

Kooperationsanforderungen für E-Government: Ist die Verwaltung ausreichend netzwerkfähig?

Tino Schuppan

Die Effizienz- und Effektivitätspotenziale von E-Government können insbesondere dann realisiert werden, wenn es zu neuen Formen behördenübergreifender vernetzter Zusammenarbeit kommt. In der praktischen Umsetzung liegt jedoch hier das Dilemma, da mit zunehmendem Vernetzungsgrad die Anforderungen an das Management für die Umsetzung steigen. Insbesondere müssen Verwaltungen in mehrerer Hinsicht kooperationsfähig sein, was sich mit dem Ansatz der Netzwerkkompetenz erfassen lässt. Dieser wurde bisher noch nicht auf E-Government übertragen, was am Beispiel eines Projektes der Metropolregion Hamburg vorgenommen wird, bei dem örtliche Verwaltungszuständigkeiten aufgehoben werden sollten. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Beteiligten insgesamt noch zu wenig netzwerkfähig für solch ambitionierte E-Government-Vorhaben sind, wenngleich auf der individuellen Ebene das erforderliche fachliche Wissen vorhanden ist.



Prof. Dr. Tino Schuppan
IfG.CC – The Potsdam eGovernment
Competence Center, Deutschland
schuppan@ifg.cc

Einleitung

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Potenziale von E-Government insbesondere dann in einem hohen Mass erschlossen werden, wenn die Projekte zu dauerhaften, jedoch auch flexibel gestaltbaren vernetzten Leistungsstrukturen führen. Ein Beispiel für vernetztes E-Government stellt ein Projekt der Metropolregion Hamburg, die neben Hamburg Teile von Niedersachsen und Schleswig-Holstein umfasst, dar. Ziel war es, die öffentliche Leistungserbringung durch gegenseitigen Datenaustausch unabhängig von Örtlichkeitsgrenzen im Rahmen der Lebenslage

Umzug unter Beteiligung von ca. 200 Kommunen zu ermöglichen. Es war geplant, dass Bürgerinnen und Bürger sich bei einem Umzug in jeder Kommune der gesamten Metropolregion an- und abmelden und auch die damit im Zusammenhang stehenden Prozesse im Kfz-Zulassungsbereich abwickeln können. Es verwundert kaum, dass die Umsetzung eines solch ambitionierten Vorhabens – nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der Beteiligten – nicht reibungslos verläuft. Vielmehr bedarf es eines auf die Entstehung des Netzwerks ausgerichteten Managements und der Erfüllung weiterer struktureller Anforderungen, die Verwaltungen im Kontext von E-Government vielfach noch erlernen müssen. Dieser Aspekt wird im Folgenden unter dem Begriff Netzwerkkompetenz diskutiert, der auf E-Government angewendet wird. Vor diesem Hintergrund wurde eine Umfrage bei den Projektbeteiligten der Metropolregion durchgeführt, um die Kooperationsfähigkeit zu analysieren. Abschliessend werden einige generelle Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von vernetzten E-Government-Projekten in Mehrebenensystemen abgeleitet.

Spielarten des vernetzten E-Government

Die Potenziale von E-Government kommen erst dann zum Tragen, wenn sie genutzt werden, um neue Produktionsmodelle aufzubauen, die vielfach auf vernetzte Leistungsstrukturen hinauslaufen. Dabei zeigt sich, dass Verwaltungsarbeit im Kontext von E-Government zerlegt und zu neuen Prozessketten mit neuer Arbeitsteilung zusammengesetzt wird, sodass neue Produktionsstrukturen entstehen. Mittlerweile haben sich im Kontext von E-Government vielfältige Formen der vernetzten Leistungserbringung herausgebildet, die zumindest in diversen Pilotierungen schon empirisch sichtbar sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Überschneidungsfreiheit sind insbesondere folgende Spielarten der Vernetzung beobachtbar:

- Prozessketten, z.B. elektronische Verkettung zwischen Unternehmen und Verwaltung zwecks Bürokratieabbau,
- Shared Service Center, z.B. zur Zusammenfassung gleichartiger Unterstützungsprozesse zwecks Effizienzsteigerung,

- Auslagerung von Verwaltungsprozessen, z.B. Übertragung von Front-Office-Funktionen auf private Träger,
- Trennung von Front und Back Office, z.B. zur Realisierung eines One-Stop-Government zwecks Zugangsverbesserung für einzelne Zielgruppen,
- virtuelle Organisation, z.B. Zusammenarbeit im Verbund, wie es in der Metropolregion Hamburg geplant war.

