

Gebietsreform im E-Government-Zeitalter

Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene

Tino Schuppan

Dieser Artikel diskutiert den Zusammenhang zwischen E-Government und Gebietsreform bzw. dem äußeren Verwaltungsaufbau. In der allgemeinen Diskussion ist E-Government immer noch häufig auf den elektronischen Zugang begrenzt, so dass Fragen eines strukturellen Wandels noch kaum gestellt werden. Die Hauptargumentation ist, dass E-Government neue Formen vernetzter öffentlicher Leistungserstellung ermöglicht, die zumindest in Ansätzen bereits empirisch sichtbar sind. Solche neuen Formen der vernetzten Leistungserstellung, die mehr Bürgernähe und/oder Kostenreduktion bei der Leistungserbringung sicherstellen, können im Kontext von E-Government zunehmend weltweit beobachtet werden. Es entstehen informatisierte Leistungsnetze, die größere Auswirkungen auf die traditionelle Staatsorganisation haben (können), da sich u.a. Gebietsreformen vermeiden lassen.

Einleitung

Mit E-Government ist im Allgemeinen die Vorstellung verbunden, öffentliche Leistungen über das Internet bzw. auf der Basis des Internets bereitzustellen. Dadurch haben Bürger die Möglichkeit, öffentliche Leistungen unabhängig von örtlichen Restriktionen in Anspruch zu nehmen. Auch wenn diese Entörtlichung der Leistungsabgabe eine ganze Reihe von Vorteilen mit sich bringen kann (z.B. bessere Bürger- bzw. Kundenorientierung), ist sie aus einer Sicht der Verwaltungsmodernisierung nicht ausreichend. Denn selbst wenn alle öffentlichen Leistungen online zur Verfügung stehen, muss das nicht zwangsläufig zu modernisierten Strukturen führen. Erforderlich ist deshalb vielmehr die Einbeziehung der Leistungserstellung, die sich auf der Basis von neuer Informations- und

Kommunikationstechnik (IKT) ebenfalls neu gestalten lässt.

Dabei kann auch die Leistungserstellung zunehmend ortsunabhängig gestaltet werden, so dass eine stärkere Vernetzung möglich wird. Hierin liegt ein wesentliches Modernisierungspotenzial, da Prozesse nicht nur intern, sondern auch organisationsübergreifend in vielfältiger Weise neu gestaltet werden können. Dadurch lassen sich im Vergleich zur entörtlichten Leistungsabgabe erweiterte Effizienz- und Effektivitätspotenziale generieren. Im Ergebnis entstehen organisatorische Leistungsnetze, die erst auf Basis einer neuen IKT ermöglicht werden, weshalb sie auch als so genannte informatisierte öffentliche Leistungsnetze (Informatised Public Service Networks, IPSN) bezeichnet werden können.

Diese neuen vernetzten Formen der Leistungserstellung kollidieren jedoch insofern mit den Grundprinzipien bestehender Verwaltungsstruktur, als diese überwiegend territorial organisiert ist. Nach dem Territorialprinzip führt eine Verwaltungsebene die Aufgaben aus, die sie auch selbst erbringt. Dafür sind entsprechende Mindestgrößen erforderlich, um so die für

eine effiziente und effektive Leistungserbringung notwendige „Betriebsgröße“ zu erreichen. Deshalb gehört es auch nach wie vor zu den verwaltungswissenschaftlichen Kernfragen, was die optimale Größe einer jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft ist.

In Anbetracht der durch IKT ermöglichten Vernetzungsmöglichkeiten stellt sich jedoch die Frage, ob es überhaupt noch einer Gebietsänderung (in der Regel Gebietsvergrößerung) bedarf und was überhaupt eine wünschenswerte staatliche Makrostruktur in Zeiten von E-Government sein könnte. Konkret ist bezogen auf die Kommunalverwaltung zu klären, ob in Anbetracht der neuen Vernetzungsmöglichkeiten Gebietsvergrößerungen zur Erhöhung der Betriebsgröße überhaupt noch angemessen sind. Dieser Aspekt ist besonders für viele kleine Kommunen – auch in anderen europäischen Ländern – relevant, da aufgrund des demographischen Wandels diese sich zunehmend für gezwungen halten, Gebietsvergrößerungen vorzunehmen, um eine effiziente Leistungserbringung zu realisieren.

Bisher sind die Fragen nach der staatlichen Makrostruktur im Kontext von E-Government weder systematisch gestellt worden, noch liegen entsprechende Antworten vor. Die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen der Veränderung der staatlichen Makrostruktur einerseits und E-Government andererseits ist relativ neu. Während sich insgesamt die E-Government-Diskussion häufig sehr einseitig auf informationstechnische Aspekte konzentriert, thematisiert die verwaltungswissenschaftliche Debatte einseitig Organisations- bzw. Struktur Aspekte (z.B. Gebietsgröße), so dass bisher eine integrative Betrachtung fehlt.



Dr. Tino Schuppan

Geschäftsführer des
Institute for eGovernment
(IfG.CC) an der Universität
Potsdam



Anhaltspunkte für neuere Vorstellungen über die Gestaltung der Makrostruktur werden in diesem Artikel in einer governance-bezogenen Sicht dargestellt, wenngleich sie noch keinen Bezug zu den IKT-Möglichkeiten aufweist. Diese Ansätze werden in dem Artikel insofern berücksichtigt, als sie als Grundlage für weitergehende analytische und konzeptionelle Überlegungen im Hinblick auf die Ausprägung und Relevanz von Makrostrukturen unter Berücksichtigung von E-Government erforderlich sind.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Zu Beginn werden die Hauptmerkmale von IPSN kurz dargestellt. Danach werden die neuen öffentlichen Leistungsnetze vor dem Hintergrund der traditionellen Staatsorganisation und aus der Sicht neuer Organisationsmodelle analysiert, die in der Public-Governance-Diskussion bevorzugt werden. Im dritten Abschnitt wird das Ergebnis der Analyse diskutiert und anhand von empirischen Fallbeispielen, die die Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen der kommunalen Verwaltung in Deutschland betreffen, verdeutlicht. Auf der Basis empirischer Daten, die 2007 in Kooperation mit dem Deutschen Landkreistag erhoben wurden, wird aufgezeigt, in welchem Ausmaß die Makrostruktur von der neuen Entwicklung bereits betroffen ist und an welcher Stelle dadurch möglicherweise neue Probleme entstehen. Abschließend werden die analytischen und empirischen Ergebnisse genutzt, um generelle Schlussfolgerungen für die Gestaltung der zukünftigen staatlichen Makrostrukturen zu ziehen.

Formen informatisierter öffentlicher Leistungsnetze

Generell ist das Netzwerkphänomen im Umfeld von Staat und Verwaltung nicht neu und hat im Rahmen der Policy-Forschung bereits in den 90er Jahren vielfach intensiv Beachtung gefunden.¹ Gegenstand der Policy-Forschung sind Netzwerke, bei denen relativ unabhängige staatliche, halb- und nichtstaatliche Akteure in einem Politikfeld (z.B. Arbeit oder Gesundheit) verhandelnd zusammenwirken. Diese Netzwerk- und Steuerungssicht ist jedoch für die unmittelbare operative Leistungsgestaltung, um die es hier geht, nur sehr bedingt geeignet. Denn bei IPSN geht es

um die operative Ausführung der Leistungserstellung (Gestaltung der Betriebsphase) und nicht um ein Agenda-Setting oder um eine Policy-Formulierung. Für IPSN sind der Umwandlungsprozess bzw. die einzelnen Prozessschritte vom Input zum Output und die dafür jeweils zu beteiligenden Akteure bzw. Institutionen unter neuem IKT-Einsatz relevant. Das hat in der bisherigen verwaltungswissenschaftlichen Forschung kaum Eingang gefunden, weshalb sich ein Rückgriff auf betriebswirtschaftliche Literatur anbietet.

In dieser Literatur werden zahlreiche unterschiedliche Formen und Varianten von Netzwerkorganisationen bzw. Formen vernetzter Leistungserstellung diskutiert. Ein weit verbreiteter Organisationsansatz, der explizit den Zusammenhang zwischen

beispielsweise in der Automobilindustrie zu finden, wo Kunden ihr Fahrzeug auf der Basis von Komponenten (so genannten Modulen) individuell zusammenstellen können.

Obwohl diese Ansätze originär für die betrieblich-unternehmerische Leistungsgestaltung entwickelt worden sind, haben sie auch für die Neuorganisation der öffentlichen Leistungserstellung Bedeutung und sind hier bereits empirisch in Ansätzen sichtbar. Übertragen auf die Verwaltung ermöglicht das Konzept einer individualisierten Massenproduktion die Aufrechterhaltung der traditionellen einzelfallorientierten Arbeitsweise bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung. Dafür wird für die öffentliche Leistungserbringung die Trennung zwischen Front und Back Office vor-

»Wie auch immer die Vernetzungsform konkret ausgestaltet ist, im Ergebnis geht es darum, gleichzeitig Kosteneffizienz und Individualisierung zu erreichen.«

IKT-Einsatz und organisationsübergreifender Leistungsgestaltung herstellt, ist das Konzept der Virtuellen Organisation.² Nach Arnold Picot, Ralf Reichwald und Rolf Wigand entstehen Virtuelle Organisationen „durch Vernetzung standortverteilter Organisationseinheiten, die an einem koordinierten arbeitsteiligen Wertschöpfungsprozess beteiligt sind.“³ Dadurch werden Prozesse nicht mehr nur innerhalb einer Organisation, sondern zwischen Organisationen und ggf. sektorübergreifend neu gestaltet. Dabei kann auf Basis neuer IKT sowohl Kostenreduktion als auch Individualisierung bei der Leistungserbringung erreicht werden, da Dezentralisierung und Zentralisierung gleichzeitig stattfinden. Dieses neue Prinzip der Leistungserstellung führt in der Industrie zu einer individualisierten Massenproduktion. Vereinfacht besagt dies, dass zu Preisen einer Massenproduktion eine individualisierte Leistungs- bzw. Produkterstellung möglich ist.⁴ Solche Produktionsformen sind mittlerweile in zahlreichen Industrie- und auch Dienstleistungsbereichen, wie

geschlagen.⁵ Um eine bessere Bürger- bzw. Kundenorientierung zu erreichen, werden öffentliche Leistungen an einem elektronischen und/oder einem physischen Zugangspunkt gebündelt (Front Office). Im Back Office werden die Entscheidungen getroffen sowie IT-Funktionen und Daten bereitgestellt. Ein wesentliches Potenzial von E-Government kann jedoch nur erschlossen werden, wenn Verwaltungsebenen ihre Leistungen durch verwaltungsübergreifende Trennung von Front und Back Office erbringen.⁶

