Transferstrategien zur Wiederverwendung und Verbreitung von E-Government-Lösungen

Moreen Stein

*Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik und Electronic Government,
Universität Potsdam*

1 Einleitung

Verwaltungsmodernisierung durch E-Government wird derzeit innerhalb vielfältiger Strategien und Projekte verfolgt. Trotzdem konnten die drei wesentlichen Ziele Qualitätsverbesserung, Kostensenkung und Beschleunigung noch nicht in befriedigendem Maß erlangt werden. Ursache dafür sind auch die isoliert voneinander agierenden Projekte und Förderprogramme, die E-Government-Lösungen hervorbringen, ohne die notwendige Integrationsfähigkeit in andere Kontexte zu berücksichtigen. Problematisch ist weniger die technologische Entwicklung leistungsstarker Informationssysteme, sondern der Transfer bestehender Lösungen. Dieser kann zwischen Behörden auf einer föderalen Ebene als horizontaler Transfer wie auch zwischen Behörden verschiedener Ebenen als vertikaler Transfer erfolgen. Betroffen ist ferner 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 (Herborn et al. 2008). Um den notwendigen Transfer realisieren zu können, müssen Strategien zur Verbreitung etablierter E-Government-Lösungen existieren. Dieser Beitrag zeigt mögliche Transferstrategien auf.

2 Transfer zur Überwindung von isolierten und redundanten E-Government-Lösungen

In Abgrenzung zum Begriff der Diffusion, der nach Rogers (1962, S. 76) den Prozess meint, durch den Innovationen durch verschiedene Kanäle innerhalb eines sozialen Systems kommuniziert werden und der auf der freiwilligen Übernahme einer Neuerung basiert (Adoption), bezieht sich der hier verwendete Transferbegriff auf jegliche Übertragungsprozesse. Die Art der Übertragung bleibt offen, kann also auch durch Zwang erfolgen (Holzinger et al. 2007, S. 16f). Die Diffusion

von E-Government-Systemen wurde bereits vereinzelt untersucht. Im Fokus standen jedoch bürgerbezogene Adoptionstreiber, also zum Beispiel die Frage, warum Bürger ein E-Government-Angebot nutzen oder nicht (Carter 2008; Hafedh 2006). Weitere Studien befassen sich mit der Diffusion von E-Government gemessen am E-Government-Reifegrad verschiedener Gebietskörperschaften (Wohlers 2009; Ferro et al. 2007). Die hier beschriebene Arbeit adressiert jedoch Prozesse zur Übernahme bestehender Lösungen. Hierzu existieren fallstudienbasierte Arbeiten für Japan und die Niederlande (Korteland und Bekkers 2007; Niehaves 2007). Korteland und Bekkers identifizieren für die Verbreitung einer Lösung zur SMS-Benachrichtigung der Bevölkerung durch die Polizei konkurrierende Lösungen als zentralen Diffusionshemmer. Niehaves beschreibt unter Anderem die Multiplikatorfunktion der japanischen Zentralregierung bezüglich der Verbreitung von regional entwickelten E-Government-Lösungen. Ziel der hier beschriebenen Arbeit ist es, transferfördernde wie auch -hemmende Faktoren zu identifizieren, um auf dieser Basis je nach vorliegenden Rahmenbedingungen spezifische Vorgehensweisen für den Transfer empfehlen zu können. Die Arbeit beruht auf einem explorativen Vorgehen und nutzt qualitative Methoden. Verschiedene Transferaktivitäten werden im Rahmen von Fallstudien herangezogen, um erfolgreiche Transferarten identifizieren können. Dies erfolgt unter Bezugnahme auf bestehende Kategorien der Innovationsdiffusion und Politikdiffusion. Ziel ist es schließlich, Handlungsempfehlungen für potenzielle Sender oder Intermediäre im Transferprozess 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. Sender im Transferprozess sind öffentliche Verwaltungen, z. B. Bundesbehörden, Landesbehörden und Kommunalbehörden, die eine Lösung verbreiten wollen. Verwaltungen können außerdem als Intermediär fungieren, ebenso Forschungseinrichtungen, Berufskammern oder auch Dachverbände. Intermediäre nehmen auf den Transferprozess Einfluss. Sie vermitteln zwischen Sender und Empfänger im Transferprozess.