Ohne im Einzelnen auf die jeweiligen Formen, Vorteile, weiteren Modernisierungspotenziale und empirischen Befunde an dieser Stelle einzugehen, zeichnet sich ab, dass die neuen Varianten der Vernetzung sich grundlegend von bisherigen Kooperationsformen unterscheiden. Im Kern stellen alle Modelle hohe Anforderungen an die Prozessgestaltung, Interoperabilität und Governance-Struktur, sodass es mit einer Softwareanwendung nicht getan ist. Erforderlich ist vielmehr eine Gesamtarchitektur, die auf vernetzte Formen der Leistungserstellung ausgerichtet ist, bei der organisatorische wie technische Elemente eng aufeinander bezogen werden: Dazu zählen insbesondere Prozessregister, diverse Datenstandards, die gemeinsame Nutzung von sogenannten E-Government-Basiskomponenten, wie Webservices oder Authentifizierungsfunktionen, Zuständigkeitsfinder etc. Nicht zuletzt bedarf es diverser neuer Governance-Mechanismen, z.B. Service Level Agreements zwischen den Beteiligten, Festlegungen über Qualität, Kosten(neu)verteilungen und Regelungen über die Neuverteilung von Verantwortlichkeiten.

Die neuen Architekturen funktionieren jedoch erst dann, wenn sie in die Verwaltungsrealität eingepasst sind, sodass es auf das Einführungsmanagement ankommt. Dabei stellt sich die Frage, ob und inwieweit unter den gegebenen Strukturen überhaupt neue vernetzte E-Government-Modelle eingeführt werden können. Sind Verwaltungen überhaupt auf die ambitionierten Verwaltungsmodelle vorbereitet und verfügen sie über die erforderliche Netzwerkkompetenz?

Netzwerkkompetenz als Voraussetzung für vernetztes E-Government

Um die sachlichen Voraussetzungen für die Umsetzung vernetzter E-Government-

Vorhaben zu thematisieren, bietet sich der Begriff Netzwerkfähigkeit bzw. Netzwerkkompetenz an. Darunter lässt sich ganz allgemein die Fähigkeit und die Bereitschaft der an einem Netzwerk beteiligten Partner verstehen, die neuen vernetzten Leistungsstrukturen zu etablieren, in ihnen zu arbeiten bzw. diese zu managen und ggf. weiterzuentwickeln. Netzwerkkompetenz hat damit eine institutionelle und eine personale Dimension, da die beteiligten Organisationen sowie die individuellen Akteure netzwerkfähig sein müssen. Das heißt, es muss institutionell die Fähigkeit (*ability*) vorhanden sein, und es müssen bei den Beteiligten sowohl die Fähigkeit (*skills*) als auch die Bereitschaft (*willingness*) bezogen auf die Etablierung von vernetztem E-Government vorliegen.

Für die Initiierung und den Aufbau von vernetztem E-Government bietet sich an, die Netzwerkkompetenz aus zwei Bereichen zu thematisieren: einer Netzwerkkompetenz, die aus einer (Public-) Management-Sicht die sachlichen Voraussetzungen von vernetztem E-Government betont, und einer politikwissenschaftlichen (Netzwerk-)Sicht, mit der sich Akteure, Interessenkonstellationen und Macht von Netzwerken thematisieren lassen. Letzteres muss – wie noch zu zeigen sein wird – ebenfalls für vernetztes E-Government vorhanden sein.