Zu den bekanntesten internationalen Beispielen für eine Front- und Back-Office-Struktur zählt Centrelink in Australien. Dort haben verschiedene Verwaltungs-

1 Vgl. z.B. Kenis/Schneider 1991; Marin/Mayntz 1991; Marsh 1998.
2 Vgl. Davidow/Malone 1992; Byrne et al. 1993; Scholz 1998.
3 Picot et al. 2001, S. 421.
4 Vgl. Piller 2002; Pine 1993.
5 Vgl. Lenk/Traunmüller 2001; Lenk 2004.
6 Vgl. Lenk 2002, S. 94f; Lenk 2004 S. 71f.





ebenen und Organisationen durch neue Formen der Arbeitsteilung einen einheitlichen elektronischen und physischen Zugang zu öffentlichen Leistungen realisiert.⁷ Hier wird die Ubiquität von Daten und Prozessen genutzt, um neue Formen der interorganisatorischen Arbeitsteilung zu realisieren, so dass vernetzte Formen der Leistungserstellung entstehen. Diese neuen verwaltungsübergreifenden Leistungsnetze tragen erheblich zu einer verbesserten Leistungserbringung bei.⁸ Durch die Trennung der Leistungserbringung zwischen verschiedenen Agencies und Bereichen wird gleichzeitig eine Kostenreduktion und eine bessere Bürger- bzw. Kundenorientierung erreicht; es können nicht nur Daten und IT-Funktionen gemeinsam genutzt, sondern auch vollständige Prozesse und Back-Office-Funktionen gebündelt werden. Hieran wird deutlich, dass die

zung von Ressourcen zur Kostenreduzierung und Qualitätssteigerung ermöglicht werden. Im Hinblick auf die Anwendung von Shared Service Centern für die Kommunalverwaltung ist entscheidend, dass durch sie potenziell alle Prozesse, die keinen Ortsbezug erfordern, aus der lokalen Ausführungsverantwortung herausgelöst werden können. Dadurch wird es möglich, Kommunen von allen Aufgaben, die keinen lokalen Bezug haben, zu entlasten.

Wie auch immer die Vernetzungsform konkret ausgestaltet ist, im Ergebnis geht es darum, gleichzeitig Kosteneffizienz und Individualisierung zu erreichen, was nicht länger einen Gegensatz darstellt, wie in der traditionellen Staatsorganisation. Zudem basiert die traditionelle Staatsorganisation auf der Zuweisung umfassender Aufgabenblöcke¹⁰, während die neue, ver-

liche Begründung einer Makrostruktur durch die neue Leistungsstruktur ersetzt bzw. ergänzt werden kann, lassen sich diese auch in Frage stellen sowie ggf. weitere Optionen identifizieren. Dabei wird unter Makrostruktur der gesamtstaatliche Behördenaufbau verstanden (z.B. Anzahl und Größe von Verwaltungsebenen) bzw. der äußere Aufbau der Verwaltung¹² wobei es in diesem Artikel hauptsächlich um die Kommunalverwaltung geht.

Die Darstellung der makrostrukturellen Gestaltungsansätze erfolgt aus zwei zentralen Perspektiven: aus Sicht der traditionellen Staatsorganisation und aus einer governance-bezogenen Sicht, wobei mit letzterer neue bzw. alternative Ansätze diskutiert werden. Anschließend werden beide Perspektiven jeweils vor dem Hintergrund der Möglichkeiten einer vernetzten Leistungserstellung analysiert und diskutiert, um im anschließenden Kapitel makrostrukturelle Implikationen empirisch zu überprüfen und zu konkretisieren.

»Aus der Logik der traditionellen Staatsorganisation ergibt sich, dass eine neue Aufgabenübertragung auf die Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl erfordert.«

IKT eine Back-Office-Konzentration bei gleichzeitiger Dezentralisierung von Front-Office-Funktionen ermöglicht.

Als eine weitergehende Ausprägungsform einer Back Office-Reorganisation können Shared Service Center aufgefasst werden, die in jüngster Zeit zunehmend für die öffentliche Leistungserbringung Beachtung finden. Shared Service Center sind weitestgehend unabhängige organisatorische Einheiten, die bereichsübergreifend für mehrere interne Kunden Leistungen erbringen. Sie führen ebenfalls zu einer stärker vernetzten Leistungserstellung. Im Kern geht es darum, wiederkehrende Unterstützungsprozesse (z.B. Personalabrechnung, Buchungsprozesse) mit hohem Standardisierungspotenzial in einem eigenständigen Bereich zusammenzufassen, der gleichzeitig von unterschiedlichen Organisationen bzw. Organisationseinheiten in Anspruch genommen werden kann.⁹ Dadurch soll eine noch weitergehende Spezialisierung und Mehrfachnut-

zungte Leistungserstellung auf einzelnen Prozessschritten bzw. Modulen basiert.¹¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass neuen Leistungsnetze hauptsächlich durch Informatisierung (nicht notwendigerweise Automatisierung) und neue Formen der räumlichen und organisationellen Arbeitsteilung, z.B. durch institutionelle Trennung zwischen Front- und Back Office, gekennzeichnet sind. In welchem Maße die auf IKT basierende vernetzte Leistungserstellung die bestehende Makrostruktur beeinflussen kann, wird im folgenden Abschnitt analysiert und diskutiert.

Makro-organisatorische Struktur

Um herauszufinden, ob und inwieweit vernetzte Leistungserstellungsformen Einfluss auf die staatliche Makrostruktur auf kommunaler Ebene haben können, werden im Folgenden deren Grundzüge mit jeweiligen sachlichen Begründungen herausgearbeitet. Denn nur wenn die sach-

Perspektive der traditionellen Staatsorganisation

Generell besteht in der traditionellen makrostrukturellen Staatsorganisation eine Präferenz für das Territorialprinzip gegenüber einer funktionalen Organisationsgestaltung. Beim Territorialprinzip werden einheitliche Untereinheiten mit einer großen bzw. größeren Aufgabenbreite gebildet, so dass (Verwaltungs-) Ebenen entstehen. Ebenen sind nicht nur administrative Untereinheiten, da sie über politische Vertretungsorgane verfügen. Dadurch wird eine Äquivalenz von Betroffenen, Territorium und politischer Repräsentation erreicht, so dass Ebenen über einen hohen Legitimationsvorteil verfügen. Mit dem Territorialprinzip verbindet sich auch die Vorstellung der „Einheit der Verwaltung“.¹³ Danach sollen zur besse-

7 Vgl. Halligan 2004, 2007.

8 Schuppan/Reichard 2004, S. 18; Du Mont/Kaczorowski 2004.

9 Vgl. Kagelmann 2001, S. 80 ff., Dressler 2007, S. 25, Schulman et al. 1999, S. 9 ff., Quinn et al. 2000, S. 11 ff.

10 Vgl. Schuppan 2007, S. 3.

11 Vgl. für die Prozesssicht: Davenport 1993.

12 Vgl. Wagener 1981.

13 Vgl. Döhler/Jann 2001, S. 69.





ren Steuerung und Legitimationssicherung Aufgaben möglichst von einem Zentrum aus ausgeführt werden. Historisch betrachtet entstand das Territorialprinzip im Zusammenhang mit der Staatsentstehung: Es diente einst der Durchsetzung staatlicher Herrschaft in einem abgegrenzten Territorium.¹⁴

Beim Funktionalprinzip liegt die administrative Verantwortung für einen klar abgegrenzten Funktionsbereich bei einer Organisation und entspricht damit weitestgehend dem Spartenprinzip.¹⁵ Die Notwendigkeit für eine funktionale Organisationsgliederung entstand erst Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts, als der Staat zunehmend spezifische Aufgaben übernommen hatte (z.B. soziale Sicherung oder staatliche Wirtschaftsförderung). Der verwaltungstechnische Vorteil der Funktional- gegenüber der Territorialorganisation liegt in der besseren Spezialisierungsmöglichkeit.¹⁶ Allerdings resultiert daraus ein erhöhter Koordinations- und Abstimmungsaufwand mit anderen Behörden, der bei der Ebene durch die Bündelung breiter Aufgabenfelder nicht besteht. Nicht zuletzt trägt die Territorialorganisation durch die Bündelung insgesamt zu einer (makro)organisatorischen Klarheit und Einfachheit und damit verbesserten Transparenz nach außen bei.

In Deutschland ist auf kommunaler Ebene die Territorialorganisation durch die Gemeinde- und die Kreisverwaltung oder die kreisfreie Stadt realisiert. Denn sie nehmen viele Aufgaben gebündelt für ein abgegrenztes Territorium wahr und verfügen zudem über kommunale Selbstverwaltung mit politischen Vertretungsorganen. Dabei haben die Länder keine eigene Verwaltung eingerichtet, sondern nutzen stattdessen die Kreis- und Gemeindeebene, um Leistungen bürgernah bereitzustellen. Gleichwohl existieren auch Sonderbehörden, beispielsweise für die Bereiche Umwelt oder Vermessung, die den Ländern direkt unterstellt sind.

