Wirkung sind. Die Modernisierung bestehender Verfahren bedeutet damit nicht nur die Substitution von Verwaltungsschritten durch funktionale IT-Bausteine, sondern eine Veränderung des institutionellen Gefüges. Widerstände sind damit wahrscheinlich.
- Hinzu kommt: Die Neugestaltung der nach außen gerichteten Verwaltungsprozesse (dort wo es um Bürgerdiens-

te geht) führt grundsätzlich auch zu einer Veränderung der internen Organisation. Damit unterscheidet sich E-Government als Dienstleistungsinnovation von der Produktinnovation, bei der ein neues Produkt (etwa ein Fahrzeugmotor) in der Regel keine Veränderung der internen Organisationsstruktur erfordert. Bei verbundenen Verfahren entfaltet die Veränderung damit direkte Wirkung auf die interne Struktur von mehr als einer Organisation. Hier entstehen zum Teil komplexe Wechselwirkungen zwischen Organisationen.

Die erforderliche Zusammenarbeit führt zu einer zunehmenden *interorganisationalen Verschränkung* von Recht, Technik, Finanzen und Organisation. Diese gegenseitigen Abhängigkeiten schränkt einseitiges Handeln immer weiter ein. Die Folge sind komplizierte, aufwändige und teilweise langwierige Abstimmungsprozesse der Beteiligten schon für kleine Veränderungen.

Daraus entsteht ein Dilemma: So kann neu eingesetzte Technik in verbundenen Verwaltungsverfahren anfänglich Grundlage schneller Effizienzgewinne sein (siehe VEMAGS). Im Laufe der Zeit werden anfängliche Effizienzvorteile aber mit dem Preis sinkender Flexibilität und Steuerungsverlusten bezahlt³⁶. Es tritt eine zunehmende Innovationshemmung ein.

Während Neuentwicklungen sich zunächst langsam, aber unaufhaltsam (pfadabhängig) in die Zone der Innovationshemmung bewegen und dabei innovatorisch Träger werden, sind bestehende Verfahren schon in dieser Trägheitszone angekommen. Je größer bei etablierten Verfahren die angestrebten Veränderungen sind (Eingriffstiefe in das bestehende Gefüge) desto stärkere Konflikte sind zu erwarten.

Aus der digitalen Verschränkung entstehen Hürden für die Innovationsfähigkeit der Verwaltungsverfahren, die in zwei Kernthesen münden:

³⁶ Vgl. Sabatier 1993, S. 127.

³⁷ Vgl. dazu auch Schuppan 2011, S. 278.

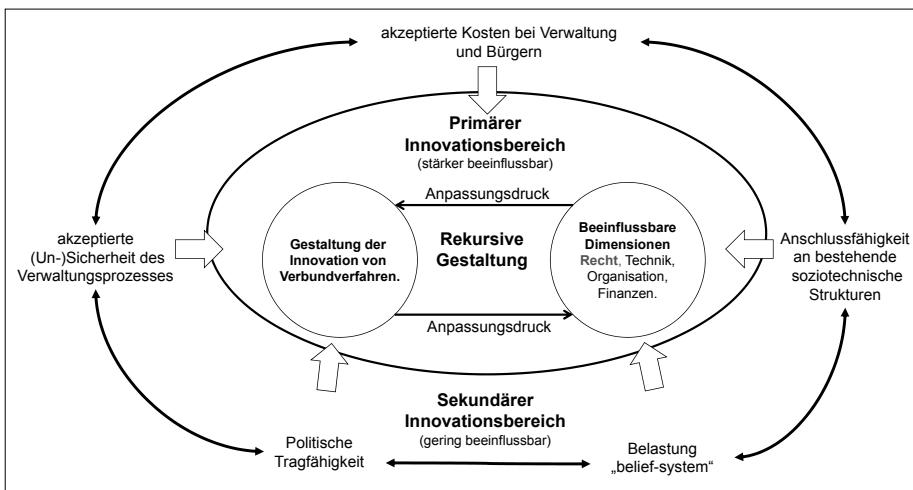


Abb. 4: Hyperinterdependenz

- Je größer der Verbund verschränkter Infrastrukturen wird - desto schwerer sind Änderungen zukünftig umzusetzen. Damit flacht die Modernisierungskurve über die Zeit ab.³⁸
- Verfahren, die sich zum Zeitpunkt ihrer Modernisierung schon in vielfältigen technischen und organisatorischen Abhängigkeiten befinden, weisen insgesamt eine niedrige Innovationsfähigkeit auf.