2.1 Kaleidoskop der E-Government-Lösungen

Verwaltungs eigene 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 (Becker et al. 2007; Bieler und

Schwarting 2007; Scheer et al. 2003). 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. Auf diese Weise werden Ressourcen zur Entwicklung gleicher oder ähnlicher Lösungen verschwendet. Die Übertragbarkeit von Lösungen erfährt kaum Berücksichtigung. Dies betrifft sowohl die Entwickler als auch potenzielle Empfänger der Lösungen. Darüber hinaus entsteht auch eine eingeschränkte Zugänglichkeit und Nutzbarkeit durch je Verwaltungseinheit unterschiedliche Vorgänge und Oberflächen trotz gleicher oder ähnlicher Leistungserstellung. Dies betrifft zum Beispiel Unternehmen, die in verschiedenen Gemeinden Niederlassungen gründen und betreiben. Eine weitere, schwerwiegendere Folge der Lösungsvielfalt ist der Einsatz isolierter Systeme, die nicht in ausreichendem Maß interoperabel sind, was zu aufwändigen Standardisierungsbemühungen führt. Beispiele hierfür bilden die Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen (SAGA) und die Aktivitäten der OSCI-Leitstelle (Online Service Computer Interfaces). Maßnahmen für den Transfer von Lösungen könnten dieser Entwicklung frühzeitig entgegenwirken.

2.2 Transferstrategien

Transferstrategien umfassen Maßnahmen, durch die das Transferziel, nämlich eine E-Government-Lösung zu verbreiten, unter spezifischen Rahmenbedingungen erreicht werden kann. Diese Auffassung folgt der Strategieform „Plan“ nach Mintzberg (Mintzberg 1987, S. 11f.). Auf der Basis von Erkenntnissen aus der Innovationsforschung und der Forschung über Politikdiffusion wie auch anhand einer Vorstudie wurden sechs grundsätzliche Transfertreiber identifiziert. Als Vorstudie wird eine Online-Befragung von September 2007 bis Oktober 2008 herangezogen, im Rahmen derer E-Government-Akteure aus Ländern und Kommunen zu ihren E-Government-Projekten und den Initiatoren und Treibern befragt wurden. Von über 600 angeschriebenen Verwaltungen im gesamten Bundesgebiet haben 73 an der Befragung teilgenommen, von den 17 auf Landesebene agieren. Die Befragung ist nicht repräsentativ. Letztlich wurden als mögliche Transfertreiber die Kategorien Leuchtturmwirkung, Kooperation, Standardisierung, Verbindlichkeit, Zentralität sowie Wettbewerb identifiziert. Wird ihre Effektivität hinsichtlich des Transfererfolgs in Fallstudien bestätigt, gehen aus ihnen Transferstrategien hervor, die konkrete Maßnahmen benennen.

Die Erhöhung der *Öffentlichkeitswirksamkeit* von E-Government-Lösungen, zum Beispiel in Form von Print- und Onlinemedien bildet eine mögliche Transferstrategie. Durch sie erhalten angewandte E-Government-Systeme eine Leuchtturmwirkung, sie zeigen sich wahrnehmbar und greifbar (Rogers et al. 2005, S. 4).

Ferner wirkt auch *Kooperationen* zwischen Verwaltungen transferfördernd. Die Verbesserung der kommunikativen Vernetzung der Akteure, zum Beispiel durch

themenspezifische Gremien, wird bei der Diffusion von Politikinhalten als treibender Faktor bewertet (Busch und Jörgens 2007, S. 76ff.). Der stattfindende fachliche Austausch hat eine transferierende Wirkung. Kooperationen sind durch den gemeinsamen Einsatz von Ressourcen und das Teilen der erzielten Ergebnisse oder den Tausch von Leistungen gekennzeichnet (During 2006, S. 11). Sie können sehr verschieden gestaltet werden. Grundlage für diese Gestaltung bilden Kooperationsverträge, jedoch bestehen auch zahlreiche informelle Kooperationen zwischen einzelnen Akteuren oder Verwaltungseinheiten. Arbeitsgemeinschaften, eine Zusammenarbeit in Gesellschaftsformen, Zweckverbände bis hin zu Verwaltungsgemeinschaften und -verbänden stellen Formen mit höherer Verbindlichkeit dar (Hanken 2006). 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.