Aus der Logik der traditionellen Staatsorganisation ergibt sich, dass eine neue Aufgabenübertragung auf die Gemeinden eine Mindesteinwohnerzahl erfordert. Diese wird traditionell über festgelegte Mindesteinwohnerzahlen bestimmt, da sonst die notwendige „Betriebsgröße“ nicht

erreicht wird.¹⁷ Wissenschaftler haben bereits in den 1960er Jahren in Deutschland vor dem Hintergrund der damals bevorstehenden Gebietsreform beispielsweise für ländliche Gemeinden eine Mindestgröße von 7.000 Einwohnern und für Kreise – je nach Bevölkerungsdichte – eine optimale Einwohnerzahl zwischen 130.000 und 380.000 Einwohnern ermittelt.¹⁸ In den letzten Jahren haben allerdings in vielen europäischen Ländern – bedingt durch demografischen Wandel – die Einwohnerzahlen abgenommen, so dass zusätzlicher Druck für Gebietsvergrößerungen entstanden ist. Insbesondere die skandinavischen Länder, wie z.B. Dänemark¹⁹, haben ihre

Dilemma der traditionellen Staatsorganisation deutlich reduziert, da die Effizienzsteigerung der Leistungserbringung nicht mehr eine Gebietsvergrößerung, sondern die gemeinsame Nutzung von Ressourcen erfordert. Damit ist es möglich, den bisher bestehenden engen Zusammenhang zwischen der Größe des Verwaltungsraums – orientiert an der Einwohnerzahl – und der Effizienz der Leistungserbringung deutlich zu reduzieren.

Public-Governance-Perspektive

In der Public Governance-Debatte, die sich generell mit institutionellen Steuerungs-

»Aus Governance-Sicht versprechen generell funktionale Organisationen gegenüber Territorialorganisationen einen Effizienz- und Effektivitätsvorteil.«

Kreisebene abgeschafft und dafür Regionalverwaltungen etabliert, während die Gemeinden vergrößert wurden.²⁰

Durch eine vernetzte Leistungserstellung kann der Zusammenhang zwischen Größe des Territoriums und Einwohnerzahl insofern aufgelöst werden, als die Nachfrage in einem Back Office bzw. Shared Service Center generiert wird. Anstatt dass wie bisher jede einzelne Gemeinde Prozesse selbst ausführt, ist es möglich, gleichartige Prozesse zu bündeln. Dabei können alle Prozessteile einbezogen werden, die keinen Örtlichkeitsbezug und damit keinen örtlichen Verantwortungsbezug erfordern. Eine Veränderung für die Makrostruktur wird dadurch realisiert, dass durch informatisierte Leistungsnetze die Gestaltung der Kreis- und Gemeindeebene nicht mehr auf umfassenden Aufgaben, sondern auf einzelnen Prozessschritten und integrierten Daten basiert. Kleine Gemeinden können beispielsweise auf konsistente Daten- bzw. Informationsbestände und Produktionsprozesse des Kreises oder anderer Ebenen und Organisationen zugreifen und auf diese Weise ihr Leistungsspektrum erweitern oder ihre eigenen Leistungen effizienter bereitstellen. Durch diese Leistungsgestaltung wird das

und Vernetzungsfragen bei der öffentlichen Leistungserbringung beschäftigt, wird nicht explizit auf Fragen der traditionellen Ebenengestaltung Bezug genommen. Denn aus Governance-Sicht versprechen generell funktionale Organisationen gegenüber Territorialorganisationen einen höheren Effizienz- und Effektivitätsvorteil, so dass hierfür eine Präferenz besteht. Als konkrete Ausprägungsformen einer funktionalen Organisation wird im Public Management die Bildung teilautonomer Agenturen vorgeschlagen, die über ergebnisbezogene Verträge gesteuert werden.²¹ Die jeweilige Ergebnisverantwortung (die Programm- und Outcome-Verantwortung sowie die Output-Verantwortung) wird durch eine darauf bezogene Leistungs-

14 Vgl. Graf Vitzthum 1987, Benz 2002, S. 207.

15 Püttner 2000, S. 73.

16 Vgl. hierzu bereits Peters 1949, S. 50.

17 Wagener 1981, Wagener 1983, S. 746f.

18 Wagener 1969, S. 470 u. S. 483.

19 Dort wurde die kommunale Ebene im Jahr 2007 grundlegend reformiert. Die Kreise wurden abgeschafft und dafür fünf Regionen geschaffen. Die Zahl der Gemeinden und Städte wurde von 227 auf 98 reduziert.

20 Christoffersen 2005; Mouritzen 2007.

21 Pollitt et al. 2001.





messung sowie ein entsprechendes operatives und strategisches Controlling unterstützt.²² Agenturen nehmen ein eher begrenztes Aufgabenspektrum wahr und agieren semi-autonom, so dass sie über die notwendige manageriale Freiheit verfügen. Traditionelle Ebenen finden im Kontext der Public Management-Debatte insofern Berücksichtigung, als sie weiterhin als Gewährleistungsträger und Steuerungsinstanzen erhalten bleiben.

Weitere die staatliche Makrostruktur betreffende Überlegungen, die einer Governance bzw. Public Governance-orientierten Sicht zugeordnet werden können, sind föderalismusökonomischen Ansätzen zu entnehmen.²³ Sie beschäftigt sich generell mit der Suche nach der optimalen Verwaltungsebene für die effiziente Produktion von öffentlichen Leistungen – unabhängig davon, ob es sich um einen föderalen Staat handelt. Ziel ist es, die Stückkosten für die Erstellung von öffentlichen Leistungen zu minimieren. Dabei liegt die Annahme zu Grunde, dass Stückkosten

dieses Problem zu umgehen, bietet sich eine institutionelle Trennung von Konsum- und Produktionseinheit an, die Wissenschaftler bereits in den 1960er Jahren vorgeschlagen haben.²⁴ Danach erstellt eine Gemeinde für ihre Bürger ihre Leistungen nicht mehr selbst, sondern kauft diese bei einer anderen Ebene bzw. öffentlichen oder privaten Organisationen ein. Dabei werden durch die Gemeindeebene nur noch die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf die einzukaufenden Leistungen ermittelt und an die effizienteste Organisation zur Ausführung vergeben.²⁵ Dadurch wird eine institutionelle Entkopplung von Konsum- und Produktionseinheit erreicht. Das hat den Vorteil, dass unabhängig von der Gemeindegröße die Nachfrage erhöht und die Stückkosten gesenkt werden können. In die gleiche Richtung gehen neuere föderalismusökonomische Ansätze wie das „FOCJ-Modell“ („Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions“), das von Frey/Eichberger entwickelt wurde.²⁶ Diese Autoren gehen explizit davon aus, dass die öffentliche Leistungserbringung

ist jedoch entscheidend, dass auch die Governance-Diskussion noch von einer Aufgaben- statt von einer Prozessbetrachtung geprägt ist. Denn es ist vorgesehen, dass eine Gemeinde die (Gesamt-) Produktion auslagert und sich nur noch auf den Einkauf einer Leistung beschränkt. Durch informatisierte Leistungsnetze kann diese Leistungsstruktur weiter forciert oder auch modifiziert werden, da von einer Gemeinde einzelne Prozessteile von unterschiedlichen funktional spezialisierten Ebenen bzw. Organisationen eingekauft werden können. Eine Gemeinde kann sich dann als einkaufende Einheit Teilprozesse von unterschiedlichen und untereinander im Wettbewerb stehenden (funktionalen) Organisationen, ggf. von unterschiedlichen Shared Service Centern, zu einem Gesamtoutput – je nach den Bürgerpräferenzen – zusammenstellen bzw. orchestrieren. Bisher wird für einen „Komplett-einkauf“ einer Leistung plädiert, was auch zu Legitimationsproblemen und/oder Effektivitätsverlusten führen kann. Durch Vernetzung ist es möglich, nur ganz gezielt Prozessteile mit geringen legitimatorischen Anforderungen auszulagern. Dadurch ist es möglich, dass eine politische Einkaufsgemeinde von der Prozessausführung nicht vollständig enthoben wird. Sie behält genau jene Prozessteile, die einen örtlichen Verantwortungsbezug aufweisen. Für die Größe einer Gemeinde lassen sich daraus nur bedingt Aussagen treffen. Es ist zumindest zu berücksichtigen, dass bei einer einkaufenden Gemeinde entsprechende Steuerungs- bzw. Einkaufskapazitäten erforderlich sind. Diese erfordern zwar auch gewisse Mindestkapazitäten, die sich jedoch weitestgehend unabhängig von der Einwohnerzahl in einem Territorium her bestimmen.

»Durch Vernetzung ist es möglich, ganz gezielt Prozessteile mit geringen legitimatorischen Anforderungen auszulagern.«

umso geringer sind, je größer die Einwohnerzahl in einem Territorium ist, da erst dann eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist. Diese Gestaltungslogik entspricht der traditionellen Staatsorganisation, wenngleich sie aus einer Kosten- und nicht aus einer Legitimationsperspektive heraus erfolgt.

In der Föderalismustheorie gibt es jedoch Vertreter, die auch funktionale Organisationen bzw. funktionale Ebenen präferieren. Hauptziel ist es, die Nachfrage zu erhöhen, um Stückkosten zu senken, ohne dabei das Territorium (z.B. das Gemeindegebiet) vergrößern zu müssen oder die Aufgabe einer größeren Gebietskörperschaft zuzuweisen (z.B. von Gemeinde auf den Kreis). Beide Optionen wären mit typischen Nachteilen der Zentralisierung verbunden, wie z.B. der mangelnden Berücksichtigung von Einwohnerpräferenzen oder abnehmendes Bürgerengagement. Um

erst durch mehrere räumlich und funktional überlappende Organisationseinheiten mit unterschiedlicher Größe, die jeweils wenige Aufgaben spezialisiert wahrnehmen, effizient und effektiv möglich ist. Dabei sind nicht nur die Gemeinden, sondern auch die funktionalen Produktionseinheiten direktdemokratisch durch Vertragsschluss abgesichert, so dass auch eine entsprechende Legitimation erreicht wird²⁷, weshalb sie auch als „funktionale Ebenen“ bezeichnet werden. Im Ergebnis spielen trotz der Präferenz für die Funktionalorganisation sowohl in der Föderalismusökonomie als auch in der Public Governance-Debatte traditionelle Ebenen weiterhin eine Rolle, wenngleich sie sich ihre Funktion von einer Ausführungs- zu einer Einkaufs- bzw. Steuerungsinstanz wandelt.