Die netzartigen Fachverfahren als Innovationsobjekt sind damit in vielfältiger Weise und in mehreren Steuerungsdimensionen interdependent und ihr Veränderungsweg in hohem Maße kontingenzt und konfliktbehaftet.

Hyperinterdependenz

Durch die Einbettung in das Fachentscheidungs- und das Fachinnovationssystem gestaltet sich Verbundinnovation als rekursiver, aufwändiger und schwer zu bändigender Prozess. Ideen werden dabei solange angepasst, bis sie entweder ein Optimum in mehreren relevanten Dimensionen erreichen oder das Projekt eingestellt wird. In Abbildung 4 sind die Anspruchsbereiche dargestellt, denen ein gut designetes Projekt gerecht werden muss. Dabei kann zwischen dem inneren primären und dem äußeren sekundären Innovationsbereich unterschieden werden. Im inneren Bereich kommen alle Steuerungsdimensionen zur Geltung und üben Anpassungsdruck auf die Gestaltung der neuen Prozesse aus. Im Vergleich zu Unternehmen ist dabei bedeutend, dass Rechtsetzung nicht zur Umwelt der In-

novation gehört, sondern ein variables Element darstellt. Die Dimensionen beeinflussen sich gegenseitig und stehen zueinander in komplexer Abhängigkeit. So kann beispielsweise eine Lösung technisch hervorragend gestaltet sein und scheitert daran, dass sie zu teuer ist, die Organisation nicht „mitgeht“ und sie rechtlich (noch) nicht zulässig ist.

Die Suche nach einem Optimum in allen Steuerungsdimensionen ist herausfordernd und aufwändig.

Noch anspruchsvoller wird es, den sekundären Innovationsbereich einzubeziehen. Eine neue Innovationsidee muss sich in diesem äußeren Bereich unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Anforderungen stellen. Dadurch sind verwaltungsspezifische Innovationsbarrieren vorhanden, die in Unternehmen so nicht zu finden sind. Zu deren Überwindung werden Lösungen erforderlich, die ganz unterschiedlichen Zielsystemen genügen müssen und zueinander schwer vereinbar sind. Im Vergleich zu betrieblichen Innovationen sind damit zusätzliche Prüfungsmaßstäbe (Go/noGo-Schranken) eingezo- gen, die über die Dimensionen praktische Machbarkeit und Marktchancen wie bei Unternehmen hinausgehen. Wesentliche Aspekte des sekundären Innovationsbereiches sind:

- Kostenanalysen beziehen sich nicht nur auf Produktionskosten, also Gestaltung der internen Verwaltungsprozesse, sondern müssen auch den Aufwand beim Normadressaten (den zukünftigen Kunden) beachten.

- Mehr noch als bei Unternehmen werden vom Staat sichere und datenschutzrechtlich einwandfreie Online-Prozesse erwartet.
- Die Belastung des „belief-systems“ der Beteiligten und eine damit verbundene Ablehnung aus nicht sachlichen Erwägungen wird in Unternehmen eher die Ausnahme sein.
- Während der Ideen- und Konzeptentwicklung ist zudem die politische Tragfähigkeit einzubeziehen und während des Projektes immer wieder nachzujustieren.
- Weiterhin erfordert die organisationale Binnenwirkung der Innovation eine hohe Passigkeit zu bestehenden soziotechnischen Strukturen.

Bei der Innovation von übergreifenden Verwaltungsverfahren steht damit keine Dimension für sich auf unveränderlichem Boden. Alle Dimensionen sind in ihrer Ausprägung variabel und in ihren Wirkungen zueinander veränderlich. Das Innovationsmanagement muss darauf reagieren.

Überlegungen für das Innovationsmanagement

Vernetzung und als Folge die *Hyperinterdependenz* erfordern einerseits die Setzung von Rahmenbedingungen, um den Aufwand zu reduzieren. Andererseits müssen sich diese Rahmenbedingungen im Laufe des Vorhabens immer wieder neuen Erkenntnissen anpassen. Wenn also nicht nur inkremental geändert wird, sondern das gesamte System in Bewegung gerät, muss das Innovationsmanagement darauf vorbereitet sein. Netzartige Projekte verlangen deshalb eine holistische und Kontingenz zulassende Haltung und Handlung der Beteiligten.³⁹

³⁸ Zu beobachten ist diese Tendenz bei VEMAGS. Nach anfänglich schnellem Start verlangsamen sich nun die weiteren Innovationsschritte. Anfangs konnte das Land Hessen weitgehend alleine über die Art der Ausführung entscheiden. Spediteure und Genehmigungsbehörden konnten das Produkt nutzen oder ablehnen. Mittlerweile sind alle Länder an jedem Schritt der Fortentwicklung zu beteiligen. Lösungen müssen nun einvernehmlich gesucht werden und sind dadurch aufwändiger und kompromissbehafteter.