(Public-)Management-Sicht

In der verwaltungswissenschaftlichen oder Public-Management-orientierten Literatur kommt der Begriff der Netzwerkfähigkeit oder Netzwerkkompetenz explizit de facto nicht vor. Der behördenübergreifende Vernetzungsaspekt wird unter dem Begriff Public Governance als neue Steuerungsform zwischen Markt und Hierarchie diskutiert. Dabei wird allerdings nicht auf Informationstechnik und Prozesse im interorganisatorischen Kontext Bezug genommen. Netzwerkfähigkeit wird hier vorrangig im Zusammenhang mit unterschiedlichen Leadership-Fähigkeiten¹ aufgegriffen. Hierbei werden unterschiedliche individuelle Fähigkeiten diskutiert und insbesondere für die Managementebene entsprechende Eigenschaften gefordert, wie Moderationsfähigkeit, übergreifendes Denken, Denken in vernetzten Strukturen, Steuerungskompetenzen und die Fähigkeit, übergreifende Visionen zu entwickeln.² Einige Autoren sehen die Führungspersönlichkeiten gar als Handwerker, deren Aufgabe es ist, das Netzwerk zusammenzuhalten.³ Vorsicht ist allerdings beim Umgang mit dem Leadership-Begriff geboten, da dieser leicht zur Residualkategorie wird, mit der sich alles erklären lässt: «Im Zweifelsfall mangelndes Leadership».

Neben den individuellen Kompetenzen werden auch institutionelle Anforderungen genannt, die unter dem Begriff «capacity building»⁴ diskutiert werden. Hierzu zählen beispielsweise ein auf das Netzwerk ausgerichtetes Personalmanagement, die Fähigkeit, externe Angriffe abzuwehren, und z.B. weitere strukturelle Voraussetzungen, die für ein Kontraktmanagement erforderlich sind.⁵

In der betriebswirtschaftlichen Netzwerkliteratur wird Netzwerkfähigkeit bzw. Netzwerkkompetenz explizit diskutiert und auch versucht, diese empirisch zu ermitteln. Entsprechend konkret und weiter fortgeschritten als im Public Management ist hier die Diskussion. Auch wenn die betriebswirtschaftliche Literatur wenig konkret auf IT-Fragen eingeht, ist sie generell auch für vernetztes E-Government relevant, weil auf interorganisatorische Prozessbeziehungen Bezug genommen wird.

Hier wird explizit zwischen einer individuellen und einer organisatorischen bzw. strukturellen Dimension der Netzwerkkompetenz unterschieden.⁶ Während die individuelle Netzwerkfähigkeit überwiegend auf erforderliche fachliche und fachlich-methodische sowie soziale Kompetenzen abzielt, die zur Etablierung der Netzwerke erforderlich sind, geht es bei der organisatorischen Sicht um strukturelle Voraussetzungen. Bezogen auf individuelle Kompetenzen für vernetztes E-Government sind beispielsweise fachliche Kenntnisse zu technischen Anforderungen zur Integration heterogener IT-Landschaften erforderlich, methodisch bedarf es beispielsweise des Wissens über Verfahren, die bei vernetztem Projektmanagement zum Einsatz kommen, und sozial sind organisationsübergreifende Team- und Führungskompetenzen erforderlich.⁷ Die genannten Kompetenzen sind für die öffentliche Verwaltung nicht neu, bedürfen jedoch erheblicher Weiterentwicklungen, um dem interorganisatorischen Kontext von E-Government gerecht zu werden.

Organisatorisch-strukturell kommt es darauf an, das Personalmanagement sowie Führungs-, Organisations- und Finanzierungsstrukturen auf die Netzwerkanforderungen auszurichten. So bedarf es beispielsweise einer ausreichenden Ressourcenausstattung, mit der das gesamte Netzwerkvorhaben finanziert werden kann. Führungskonzepte sind auf den Netzwerkcharakter anzupassen, indem beispielsweise eine ausreichende Delegation von Verantwortung und Entscheidungsfreiheit auf die am Netzwerk beteiligten Mitarbeitenden erfolgt. Einige Autoren halten bei Netzwerken ein Grenzmanagement für erforderlich, da sich Regeln der Zugehörigkeit, der Zuständigkeit und der Zurechnung verändern.⁸