Im Hinblick auf die Beurteilung der Implikationen vernetzter Leistungserstellung

Empirische Befunde auf kommunaler Ebene

Es liegen erste empirische Ergebnisse über die Wirkung von vernetzten Leistungserstellungsformen auf die Makrostruktur

22 Vgl. Cunningham/Harris 2001, S. 150ff., Romzek 2000, S. 34.

23 Oates 1998.

24 Vgl. Ostrom et al. 1961, S. 838f.

25 Vgl. Ostrom/Ostrom 1977, S. 27.

26 Vgl. Eichenberger 1996, Frey/Eichenberger 1999.

27 Vgl. Frey 2001, S. 168f.





tur in Deutschland vor, insbesondere für Kommunen in ländlichen Regionen. Dort stellen zwei kommunale Verwaltungseinheiten voneinander getrennt öffentliche Leistungen für ihre Bürger bereit, jede entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit.²⁸ Aus der Sicht der Bürger ist das in Bezug auf die Zuständigkeit für bestimmte Leistungen nicht nur verwirrend, sondern es kann auch bedeuten, dass lange Strecken zu den Kreisverwaltungen zurückzulegen sind (bis zu 70 Kilometer). Daher besteht ein besonders hoher Druck, die Vernetzung in ländlichen Regionen einzuführen, um Leistungen auf kommunaler Ebene entsprechend dezentral zu bündeln.

Vernetzte Formen der Leistungserstellung einzuführen, bereitet jedoch große Schwierigkeiten aufgrund der Organisationshoheit.²⁹ Das gilt für die eigenen Aufgaben der Kommunen, aber auch für Aufgaben, die diese im Auftrag der staatlichen Ebenen ausführen. Diese gemeindliche Organisationsautonomie führt bei Basisleistungen, wie Kfz-Zulassung und Meldewesen, dazu, dass nicht nur zahlreiche Softwarelösungen existieren, sondern jede administrative Einheit oft auch ihre eigenen Daten vorhält, oft in eigener Datenstruktur sowie mit unterschiedlichen Prozessen. Deshalb existieren bislang nur wenige pilothafte Beispiele für vernetzte Formen der Leistungserstellung, an denen Kreis und Gemeinde beteiligt sind. Oftmals sind langwierige Abstimmungen und Verhandlungen erforderlich, da eine zentrale Steuerungsinstanz nicht existiert.

Um im Folgenden makrostaatliche Wirkungen zu identifizieren und zu analysieren, werden zunächst konkrete Schritte bei der Einführung von neuen vernetzten Leistungsstrukturen beschrieben. Danach werden Ergebnisse aus einer quantitativen Untersuchung vorgestellt, bei der Repräsentanten der Kreise befragt wurden.

Fallbeispiele

Um makrostrukturelle Implikationen herauszuarbeiten und zu analysieren, werden im Folgenden mehrere Fälle dargestellt, die auf neue Formen der Arbeitsteilung auf IT-Basis verweisen. Dabei werden zunächst zwei Fälle dargestellt, die bereits umgesetzt sind und zwei weitere Fälle, die sich noch in der Umsetzung befinden.

Die Erhebung der Falldaten wurde auf der Grundlage von teilnehmender Beobachtung vor Ort, von teilstrukturierten leitfadengestützten Interviews sowie basierend auf der Auswertung schriftlicher Dokumente (z.B. Veröffentlichungen, interne Protokolle oder diverse Strategie- und Umsetzungsdokumente, Evaluierungsberichte) durchgeführt. Interviewpartner waren Mitarbeiter der jeweiligen Kreis- und Gemeindeverwaltung sowie externe mit der Konzeption und Umsetzung beauftragte. Durchgeführt wurden die Interviews überwiegend im Mai/Juni 2006.

Umgesetzte Projekte

Dezentrale Kfz-Zulassung

Seit 2002 stellen Gemeinden des Kreises Segeberg, der sich nördlich von Hamburg befindet, pilothaft ortsunabhängig bestimmte Leistungen im Kfz-Zulassungswesen bereit, wie z.B. Halteränderung bei Umzug und vorübergehende Stilllegung des Kfz. Bisher war ausschließlich die Kreisverwaltung dafür verantwortlich.

Abgasuntersuchung, ausführen. Wenn die Dokumente gültig sind und keine weiteren Verwaltungsaktivitäten seitens der Verwaltungen diesbezüglich gegen Halter unternommen wurden, greift der Mitarbeiter auf die Kfz-Kennzeichen-Datenbank der Kreisverwaltung zu und führt den Prozess weiter aus. Am Ende des Prozesses werden die in der Gebührenordnung jeweils festgelegten Gebühren erhoben und verbucht.

Um diese neue verwaltungsübergreifende Leistungsstruktur aufzubauen, wurde eine kreisweite IT-Architektur implementiert. Der Kern des Kfz-Zulassungssystems ist eine so genannte Datendrehscheibe, die heterogene Softwarelösungen integriert und Datenstandards umsetzt. So kann der Mitarbeiter im gemeindlichen Bürgerbüro in der Kfz-Fachanwendung direkt auf die Daten des Meldewesens zugreifen und übernehmen. Die Datendrehscheibe und andere IT-Funktionen werden zentral von einem öffentlichen IT-Dienstleister bereitgestellt. Dies erleichtert die Interoperabilität zwischen den heterogenen Fachver-

»Oftmals sind langwierige Abstimmungen und Verhandlungen erforderlich, da eine zentrale Steuerungsinstanz nicht existiert.«

Die Erbringung der Leistungen erfolgt im gemeindlichen Bürgerbüro (Front Office) und wird über eine browser-fähige Oberfläche – wie im Meldewesen auch – realisiert. Dadurch sind jetzt auch die Gemeinden in der Lage, Prozessschritte auszuführen, die vorher auf Kreisebene durchgeführt wurden, wofür sie die Ressourcen des kreislichen Back Office nutzen. Der Mitarbeiter im gemeindlichen Bürgerbüro prüft die Gültigkeit der jeweiligen Dokumente, welche der Kfz-Halter für die Adressänderung beibringen muss, um das Kfz oder die Person zu identifizieren. Durch die Nutzung der kreislichen IKT- und Datenressourcen über das Netzwerk kann der Mitarbeiter auf einfache Weise Prozessschritte, wie Prüfung der Gültigkeit von Ausweisdokumenten, der Kfz-Zulassung bzw. der Haupt- und

fahren der beteiligten Organisationen. Die Gemeinden können Leistungen des Kfz-Wesens bürgernah erbringen, während wesentliche Ressourcen, wie IT-Anwendungen, Datenbanken und Back-Office-Unterstützung beim Kreis verbleiben bzw. an einen öffentlichen IT-Dienstleister ausgelagert werden.

Der Fall der Kfz-Zulassung verdeutlicht, dass Gemeinden durch die Vernetzung nunmehr Leistungen für ihre Bürger erbringen, die bisher ihre Kapazität überschritten haben. Denn Zulassungsprozesse erfordern eine Mindestzahl von ca. 130.000 Einwohnern, so dass der Kreis typischerweise diese Aufgabe aus Kosten-

²⁸ Vgl. im Detail: Seele 1997, S. 236ff.

²⁹ Vgl. Seele 2001, S. 203.





gründen erbringt. Dadurch, dass die Gemeinden jedoch nur bestimmte Prozessschritte mit Bürgerbezug unter Nutzung kreislicher Ressourcen erbringen, können auch Gemeinden Kfz-Zulassungsprozesse effizient ausführen. Denn die für eine kostengünstige Leistungserbringung notwendige Nachfrage wird im kreislichen Back Office generiert und nicht im gemeindlichen Front Office, das einer individualisierten Leistungsabgabe dient.

Gemeinsame Nutzung von Bürgerinformationen

Damit Bürger Verwaltungsleistungen erhalten bzw. in Anspruch nehmen können, ist generell eine Vielzahl unterschiedlicher Informationsangebote erforderlich. Dazu zählen v.a. Informationen, welche öffentlichen Leistungen es für welche Lebenssituationen (z.B. Kindergeld bei Geburt) gibt und Informationen darüber, wie und ob er oder sie Zugang zu den jeweiligen Informationen (z.B. Anspruchsvoraussetzungen, Öffnungszeiten etc.) erhält. Diese Informationen stellen Verwaltungen heute nicht mehr nur in Broschüren, sondern hauptsächlich über das Internet zur Verfügung. Bisher erstellt in Deutschland jede der mehr als 13.000 Kommunen diese Informationen für sich selbst, so dass aufwändige Mehrfacharbeit besteht. Danach sind Kommunen für die Bereitstellung der Bürgerinformationen selbst verantwortlich, was jedoch große Kapazitäten erfordert. Denn Informationen müssen nicht nur aktuell und richtig, sondern auch verständlich sein und zugleich bestimmten rechtlichen Anforderungen genügen. Diese Qualitätsansprüche an die Informationserstellung zu erfüllen, stellt insbesondere kleine Kommunen vor große Herausforderungen. Denn bei Rechtsänderungen sind die Informationen immer wieder anzupassen und zu ergänzen, was zusätzlichen Aufwand bedeutet.

Im Land Baden-Württemberg können seit 2005 Gemeinden und Kreise vom Land bereitgestellte Bürgerinformationen nutzen. Dabei haben Kommunen die Möglichkeit, vom Land bereitgestellte Basistexte in ihren lokalen Webauftritt zu übernehmen. Technisch wird das über so genannte Webservice-Technologien realisiert. Dabei werden nur die so genannten Basisinformationen vom Land bezogen, die durch die kommunalen Besonderheiten

ergänzt werden können. Insbesondere kleine Kommunen haben dadurch die Möglichkeit, einen hochwertigen Internetauftritt zu realisieren, der sonst ihre eigenen Ressourcen übersteigen würde. Sie beziehen im Ergebnis die von großen Einheiten (Landesverwaltung) erstellten Informationsressourcen und stellen diese ihren Bürgern als eigene Ressourcen zur Verfügung. Dass die Informationsproduktion hohe Kapazitäten erfordert, zeigt sich daran, dass in der Landesverwaltung gegenwärtig mehrere hundert Mitarbeiter an der Informationsproduktion bzw. der Aktualisierung der Informationen beteiligt sind.