³⁹ Siehe dazu auch den Ansatz eines systemischen Projektmanagements von Schwaninger/Körner 2001 und 2005.

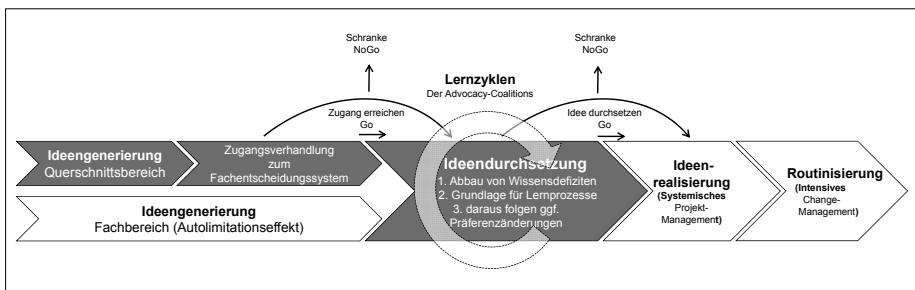


Abb. 5: Phasenmodell der E-Government-Innovation

Auf diese Anforderungen bezogene Handlungen werden anhand der ersten drei Innovationsphasen beschrieben.

Phase 1: Ideengenerierung

Die Analyse der Fälle macht deutlich, dass die Freiheitsgrade im E-Government-Design auch und insbesondere institutionell begrenzt sind. So sind nicht so sehr individuelle Akteure mit ihren je eigenen (auch begrenzten) Vorstellungen, Motiven und Machtquellen als Hindernis zu sehen, sondern deren Einbettung in festgefügte institutionelle und rechtliche Strukturen. Daraus entsteht der Zwang zu Verhandlungen in den dafür zuständigen Gremien. Damit sind institutionalisierte und etablierte Arenen vorgegeben, in denen Akteure sich koordinieren und um Ergebnisse ringen. Zu diesen Arenen gehört insbesondere das Fachentscheidungssystem und zur operativen Gestaltung das Fachinnovationssystem. Viele Projekte agieren an diesen Strukturen vorbei oder versuchen, parallele Strukturen aufzubauen (Fall VEMAGS und Metropolregion).

In der Phase „Ideengenerierung“ kommen dem Innovationsmanagement deshalb zwei Aufgaben zu, die den Innovationsverlauf maßgeblich vorzeichnen. Die erste Aufgabe ist, die Innovationsidee an die Vorstellungen des Fachentscheidungssystems heranzuführen. Dafür ist es zunächst sehr hilfreich, das „belief-system“ der Fachseite zu erkunden und in einer „cognitiv-map“ darzustellen. Steht die Idee im Widerspruch dazu, können Widerstände entstehen, die nicht sofort einsichtig und erkennbar sind. Die Erkundung kann anhand schon getroffener und deshalb in der Regel gut dokumentierter Entscheidungen erfolgen. Dadurch wird es möglich, wandlungsfähigere Aspekte („sekundäre Aspekte“) von den eher stark gefestigten Überzeugungen („core-be-

liefs“) zu unterscheiden. Mit dem Wissen um diese „cognitiv map“ der Fachakteure kann die Idee störungärmer gestaltet werden. Konflikte lassen sich so möglicherweise im Vorwege reduzieren oder zumindest in ihrem zeitlichen Auftreten beeinflussen.

Insgesamt sollte die Innovationsidee eher eine niedrige Eingriffstiefe in bestehende Vorstellungen und Entwicklungen aufweisen („match“). Damit steht weniger die geniale als vielmehr die soziotechnisch passende Idee im Vordergrund.

Als zweite Aufgabe kommt dem Innovationsmanagement zu, das Fachinnovationssystem zu erkunden und dabei die neue Idee mit den vorhandenen Kapazitäten zu harmonisieren. Dadurch kann vermieden werden, bestehende Fächertwicklungen zu überschreiten und Kapazitäten falsch einzuschätzen. Konkret sind die an der Fortentwicklung eines Fachverfahrens bisher beteiligten Akteure, deren Interessen, ihre Kapazitäten und die Beziehungen zueinander zu ermitteln. Hinzu kommt, die zeitlichen und inhaltlichen Entwicklungspfade eines Verwaltungsverfahrens zu erkennen und damit verbundene (auch einschränkende) Diskussionen auszuwerten. Im Ergebnis können vorgezeichnete Entwicklungspfade erkannt werden. Dabei bietet es sich oftmals an, diese Pfade fortzuführen, anstatt völlig neue Wege zu gehen. Durch die Erkundung können zudem die Kapazitäten im Fachinnovati-

onssystem abgeschätzt werden. Hieraus wären konkrete, gezielte und akzeptierte Unterstützungsbedarfe für die Modernisierung zu entwickeln.