Auch sind entsprechende Anreize zu etablieren, damit sich die jeweiligen Organisationen und Mitarbeitenden auch im Netzwerk engagieren. Bewertungssysteme und Controlling sind auf Kooperationsaktivitäten hin auszurichten; langfristig bedarf es des Vertrauens, um Kooperationsaufwände zu senken. Hinzu kommen weitere organisationskulturelle und kommunikative Anforderungen, die bezogen auf die zu etablierende Vernetzung organisationsübergreifend sicherzustellen sind. Letzteres erfordert eine Offenheit der Organisation, um überhaupt vernetzte Leistungsstrukturen aufbauen zu können.

Politikwissenschaftliche Perspektive

Während sich die Public-Management- und insbesondere die betriebswirtschaftliche Literatur sehr stark auf die sachlich-formale Dimension der Netzwerkfähigkeit im Hinblick auf Managementanforderungen bezieht, ist für öffentliche Leistungsnetzwerke eine weitere Perspektive der Netzwerkfähigkeit erforderlich, die sich gut aus einer Politiknetzwerksicht herleiten lässt. Politiknetzwerke haben in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Netzwerkforschung seit den 1990er-Jahren an Bedeutung gewonnen.⁹ In Abgrenzung zu E-Government-Leistungsnetzwerken erfolgt in Policy-Netzwerken nicht die Leistungserbringung, sondern die (dazugehörige) «Produktion» von Politiken (Programme). Hier wird davon ausgegangen, dass nicht mehr nur ein Akteur hierarchisch eine Politik festlegt, sondern unterschiedliche öffentliche wie private Akteure tendenziell eher in informellen Netzwerkbeziehungen zusammenwirken.¹⁰ Grundannahme ist, dass Politiknetzwerke generell über eine höhere Problemlösungskapazität verfügen; sie vereinen unterschiedliche Sichtweisen, Wissen, Informationen und Ressourcen, sodass es zu einem Interessenausgleich kommt. Dabei wird von einem Politiknetzwerk dann gesprochen, wenn unterschiedliche Akteure ihre Handlungen bewusst oder unbewusst aufeinander beziehen und damit Effekte auf der kollektiven Ebene erzielen.

Bezogen auf die Etablierung von vernetztem E-Government bedarf es eines die betroffenen Politikfelder unterstützenden Policy-Netzwerks. Denn wenn Leistungsnetze gebildet werden, sind in der Regel gesetzliche Änderungen erforderlich, für die die Zuständigkeit bei den staatlichen Ebenen (Land und Bund) liegt. Die Entstehung des E-Government-Leistungsnetzwerks erfordert im Regelfall Eingriffe in die existierende Governance-Struktur, sodass weiter gehende rechtliche und organisato-

rische Veränderungen erforderlich sind, die oftmals auch zu grundlegend neuen Steuerungsmodi führen können. Es ist demnach die Fähigkeit erforderlich – bezogen auf die betroffenen Politikfelder –, für die notwendige fachliche und politische Unterstützung und ggf. für gesetzliche Änderungen zu sorgen. Mit anderen Worten, ein wie auch immer geartetes politisches oder behördenbezogenes isoliertes Leadership reicht nicht aus, weil hierdurch die Unterstützung der unterschiedlichen Fachebenen nicht gesichert ist. Frido Wagener spricht in diesem Zusammenhang von versäulten vertikalen Fachbruderschaften, die über mehrere Ebenen (Bund, Land, Kommune) verlaufen und sich äusserst resistent gegenüber horizontaler Steuerung erweisen.¹¹ Damit gilt es nicht nur die Verwaltung auf der Leistungsebene zu vernetzen, sondern auch die beteiligten Ressorts, was mindestens ebenso aufwendig sein dürfte. Damit bedarf es – normativ gesehen – einer Überspannung des E-Government-Leistungsnetzwerks durch ein darauf bezogenes Policy-Netzwerk, das zu etablieren ist.