Durch die Verbreitung von *Standards* werden Lösungen vorgegeben, wodurch eine transferierende Wirkung erzielt wird. Die zu übertragende Lösung wird durch Standards beschrieben und lässt sich für neue Kontexte anpassen (Rogers et al. 2005, S. 4). Es wird durch die Umwandlung einer spezifischen Lösung in ein abstraktes Modell, das durch Standards beschrieben wird, auch von einer Verbesserung der Diffusionsfähigkeit gesprochen (Busch und Jörgens 2007, S. 76ff.). Der Transfergegenstand kann einen allgemeinen Rahmen geben, ähnlich wie bei den SAGA-Inhalten, oder Lösungen im Detail beschreiben (zum Beispiel die Prozess- und Informationsmodelle XMeld im Meldewesen). Standards können ferner verbindlich vorgeschrieben werden, wobei ihre Nichteinhaltung zu Sanktionen führt. Ebenso gibt es jedoch auch Standards, die nur empfohlen werden. Vielleicht entstehen bei Nichteinhaltung jedoch trotzdem Nachteile, was zu einer Quasi-Verbindlichkeit führt. Dies kann auftreten, wenn eine Integration in Fachverfahren anderer Verwaltungen nur bei Einhaltung der empfohlenen Standards möglich ist.

Weiter können E-Government-Lösungen oder bestimmte Zielzustände, wie bei der EU-Dienstleistungsrichtlinie, auch verbindlich vorgegeben werden. Als Übernahmemechanismus wirkt hier *Zwang* (Busch und Jörgens 2007, S. 76ff.). Zwar wird im Fall der Dienstleistungsrichtlinie die genaue Ausgestaltung, zum Beispiel des einheitlichen Ansprechpartners, nicht beschrieben, seine Funktionalität ist durch die Richtlinie jedoch weitgehend vorgeschrieben. Es handelt sich gleichzeitig um einen Standardisierungsprozess, da bestimmte Eigenschaften der Lösung fest definiert sind. Auf diese Weise können die Lösungskomponenten abgeleitet werden und es entstehen EU-weit ähnliche Strukturen (Barthel 2001). Redundante Entwicklungsbemühungen können jedoch auf Grundlage der offenen Beschreibung der Lösung nicht vermieden werden. Es zeigt sich ein aufwändiger Entwicklungsprozess in den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Zentralität fokussiert die Bündelung des Übertragungsweges. Einzelne Organisationen können hier als Multiplikator wirken (Nichaves 2007). Dies können Ver-

waltungen sein, aber auch übergreifende Organisationen, Forschungseinrichtungen oder private Unternehmen. Sogenannte Diffusionsagenten beschleunigen die Verbreitung einer Lösung indem Informationsflüsse organisatorisch verankert und verstetigt werden (Busch und Jörgens 2007, S. 76ff). Über Intermediäre kann auch inhaltlich Einfluss genommen werden. Beispiele im Kontext von E-Government sind unter Anderem die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, das Bundesministerium des Innern.

Schließlich hat auch *Wettbewerb* unter den Verwaltungen eine transferierende Wirkung. Wettbewerb stößt dabei strategisches Handeln an, um Standortbedingungen zu verbessern (Busch und Jörgens 2007, S. 76ff). Unabhängige Organisationen, wie zum Beispiel Forschungseinrichtungen und Verbände, informieren über etablierte Lösungen und betreiben vergleichende Evaluationen, erstellen Benchmarking-Studien und Rankings. Dies kann dazu führen, dass E-Government-Projekte führender Verwaltungen adaptiert werden. Wettbewerbe sollen marktähnliche Mechanismen erzeugen und erfolgreiche Lösungsansätze verbreiten. Dies wird auch durch die eng mit Wettbewerben verbundene Öffentlichkeitswirksamkeit erreicht. 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.