Kommunen nutzen damit die Leistungsfähigkeit des (Informations-) Leistungsnetzes und werden dadurch in die Lage

besonders hohe makrostrukturelle Veränderungswirkung erwarten lassen.

Metropolregion Hamburg: Horizontale Kooperation

Seit 2003 wird in der Metropolregion Hamburg, an der die Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beteiligt sind, daran gearbeitet, öffentliche Leistungen über Landes- und Kommunalgrenzen hinweg anzubieten. Ziel ist es, den Bürgern bei einem Umzug erforderliche öffentliche Leistungen wie die Kfz-Zulassung und das Meldewesen ortsunabhängig zur Verfügung zu stellen. Danach sollen Bürger, die beispielsweise in Schleswig-Holstein leben und in Hamburg arbeiten, auch in Hamburg Verwaltungsleistungen in einem Bürgerbüro beziehen können. Diese Leistungsstruktur soll eben-

»Kommunen werden in die Lage versetzt, lokale öffentliche Leistungen in einer Qualität anzubieten, die ihre eigene Leistungsfähigkeit übersteigen würde.«

versetzt, lokale öffentliche Leistungen in einer Qualität anzubieten, die ihre eigene Leistungsfähigkeit übersteigen würde. Damit zeigt selbst das einfache Beispiel einer Informationserstellung, dass auch in diesem Bereich makrostrukturelle Implikationen zu beobachten sind. Denn Gemeinden können auf der Basis des elektronischen Netzwerkes umfassende informationelle (Netzwerk-) Ressourcen nutzen, die sie allein nicht oder nur mit deutlich höherem Aufwand bereitstellen könnten. Wie im Bereich der Kfz-Zulassung wird auch hier die Erstellung von der Einwohnerzahl des Gemeindeterritoriums entkoppelt, da die Informationsproduktion auf Landesebene vorgenommen wird.

Projekte in der Planung

Neben den dargestellten bereits implementierten bzw. weitgehend implementierten Projekten gibt es in Deutschland weitere ambitionierte Projekte, die im hohen Maße die Prinzipien der traditionellen Staatsorganisationslehre in Frage stellen, sich allerdings erst am Anfang der Umsetzung befinden. Im Folgenden werden zwei dieser Projekte skizziert, da sie eine

falls auf einer bereits existierenden technischen Netzwerkinfrastruktur basieren.

Die geplante Leistungsstruktur in der Metropolregion Hamburg beeinflusst insofern die Makrostruktur, als das durch das Territorialprinzip vorgegebene Örtlichkeitsprinzip aufgegeben wird. Üblicherweise erbringt eine Gemeinde/ein Kreis nur für sein jeweiliges Gebiet bzw. für die darin lebenden Bürger öffentliche Leistungen, wofür sie dann auch verantwortlich sind. Das vorliegende Beispiel zeigt jedoch, dass durch informatisierte Leistungsnetze die Funktion von Makrostrukturen wie das der Territorialität unterpült bzw. umgangen werden können, ohne Strukturen physisch ändern zu müssen.

Nordrhein-Westfalen: Kommunale Shared Service Center

Als ein weiteres Projekt ist der Aufbau von kommunalen Shared Service Centern als – wie bereits dargestellt – eine besonders auf Kostenreduzierung angelegte Ausprägungsform von öffentlichen Leistungsnetzen zu nennen. Die Umsetzung



Schuppen, Gebietsreform im E-Government-Zeitalter

steht allerdings in Deutschland auf lokaler Ebene (wie insgesamt auch) noch ziemlich am Anfang. Ziel dieses ambitionierten Gesamtvorhabens ist es, insbesondere Unterstützungsprozesse, die keinen Ortsbezug aufweisen, in eigenständigen Centern zusammenzufassen. Dafür unterstützt das Land gegenwärtig finanziell

Fall	Vernetzungsform	Makrostaatliche Implikation
Kreis Segeberg: Dezentrale Kfz-Zulassung	Übertragung von Prozessteilen mit Bürgerbezug auf die Gemeinden	Erbringung von Leistungen durch die Gemeinden, die bisher wegen der Größe ausschließlich den Kreisen vorbehalten war
Land Baden-Württemberg: Teilung von Bürgerinformationen	Gemeinden nutzen Informationsbestände des Landes, die sie ihren Bürgern bereitstellen	Eigenerstellung der Informationen in entsprechender Qualität und Aktualität würde in der Regel die gemeindliche Leistungskapazität übersteigen
Metropolregion Hamburg: Lebenslage Umzug	Gegenseitiges Erbringen von Kfz-Zulassungsleistungen über kommunal- und Ländergrenzen hinweg zur besseren Bürgerorientierung	Aufhebung der Örtlichkeit, die sich traditionell aus der Territorialorganisation ergibt
Nordrhein-Westfalen: Finanzcenter	Aufbau eines interkommunalen Shared Service Centers zur besseren Ressourcenauslastung und Kostensenkung	Einkauf von Unterstützungsleistungen und damit Entlastung der Gemeinden, Entstehung neuer Funktionalorganisationen

mehrere Projekte auf kommunaler Ebene – u.a. die Gemeinden Nottuln und Havixbeck beim Aufbau eines interkommunalen Finanzcenters, das als gemeinsam genutztes eigenständiges Shared Service Center fungiert. Hintergrund für dieses Projekt ist, dass in Deutschland Kommunen verpflichtet sind, ein auf den Ressourcenverbrauch angelegtes Rechnungswesen einzuführen, was insbesondere für kleine Gemeinden mit erheblichen Anstrengungen verbunden ist. Nicht nur, dass insbesondere kleinen Gemeinden das Personal für den Betrieb fehlt, sondern auch die Kapazität zur Einführung. Deshalb sollen Gemeinden zukünftig ihre Buchungsprozesse von einem gemeinsam genutzten Shared Service Center in NRW einkaufen können. Das interkommunale Finanzcenter soll in einem ersten Schritt aus einem papierlosen Buchungssystem bestehen, auf dem das Kassengeschäft, die Vollstreckung und ein gemeinsamer Jahresabschluss aufsetzen sollen.

Aus makrostruktureller Sicht stellen Shared Service Center funktionale Organisationseinheiten dar, die sowohl der Public-Governance-Sicht als auch den neueren föderalismusökonomischen Ansätzen besonders nahe kommen. Es handelt sich um eine hoch spezialisierte semi-autonome öffentliche Einrichtung, bei der Kommunen ihre nicht ortsbezogenen Leistungen für ihre Bürger einkaufen können. Hinzu kommt, dass perspektivisch mehrere Shared Service Center im Wettbewerb zueinander stehen können, so dass zusätz-

liche Effizienzgewinne möglich sind. Im Ergebnis wird bei Shared Service Centern – als eine spezielle Ausprägungsform einer IKT-basierten Organisationsform – besonders deutlich, dass eine kleine Gemeinde erhalten werden kann, wenn sie sich für die Leistungserstellung unterschiedlicher Center bedient.

Reflexion

Alle Fälle zeigen ganz unterschiedliche Ausprägungen von informatisierten Leistungsnetzen, die zum Teil deutliche Implikationen für die Territorialorganisation auf lokaler Ebene haben, auch wenn der Entwicklungsstand bei den aufgezeigten Fällen eher noch am Anfang steht. Es wird jedoch bereits sichtbar, dass dadurch die bisherigen Mechanismen der staatlichen Makrostruktur ausgehebelt werden. Es ist möglich, dass Gemeinden Leistungen in einer Qualität erbringen, die über ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit hinausreichen. Zu erwarten ist demnach eine noch stärker funktionale makrostrukturelle Organisation, wobei es auch möglich wird, kleine Gemeinden zu erhalten. In der oben stehenden Tabelle sind die makrostrukturellen Dimensionen vergleichend zusammengefasst.

Im Kfz-Zulassungswesen in Segeberg werden beispielsweise Änderungen daran sichtbar, dass Gemeinden nunmehr Teilleistungen erbringen können, die bisher wegen der geringen Leistungsfähigkeit ausschließlich dem Kreis vorbehalten waren. Bisher war es nur möglich, ganze

Aufgaben auf Gemeinden zu übertragen, was im Allgemeinen deren Leistungskapazitäten überstieg. Nunmehr werden durch Vernetzung nur noch Teilleistungen bzw. Teilfunktionen übertragen, die auch einen lokalen bzw. einen Bürgerbezug aufweisen. Auch die gemeinsame Nutzung von Informationen, wie das Beispiel aus Baden-Württemberg zeigt, weist auf Veränderungen in der traditionellen Ebenengestaltung hin. So ist es für kleine Gemeinden möglich, durch Kooperation einen Internetauftritt mit qualifizierten und umfangreichen Bürgerinformationen effizient und qualitätsgerecht sicherzustellen. Die Projekte, die sich noch in der Umsetzung befinden, erlauben teilweise einen noch weitergehenden Ausblick: Shared Service Center versprechen perspektivisch besonders hohes Veränderungspotenzial für die Makrostruktur, wenngleich deren Umsetzung noch nicht weit vorangeschritten ist. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die aufgezeigten Fälle zum Teil deutliche Hinweise für eine neue Leistungsgestaltung mit makrostrukturellen Implikationen liefern, wenngleich sie insgesamt betrachtet noch „zaghafte“ Ansätze darstellen.