In der Politiknetzwerkforschung gibt es jedoch kaum Literatur, die auf Netzwerkfähigkeiten bezogen auf ein Politiknetzwerk hinweist; hier geht es eher um die Akteursanalyse, sodass eine andere Problemperspektive auf Politiknetzwerke vorliegt. Klar ist, dass es auf jeden Fall der Fähigkeiten bedarf, die richtigen Akteure zu finden, Interessenlagen zu erkennen, diese auszugleichen und die politische Dimension des Leistungsnetzwerks zu kommunizieren. Dabei kommen als Akteure nicht nur die staatlichen Ebenen in Betracht, sondern auch die Fachleute anderer Kommunen, Verbände, Interessenvertreter, Vertreter der Wirtschaft und Wissenschaft, die nicht in die unmittelbare Umsetzung des Leistungsnetzwerks einbezogen sind.¹² Erforderlich ist es, die jeweiligen Akteure der Fachebene und der politischen Ebene einzubinden und so eine Allianz für das zu etablierende Leistungsnetzwerk zu bilden. Institutionell sind dagegen Vorkehrungen und Voraussetzungen in der Projektstruktur zu schaffen, damit das Policy-Netzwerk geknüpft werden kann. Dazu bedarf es eines Mandats, das über die notwendige Autorität verfügt, die unterschiedlichen Akteursinteressen und Handlungslogiken im Politiknetzwerk zu verknüpfen.

Ob und inwieweit die jeweilige Ausprägung von Netzwerkkompetenz und insbesondere Netzwerkfähigkeit im Projekt der Metropolregion Hamburg vorlag und welche Auswirkungen dies auf das Projekt hatte, wird im Folgenden dargestellt und analysiert.

Erfahrungen aus dem Projekt Metropolregion Hamburg – Projektdarstellung

Zielsetzung

Ende der 90er-Jahre entstand bereits in der Metropolregion Hamburg die Idee, öffentliche Leistungen unabhängig von örtlichen Zuständigkeitsgrenzen auf der Basis elektronischer Vernetzung zu erbringen. Es galt zu jener Zeit als ambitioniertes Modernisierungsvorhaben, weil es nicht nur die Onlineabwicklung – wie seinerzeit und vielfach bis heute üblich – in den Mittelpunkt stellte, sondern auch den physischen Zugang zu Verwaltungsleistungen erleichtern sollte. Konkret sollte es für Bürgerinnen und Bürger der Metropolregion Hamburg möglich sein, Verwaltungsvorgänge des Kfz- und Meldewesens, die im Rahmen eines Umzugs anfallen, in jeder Kommune der Metropolregion abzuwickeln. Die Federführung für das Projekt lag bei der Finanzbehörde der Hansestadt Hamburg, wobei Pilotierungen bereits im Landkreis Segeberg im Rahmen eines anderen Projektes vorlagen. Neben den Kommunen waren gleichzeitig unterschiedliche externe Akteure in unterschiedlichen Rollen und Projektphasen beteiligt, z.B. Verfahrenshersteller, IT-Dienstleister und kommunale Spitzenverbände. Die offizielle Beauftragung für die Etablierung von Projekt- bzw. Teamstrukturen erfolgte durch einen Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2005 der drei Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Projektphasen

In der Rückschau lässt sich das Projekt in vier Phasen einteilen. Zunächst erfolgten Vorarbeiten von 1999 bis ca. 2004; so wurde u.a. eine Machbarkeitsstudie erstellt, die zu einem positiven Ergebnis für die Metropolregion kam. In einer zweiten Phase von 2004 bis 2006 erfolgte die Projektkonstituierung; u.a. wurden länderübergreifende Lenkungs- und Projektstrukturen mit Arbeitsgruppen eingerichtet, denen auch Berater und IT-Dienstleister angehörten, wenngleich die Federführung bei Hamburg lag. In einer dritten Phase, die von 2006 bis 2007 dauerte, wurden diverse Feinkonzeptionen entwickelt, wobei sich hier bereits erhebliche Probleme mit der Fachebene, insbesondere bzgl. eines gemeinsamen Prozessverständnisses, abzeichneten. Für 2007/2008 war die Umsetzung geplant, die mit immer neuen Einzelanforderungen der Fachseite und des Datenschutzes verzögert wurde. Der Änderungsaufwand wurde letztlich im Verhältnis zur Wirkung als nicht wirtschaftlich eingestuft, womit das Projekt beendet