Die Beispiele zur EU-Dienstleistungsrichtlinie und zu SAGA zeigen, dass sich tatsächlich ablaufende Transferprozesse kaum einer einzigen Kategorie eindeutig zuordnen lassen. Vielmehr ist es notwendig, auch Mischtypen erfassen zu können. Dies wird über ein Ordnungssystem realisiert, das die vorgestellten Transferarten durch Merkmale unterscheidet. Die einzelnen Merkmale werden jeweils auf einer fünfstufigen Skala bewertet. Je höher der Wert ist, umso stärker ist das jeweilige Merkmal ausgeprägt. Zum Beispiel wird mit SAGA eine Standardisierungsstrategie verfolgt, die auf der Kooperation von verschiedenen Akteuren beruht, die unter anderem aufgrund der Verfügbarkeit im Internet auch öffentlichkeitswirksam ist und sich für Bundesbehörden als verbindlich darstellt. Abbildung 1 zeigt SAGA als konkrete Transferinitiative im beschriebenen Ordnungssystem. Es handelt sich zwar offensichtlich um eine Standardisierung, allerdings lässt die Lösungsbeschreibung einige Freiräume zur Ausgestaltung einer konkreten Lösungsinstanz. Daher wurde das Merkmal Standardisierung mit der Ausprägung 3 belegt. Die Verbindlichkeit von SAGA beschränkt sich auf Bundesbehörden und wird darüber hinaus durch verschiedene Formulierungen im Abschnitt 2.4.6 der Version 4.0 über die Konsequenzen bei Nicht-Konformität geschwächt (Bundesministerium des Innern 2008). Daher wird das Merkmal Verbindlichkeit mit 1 bewertet.

Abbildung 1: Visuelle Darstellung des Ordnungssystems für Transferinitiativen am Beispiel von SAGA

Über die zu Grunde liegende Transferkategorie hinaus können Transferinitiativen oder -prozesse weitere Eigenschaften haben, die sich auf den Transfererfolg auswirken können. Daher müssen sie über Attribute genauer beschrieben werden. Nur so kann später ihre Effektivität bezogen auf den Transfererfolg bewertet werden. Ein Attribut bildet zunächst die Transferrichtung. Sie beschreibt, ob der Transferprozess innerhalb einer föderalen Ebene oder ebenenübergreifend abläuft. Zum Beispiel kann ein Land Transferender 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 und Empfängers mehrere Einheiten eingeschlossen? Darüber hinaus sind auch rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. Vergaberecht), akteursbezogene Einflüsse (z. B. fehlende Kompetenzen), politische Faktoren (z. B. Parteipolitik) oder Dritte als mögliche Einflussnehmer (z. B. Softwareanbieter) zu nennen. Diese Attribute beschreiben neben den angewandten Transferkategorien (Standardisierung, Öffentlichkeitsarbeit usw.) weitere Faktoren, die den Transfererfolg maßgeblich beeinflussen können. Diese Einflussfaktoren müssen bei der Formulierung der Transferstrategien als Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

3 Lösungsbezogene Faktoren für den Transfererfolg

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. Gegenüber dem abzulösenden System muss sich die Vorteilhaftigkeit der Neuerung zeigen (Rogers

et al. 2005, S. 4). 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. Rogers et al. (2005, S. 4) beschreiben diese Eigenschaft mit der Kompatibilität mit Existierendem.