Quantitative Befunde

Methodischer Ansatz

Aus einer im Jahr 2007 durchgeführten quantitativen Befragung der Kreise ergeben sich Hinweise für einen makrostaatlichen Wandel bzw. Hinweise darauf, dass ein solcher aus Sicht der Akteure zuneh-



mend als möglich erachtet wird. Dass die Kreise hinsichtlich eines makrostaatlichen Wandels befragt wurden und sie hierfür als Ebene in besonderer Weise repräsentativ sind, lässt sich aus deren gesamtstaatlicher Stellung heraus begründen. Denn Kreise haben – wie bereits im Teil der traditionellen Staatsorganisation aufgezeigt – eine Doppelstellung, da sie gleichzeitig Staat und Kommune sind. Daraus folgt, dass der Staat bzw. das Land die Option hat, Aufgaben entweder durch eigene funktionale Behörden (Funktionalorganisation) erledigen zu lassen oder dem Kreis als Bündelungsbehörde (Territorialorganisation) zu übertragen. Die Kreise haben aber auch gegenüber den Gemeinden eine Unterstützungs- und Ergänzungsfunktion, woraus sich traditionell bereits ein institutionell angelegtes Kooperationserfordernis ergibt. Hier sind deshalb besonders gute Ansatzpunkte für die Entstehung von IPSN mit entsprechenden makrostaatlichen Implikationen zu erwarten.

Durchgeführt wurde die Befragung der Kreise durch den Autor in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Landkreistag im Jahr 2007. Diese Umfrage stellt (mit leichter Modifikation) eine Wiederholung einer im Jahr 2004 vom Kreistag durchgeführte Erhebung dar, so dass auch Aussagen über Veränderungen im Zeitverlauf möglich sind. Die Befragung 2007 versuchte generell herauszufinden, welchen Stand die E-Government-Entwicklung und -Umsetzung auf Kreisebene erreicht hat, wobei eine besondere Betonung auf der Identifikation neuer Formen organisationsübergreifender Arbeitsteilung bzw. Kooperationen lag. Neben allgemeinen Fragen zu E-Government auf Kreisebene bezog sich ein Teil der Fragen auf den makrostrukturellen Wandel. Befragt wurden alle 323 Landkreise, ausgewertet werden konnten die Angaben von 206 Landkreisen. Der Fragebogen enthielt sowohl geschlossene als auch offene Fragen. Geschlossene Fragen begrenzen die Antwortmöglichkeiten auf z.B. „ja“/„nein“ bzw. umfassten die Antwortoption „andere“. Offene Fragen geben den Befragten keine Antworten vor, sondern sind so gestellt, dass sie den Teilnehmer auffordern, ihre Antworten mit eigenen Worten zu formulieren.

Bezüglich des Forschungsdesigns und der Art des Erkenntnisgewinns ist zu be-

rücksichtigen, dass eine zunehmende IKT-Durchdringung und technische Vernetzung keineswegs zu öffentlichen Leistungsnetzen führen muss. Vielmehr sind es häufig Akteure und ein bestimmter Problemlösungsdruck, der über neue Formen der Arbeitsteilung bzw. über informatisierte Leistungsnetze entscheidet. Die IKT bzw. konkret die technische Vernetzung als unabhängige Variable zu beschreiben und die kooperativen arbeitsteiligen Strukturen bzw. makrostrukturelle Veränderungen als abhängige Variable zu beobachten, wäre deshalb methodisch falsch. Ein solches Forschungsdesign käme einem technologischen Determinismus gleich, der bereits von der Techniksoziologie der frühen 1980er Jahre abgelehnt wurde. Deshalb dienen die vorliegenden Daten eher der

inwieweit die technische Vernetzung auch für die Etablierung neuer kooperativer Arbeitsformen genutzt wird.

Immerhin mehr als 80% der Kreise verfügen über eine eGovernment-Strategie, die in Abstimmung bzw. unter Einbeziehung ihrer Gemeinden (47,5%) bzw. mit anderen Kreisen (34%) entwickelt wurde. Damit planen zumindest die Reformakteure kooperativ vorzugehen, was zumindest für ein hohes Bewusstsein bzgl. IPSN spricht.

Tatsächlich vernetzte Leistungsstrukturen zu ihren Gemeinden haben 38,1% Prozent der Kreise in der Form aufgebaut, dass sie kreisliche Leistungen über Gemeindeportale oder physische gemeindli-

»Shared Service Center versprechen perspektivisch besonders hohes Veränderungspotenzial für die Makrostruktur, wengleich deren Umsetzung noch nicht weit vorangeschritten ist.«

explorativen Erkenntnisgewinnung und weniger der Ermittlung von erklärenden Variablen für bestimmte Vernetzungsformen. Dafür ist die empirische Entwicklung insgesamt noch nicht weit genug vorangeschritten.

Ausgewählte Ergebnisse

Im Folgenden werden bezogen auf die Kernfragestellung der makrostaatlichen Veränderungen durch IPSN zunächst die Umfrageergebnisse auf den Vernetzungs- und Kooperationsgrad dargestellt und anschließend die von den Befragten eingeschätzte Wirkung hinsichtlich makrostaatlicher Veränderung dargestellt.

Vernetzung

Zunächst wurde deutlich, dass fast alle Kreise mit dem Land technisch vernetzt sind (98%), was im Jahr 2004 nur bei 62% der Fall war. Ein kreisweites Datennetz, an das auch alle Gemeinden angeschlossen sind, hatten 2007 42,2% der Landkreise, während es in 2004 erst 36% waren. Im Hinblick auf die makrostaatlichen Implikationen ist jedoch zu klären,

che Bürgerbüros bereitstellen. Damit wird deutlich, dass mehr als ein Drittel der Kreise bereits kooperative Leistungsstrukturen mit ihren Gemeinden etabliert haben. Weiterhin nutzen die Kreise als Basis der technischen Netzwerke Leistungen des Landes, so dass die Kreise auch hier zumindest in Anfängen vernetzte Leistungsstrukturen aufgebaut haben. Insgesamt nutzen bereits 50% der befragten Kreise über das Intranet bereitgestellte Informationen des Landes.

Was die Möglichkeit einer zukünftigen neuen Aufgabenverteilung durch eGovernment zwischen den Verwaltungsebenen betrifft, gaben sogar 75% der Befragten an, dass Aufgabenteile vom Land auf die Kreise übertragen werden könnten. 77% der Befragten waren der Ansicht, dass Aufgabenteile vom Kreis auf die Gemeinden übertragen werden können. Damit besteht aus Sicht der Akteure ein hohes Dezentralisierungspotenzial. Dagegen sahen immerhin 40% der Befragten eine Zentralisierungsmöglichkeit vom Kreis auf das Land und sogar 63% der Befragten hiel-





ten eine Aufgabenübertragung von den Gemeinden auf die Kreise auf der Basis von E-Government für sinnvoll. Es zeigt sich, dass die Akteure durchaus die Möglichkeiten einer neuen Arbeitsteilung und Vernetzung zwischen den Ebenen erkennen, da Zentralisierung und Dezentralisierung gleichzeitig vorgeschlagen werden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass empirisch schon recht umfangreich neue Formen bzw. Anstrengungen in Richtung einer stärkeren Vernetzung auf IKT-Basis zu beobachten sind, wenngleich sich kooperative Leistungsstrukturen überwiegend noch in Planung befinden. Um herauszufinden, inwieweit sich tatsächlich eine neue Verantwortungs- und Arbeitsteilung im Sinne von IPSN stattgefunden hat, sind weiter-

die Befragten eine Änderung der Gebietsgröße und/oder eine neue Rolle/Funktionen von Ebenen erwarten und welche Ebene insgesamt gesehen eher geschwächt oder gestärkt hervorgeht.

Auf die Fragen zur Veränderung des Gebietszuschnitts der Kreise haben 70% geantwortet, dass es zu keiner Gebietsänderung bei den Kreisen und Gemeinden im Kontext von E-Government kommen wird bzw. dass keine derartigen Änderungen erforderlich sind. Dagegen war fast ein Drittel der Meinung, dass es zu einer Gebietsvergrößerung kommt bzw. dass diese sinnvoll wäre. Im Vergleich dazu waren 2004 40% der Befragten der Ansicht, dass es einer kreislichen Gebietsvergrößerung bedarf. Dieser Rückgang ist mög-

Kontext von E-Government und mehr als 60% gleichzeitig eine Stärkung der Gemeindeebene.

Um herauszufinden, ob es in der Wahrnehmung der Akteure einen Zusammenhang zwischen IPSN und den makrostrukturellen Implikationen gibt, ist jedoch entscheidend zu wissen, ob diejenigen, die eine Rollen- und Funktionsänderung des Kreises sehen, auch diejenigen sind, die sehr weit mit der Vernetzung bzw. deren Planung vorangeschritten sind. Anhand der Daten lässt sich ermitteln, dass die Kreise, die organisationsübergreifende Strategien verfolgen und bereits mit den Gemeinden bei der Leistungserbringung kooperieren, zu fast 100% eine Rollen- bzw. Funktionsänderung des Kreises in Richtung Kompetenzcenter und Kopfstelle sehen. Damit lässt sich zumindest vorläufig die Hypothese bestätigen, dass von den Akteuren, bei denen die Vernetzung am weitesten vorangeschritten ist, auch am ehesten makrostaatliche Änderungen bezogen auf die Rolle und Funktion des Kreises gesehen bzw. ggf. perspektivisch auch tatsächlich möglich werden.

»Makrostrukturelle Änderungen können eintreten, ohne dass sich Strukturen der Ebenen unbedingt ändern müssen.«

gehende Fragen erforderlich. Feststeht, dass es zumindest mit der technischen Vernetzung auch vermehrt zu einer vernetzten Leistungsstruktur auf organisatorischer Ebene gekommen ist und diesbezüglich bei den kommunalen Akteuren ein hohes Bewusstsein vorliegt. Ob mit diesem Vernetzungsgrad auch Veränderungen in Bezug auf die Makroorganisation feststellbar sind bzw. diese von den Akteuren gesehen werden, wird im Folgenden untersucht.