wurde. Hintergrund war, dass mittlerweile die elektronische Rückmeldung im Meldewesen gesetzlich verpflichtend geregelt war und das Kfz-Wesen durch «Deutschland-Online» zumindest neue Impulse bekommen hat. Oder anders formuliert: Der einstigen Idee ist im Laufe der Zeit der Innovationsgehalt abhandengekommen.

Ergebnisse

Nach fast zehnjähriger Laufzeit hatte sich gezeigt, dass ein so ambitioniertes Vorhaben in der Metropolregion letztlich nicht umzusetzen war. Die anfangs einfach erscheinende und bestechende Idee, durch Vernetzung bestehende Zuständigkeitsgrenzen bei der Leistungserbringung aufzugeben und damit den Zugang für Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, war unter den gegebenen Bedingungen letztlich nicht zu realisieren. Einige Projektergebnisse wurden zwar erreicht, wie diverse gesetzliche Änderungen, Softwareentwicklungen, Anpassungen von Öffnungszeiten oder Formularharmonisierungen; jedoch keine Änderungen im Arbeitsalltag, die zu einer spürbaren Verbesserung des Bürgerservices beigetragen hätten.

Erfahrungen aus dem Projekt Metropolregion Hamburg – ausgewählte Umfrageergebnisse

Ausgehend vom Konzept der Netzwerkkompetenz wurde am Ende des Projektes eine Umfrage unter den 68 Projektbeteiligten durchgeführt, von denen 31 geantwortet haben. Auch wenn die geringe Grundgesamtheit die Auswertungsmöglichkeiten begrenzt, können zumindest Tendenzaussagen getroffen werden, die einige Rückschlüsse auf die strukturelle wie individuelle Netzwerkfähigkeit im Projekt erlauben. Zusätzlich wurde im Juni 2009 mit den Beteiligten ein Workshop mit dem Ziel einer weiteren Reflexion und Validierung der Umfrageergebnisse durchgeführt.

Institutionelle Aspekte der Netzwerkfähigkeit

Fragen zum Führungskonzept und Personalmanagement haben ergeben, dass nur die Hälfte der Befragten eingeschätzt hat, dass die Mitarbeitenden der Projektgruppe über ein ausreichendes Mandat verfügten, um die Anforderungen im Projekt zu erfüllen. Auch schätzte mehr als ein Viertel der Befragten ein, dass die Einzelverwaltungen das Projekt zeitlich und finanziell zu wenig unterstützt haben. Hier wird deutlich, dass insbesondere in den beteiligten Einzelverwaltungen das Projekt zu wenig Unterstützung fand und auch das Ressourcen- und das Personalmanagement nicht ausreichend auf den Netzwerkcharakter des Projektes ausgerichtet waren.

Dagegen wurde von Beteiligten die Kommunikationsstruktur im Projekt überwiegend als gut eingeschätzt. Gleichzeitig sah aber der überwiegende Teil der Befragten (60 Prozent) eine Kultur der behörden- und länderübergreifenden Zusammenarbeit als nicht bzw. nicht ausreichend gegeben an. Während also die Projektmitglieder offen für das Vorhaben waren, hat es tendenziell Probleme bei den entsendenden Verwaltungen gegeben: So stimmten knapp 60 Prozent der Befragten eher nicht oder gar nicht zu, dass die beteiligten Verwaltungen offen genug für das Vorhaben waren, was auf eine nur begrenzt offene Organisationskultur schliessen lässt.

Individuelle Aspekte der Netzwerkfähigkeit

Generell wurden die fachlichen Kompetenzen auch im Hinblick auf den Netzwerkcharakter als gut eingeschätzt. Das gilt für IT- und auch für die rechtlichen Kompetenzen, wenngleich letztere nicht immer im erforderlichen Mass verfügbar waren.