Zudem kann die Erkundung des Fachinnovationssystems auch Verbindungen zu verwaltungsexternen Akteuren offenlegen. Langjährige gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse werden so sichtbar. Zu den externen Akteuren gehören neben Zulieferern auch an den Prozessen partizipierende Unternehmen⁴⁰. Die Analyse kann mögliche Widerstände von Unternehmen – etwa aufgrund zukünftig gefährdeter Geschäftsmodelle – frühzeitig erkennen helfen. Nicht selten haben Zulieferer von materiellen Produkten oder Software ein hohes Interesse an der Beibehaltung des Status quo bzw. an einer Ausweitung ihrer Zuliefererposition. Dabei können Zweckbündnisse von Unternehmen und Verwaltung beobachtet werden, die bestimmte Entwicklungen verhindern oder zumindest verzögern.

Phase 2: Zugang

Die Phase Zugang ist spezifisch für Innovationsabläufe in und mit der Verwaltung. Diese neu erkannte Barriere tritt dann auf, wenn die Innovationsidee in fachfremden Bereichen entwickelt wurde.⁴¹ Fachfremd sind dabei etwa andere Ressorts, Unternehmen und Bürger. Wird diese Barriere nicht überwunden, endet die Innovation. Sie kann danach als eine Go-/No-Go-Barriere im Sinne des Stage-Gate-Modells⁴² eingeordnet werden.

Die Barriere entsteht aus der Normgebundenheit von Verwaltungsverfahren. Werden Verwaltungsverfahren verändert oder neu geschaffen, sind regelmäßig Normsetzungsverfahren erforderlich. Dazu sind oftmals Bund und Länder zu beteiligen und in einigen Fällen auch die EU⁴³. Das aus diesem Beteiligungserfordernis entste-

⁴⁰ Im Kfz-Wesen sind Zulieferer etwa in den Bereichen Stempelplaketten, Siegel und Software zu finden. Prozessbeteiligte Unternehmen sind beispielsweise Überwachungsorganisationen mit der Hauptuntersuchung und Kfz-Versicherungen mit dem Nachweis einer gültigen Versicherung für das Kraftfahrzeug. Indirekt in den Prozess eingebundene sind Entsorgungsunternehmen. Zulassungsdienste wiederum partizipieren an und von den Zulassungsprozessen.

⁴¹ Damit ist auch eine mögliche Antwort auf die Frage von Brüggemeier gefunden, ob und inwieweit Orte der Innovation (intern/extern) E-Government-Vorhaben beeinflussen (siehe Brüggemeier et al. 2005, S. 354).

⁴² Vgl. Cooper et al. 1979.

⁴³ So sind etwa Aussehen und Beschaffenheit der Dokumente für Kraftfahrzeuge auf europäischer Ebene geregelt und können nicht national verändert werden.

hende Entscheidungskonstrukt ist in dieser Arbeit als Fachentscheidungssystem bezeichnet. Ohne den Zugang zu diesem Ort der Entscheidung können Veränderungen kaum durchgesetzt werden. Denn nur wer Zugang hat, kann Themen auf die Agenda setzen und darüber entscheiden lassen. Der Zugang ermöglicht zudem, in den Verhandlungsarenen direkt Einfluss zu nehmen, beispielsweise durch politische Tauschgeschäfte. Mit dem Zugang ist somit eine wichtige Voraussetzung vorhanden, Präferenzänderungen der anderen Beteiligten zu erreichen und damit Zustimmung für eigene Projekte zu erlangen.

Der Zugang für Außenstehende ist aber schwierig. Aus der institutionellen

scheidungssystem könnte dazu beitragen, das „belief-system“ der Fachseite rechtzeitig zu erkunden und die Innovationshöhe auf die Kapazitäten im Fachinnovationssystem abzustimmen. Konflikte wären so im Vorwege zu reduzieren oder zumindest in ihrem Auftreten besser zu steuern.