Makrostaatliche Veränderungen

Die makroorganisatorischen Änderungen quantitativ empirisch zu erheben, ist außerordentlich schwierig, da sie viel weniger direkt beobachtbar und damit messbar sind als IPSN. Denn makrostrukturelle Änderungen können eintreten, ohne dass sich Strukturen der Ebenen unbedingt ändern müssen, wenn sich beispielsweise die Aufgaben bzw. die Rolle einer Ebene ändert. Damit unterliegen diese Änderungen eher der subjektiven Einschätzung der Befragten, wofür es allerdings eines zumindest „reflektierten Praktikers“ bedarf. Deshalb wurden Fragen danach gestellt, wie die Befragten die Wirkung von E-Government/IPSN auf die Makrostruktur einschätzen. Konkret wurde gefragt, ob

licherweise darauf zurückzuführen, dass von den kommunalen Akteuren zunehmend erkannt wird, dass zur Stärkung der gemeindlichen oder kreislichen Leistungsfähigkeit die Veränderung des territorialen Zuschnitts nicht in dem Maße wie bisher erforderlich ist. Damit hat sich 2007 im Vergleich zu 2004 die Zahl derjenigen, die eine Gebietsreform ablehnen, um 10% erhöht.

Bzgl. einer Funktions- und Rollenänderung der Kreise gegenüber den Gemeinden gaben nur 17,5% der Befragten an, dass es zu keinen Änderungen kommen wird. Dagegen waren – bei Mehrfachnennung – mehr als drei Viertel der befragten Kreise der Meinung, dass der Kreis zukünftig stärker als Kompetenzcenter für die Gemeinden fungiert (56%) bzw. als technische Kopfstelle zum Landesnetz (24%).³⁰ Das heißt, bei der Umsetzung von E-Government erwarten die Befragten, dass der Kreis insgesamt gegenüber den Gemeinden zunehmend eine Funktion als Dienstleister übernehmen wird. Auf die Frage, wie die Veränderung von Verwaltungsstrukturen beurteilt werden, sehen – bei Mehrfachnennung – drei Viertel der Befragten eine generelle Stärkung der Kreisebene im

Nicht zuletzt lässt sich auch ein klarer Zusammenhang zwischen Erfahrungen und makrostruktureller Wandel herstellen. Denn gerade die Befragten derjenigen Kreise, die sehr früh (1999 bis 2003) mit der Umsetzung von E-Government begonnen haben bzw. sich entsprechend bereits länger mit dem Thema beschäftigen, sehen am ehesten einen Rollenwandel des Kreises in Richtung Kopfstelle und Kompetenzcenter. Das bestätigt einmal mehr, dass der Umsetzungsweg bzw. die Erkenntnisgewinnung bei der Einführung von eGovernment nicht ohne weiteres abgekürzt werden kann, so dass es entsprechender Lernkurven bedarf.

Reflexion

Im Ergebnis bestätigen die quantitativen Daten, dass Kreise zunehmend Anstrengungen in Richtung Vernetzung unternehmen. Ob bzw. inwieweit damit auch tat-

³⁰ Kompetenzcenter beschreibt in diesem Kontext den Aufbau von Kompetenzen bei den Kreisen zur Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung von eGovernment. Mit Kopfstelle oder auch Schaltstelle ist der technische Zugang zum Landesnetz gemeint, der für Gemeinden über die Kreise möglich sein soll.





sächlich eine neue Arbeitsteilung einhergeht, erfordert weitere Untersuchungen. Feststeht, dass im Vergleich zur Befragung von 2004 eine weitere Entwicklung in Richtung technischer wie organisatorischer Vernetzung stattgefunden hat. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Umsetzung vernetzter Leistungserstellungsformen noch nicht sehr weit vorangeschritten ist, so dass der vorliegende Datensatz eher einer ersten Exploration dient und weniger dazu, erklärende Aussagen zu treffen. In einem späteren Umsetzungsstadium sollten dann die Fragen im Hinblick auf eine neue Arbeitsteilung und gemeinsame Ressourcennutzung auf IKT-Basis verfeinert werden.

Auch zeigt sich, dass Akteure entsprechende makrostrukturelle Änderungen/ Implikationen in Betracht ziehen, wengleich diese auch (noch) nicht deutlich als beobachtbares Phänomen hervortreten. Deshalb konnte nur eher die subjektive Einschätzung der Akteure diesbezüglich abgefragt werden, was methodisch nicht ganz unproblematisch ist. Dennoch lässt sich durch die quantitativen Daten ein Zusammenhang zwischen Vernetzung und makrostruktureller Änderung herstellen, wengleich dieser insgesamt gesehen noch eher am Anfang steht.

Schlussfolgerungen aus den empirischen Ergebnissen

Zusammengefasst belegen die qualitativen und quantitativen Daten, dass die empirische Entwicklung hinsichtlich einer neuen interorganisatorischen Arbeitsteilung (noch) ziemlich am Anfang steht. Dennoch gibt es zahlreiche Hinweise, die als deutliche Anstrengung in Richtung neuer vernetzter Leistungserstellung auf IKT-Basis interpretiert werden können. Insbesondere ist bei den beschriebenen Einzelfällen zu beobachten, dass die geplanten Shared Service Center zu neuen Formen funktionaler Organisationsbildung führen. Denn die als Shared Service Center konzipierte Funktionalorganisation ist auf einzelne Leistungen hoch spezialisiert, bei weitem mehr als die in der bisherigen Staatsorganisation vorgesehene Funktionalorganisation. Shared Service Center unterscheiden sich auch von Agencies, wie sie unter der Public-Management-Reformdoktrin aus

den 1990er Jahre vorgesehen waren, da sie viel weniger spezialisiert sind.

Insgesamt belegen die Fallbeispiele und die quantitativen Daten, dass es vermehrt Anstrengungen zu einer vernetzten Leistungserstellung mit konkreten Projekten gibt und dass die bisherigen Mechanismen der Territorialorganisation an Bedeutung verlieren. Es ist – so die übergreifende Zusammenfassung – ein deutlicher Trend in Richtung IPSN zu verzeichnen. Um jedoch weitergehende Aussagen in Richtung makrostaatlicher Strukturveränderung treffen zu können, reichen jedoch – zumindest gegenwärtig – die empirischen

ständigten Agencies aus Effizienz- und Effektivitätsgründen stattgefunden. Der Einsatz neuer IKT erlaubt eine noch weitergehende funktionale Differenzierung, da einzelne Aufgabenteile (Services bzw. Module) sehr effizient aus den bisherigen Ebenen herausgelöst werden können.

Mit der zunehmenden Vernetzung kündigt sich konkret mit Shared Service Centern und einer Front- und Back-Office-Architektur eine neue interorganisatorische Arbeitsteilung für den öffentlichen Sektor an, die Implikationen für die Makrostruktur hat. Es ist eine weitergehende funktionale Organisationsstruktur, die in

»Die qualitativen und quantitativen Daten belegen, dass die empirische Entwicklung hinsichtlich einer neuen interorganisatorischen Arbeitsteilung (noch) ziemlich am Anfang steht.«

Beobachtungen und Daten nicht aus. Denn makrostaatliche Veränderungen lassen sich bis auf die Shared Service Center nicht ohne weiteres beobachten, sondern können im gegenwärtigen Umsetzungsstand überwiegend nur analytisch erfasst werden. Deshalb sind die Wirkungen von IPSN auf die Makrostruktur stärker als Potenziale und Möglichkeiten zu betrachten, was v.a. auch gestaltungsorientierte Überlegungen erfordert. Denn die Empirie bildet nur den gegenwärtigen Entwicklungsstand von Denk- bzw. Handlungsmuster der Akteure ab, so dass weitere analytische wie gestaltungsorientierte Überlegungen erforderlich sind, die im Folgenden vorgenommen werden.

Schlussfolgerungen: Weitergehende makrostrukturelle Wirkungen

Zusammengefasst stellt sich die Entwicklung der Makrostruktur wie folgt dar: In der normativen Vorstellung der traditionellen Staatsorganisation besteht eine Präferenz für die Territorialorganisation. Im Kontext der Public-Management-Reform hat die funktionale Differenzierung der Makrostruktur in Form von teilverselb-

Form von hochspezialisierten Agencies in Erscheinung tritt, sowie ein Rollenwandel von Ebenen zu erwarten. Das bestätigen nicht nur die analytischen, sondern auch die empirischen Befunde. Insgesamt kann damit eine zunehmende Verschiebung von der Territorial- hin zur Funktionalorganisation prognostiziert werden, wengleich die Territorialorganisation nicht bedeutungslos wird.

Ebenen werden generell auch weiterhin erforderlich sein, da sie über die operative Erbringung von Einzelleistungen hinaus weitere grundlegende Funktionen haben, wie z.B. die Gewaltenteilung oder Legitimation. Durch Ebenen wird politische Verantwortlichkeit für ein abgegrenztes Territorium sichergestellt. Deshalb könnten zukünftig Ebenen vielmehr als Steuerungs- und politische Verantwortungsebenen gesehen werden, da sie sich vermehrt auf die Ausführung von jenen Prozessteilen mit hohem Legitimationserfordernis für ihr Territorium konzentrieren. Eine solch veränderte Rollenwahrnehmung kündigt sich auch empirisch an: Aus den Fallbeispielen wie auch aus den quantitativen Daten geht hervor, dass der Kreis bei der Umsetzung und dem Betrieb von





vernetzten Leistungserstellungsfunktionen eine wichtige Unterstützungs- und Koordinationsfunktion bzw. die Funktion als Kompetenzcenter hat bzw. haben könnte. Es wäre dann perspektivisch durchaus denkbar, den Kreis territorial zu vergrößern. Damit wäre es möglich, die Zahl der Kreise in einem Land zu reduzieren, da Bürger zunehmend den Kreis weniger physisch aufsuchen müssen, insbesondere wenn Leistungen online bereitgestellt werden und/oder Gemeinden die Front Office Funktion für den Kreis übernehmen. Insofern ist es gegenwärtig ein wenig realistisches Szenario, den Kreis gänzlich abzu-

Aussagen und kaum wissenschaftlich gesicherte Ergebnisse vorliegen. Sicher ist, dass in dem Maße, in dem vernetzte Leistungserstellungsformen etabliert werden, die Einwohnerzahl der Gemeinde als Kriterium für die Leistungsfähigkeit in Frage gestellt wird, wenngleich es auch weiterhin einer Mindestnachfrage von Leistungen bedarf. Entscheidend wird jedoch zukünftig die Einbindung einer Gemeinde in ein Leistungsnetzwerk und nicht mehr die Anzahl der Einwohner sein. Damit können Gebietsvergrößerungen, die immer noch ein dominantes Reforminstrument auf lokaler Ebene sind, zukünftig nicht

kapazitäten nicht mehr durch die Einwohnerzahl im Territorium, sondern durch die Mehrfachnutzung von Modulen erreicht wird. Die Leistungsfähigkeit der Kreis- und Gemeindeebene kann deshalb durch elektronische Leistungsnetze zunehmend von ihrer territorialen Größe entkoppelt werden. Es zeigt sich, dass die makrostrukturellen Strukturen mit zunehmender Informatisierung an Bedeutung verlieren. Für Verwaltungsreformer ergibt sich daraus zukünftig die Handlungskonsequenz, stärker die Vernetzung voranzutreiben anstelle mit hohem Aufwand Gebietszusammenschlüsse zu organisieren. Die Ziele der Gebietsreform werden nunmehr durch elektronische Leistungsnetze realisiert.