Ein weiterer zentraler Bereich auf der individuellen Ebene ist die politische Unterstützung, die nur von ca. der Hälfte der Befragten als gegeben eingeschätzt wurde. Allerdings wurde in den offenen Antworten angegeben, dass zwar die Unterstützung der Ministerpräsidenten vorhanden war, jedoch die beteiligten Fachministerien der Länder nur sehr bedingt bereit waren, an konstruktiven Lösungen mitzuarbeiten. Hier hat es gemäss einigen Aussagen an der nötigen Bereitschaft gefehlt, wenngleich der Kooperationswille auf der Projektebene von zwei Dritteln der Befragten als vorhanden eingeschätzt wurde.

Auch die sozialen Kompetenzen, z.B. die Kommunikationsfähigkeit der Projektbeteiligten, wurden insgesamt als ausreichend bzw. gut von den Befragten angesehen, sodass auf der Projektebene die Teamfähigkeit für das Netzwerk durchaus vorhanden war.

Insgesamt wird deutlich, dass die individuelle Netzwerkkompetenz im Hinblick auf die fachlichen Fähigkeiten, aber auch bezogen auf den Willen zur Zusammenarbeit durchaus vorhanden war. Gleichzeitig wurde jedoch die Fähigkeit bemängelt, interdisziplinär und in übergeordneten Problemzusammenhängen zu denken; diese Aussage wird auch dadurch gestützt, dass die Projektkomplexität von den Befragten überwiegend als sehr hoch empfunden wurde.

Weitere Reflexionen mit ausgewählten Handlungsempfehlungen

Als erstes Fazit – vorbehaltlich weiterer Analysen – kann eingeschätzt werden, dass das Projekt insgesamt zu techni-

zistisch angegangen wurde, was als ein generelles Problem auch bei vielen anderen E-Government-Projekten im Raum steht. Die bloße Existenz von Potenzialen und damit einhergehenden Vorteilen kann zwar eine Idee befördern, jedoch nicht unbedingt die praktische Umsetzung. Das Metropolregion-Projekt hat gezeigt, dass es mit seinem Netzwerkcharakter einen hohen Innovationsgrad aufwies, jedoch zugleich ein hohes Risiko in der Umsetzung bestand. Dabei stellte sich die mangelnde politische Netzwerkkompetenz im Projekt als ein Hauptproblem heraus; das haben auch die Interviews mit den Teilnehmern ergeben. Im Projekt wurde zu wenig institutionell und personell berücksichtigt, dass es eines politischen Unterstützungsnetzwerks bedarf, insbesondere da die Kooperation zwischen den Kommunen sowie zwischen Kommunen und Ländern auf freiwilliger Basis erfolgte. Da es de facto keine hierarchischen Steuerungsinstrumentarien gab, hätte stärker das Instrument der Verhandlung und Aushandlung zum Einsatz kommen müssen. Bei den staatlichen Ebenen hat es insbesondere an der aktiven Beteiligung der jeweiligen Fachministerien (Innen- und Verkehrsressort) gemangelt, sodass die fachpolitische Unterstützung für das Gesamtvorhaben unzureichend war, wenngleich die generelle politische Unterstützung seitens der Länder als überwiegend gegeben eingeschätzt wurde.

Die Netzwerkkompetenz des zu etablierenden E-Government-Leistungsnetzwerks ist entsprechend den Umfrageergebnissen als gemischt einzuschätzen. Während die personale Netzwerkfähigkeit durchaus vorhanden war, was die technischen und rechtlichen Kompetenzen als auch die generelle Motivationsstruktur der Projektmitarbeiter betrifft, gab es Mängel in den jeweiligen beteiligten Verwaltungen sowie in der strukturellen Netzwerkfähigkeit. Insbesondere sind in den Verwaltungen Führungsstruktur, Anreizsysteme, Finanzstruktur und Delegation auf das Netzwerk hin auszurichten. Auch sind die Mitarbeitenden, die von den Verwaltungen in das Projekt entsendet werden, entsprechend mit zeitlichen Ressourcen auszustatten, indem sie beispielsweise von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt werden. Dieser Mangel an zeitlichen Ressourcen führte im Projekt dazu, dass zwar das nötige fachliche Wissen generell im Projekt vorhanden war, jedoch nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung stand. Hierin liegt – neben der unzureichenden politischen Netzwerkkompetenz – ein weiterer Grund, warum sich das Projekt über einen so langen Zeitraum hingezogen hat. Das hatte wiederum zur Folge, dass Projektmitglieder wie auch die Projektleitung