Die bisherige Sicht auf die Gestaltung von E-Government-Prozessen ist damit zu eng. Nicht nur Informationstechnologie, Mensch und Organisation – wie schon in der Phase Ideenfindung angesprochen – sind einzubeziehen, sondern auch die Normsetzung ist ein erforderlicher und mächtiger Designbestandteil. Die damit verbundenen Mechanismen – etwa der Referentenentwurf – zwingen dazu, schon frühzeitig sehr konkret zu werden. Dem

der Fallanalyse wurde deutlich, dass es aber noch weiterer „Zutaten“ bedarf. Im Vordergrund steht zunächst die Feststellung, dass eine Reform nicht angeordnet werden kann. Stattdessen sind bei Bundesländer-Projekten mehr als 100 ministerielle Mitarbeiter von der Idee zu überzeugen und über institutionelle Gremien formal in die Entscheidung einzubeziehen. Ausgangspunkt für die notwendige Zustimmung – den Policy-Wandel – sind Lernprozesse. Entscheidend für Effektivität und Effizienz der Lernprozesse ist, worauf diese sich konzentrieren. Betreffen die Ideen festgefügte Bereiche im „belief-system“, ist eine Veränderung eher unwahrscheinlich. Zielführender ist es, sich auf die eher veränderlichen Bereiche zu konzentrieren. Hier ist im Vorwege eine Erkundung der „cognitiv-map“ der Fachakteure – wie in der Phase Ideengenerierung beschrieben – zu durchlaufen. Nachdem Bereiche identifiziert wurden, die einer Änderung eher zugänglich sind, können die erforderlichen Lernzyklen darauf bezogen durchgeführt werden. Die Gestaltung der Rahmenbedingungen und insbesondere des Inhalts sind dabei anspruchsvoll.

»Netzartige Strukturen erfordern ein darauf bezogenes Innovationsmanagement.«

Analyse hat sich gezeigt, dass nur mit hoher politischer Aufmerksamkeit und geschickter Verhandlung diese Zugangsbarriere überwunden werden kann. Hier empfiehlt es sich, schon in der Projektinsetzung institutionalisierte Strukturen zu beschließen, die einen dauerhaften Zugang für die notwendigen Diskussionen ermöglicht. Um das Ressortprinzip und damit ein fast unveränderliches „core-belief“ der Fachseite nicht zu belasten, sollte die Federführung eher aus dem Fachbereich kommen und durch Akteure aus dem E-Government-Bereich ergänzt werden. Aus einer solchen Konstellation kann ein Promotorenengpass entstehen, das die Reform konstruktiv vorantreibt (=Institutionalisierte Reformverbund).

Aus der Analyse wurde weiterhin deutlich, dass die Phase Zugang nicht in einer starren Reihenfolge mit den anderen Phasen steht. Der Zugang könnte genauso vor oder während der Ideenfindung erfolgen. Ein frühzeitiger Zugang zum Fachent-

Grunde nach muss das neue Verfahren schon sehr detailreich geplant sein, um die Gesetzesfolgenabschätzungen durchführen zu können. Es ist auch aus diesem Grunde zu kurz gegriffen, E-Government auf die Infrastrukturebene zu reduzieren.⁴⁴ Handlungslogischer und effizienter ist es, auf der Ebene der Normsetzung anzusetzen und zu erkunden, ob und inwieweit Prozesse überflüssig werden oder zumindest (auch ohne Technik) einfacher gestaltet werden können. Denn staatliche Akteure verfügen im Gegensatz zu Unternehmen über Normsetzungsmacht und damit über eine zusätzliche Steuerungsdimension.

Phase 3: Ideendurchsetzung

Neben der Phase Zugang wird auch die Ideendurchsetzung in der Literatur wenig thematisiert. In der Regel werden Ideen als selbstverwirklichend angesehen, insoweit eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz den notwendigen Auftrieb verschafft.⁴⁵ In

Inhaltlich geht es darum, einen neuen Verwaltungsprozess so zu beschreiben, dass er im Fachentscheidungssystem zustimmungsfähig wird. Dazu sind alle maßgeblichen Auswirkungen auf die betroffenen Zielgruppen, etwa im Rahmen eines Referentenentwurfs oder in einer Verwaltungsvereinbarung, zu beschreiben. Im Idealfall werden dadurch Wissensdefizite der Beteiligten so abgebaut, dass einem neu gestalteten Verwaltungsprozess zugestimmt werden kann. Doch aufgrund der Hyperinterdependenz der Zieldimensionen ist es kaum möglich, ein Ausgangszenario – also den Startpunkt der Diskussion – zu finden. Die Gestaltung bezieht sich zum einen auf die zueinander in Abhängigkeit stehenden Steuerungsebenen Recht, Technik, Organisation und Finanzen. Zum anderen hat jede Veränderung dieser Ausgangsparameter unterschiedliche Wirkungen auf die Di-

⁴⁴ Siehe etwa Köhl et al. 2014, S. 16ff. zum Dreischichtenmodell.