3.1 Transferwürdigkeit

Die Transferwürdigkeit beschreibt die potenziell zu erreichenden Verbesserungen, vor allem bezogen auf die Faktoren Kosten, Zeit und Qualität auf Seiten des Leistungserstellers wie auch des Empfängers. Kriterien für die Messung der Güte von E-Government-Lösungen lassen sich aus Verfahren der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ableiten, da hier sowohl Kosten, Zeitersparnisse und bei einigen Verfahren auch Qualitätsmerkmale analysiert werden (Wolf und Krcmar 2005, S. 342). Die WiBe (aktuelle Version 4.1, herausgegeben von der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung) umfasst zum Beispiel monetäre Kriterien als auch externe Effekte sowie die qualitativ-strategische Bedeutung und die Dringlichkeit des Lösungseinsatzes (KBSt 2007). Auf diese Weise können Indikatoren wie Ergonomie, Datenschutz und -sicherheit, Stabilität, Service- und Imageverbesserung und die Beschleunigung von Prozessen betrachtet werden. Es ergibt sich ein umfangreiches Bild zur Transferwürdigkeit einer E-Government-Lösung.

Die vorgestellten Kriterien bilden eine Auswahl des Kataloges zur Messung der Transferwürdigkeit. Die notwendigen Daten werden durch Inhaltsanalysen (zum Beispiel Dokumentationen der Lösung) und ergänzende Interviews mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern und Lösungsanbietern erhoben. Zusammenfassend beschreibt der Faktor Transferwürdigkeit die Güte einer Lösung.

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 (Andresen 2006). 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 zehn Indikatoren, die sich sowohl aus der Fabrikplanung als auch aus natürlichen Systemen ableiten lassen (Gronau 2006). Dies sind Skalierbarkeit, Modularität, Verfügbarkeit (zeitlich und örtlich), Interoperabilität,

Selbstorganisation, Selbstähnlichkeit, Strukturelle Analogie, Redundanz, Diversität und Wissen.

Skalierbarkeit umfasst zum Beispiel die Frage, ob die maximale Fallzahl bei Anwendungen geändert werden kann und inwiefern ein Vorgehen zur Erweiterung der Fallzahl existiert. Der Indikator Modularität adressiert die Abbildung von einzelnen Funktionen in Module. Über den Indikator Verfügbarkeit wird erhoben, ob die einzelnen Funktionen der E-Government-Lösung zeitlich und örtlich jederzeit zugänglich sind. Interoperabilität wird dann bedient, wenn Prozesse medienbruchfrei abgebildet werden können und Standardschnittstellen zur Verfügung stehen. Der Indikator Selbstorganisation beinhaltet unter anderem die Fragen inwiefern sich Nutzeroberflächen an externe Rahmenbedingungen anpassen und ob Diagnosewerkzeuge zur Verfügung stehen. Diversität sichert Funktionen des Systems über verschiedene Mittel. Dies wird zum Beispiel bei der Verwendung des Multikanalansatzes für den Systemzugang gewährleistet. Ist zum Beispiel 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. Der Indikator Wissen adressiert zum Beispiel die Dokumentation der zu transferierenden Lösung. Ohne die Dokumentation wäre eine Übertragung der Lösung in andere Kontexte kaum möglich.

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. Je wandlungsfähiger eine E-Government-Lösung ist, umso leichter lässt sie sich auch in anderen Umgebungen einsetzen, da der Aufwand zur Anpassung geringer ist.

4 Fallbeispiel Mobile Bürgerdienste

Anhand eines Fallbeispiels soll nun eine Transferinitiative zusammenfassend analysiert werden. Neben der zu Grunde liegenden Transferkategorie und der Ausgestaltung des Transferprozesses, werden auch die lösungsbezogenen Faktoren berücksichtigt. Darüber hinaus existiert eine Reihe von weiteren beeinflussenden Faktoren, die weder dem Transferprozess noch der Lösung selbst zugeordnet werden können. Diese werden im Folgenden als externe Faktoren bezeichnet und umfassen rechtliche, akteurs- und organisationsbezogene sowie finanzielle Rahmenbedingungen.

Den Transfergegenstand 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 bür-

gernah gestalten und dem Digital Divide entgegenwirken (Wagnitz 2007). Es 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.