»Wie groß Gemeinden zukünftig sein können, hängt von der ganz konkreten Prozessgestaltung ab.«

schaffen, wenngleich es basierend auf Vernetzung zumindest denkbar erscheint, die Anzahl der Ebenen in einem Staatsgebiet mit den Möglichkeiten des eGovernments zu verringern.

Für die Gemeindeebene stellen sich die generellen Optionen für die Gestaltung der Makrostruktur analog dar: Es ist durchaus möglich, diese mit elektronischen Leistungsnetzen zu umgehen. Die Frage, ob Gemeinden weiterhin erforderlich sind, stellt sich jedoch in dieser Radikalität kaum, da eine örtliche Verwaltung auf absehbare Zeit auch im Zeitalter von eGovernment erforderlich sein wird. Das geht über die Funktion der Gemeindeebene als bloßer Distributionsträger weit hinaus, da Entscheidungen mit hohen örtlichen Verantwortungsäquivalenzen aus Legitimationsgründen möglichst lokal zu treffen sind.

Wie groß Gemeinden zukünftig sein können, hängt von der ganz konkreten Prozessgestaltung ab. Um abschließende Aussagen treffen zu können, müssten alle Aufgaben im Detail im Hinblick auf ihre Neugestaltung untersucht und empirisch analysiert werden. Daher lässt sich an dieser Stelle eine Größenbestimmung – wenn überhaupt – nur generell vornehmen, zumal schon in der Literatur zur traditionellen Staatsorganisation hierzu nur vage

mehr ohne weiteres mit dem Argument der höheren Wirtschaftlichkeit begründet werden.

Gemeinden übernehmen bei elektronischen Leistungsnetzen zunehmend eine Gewährleistungsfunktion anstelle einer umfassenden eigenen Aufgabenausführung, was auch Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung hat. Dadurch entspricht Selbstverwaltung zukünftig eher einer Selbstverantwortung. Denn eine Gemeinde entscheidet dann nicht mehr nur, ob sie eine Leistung bereitstellt (Leistungsbreitenfrage), sondern auch, bei welchen Trägern sie die jeweilige Teilleistung einkauft (Leistungstiefenfrage). Damit spielt die tatsächliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde für die Wahrnehmung einer Aufgabe kaum noch eine Rolle. Mit anderen Worten, Gemeinden benötigen Kapazitäten für den Einkauf von Leistungen und weniger für die Aufgabenausführung.

Im Ergebnis zielt die traditionelle Staatsorganisation darauf ab, durch Gebietsvergrößerung die Einwohnerzahl und damit die Nachfrage nach einer Leistung zu erhöhen, um eine Mindestbetriebsgröße zu erreichen und dadurch Skaleneffekte zu erzielen. Dieser Zusammenhang verliert bei Vernetzung an Bedeutung, da eine Ressourcenauslastung von Produktions-

Literaturverzeichnis

- Benz, A. (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 207-228.
- Byrne, J. A./Brandt, R./Port, O. (1993): The Virtual Corporation, in: International Business Week, 8. Jg., Nr. February, S. 98-103.
- Christoffersen, H. (2005): The Structural Reform - A Reform of the Organisation and Management of Local Authorities in Denmark, Report, April 2005, Kopenhagen.
- Cunningham, G. M./Harris, J. E. (2001): A Heuristic Framework for Accountability of Governmental Subunits, in: Public Management Review, 3. Jg., Nr. 2, S. 146-165.
- Davenport, T. (1993): Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology, Boston, MA.
- Davidow, W. H./Malone, M. S. (1992): The virtual corporation: structuring and revitalizing the corporation for the 21. century, New York.
- Döhler, M./Jann, W. (2001): Germany, in: OECD (Hrsg.): Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies. Preliminary Draft, Paris, S. 61-74.
- Dressler, S. (2007): Shared Services, Business Process Outsourcing und Offshoring. Die moderne Ausgestaltung des Back Office - Wege zu Kostensenkung und mehr Effizienz im Unternehmen, Wiesbaden.
- Du Mont, S./Kaczorowski, W. (2004): Networked Virtual Organisation. Ein neues Organisationskonzept für den öffentlichen Bereich, in: Verwaltung & Management, 10. Jg., Nr. 5, S. 241-245.
- Eichenberger, R. (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOC“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45. Jg., Nr. 1, S. 110-131.



- Frey, B. (2001): A Utopia? Government Without Territorial Monopoly, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157. Jg., Nr. 1, S. 162-175.
- Frey, B./Eichenberger, R. (1999): *New Democratic Federalism for Europe*, Cheltenham.
- Graf Vitzthum, W. (1987): Staatsgebiet, in: *Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg, S. 709-732.
- Halligan, J. (2004): The quasi-autonomous agency in an ambiguous environment: the centrelink case, in: *Public Administration and Development*, 24. Jg., Nr. 2, S. 147-156.
- Halligan, J. (2007): Politics-Management Relations in an Agency Context: The Case of Centrelink, in: *Koch, R./Dixon, J. (Hrsg.): Public Governance and Leadership*, Wiesbaden, S. 343-364.
- Kagelmann, U. (2001): Shared Service als alternative Organisationsform. Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern, Wiesbaden.
- Kenis, P./Schneider, V. (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: *Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main, S. 25-59.
- Lenk, K. (2002): Electronic Service Delivery - A driver of public sector modernisation, in: *Information Polity*, 7. Jg., Nr. 2-3, S. 87-96.
- Lenk, K. (2004): *Der Staat am Draht: Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung - eine Einführung*, Berlin.
- Lenk, K./Traunmüller, R. (2001): Broadening the Concept of Electronic Government, in: *Prins, J. E. J. (Hrsg.): Designing E-Government*, The Hague, S. 63-74.
- Marin, B./Mayntz, R. (Hrsg.) (1991): *Policy Networks - Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main.
- Marsh, D. (1998): The Development of the Policy network approach, in: *Marsh, D. (Hrsg.): Comparing Policy Networks*, Buckingham, S. 3-17.
- Mouritzen, P. E. (2007): *Denmark: Reforming local Government in Denmark: How and Why?* Mön Local studies, Barcelona.
- Oates, W. E. (Hrsg.) (1998): *The economics of fiscal federalism and local finance*, Cheltenham, UK.
- Ostrom, V./Ostrom, E. (1977): Public Goods and Public Choices, in: *Savas, E. S. (Hrsg.): Alternatives for Delivering Public Services - Towards Improved Performance*, Boulder, CO, S. 7-49.
- Ostrom, V./Tiebout, C./Warren, R. (1961): The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, in: *American Political Science Review*, 55. Jg., Nr. 4, S. 831-842.
- Peters, H. (1949): *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin.
- Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. (2001): *Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management*, Wiesbaden.
- Piller, F. (2002): Customer interaction and digitizability - a structural approach, in: *Rautenstrauch, C./Seelmann-Eggebert, R./Turowski, K. (Hrsg.): Moving into Mass Customization. Information Systems and Management Principles*, Berlin, S. 119-138.
- Pine, B. J. (1993): *Mass customization: the new frontier in business competition*, Boston, MA.
- Pollitt, C./Bathgate, K./Caulfield, J./Smullen, A./Talbot, C. (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3. Jg., Nr. 3, S. 271-290.
- Püttner, G. (2000): *Verwaltungslehre: ein Studienbuch*, München.
- Quinn, B./Cooke, R./Kris, A. (2000): *Shared Services. Mining for corporate gold*, London.
- Romzek, B. S. (2000): Dynamics of Public Sector Accountability in an area of reform, in: *International Review of Administrative Sciences*, 66. Jg., Nr. 1, S. 21-44.
- Scholz, C. (1998): Towards the virtual corporation: a complex move along three axes, Saarbrücken.
- Schulman, D. S./Harmer, M. J./Dunleavy, J. R./Lusk, J. S. (1999): *Shared Services. Adding Value to Business Units*, New York.
- Schuppan, T. (2007): *Accountability Modes for Informatised Public Service Networks*. Paper for IRSPM '07, 2-4 April 2007, Potsdam.
- Schuppan, T./Reichard, C. (2004): E-Government: Von der „Portalisierung“ zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung, in: *Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government: Potenziale – Ansätze – Erfahrungen*, Münster et al., S. 13-25.
- Seele, G. (1997): *Verwaltung des ländlichen Raumes*, in: *König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden, S. 235-255.
- Seele, G. (2001): *Administration in Rural Areas*, in: *König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.): Public Administration in Germany*, Baden-Baden, S. 197-213.
- Wagener, F. (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, Berlin.
- Wagener, F. (1981): Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: *König, K./Oertzen, H. J. v./Wagener, F. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, S. 73-92.
- Wagener, F. (1983): *Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 36. Jg., Nr. 18, S. 745-753.