⁴⁵ Siehe etwa Magerkurth/Muschter 2010, S. 37ff.

mensionen Sicherheit, Kosten(-verteilung), Zustimmungsfähigkeit, Anschlussfähigkeit und Akzeptanz. In der Folge ist eine Vielzahl von Szenarien zu bilden. Dabei können schon kleine Veränderungen im Verfahrensablauf unvorhergesehene und umfangreiche Änderungen in verschiedenen Dimensionen nach sich ziehen. Zudem müssen oftmals weitere Politikfelder und Rechtgebiete einbezogen werden. Mit zunehmendem Innovationsgrad erhöht sich der Aufwand dann prohibitiv, weil die Anzahl betroffener öffentlicher und privater Organisationen und Rechtsgebiete steigt. Wechselwirkungen nehmen dadurch exponentiell zu und sind immer schwerer einzuschätzen.

Um den Aufwand zu begrenzen, ist eine „Henne-Ei“-Problematik zu lösen: Einerseits werden Beschlüsse im Fachentscheidungssystem regelhaft erst dann gefasst, wenn die Auswirkungen umfassend beschrieben sind. Andererseits sind schon im Vorwege und auch unter Unsicherheit Festlegungen zu treffen, um so die Alternativenbildung und damit den Aufwand zu begrenzen. Diese Problematik kann gemildert oder gelöst werden, wenn das Konzept für das neue Verfahren im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit immer weiter im Detail ausgearbeitet wird. Dabei sind in einem iterativen Prozess neue Informationen einzusteuern, um so die Entscheidungsunsicherheit der Fachakteure zu verringern. Als sinnvolles Vorgehen hat es sich gezeigt, für diese anspruchsvolle Aufgabe ein interdisziplinäres Team aus Juristen, IT-Spezialisten, Wirtschaftsfachleuten und Verwaltungsspezialisten aufzustellen, die zügig unterschiedliche und auch komplizierte Lösungsszenarien entwickeln und bewerten können. Die inhaltlich so unterlegten Lernzyklen werden – so die Erkenntnis in den Fällen – aber nur dann akzeptiert, wenn sie sich an den Spielregeln und Lernmustern der Fachseite orientieren. Dazu gehören zum einen die Nutzung einer anerkannten Bewertungsgrundlage für die Folgenabschätzung, etwa der Referentenentwurf (Kfz-Wesen) oder die Verwaltungsvereinbarung (VEMAGS). Anhand dieser Instrumente sind die finanziellen, rechtlichen, organisatorischen, technischen und institutionellen Wirkungen der Reformbetroffenen – Bürger und Verwaltung – aufzuzeigen. Zum anderen

müssen diese Bewertungen innerhalb des Fachentscheidungssystems zur Kenntnis genommen werden, ansonsten entwickeln sie keine Entscheidungsbedeutung.

Bezogen auf die Rahmenbedingungen für die Lernprozesse bieten sich professionelle und angeleitete Diskussionen in einem weitgehend neutralen Kontext an. Konkret: Es sind ausreichend Ressourcen für Reisen, Räume und Moderatoren zur Verfügung zu stellen, damit die Innovationsidee bei den Fachentscheidern im Alltagsgeschäft nicht nach „unten“ rutscht. Gezielt unterstützen können die

räume und die Hyperinterdependenz aufnehmen zu können. Zu den inhaltlichen Aufgaben des Innovationsmanagements gehören die Erkundung von Kernüberzeugungen der Entscheidungsakteure, die Analyse des Entscheidungs- und des Innovationssystems und die Reduzierung von Informationsdefiziten innerhalb professioneller Lernforen. Für diese Aufgaben ist es erforderlich, über angemessene Ressourcen und insbesondere über ein gleichermaßen interdisziplinäres wie qualifiziertes Projektteam zu verfügen. Eine der anspruchsvollsten Aufgaben ist es, den Zugang zu den Entscheidungsträgern her-

»Die Vorstellung, eine gute Idee setzt sich durch, wenn sie Nutzen bringt, hat sich als naiv erwiesen.«

Modernisierungsakteure den Lernprozess auch, indem sie Geld und Personal für die Prototypenentwicklung und die Folgenabschätzung zur Verfügung stellen. Für zeitnahe Ergebnisse bietet es sich zudem an, neue Prozesse und dazugehörige Technologien parallel zu entwickeln und durch Einbinden von Lead-Usern⁴⁶ in Erprobungsbereichen zu testen.⁴⁷ Die frühzeitige Erkundung des Fachinnovationssystems erleichtert dabei die Einschätzung, wann und wo Unterstützung erforderlich und sinnvoll ist.