Nach Aussage der Betreiber ist die Unterhaltung eines mobilen Bürgeramtes nicht teurer als der Betrieb eines stationären Amtes (<http://mobued.de>). Für den Bürger ergeben sich jedoch monetäre Vorteile, da die Fahrt zum Bürgeramt entfällt. Darüber hinaus entstehen positive Effekte bezogen auf das Image der Verwaltungen, Schwellenängste werden ggf. abgebaut und die Erreichbarkeit der Bürgerdienste wird grundsätzlich erhöht. Diese Faktoren betreffen die Transferwürdigkeit. Negativ ist mit 12 bis 13 Kilo das Gewicht des Koffers zu erwähnen sowie die im Vergleich zum Arbeitsplatz im stationären Amt kleinen Bildschirme und fehlenden Nummernblöcke auf der Tastatur, wodurch die Ergonomie der Lösung beeinträchtigt wird.

Die Transferfähigkeit der Lösung ist als ausgesprochen hoch zu bewerten. Dies wird durch die Eigenschaften des mobilen Einsatzkoffers gewährleistet. Inhaltlich ist die Lösung auf viele Fachbereiche mit bisher ausschließlich stationären Anlaufpunkten übertragbar. Hier muss jedoch gegebenenfalls die verwendete Software als ein Lösungsmodul ausgetauscht werden. Das Verfahren DIGANT zur elektronischen Antragsbearbeitung für Pässe und Ausweise der Bundesdruckerei erfordert bestimmte Hardwarekomponenten, zum Beispiel Drucker, wodurch die Integrationsfähigkeit in andere IT-Landschaften zunächst leicht behindert werden könnte.

Die Lösung zielte bereits mit ihrer Entwicklung auf einen späteren Transfer ab. MoBüD ist eins von sechs Leitprojekten der Initiative MobilMedia des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Darüber hinaus war die Senatsverwaltung für Inneres Berlin federführend im Bereich "Mobile Government" der Initiative MEDIA@Komm-Transfer. Durch die Bürgernähe der Lösung war auch eine vergleichsweise starke Medienpräsenz gegeben. 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. Die Lösung erzielt bereits im Ausland öffentliche Aufmerksamkeit. Bezogen auf das Ordnungssystem für Transferinitiativen sind die Merkmale Öffentlichkeitsarbeit und Kooperation stark ausgeprägt, wohingegen der Einsatz in keiner Weise verbindlich ist. Bezogen auf den Standardisierungsgrad des Transfergegenstandes liegt ebenfalls eine hohe Ausprägung vor, da die Lösung sehr detailliert beschrieben wird und so die Ableitung von weiteren Lösungsinstanzen erleichtert wird.

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 Vergaberegeln 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. Diese 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 bestimmte Akteurskonstellationen positiv auf den Transferprozess auswirken, dazu gehören zum Beispiel informelle Kontakte.

Insgesamt zeigt sich, dass der Transfergegenstand selbst wie auch die Gestaltung des Transfers maßgeblich zum Transfererfolg beitragen. Die Lösung muss zwar in die bestehende Anwendungs- und Organisationslandschaft integriert werden, das bestehende Kooperationsnetzwerk begünstigt diesen Prozess jedoch. Der Transfer der Lösung wurde frühzeitig bewusst gefördert und gestaltet. Dies sollten Verwaltungen zum einen nutzen. Denn nur durch einen interessierten Empfänger wird der Transfer gelingen. Zum anderen muss die Übertragung von etablierten Lösungen durch gezielte Maßnahmen, wie in diesem Fall beispielhaft beschrieben, fokussiert werden. Eine große Rolle spielen hierfür Intermediäre oder auch Diffusionsagenten, da nicht immer die günstige Lage gegeben ist, dass sich mit Blick auf den Aufwand an ein Einführungsprojekt ein Transferprozess anschließen kann.