mehrfach gewechselt haben, sodass die Motivation über einen so langen Zeitraum kaum aufrechtzuerhalten war.

Aus den Analysen und Betrachtungen lassen sich zahlreiche Einzelanforderungen für ähnlich gelagerte Projekte ableiten, wie sie die nächsten Jahre zunehmend anstehen werden. Im Kern wird es darum gehen, die Netzwerkkompetenz der Verwaltung insgesamt zu erhöhen und die Netzwerkfähigkeit gezielt in Vorbereitung auf solch ambitionierte Projektvorhaben zu entwickeln. Nur dadurch können technische Pilotlösungen in den Arbeitsalltag der Verwaltung überführt werden, wofür es zusätzlich eines weiteren fachpolitischen Unterstützungsnetzwerks bedarf. In Anbetracht der hohen Kooperationsanforderungen ist zukünftig ohnehin kritisch zu hinterfragen, ob ausschliesslich horizontale bzw. auf Verhandlung basierende Steuerungsmuster – wie im Metropolregion-Projekt – noch angemessen sind. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass in der umfassenden Etablierung eines E-Government-Leistungsverbundes die Innovation des Projektes lag, in der Einzelne schon einen digitalen Nordstaat ausgemacht haben. In dieser Vernetzung lag zugleich die Problematik für die Umsetzung, die letztendlich nicht bewältigt werden konnte.

- 1 Z.B. Löffler, E.: Leadership im öffentlichen Sektor – nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte. In: Koch, R. et al. (Hg.): New Public Service. Wiesbaden, 2003.
- 2 Hayden, C. et al.: Multi-Level Networked Governance. In: Public Money & Management, Nr. 2. S. 27–34; Goldsmith, S. et al.: Governing by Network. Washington, 2004. S. 159 f.; McGuire, M.: Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. In: PAR, 62. Jg., Nr. 5. S. 599–609; Hill, H.: Der öffentliche Dienst – gut aufgestellt für die Zukunft. In: Magiera, S. et al. (Hg.): Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Berlin, 2008. S. 590.
- 3 Agranoff, R. et al.: Big Questions in Public Network Management Research. In: J-PART, 11. Jg., Nr. 3. S. 313.
- 4 Agranoff et al. a.a.O., S. 314; Hayden et al. a.a.O., S. 32.
- 5 Goldsmith et al. a.a.O., S. 162 f.
- 6 Ritter, T. et al.: Measuring network competence: some international evidence. In: Journal of Business & Industrial Marketing, 172. Jg., Nr. 2/3. S. 119–138.
- 7 Vgl. Schuppan, T.: Kompetenzen für vernetztes E-Government. In: eGov Präsenz, 9. Jg., Nr. 1. S. 62–65.
- 8 Vgl. Ortmann, G. et al.: Grenzmanagement in Unternehmensnetzwerken. In: Zentes, J. et al. (Hg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Wiesbaden, 2005. S. 1017.
- 9 Kenis, P. et al.: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Marin, B. et al. (Hg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt/M., 1991. S. 25–59.
- 10 Hier und im Folgenden: Kenis, P. et al.: Politiknetzwerke als Governanceform. In: Schuppert, G. F. et al. (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, 2008. S. 132–148.
- 11 Wagener, F.: Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Berlin, 1979.
- 12 Vgl. auch: Brüggemeier, M.: Wie weiter in Richtung Netzwerkverwaltung? Modernisierungspolitische Überlegungen zur Realisierung öffentlicher Leistungsnetzwerke. Impulsbeitrag im Strategieforum E-Government Köln 29.5.2009.