Zusammenfassung

Damit E-Government-Vorhaben nicht sofort scheitern, sind die ersten drei Innovationsphasen als entscheidende Vorbereitung für die Ideenumsetzung zu sehen. Ein Projektmanagement, das sich an starren Termin- und Meilensteinplänen orientiert, ist dazu eher ungeeignet. Stattdessen sollten die Projektverantwortlichen innerhalb der Zielvorgaben große Handlungsräume erhalten, um damit die entstehende Kontingenz aufgrund der langen Projektzeit-

zustellen. Resultat dieser Aufgabe sollten institutionalisierte Entscheidungsstrukturen im Fachentscheidungssystem sein. Für diesen Prozess ist die starke Unterstützung politisch verankerter Promotoren hilfreich. Die Projektleitung sollte daher einen direkten und schnellen Zugang zu diesem Promotorenkreis haben, um angemessen und zügig reagieren zu können.

Nicht im Fokus stand die Frage, ob und inwieweit der Service auch nachgefragt wird. Einen Blick darauf wirft zwar die Folgenabschätzung mit den Abschnitten Bürokratiekosten und Effizienz. Es spricht aber einiges dafür, dass es für den Bürger insbesondere der einfache Zugang zu den Verfahren sein wird, der über de-

⁴⁶ Vgl. Hipp et al. 2007, S. 423.

⁴⁷ Beispiel ist der Fall Kfz-Wesen II. Zur Erprobung, Gestaltung und Informationsgewinnung wurden die Audi AG, der Technische Überwachungsverein-Süd und die Stadt Ingolstadt bei der Entwicklung der neuen Stempelplaketten einzubezogen und lieferten dabei wichtige Erkenntnisse für die Prozess- und Materialgestaltung.

ren Nutzung und weiteres Schicksal entscheidet. Zugangshürden, die aus Sicherheitsgründen sehr sinnvoll sein können, schmälern oftmals die einfache Nutzung. Hier sind Kompromisse erforderlich.