5 Ausblick

Der Beitrag zeigt erste 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 zum Beispiel die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, wären bewährte und etablierte Transfermechanismen für eine effiziente Implementierung von Vorteil. Die hier präsentierten Transferkategorien werden anhand individueller Transfer-

prozesse weiter analysiert. Ziel ist es, für spezifische Szenarien geeignete Gestaltungsmittel für die Transferprozesse abzuleiten. Die Szenarien unterscheiden sich mindestens durch die jeweils betroffene föderale Ebene und die Art der E-Government-Lösung. Weitere mögliche Unterscheidungsmerkmale können durch die beschriebenen externen Faktoren, wie zum Beispiel rechtliche oder akteursbezogene Rahmenbedingungen, notwendig werden. E-Government-Akteure, d. h. Verwaltungen und Intermediäre, sollen durch konkret formulierte Strategien befähigt werden, Transferprozesse zu gestalten und so die Wirksamkeit des Transfers zu erhöhen. Lösungen können auf diese Weise mehrfach Verwendung finden.

Literatur

- Andresen K (2006) Design and use patterns of adaptability in enterprise systems. Gito, Berlin.
- Barthel J (2001) Standardisierung von Innovationsprozessen. Möglichkeiten für die entwicklungsbegleitende Koordination. Hampp, München.
- Becker J, Algermissen L, Falk, T (2007) Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management. Springer, Heidelberg.
- Bieler F, Schwarting G (2007) e-Government. Perspektiven, Probleme, Lösungsansätze. Schmidt, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2008) SAGA. Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen. Version 4.0.
http://gsb.download.bva.bund.de/KBSt/SAGA/SAGA_v4.0.pdf. Abruf am 2009-07-01.
- Busch PO, Jörgens H (2007) Dezentrale Politikkoordination im internationalen System. In: Holzinger K, Jörgens H, Knill C (Hrsg) Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, PVS, Sonderheft 38:56-84.
- Carter L (2008) E-Government diffusion. a comparison of adoption constructs. Transforming Government. People, Process and Policy 2(3):147-161.
- During D (2006) Interkommunale Zusammenarbeit als Schlüssel für Innovationen. innovative Verwaltung 10: 11-13.
- Gronau N (2006) Wandlungsfähige Informationssystemarchitekturen. Nachhaltigkeit bei organisatorischem Wandel. Gito, Berlin.
- Hafedh A (2006) Critical factors in the adoption and diffusion of e-government initiatives in Oman, PhD Thesis, Victoria University.

- Hanken C (2006) Interkommunale Zusammenarbeit. In: Wind M, Kröger D (Hrsg) Handbuch IT in der Verwaltung. Springer, Berlin.
- Herborn T, Mondorf A, Mougouie B, Wimmer MA (2008) Semantic Interoperability in the BRITE Project: Ontologies as a Tool for Collaboration, Cooperation and Knowledge Management. In: Meersman R, Tari Z (Hrsg) On the Move to Meaningful Internet Systems. Proceedings of OTM Confederated International Conferences, Mexico.
- Holzinger K, Jörgens H, Knill C (2007) Transfer, Diffusion und Konvergenz. Konzepte und Kausalmechanismen. In: Holzinger K, Jörgens H, Knill C (Hrsg) Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, PVS, Sonderheft 38:11-35.
- KBSt (2007) WiBe 4.1. Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT. Bundesministerium des Innern, Berlin.
- Korteland E, Bekkers V (2007) Diffusion of e-government innovations in the Dutch public sector. The case of digital community policing. In: Information Politiy 12(3):139-150.
- Mintzberg H (1987) The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. California Management Review 30(1):11-24.
- Niehaves B (2007) Public sector innovations and diffusion processes - preliminary results of a qualitative study in Japan. In: Proceedings of Pacific Asia Conference on Information Systems, Auckland.
- Rogers EM (1962) Diffusion of innovations. The Free Press, New York.
- Rogers EM, Medina UE, Rivera MA, Wiley CJ (2005) Complex adaptive systems and the diffusion of innovations. The Innovation Journal 10 (3), Article 30.
- Scheer AW, Kruppke H, Heib R (2003) E-Government. Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung. Springer, Berlin.
- Wagnitz R (2007) M-Government in der Verwaltung: MoBüD - Mobile Bürgerdienste in Berlin. In: Zechner A (Hrsg) Handbuch E-Government. Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.
- Wolf P, Krcmar H (2005) Prozessorientierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für E-Government. WIRTSCHAFTSINFORMATIK 47(5):337-346.