Literatur

- Benz, A. (2003): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Renate Mayntz (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden; Festschrift für Fritz W. Scharpf. Unter Mitarbeit von Fritz W. Scharpf. Frankfurt/Main, S. 205-238.
- Beyer, L. (1986): Wandel der Strategien und Kontinuität der Folgeprobleme. Automation im Einwohnerwesen. In: Grimmer, K. (Hrsg.): Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen. Handlungsstrategien ohne Politik. Basel, S. 122-232.
- Braudel, F. (1977): Geschichte und Sozialwissenschaften – die „longue durée“. In: Honegger, C./Bloch, M.L.B. (Hrsg.): Schrift und Materie der Geschichte. Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse. 1. Aufl. Frankfurt/Main, S. 47-85.
- Brüggemeier, M. (2006): Electronic Government als Katalysator für öffentliche Leistungsnetzwerke. Gestaltungsoptionen für den kooperativen und gewährleistenden Staat. In: Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik, S. 303-320.
- Brüggemeier, M./Dovifat, A. (2005): Analyse von Innovationsprozessen im E-Government. In: Wirtschaftsinformatik : WI ; Organ der Fachbereichs Wirtschaftsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Wissenschaftlichen Kommission Wirtschaftsinformatik im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. 47, S. 347-355.
- BSL (2003b): Machbarkeitsstudie für ein Metropolregion-Netz zur Vernetzung der Verwaltungen in der Metropolregion Hamburg. Abschlussbericht an die Metropolregion Hamburg. Bergheim. Online verfügbar unter http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2010/4748/pdf/e_government_studie.pdf, zuletzt geprüft am 24.3.2014.
- Bundesrat (2014): Der Internet-Auftritt der Innenministerkonferenz. Hg. v. Referat P. 4. Presse Öffentlichkeitsarbeit Besucherdienst Bundesrat. Online verfügbar unter http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html;jsessionid=C6E930002F03AFAE6F311D583E117AoE.2_cid339, zuletzt geprüft am 2.5.2014.
- Deutscher Bundestag (2006): Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006. Fundstelle: Bundesgesetzblatt I Seite 1866.
- Doz, Y. (1996): The evolution of cooperation in strategic alliances: Initial conditions or learning processes?, in: Strategic Management Journal 17 (special issue), S. 55-83.
- Freeman, C. (1987): Technology policy and economic performance. Lessons from Japan. London.
- Giddens, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 3. Aufl. Frankfurt am Main.
- Granovetter, M.S. (1973): The strength of weak ties. In: The American journal of sociology : AJS 78 (6), S. 1360-1380.
- Hauschildt, J./Salomo, S. (2011): Innovationsmanagement. 5. Aufl. München.
- Henneke, H.-G. (2011): Wer der Bestellung zustimmt, muss sie adressieren und bezahlen. In: DVBL 126 (3), S. 125-134.
- Herstatt, C. (2007b): Bedeutung und Charakteristika der frühen Phasen des Innovationsprozesses. In: Herstatt, C./Verworn, B. (Hrsg.): Management der frühen Innovationsphasen. Grundlagen – Methoden – Neue Ansätze. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 3-19.
- Hipp, C./Herstatt, C./Husmann, E. (2007): Besonderheiten von Dienstleistungsinnovationen – eine fallstudiengestützte Untersuchung der frühen Innovationsphasen. In: Herstatt, C./Verworn, B. (Hrsg.): Management der frühen Innovationsphasen. Grundlagen – Methoden – Neue Ansätze. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 406-427.
- Jahn, D. (2011): Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden.
- Köhl, S./Lenk, K./Löbel, S./Schuppan, T./Viehstädt, A.-K. (2014): Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government. Berlin.
- Konzendorf, G. (2011) Gesetzesfolgenabschätzung in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, Wiesbaden, S. 135-143.
- Magerkurth, J./Muschter, S. (2011): Große IT-Projekte mit Erfolg managen in Verwaltung & Management 17 (1), S. 45-49.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., S. 39-72.
- Moldaschl, M. (2006): Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities. Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative. In: Conrad, G./Schreyögg, P. (Hrsg.): Management von Kompetenz. 1. Aufl. Wiesbaden, S. 1-36.
- Pappi, F. U. (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, S. 84-96.
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen.
- Scharpf, F. W. (2000/2006): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. Wiesbaden.
- Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Regensburg.
- Schliesky, U./Schulz, S.E. (2010): Wesentliche Erfolgs- und kritische Faktoren staatlicher Innovationsprozesse. In: Schliesky, U. (Hrsg.): Staatliches Innovationsmanagement. Kiel, S. 77-134.
- Schuppan, T. (2011): Informatisierung der Verwaltung. In: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl. Wiesbaden, S. 269-278.
- Schwaninger, M./Körner, M. (2001): Systemisches Projektmanagement. Ein Instrumentarium für komplexe Veränderungs- und Entwicklungsprojekte. St. Gallen.
- Schwaninger, M./Körner, M. (2005): Integratives Management von Organisations- und Veränderungsprojekten. St. Gallen.
- Sydow, J. (2003): Dynamik von Netzwerkorganisationen – Entwicklung, Evolution, Strukturierung. In: Die Gestaltung der Organisationsdynamik. Stuttgart, S. 327-356.
- Thom, N./Grochla, E. (1980): Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements. 2. Aufl. Königstein/Ts.
- Tsebelis, G. (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science 25, S. 289-325.
- VEMAGS (2014a): Informationen. Hg. v. Hessen Mobil und Straßen- und Verkehrsmanagement. Online verfügbar unter <http://www.vemags.de/informationen/>, zuletzt geprüft am 2.5.2014.
- Verworn, B./Herstatt, C. (2007): Bedeutung und Charakteristika der frühen Phasen des Innovationsprozesses. In: Herstatt, C./Verworn, B. (Hrsg.): Management der frühen Innovationsphasen. Grundlagen – Methoden – Neue Ansätze. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 3-19.
- Wiesenthal, H. (2002): Reformakteure in der Konjunkturkasse – Zur gegenläufigen Entwicklung von theoretischem „Wissen“ und praktischem Wollen. In: Nullmeier, F./Saretzki, T. (Hrsg.): Jenseits des Regierungsalltags – Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt a. M./New York, S. 57-83.
- Wimmer, M./Traunmüller, R./Lenk, K. (2001): Prozesse der öffentlichen Verwaltung: Besonderheiten in der Gestaltung von E-Government. In: Horster, P. (Hrsg.): Elektronische Geschäftsprozesse. [Grundlagen, Sicherheitsaspekte, Realisierungen, Anwendungen]. Höhenkirchen, S. 436-445.